

## CAPÍTULO 2.

### LA EVALUACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA: ORIGEN Y EVOLUCIÓN.

Como se destacó teóricamente en el capítulo anterior, la evaluación gubernamental es un aspecto prioritario en la AP. La forma como cada país está respondiendo a las situaciones generadas a partir de los procesos de reforma, ha generado importantes implicaciones para la consolidación de sus estructuras democráticas. En este sentido, la lógica de conceptualización e implementación de los sistemas de evaluación en México aparece dentro de este contexto, que se encuentra directamente enmarcada en estos cambios pero que, lamentablemente, no se han institucionalizado con efectividad. Sin embargo, es de puntualizar que la evaluación se fundamenta cuando el propio Estado diseña políticas públicas eficaces y que por consecuencia, estas mismas puedan ser evaluadas. De lo contrario, la evaluación no sería partícipe para el desempeño gubernamental.

Uno de los problemas más comunes que enfrentan muchas administraciones públicas es la ausencia de un método eficaz y sistemático para medir el rendimiento de su gestión y evaluar sus resultados. El interés tanto administrativo como político se ha orientado más bien a controlar los insumos o *inputs*, que recibe la AP, así como a garantizar el cumplimiento de normas y procedimientos. De hecho, medir el costo o evaluar el rendimiento de la prestación de los servicios públicos no era, hasta hace relativamente pocos años, una preocupación fundamental. Los años recientes han llevado a la exigencia de mostrar resultados de los gobiernos y a tener para ello metodologías, o al menos, indicadores que demuestren en donde se está avanzando operacionalmente en la solución de los problemas públicos.

En el caso concreto de nuestro país se han venido adoptando una serie de reformas e innovaciones que de una u otra forma, se han apoyado en el seguimiento y monitoreo de acciones programadas para la atención de las demandas públicas; en este contexto, se considera importante mencionar un diagnóstico general en lo que respecta a las etapas de modernización administrativa en México. De esta manera, definir el origen y desarrollo que ha tenido en el transcurso del tiempo el tema de evaluación gubernamental, sobre todo, si realmente las etapas administrativas que han pasado en el Gobierno Federal mexicano, han coadyuvado a mejorar el desarrollo y las capacidades institucionales de la AP; en otras palabras, definir si la construcción adecuada de políticas públicas y su evaluación correspondiente hubieran impactado en un mayor desarrollo institucional y económico en México. Ante esta situación, se definirá el origen y la evolución que se ha

realizado respecto a la evaluación en el Gobierno Federal mexicano, el cual, por tratarse de un aspecto gubernamental podría iniciar en la etapa post revolucionaria de 1917; sin embargo, se iniciará en la época cuando se incrementa el interés del gobierno de México en mejorar su desempeño gubernamental, sobre todo, en cuanto a mecanismos de evaluación se refiere.<sup>31</sup>

## 2.1. Antecedentes históricos.

Sin lugar a dudas, la historia de la AP mexicana muestra desde sus inicios, que se han llevado a cabo diversos intentos por mejorarla y adaptarla a las cambiantes exigencias de los acontecimientos históricos, a los programas gubernamentales y a las condiciones mundiales (Sánchez, 1998a). Para algunos autores, el primer reglamento de gobierno elaborado en 1821, fue el inicio de la preocupación que en nuestro país ha existido por mantener una adecuación permanente del aparato administrativo de gobierno; en términos de la Secretaría de la Presidencia (1973) “Cada ministro está obligado a proponer reformas y mejoras en su ministerio, además de coordinarse con los demás ministros para proponer reformas generales”.

Se puede destacar la visión de mejorar el desempeño gubernamental en dicha época; sin embargo, para efecto de determinar con claridad las etapas en las que la AP mexicana ha tenido cambios relevantes, se identifican en base a José Juan Sánchez (1998a) las siguientes (Véase Cuadro 7):

En lo que respecta a estas etapas de reformas administrativas en México, el tema de evaluación iniciaría tímidamente en los años cuarentas, pero sólo como una simple preocupación, más que con acciones concretas al respecto. Los primeros esfuerzos se encaminaron al manejo de recursos.<sup>32</sup> La lógica de los gobiernos a partir de esos años fue imprimir un sello que los caracterizará; incluso, con cambio en los nombres y/o funciones de las secretarías de Estado.<sup>33</sup> Poco se hizo para conocer la eficiencia e impacto

31 En este apartado no se pretende profundizar en la historia de los procesos de reforma, modernización y cambio administrativo en México. El propósito principal es plantear los aspectos más relevantes bajo el marco de la evaluación gubernamental. Para profundizar estos procesos de cambio y modernización en México véase Pardo (1992).

32 Dentro de esta etapa de la vida pública mexicana no se tenía en claro el patrimonio gubernamental por la falta de controles y/o registros adecuados. Por lo tanto, el Estado inició con procesos de inclusión de controles específicos para el manejo de los recursos públicos.

33 Es importante destacar que a principios de 1917, lo que caracterizaba a la APF era las nuevas estructuras gubernamentales que establecía, los cambios de nombres de las diversas Secretarías y Departamentos, así como la creación y eliminación de las mismas. En materia de evaluación, no se puede concebir un modelo relevante o al menos, con la intención firme de conocer los resultados de sus acciones. Para conocer de manera precisa los diversos cambios organizacionales que desde 1917 al 2005 se han realizado en el Gobierno Federal mexicano, véase el excelente artículo de Alejandro Carrillo, (2006) “Modelos de Organización de la Administración Pública Mexicana: 1917-2005”, *Revista de Administración Pública*, No. 112.

## Cuadro 7

### ETAPAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO (1833-1982)

#### La primera reforma administrativa en 1833.

- Se intentó minar, desde sus bases, a la vieja sociedad colonial. Sin embargo, no existe mucha información del transcurrir administrativo, pues los secretaríos del Despacho no tuvieron tiempo de preparar las memorias de las actividades de sus encargos.

#### Segunda reforma administrativa con la creación de la Secretaría de Fomento en 1853.

- El centro de esta reforma lo fue la Secretaría de Fomento; si bien, se hace una nueva distribución de competencias entre las distintas dependencias de la APF, los cometidos de la Secretaría de Fomento cubren toda la administración de la vida económica pero también dos actividades de la vida social; la colonización y la estadística; ambas materias básicas de la vida poblacional.

#### Tercera reforma administrativa de Juárez (1857).

- La tercera etapa de reforma tuvo su antecedente en 1857 con el movimiento de Reforma, lo que apoyó a una nueva constitución que pretendió consagrar las garantías individuales que caracterizaban al Estado moderno, fortaleció al órgano Legislativo y redujo las facultades del Ejecutivo con la idea de evitar los extremos a que llegaron algunos presidentes anteriores; en particular, Santa Anna, cuyos excesos dieron origen al movimiento de Reforma.

#### La cuarta etapa con las reformas introducidas en 1917.

- La cuarta etapa de reforma administrativa parte de la necesidad de nuevos objetivos del Estado, donde se hizo necesaria la creación de una compleja administración pública. Fue en 1917 cuando se llevó a cabo la primera transformación técnica del Ejecutivo, al crearse constitucionalmente un nuevo tipo de órgano dependiente del Presidente: los departamentos administrativos. Bajo esta denominación, se definieron órganos distintos a las Secretarías de Estado.

#### La quinta etapa de la reforma administrativa con cambios antes de 1970.

- La quinta etapa de reforma administrativa puede situarse desde 1917 hasta antes de 1970. Algunas de esas medidas intentaban introducir políticas de coordinación fiscal en las entidades públicas, así como el establecimiento de sistemas institucionales de modernización administrativa, que pretendían de manera permanente el incremento de la eficacia y el adecuado uso de los recursos públicos.

#### La sexta reforma administrativa de 1970 a 1976.

- En esta reforma ejecutada durante el gobierno del presidente Luis Echeverría, intentó constituirse en un proceso técnico y programático, innovador, permanente y de estrategia flexible, tendiente a conseguir una respuesta orgánica-adaptativa de la estructura administrativa existente, ante las nuevas condiciones y problemas que planteaba el nivel de desarrollo que el país había alcanzado en los últimos 50 años de estabilidad y crecimiento sostenido.

#### La séptima reforma administrativa de 1977 a 1982.

- Por lo que respecta a la reforma administrativa presentada en el periodo de 1977-1982, durante la gestión presidencial de José López Portillo, se destaca la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP); con lo cual, se consiguió finalmente integrar bajo una sola dependencia del Ejecutivo Federal –como se intentó en dos ocasiones anteriores en 1928 y 1958– las facultades de programación de las actividades de la APF en su conjunto, con las de determinación de los recursos presupuestales que dichos programas requieren para su implementación. En esta misma etapa de reforma, se pueden destacar tres disposiciones fundamentales en la acción gubernamental: la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley de Deuda Pública, cuyas iniciativas fueron enviadas al inicio del mandato del Presidente López Portillo.

**Fuente:** Adaptado de José Juan Sánchez (1998a).

de las acciones de gobierno, ya que los informes que se elaboraban en esta etapa correspondían a un acopio de datos y reportes positivos, sin ninguna metodología establecida. En este sentido se destaca la visión de E.U.A. en el marco de la gran depresión durante la década de los 30's,<sup>34</sup> ya que el

34 La Gran Depresión fue una profunda recesión económica mundial que empezó a principios de 1929 y terminó en diferentes momentos de los años 30 o principios de los 40, según el país. Fue la mayor y más importante depresión económica de la historia moderna y se utiliza en el siglo 21 como punto de referencia sobre lo que podría ser una futura caída de la economía mundial. La Gran Depresión se originó en los Estados Unidos.

Estado americano dio prioridad al diseño, implementación y evaluación de sus políticas; lo cual deja en claro la visión a largo plazo de dicha nación contemplando la vinculación académica en sus planteamientos de gobierno y sobre todo, el objetivo principal de mejorar la gobernabilidad prevaleciente mediante políticas públicas generadoras de valor.

Como parte de los antecedentes en México, se puede destacar en 1932 la creación de la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto adherida a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); la cual, fue facultada para llevar a cabo estudios de organización administrativa y la coordinación de actividades y procedimientos. Esta oficina tenía como principal misión el lograr la máxima eficiencia en lo que respecta a los servicios públicos (Carmarena, 1977). Cabe aclarar que las principales actividades que esta oficina realizó fueron recomendaciones a las distintas dependencias en un ámbito meramente administrativo; es decir, en cuanto a sus funciones y responsabilidades. En el tema de evaluación no tuvo ninguna relevancia.<sup>35</sup>

Años después, se crearon dentro del organigrama gubernamental comisiones de eficiencia interna (1935-1939) e intersecretarial (1943), buscando como principal objetivo el mejoramiento de la AP, a fin de suprimir servicios no indispensables; mejorar el rendimiento del personal; hacer más expeditos los trámites con el menor costo posible, y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos (Carrillo, 1980). Se puede retomar que la temática de evaluación de la gestión pública aparece en la vida gubernamental mexicana, pero como una forma de seguimiento y control en cuanto al cumplimiento de recomendaciones en materia administrativa realizadas por estos organismos, mas no se contempló un enfoque de evaluación con una visión de medir el impacto real de las acciones gubernamentales. (Véase Cuadro 8).

Es de puntualizar del cuadro anterior la manera en que E.U.A. definió sus políticas de Estado para mejorar la gobernabilidad existente en su nación. En este contexto, se observa la visión social en el sentido de partir de un diagnóstico integral de la situación prevaleciente, para posteriormente ini-

35 En cuanto al federalismo mexicano, puede destacarse en 1928 y 1932 las primeras convenciones fiscales que trataron de generar reformas constitucionales que definieran claramente las facultades de los tres niveles de gobierno. A partir de 1947, con la tercera y última Convención Fiscal Nacional, se optó por un esquema de coordinación fiscal entre Federación y estados –en donde estos últimos– renunciaron a cobrar impuestos para que el Gobierno Federal los cobrara a cambio de una participación en la recaudación. En este marco, se puede concluir que las primeras gestiones de los tres órdenes de gobierno fueron enfocadas a un aspecto meramente económico y fiscal. Véase Arellano (1996).

ciar con un diseño correcto de políticas públicas totalmente focalizadas y evaluadas. De esta manera permite comparar la ausencia de estos mecanismos en México, ya que permanecía una cultura de administración apegada a las normas, sin enfoque social y sin contemplar a la academia como una forma de mejorar el desempeño público.

### **Cuadro 8** **DIFERENCIAS DE ENFOQUE DE EVALUACIÓN ENTRE** **MÉXICO Y E.U.A. DURANTE LA DÉCADA 1930**

<b>E.U.A.</b>	<b>México</b>
Diagnóstico integral.	Diagnóstico parcial.
Vinculación científica.	Desvinculación académica.
Definición precisa de prioridades.	Escasa focalización de demandas sociales.
Alta prioridad al diseño de políticas públicas.	Deficiente diseño e implementación de políticas.
Evaluación del desempeño prioritaria.	Ausencia de evaluación con enfoque social.

**Fuente:** Elaboración propia.

La complejidad del aparato público con el que se desenvolvía la AP mexicana obligó a que en 1947, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, contemplara el establecimiento de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con el fin de centralizar aspectos comunes del haber administrativo. Esta recién creada Secretaría, fungía como apoyo administrativo para las diversas organizaciones de la AP, brindando asesorías e informes del funcionamiento de las mismas; función, que se asimila a los organismos que anteriormente funcionaban en la APF.

En 1958, la Ley de Secretarías define el establecimiento de la Secretaría de la Presidencia, entidad encargada específicamente de auxiliar al Ejecutivo en lo referente a la programación, control y evaluación del desarrollo económico y social, así como la programación del gasto público y la coordinación de los programas de inversión de los diversos órganos de la APF (Camarena, 1977). Cabe mencionar, que la Secretaría de la Presidencia, es el mayor antecedente de organizaciones públicas en México, enfocadas a la evaluación gubernamental de las dependencias y entidades; sin embargo, dichas evaluaciones eran específicamente para conocer los avances o retrocesos en cuanto al desarrollo económico y social se refiere. Las eva-

luaciones realizadas no profundizaban en el impacto que cada política gubernamental ejercía; además, no contemplaban dentro de las evaluaciones mecanismos de medición (indicadores) que los pudieran apoyar para una correcta evaluación de resultados.<sup>36</sup>

El punto de partida de la reforma administrativa en México, se puede ubicar en la Comisión de Administración Pública (CAP), fundada por el Presidente Gustavo Díaz Ordaz en 1965 y presidida por el siguiente Presidente de México, José López Portillo (Camarena, 1977). Esta comisión habría de encargarse de dictaminar la más adecuada estructura de la AP y las modificaciones que deberían hacerse en su organización (Lozano, 1977). Esta comisión tenía como principal misión el coordinar la acción y el proceso de desarrollo nacional e introducir la modernización tecnológica en el aparato administrativo del Estado.

En los primeros dos años de actividad, la Comisión se abocó a analizar la situación administrativa prevaleciente en la APF, emitiendo un diagnóstico, así como las respectivas recomendaciones en el documento titulado: *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*.<sup>37</sup> Entrada la década de los setenta, según el diagnóstico de la CAP, “la administración se hallaba estructurada de manera incongruente respecto a la distribución de funciones, ya que se encontraban descoordinadas, duplicadas, con deficientes canales de comunicación y la dispersión de actividades vinculadas a la infraestructura, particularmente a la construcción de obras” (Pardo, 1992: 117).

La complejidad con la que se había estructurado y manejado la APF durante la fase post revolucionaria, provocó, no sólo la reiterada ineficiencia y falta de responsabilidad y atención a los ciudadanos, sino que hizo casi imposible implantar mecanismos de seguimiento y control. Ante este resultado, la CAP recomendó en su informe que cada una de las secretarías y departamentos de Estado, incluyeran dentro de su estructura organizacio-

36 En este mismo periodo, la APF mantuvo como característica principal la excesiva reglamentación y regulación, así como el crecimiento de una red burocrática compleja, contradictoria y desordenada que imposibilitó la puesta en práctica de políticas públicas con participación ciudadana; a la vez, que impidió la continuidad de proyectos. Véase Camarena (1977).

37 Dicho documento planteó que, en términos generales, los problemas de una reforma administrativa en el seno del Poder Ejecutivo Federal podrían dividirse en dos grandes campos: las macro administrativas y las micro administrativas. Las primeras, tendrían que ver con la estructura, los procedimientos y la coordinación de las dependencias del Poder Ejecutivo consideradas en su conjunto, de manera que cada secretaría y departamento de Estado, organismo descentralizado y empresa de participación estatal, formara parte del cuerpo administrativo del Gobierno Federal. En tanto que en el nivel micro administrativo, el todo estaría constituido por cada institución en particular. Véase Lozano (1977).

nal a una *Unidad de Organización y Métodos (UOM)*; la cual, tuviera la responsabilidad de estudiar, analizar y planear la actividad administrativa de la dependencia (Camarena, 1977), también sugería que la misma comisión fuera el órgano normativo de tales unidades.<sup>38</sup>

Ante este hecho, en 1971 se institucionaliza este proceso de reforma administrativa en México.<sup>39</sup> Por lo tanto, se crean y fortalecen las UOM del Sector Público; esto, en el documento expedido por la Secretaría de la Presidencia en 1973, *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*. En dicho documento, se le da gran importancia al papel que le corresponde desempeñar a las unidades citadas. No fue sino hasta el tercer acuerdo presidencial, expedido el 5 de abril de 1974, que se incidió directamente en la operación de las UOM. En este acuerdo se estableció, que corresponde a la Secretaría de la Presidencia llevar a cabo visitas periódicas de evaluación, así como elaborar los diagnósticos necesarios para la mejora institucional de la APF (Camarena, 1977). Cabe mencionar que dichas evaluaciones estaban totalmente enfocadas a verificar el grado de cumplimiento de la reforma administrativa, en cuanto a modificaciones organizacionales, estructurales y de las propias funciones de cada dependencia o entidad. Por lo tanto, en esta etapa administrativa de México aún no se refleja la visión de conocer el impacto real de cada política.

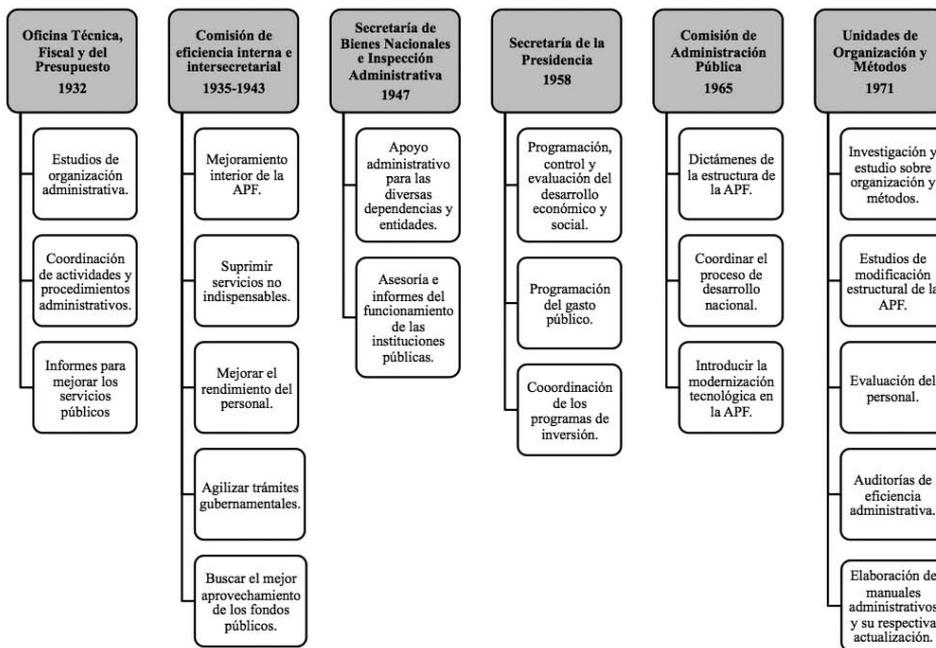
Se puede observar que la visión en estos años de la AP mexicana era normativa, lo cual no justifica tal enfoque. En esta vertiente se presentó la experiencia de E.U.A. y su visión para fortalecer al Estado, mediante el adecuado diseño y evaluación de sus políticas públicas, que en este sentido,

38 Cabe hacer mención que las Unidades de Organización y Métodos (UOM) dentro de las dependencias federales se iniciaron a finales de los años 40, naciendo con el objetivo de lograr una mayor eficiencia dentro de las actividades que desempeñaban las mismas; entre ellas podemos mencionar las siguientes: Secretaría de Patrimonio Nacional (1947), Banco de México S. A. (1954), Secretaría de Industria y Comercio (1959), ISSSTE (1964), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (1965), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1965), Secretaría de Gobernación (1966), Secretaría de Recursos Hidráulicos (1967), UNAM (1966), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1968), Instituto Mexicano del Petróleo (1968) y Banco Nacional de Comercio Exterior S. A. (1969). Para conocer al detalle el inicio y desarrollo de estos organismos, véase el artículo de Francisco Camarena (1977), "Las unidades de organización y métodos en el proceso de reforma en México", en *Revista de Administración Pública* del INAP, el cual describe de manera específica a estas unidades desde su nacimiento y la manera en que se desarrollaron hasta su institucionalización en 1971.

39 El acuerdo presidencial del 27 de enero de 1971, dispone que las secretarías y departamentos de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal del Ejecutivo Federal, deberán realizar los actos que legalmente procedan para que se establezcan las Unidades de Organización y Métodos. Un segundo acuerdo presidencial, expedido el 13 de marzo de 1973 determinó que los titulares de las diversas instituciones públicas, deberán dar la importancia y atención al Programa de Reforma Administrativa; así mismo, asesorarse directamente por las UOM de su institución con el fin de lograr una adecuada coordinación de las medidas que se establezcan para el sector público en su conjunto. Véase Camarera (1977).

hacen notar que el Estado mexicano ha quedado limitado en sus acciones de gobierno, destacando, la escasa voluntad del servidor público de servir a la nación y más aún, la escasa visión gerencial para contemplar al conocimiento científico dentro de las decisiones gubernamentales.

### Cuadro 9 **ORGANISMOS EN MATERIA DE REFORMA ADMINISTRATIVA (1940-1976)**



**Fuente: Elaboración propia.**

Como se define en el cuadro anterior, los distintos organismos creados durante las reformas administrativas de 1940-1976 estuvieron enfocados en un aspecto administrativo y de seguimiento a los distintos cambios organizacionales que se ejercían en cada periodo. Básicamente, tenían la finalidad de dar cumplimiento a los distintos ordenamientos jurídicos en cuanto a modificaciones estructurales y funcionales, así mismo, el asesorar a las distintas dependencias y entidades en el mejoramiento de su administración en general, a diferencia del contexto americano, que dio prioridad al diseño, implementación y evaluación de sus políticas implantadas (véase Cuadro 9). Se puede destacar a la Secretaría de la Presidencia como el úni-

co organismo de este periodo que se acercó un poco más al aspecto de la evaluación de la gestión pública, aclarando, que la labor de la mencionada secretaría se enfocó a la medición del desarrollo económico y social en un aspecto cuantitativo, por lo tanto, no generó ningún mecanismo para conocer el impacto y creación de valor en dichas evaluaciones.

En resumen, los avances de reforma administrativa durante esta etapa fueron micro administrativas (Vilchis, 1977). Es decir, se dieron en la organización y en el funcionamiento de cada dependencia en particular; mas no se contempló la visión por conocer el grado de satisfacción de las acciones gubernamentales por medio de mecanismos eficaces de evaluación. En términos generales, la evolución de la APF durante estos años, principalmente a partir de los años 40, se caracterizó por la creación acelerada y anárquica de organismos; hasta cierto punto se puede considerar a la APF de este periodo como un esquema organizacional que crecía, sin previo análisis, para solucionar determinados problemas agudos y urgentes (gestión reactiva no preventiva) o bien, por disposiciones políticas. En cualquiera de los casos, dicho crecimiento adoleció de una adecuada y suficiente programación y congruencia, con lo cual al paso del tiempo se fueron generando superposición de acciones y duplicidad de funciones y responsabilidades sin generar un mayor desarrollo en la nación.

En el marco del federalismo en México, se refleja el escaso interés por parte del Gobierno Federal en fortalecer la gestión y la capacidad de los gobiernos subnacionales. Lo destacable en este periodo dentro de un contexto municipal, se puede reflejar en el inicio de la relación intergubernamental (RIG) que se tuvo entre el gobierno central y las entidades federativas, pero, enfocadas concretamente en un aspecto económico y fiscal. Sin embargo, dicha RIG padeció de mecanismos para definir prioridades locales, lo cual forma parte de la responsabilidad del propio municipio y de su visión por fortalecerlo. En este sentido se plantea una corresponsabilidad federación, estados y municipios en busca de una mayor gobernabilidad en México.

## **2.2. Gobierno del Presidente José López Portillo (1976-1982).**

La coyuntura del cambio de gobierno para el periodo 1976-1982, fue aprovechada plenamente por el entonces Presidente José López Portillo, al presentar al H. Congreso de la Unión el 1º. de diciembre de 1976 el proyecto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF),<sup>40</sup> el

40 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal buscó simplificar las estructuras y precisar las responsabilidades que competen a las dependencias directas del Ejecutivo, eliminando gran parte de duplicidades y superposición de funciones que contenía la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

cual fue aprobado por unanimidad el día 22 del mismo mes y publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* 7 días después (Vilchis, 1977).

Se destaca en esta Ley, las bases de organización de la APF y ordena las políticas generales de su funcionamiento, con el objeto de aprovechar racionalmente los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuenta.<sup>41</sup> Así mismo, cada dependencia inicia con la creación de su reglamento interior (Vilchis, 1977). De esta manera y con los instrumentos jurídicos señalados, el Presidente de la República buscó una organización de su aparato administrativo a fin de eliminar duplicidades en algunas de sus áreas, precisar responsabilidades y simplificar estructuras y sistemas para que esté en posibilidad de cumplir eficientemente sus atribuciones.

La raíz de la reforma administrativa se estableció en cinco objetivos globales, concretando el compromiso que en materia de reforma administrativa adquirió el Presidente José López Portillo al inicio de su mandato. A partir de estos cinco objetivos globales se derivan los objetivos específicos y las metas que se propusieron ir alcanzando a lo largo del sexenio. En términos de Carrillo (1977) los objetivos fueron los siguientes:

- Organizar al gobierno para organizar al país;
- Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno;
- Sistematizar la administración y el desarrollo del personal público federal;
- Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México,<sup>42</sup> y
- Mejorar la administración de justicia.

41 Dentro de esta Ley se hace notar una clara división entre la administración pública centralizada, integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y de la administración pública paraestatal, formada por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y fideicomisos.

42 Al comenzar la década de los ochenta, el interés en el federalismo mexicano aumentó debido a los procesos concurrentes de descentralización de funciones y la transición continua hacia un sistema democrático. Tras la crisis del Estado interventor, con el proceso de modernización administrativa se inició una reestructuración gubernamental que implicó cambios constitucionales de importancia en el ámbito del federalismo mexicano, como es el caso de las reformas al Artículo 25 constitucional, mismo que en síntesis le asignó al Estado (central) funciones de dirección y coordinación en el desarrollo regional, así como la regulación, protección y promoción de todas las actividades económicas que involucrasen el interés público. Por su parte, una modificación en el Artículo 26 constitucional otorgó a los estados la posibilidad de participar en la formulación del Programa Nacional de Desarrollo. Durante el mismo periodo en el ámbito fiscal se implantó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el cual sustituyó el establecido en 1953. Dicho sistema instituyó un mecanismo de ingresos compartidos por la Federación, los estados y los municipios, así como de responsabilidades concurrentes en la administración, organización y ejecución de programas. Por lo que respecta a la esfera de la planeación y programación, en este periodo también se fortalecieron los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) implantándose como las únicas instancias de coordinación de acciones entre la federación, los estados y los municipios. Véase Arellano (1996).

Basados en lo anterior, se destacan puntos importantes para el desarrollo de la nación. Sin embargo, quedan ausentes como objetivos de reforma, la visión y el planteamiento estratégico, en los términos de visualizar en cada acción de gobierno la perspectiva de largo plazo y la búsqueda del desarrollo. Por lo tanto, dichos objetivos se limitaron en aspectos organizacionales de la APF y no en aspectos de coyuntura nacional (diseño de políticas públicas, gestión y evaluación transversal).

En relación al primer objetivo global, era necesario programar las acciones de reforma de la APF, con miras a que se constituyeran en un proceso institucional permanente, articulado y participativo que, dentro de un marco global de congruencia, corresponsabilizara a los titulares de las dependencias centrales y de las entidades paraestatales de los proyectos específicos que le corresponden; además, que permitiera al titular del Ejecutivo la programación global y la evaluación permanente de los resultados obtenidos (Carrillo, 1977). En este sentido, puede apreciarse que en este periodo inicia la visión de evaluar con base en resultados las principales acciones gubernamentales. Sin embargo, se tomó el concepto de *evaluación de resultados*, como el grado de cumplimiento que las dependencias y entidades lograban con base en los proyectos específicos que cada ente público tenía previsto ejecutar, mas no se consideró el impacto social de dichas acciones gubernamentales. Es decir, de igual forma que en el periodo anterior, no se consideraron mecanismos para medir resultados en la sociedad mexicana.

Para el logro del primer objetivo de reforma, Carrillo (1978) establece que se requería iniciar con diversas tareas e instrumentos legales dentro de la APF que previeran el cumplimiento de los siguientes propósitos:

- Simplificar estructuras y precisar responsabilidades a las dependencias centralizadas;
- Evitar duplicaciones;
- Regularizar las dependencias cuya organización resultaba discutible desde el punto de vista del derecho administrativo;
- Racionalizar al máximo las concurrencias y equilibrar funciones;
- Instituir que el gasto público se presupueste con base en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y propiciar la oportuna evaluación de resultados;
- Promover la eficiencia y honestidad en la ejecución de tareas gubernamentales;
- Permitir al titular del Ejecutivo convocar a reuniones de secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos por sectores, para definir o evaluar las políticas del Gobierno Federal;
- Establecer la organización sectorial, para efectos de coordinación programática, y

- Adscribir la coordinación de los programas de reforma administrativa y de evaluación de resultados de la administración pública federal en su conjunto, directamente bajo la responsabilidad del Presidente de la República.

Con base en lo anterior, dentro de estos objetivos se incluía como punto importante la planeación, programación y evaluación por resultados. Es de destacarse, que en este periodo presidencial, nacen los presupuestos por programas en el sector público;<sup>43</sup> con la idea era generar que cada acción de la AP tuviera la posibilidad de ser medida, cuantificada y por supuesto, evaluada. Si bien, se inició con la visión de monitorear el cumplimiento de acciones de cada dependencia y entidad de la APF, el término evaluación por resultados utilizado en esta etapa pública se enfocó al resultado que cada organismo público tenía en cuestión al cumplimiento de metas y acciones, mas no al impacto que cada programa y política ejercía en la sociedad mexicana. Se puede definir que en la práctica, la AP continuó ejerciéndose de manera tradicional, normativa y sin prioridades para el desarrollo de la nación.

Por otra parte, quedaron debidamente integrados como mecanismos fundamentales de reforma administrativa en las dependencias y entidades los siguientes órganos (Carrillo, 1978):

- Las comisiones internas de administración y programación, –como mecanismos de participación y de asesoría para la toma de decisiones–;
- Las Unidades de Organización y Métodos;
- Las Unidades de Programación;
- Las Unidades de Presupuesto;
- Las Unidades de Informática y Estadística;
- Las Unidades o Enlaces de Evaluación, y
- Las Unidades de Orientación, Información y Quejas.

Estas unidades además de sus funciones propias, tenían como propósito fundamental promover el eficiente establecimiento de los sistemas de su

43 Hasta mediados de los años setenta, el presupuesto federal se elaboró con base en la técnica presupuestal del siglo xx, sustentada en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, vigente desde 1935, en dónde lo importante era asignar recursos de acuerdo al objeto específico del gasto. En 1965 se integraron en un solo documento presupuestal los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, junto con el presupuesto del Gobierno Federal, lo que permitió un mayor control del gasto público. Véase Chapoy (2003).

competencia y trabajar coordinadamente con las unidades similares de otras dependencias a través de los respectivos Comités Técnicos Consultivos.<sup>44</sup>

En lo que respecta a la primera etapa de la reforma administrativa,<sup>45</sup> se ve reflejado el interés de contar dentro de las instituciones de gobierno con áreas de programación y evaluación; así mismo, el que estas áreas internas de las dependencias mantengan vinculación con otras organizaciones centrales (comités técnicos consultivos), de esta manera, lograr que las dependencias formulen, ejecuten y puedan evaluar sus resultados. El hecho está en que estas mismas áreas internas (programación y evaluación) fungían como simples áreas de apoyo administrativo, mas no con responsabilidades de vigilancia, monitoreo y en su caso, verificar el impacto de los programas.

En cumplimiento del segundo objetivo global de la reforma de este periodo, el de adoptar la programación como instrumento fundamental del gobierno, exigía establecer sistemas y procedimientos administrativos que permitieran formular los planes sectoriales y regionales de desarrollo económico y social con la participación, en su caso, de los grupos sociales interesados.<sup>46</sup> No fue hasta enero de 1977, que se dieron los primeros pa-

44 Por lo que se refiere a los mecanismos participativos, muchos de ellos creados anteriormente, se restablecieron después de haber permanecido inactivos durante algunos años. Algunos siguieron funcionando sin interrupción y otros más fueron creados ese año. Los que más destacan son los siguientes: el Consejo de Comunicación Social, diversos Comités Técnico Consultivos, sobresaliendo el de Directores de Prensa y Relaciones Públicas, el de Unidades de Organización y Métodos, Directores Jurídicos de la Administración Pública Centralizada, el de Recursos Humanos, Unidades de Capacitación, Unidades de Informática, de Publicaciones Oficiales, Orientación, información y quejas y el Comité Técnico Consultivo de Archivos Administrativos e Históricos. Es importante destacar que no se crearon los comités técnicos consultivos de evaluación; por lo tanto, esta acción organizacional da por entendido que la temática de evaluación no era de importancia para el Estado. Sin embargo, dentro de cada organización pública existía una unidad o enlace de evaluación, que si bien pudo ser útil para cada dependencia y entidad, la función principal de dichas unidades fueron enfocadas en un aspecto de apoyo administrativo. Véase Carrillo (1978).

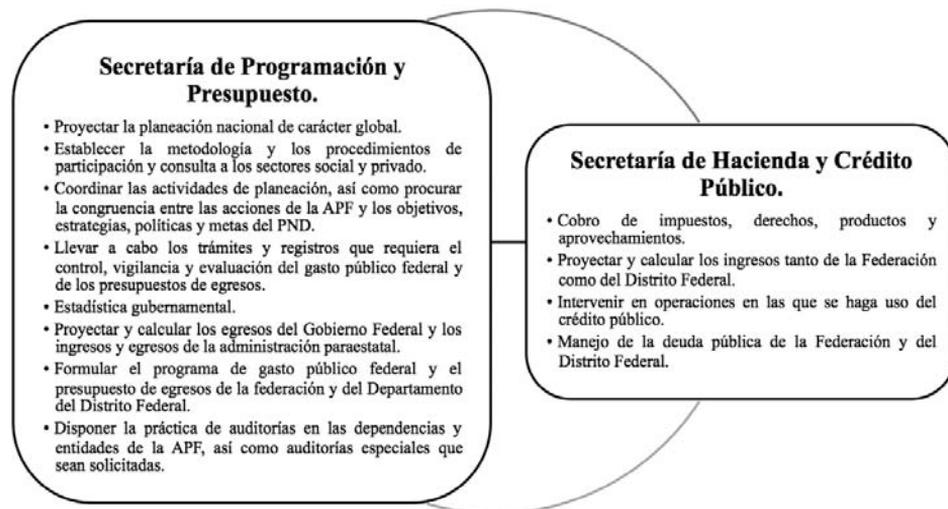
45 Con base en Carrillo (1977), se establecieron dos etapas dentro del primer objetivo global de la mencionada reforma. En la segunda etapa denominada (sectorización), a través de la nueva Ley (artículos 50 y 51) el Ejecutivo se propuso constituir a las dependencias centralizadas en unidades de responsabilidad sectorial, facultándolas para orientar y conducir la planeación, coordinación, control y evaluación de la operación y el gasto de las entidades paraestatales que para tal efecto se agrupan en su sector de competencia (Carrillo, 1977). Así mismo, establecer mecanismos de coordinación que garanticen a nivel global, (intersectorial), la congruencia de las actividades de la APF por medio de programas que permitan la fijación de políticas y su evaluación. En este sentido, en esta etapa de reforma administrativa deja en claro la visión de que las dependencias centrales dirigieran el buen camino de las empresas paraestatales, por lo tanto, se le encomienda su respectivo control y evaluación. Cabe aclarar que dicha evaluación se enfocó en que las dependencias centrales vigilaran el cumplimiento de las acciones integradas dentro de los programas sectoriales de su competencia.

46 En lo referente a la planeación sectorial (que es congruente con la reorganización sectorial del Gobierno Federal en esta etapa), se incorporaron planes correspondientes a los sectores agropecuarios, pesqueros, industrial, desarrollo urbano, turismo y de ciencia y tecnología; así como el Programa Nacional de Empleo, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Programa Nacional de Vivienda. Otros sectores mostraron avances significativos en la elaboración de sus planes, como el de educación, el de salud y el de comercio. De esta manera fue que se inicia con un proceso de planeación, partiendo con lo que respecta a la planeación sectorial. Véase Carrillo (1978).

Los destinados a definir y precisar objetivos institucionales y sectoriales; deslindando las principales funciones de regulación y apoyo global, antes dispersas, a la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).<sup>47</sup> Como consecuencia, se integraron bajo una sola organización la planeación, programación, contabilidad, estadística, presupuestación, control y evaluación del gasto público (Carrillo, 1978).

Dentro de este periodo se presentaron diversos problemas derivados de la pugna entre la SHCP y la SPP, de esta manera, se impedía una correcta gestión intergubernamental en cuanto a la planeación-programación y el ejercicio del gasto público.

**Figura 1**  
**COMPARATIVO DE FUNCIONES DE SHCP-SPP (1976-1982)**



**Fuente: Elaboración propia.**

Es totalmente notorio que uno de los principales obstáculos tradicionales a la buena marcha de una administración moderna, era la adscripción de la función programadora (SPP) y de la función presupuestal (SHCP) en distintas dependencias; lo cual ocasionaba complicaciones y falta de coordinación. Así mismo, la visión de auditar el gasto público y no de evaluar el

47 La que fue la Secretaría de la Presidencia en el periodo anterior, se transformó en la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).

impacto que generaba cada acción de la APF. En el ámbito de la estructura interna de la SPP, se contaba con un Subsecretario de Evaluación encargado de verificar y controlar los resultados gubernamentales, disponiendo dentro de su estructura organizacional con sólo una Dirección General.<sup>48</sup> Esta dirección buscó ser un apoyo para la estructura organizacional de la APF, identificando y corrigiendo errores y fallas, o bien, replanteando estrategias. Es importante destacar que la Subsecretaría de Evaluación enfrentó problemas con la Coordinación General de Estudios Administrativos y la Coordinación del Sistema Nacional de Evaluación de la Presidencia;<sup>49</sup> en consecuencia, decayeron sus esfuerzos (Mejía, 2005). Dentro de la recién creada SPP, se formuló un sistema nacional de información para sustentar la toma de decisiones en un ámbito de responsabilidad compartida, que permitiera contar con dicha información de manera suficiente, confiable y oportuna para planear, controlar y evaluar las acciones públicas. A ello obedece la integración de las funciones globales relacionadas con la informática y la estadística en el Sistema Nacional de Información. Este sistema fungió más que nada como recopilador de datos y estadística de las diversas instituciones públicas, más que como una fuente de información para la toma de decisiones.

En materia de evaluación, aprovechando la nueva estructura organizacional y funcional, el Presidente López Portillo instruyó a que cada dependencia hiciera anualmente una autoevaluación de sus programas sustantivos y de sus reformas institucionales. Así mismo, que fueran expuestas ante él, quien acostumbraba invitar a los coordinadores generales del Sistema Nacional de Evaluación y de Estudios Administrativos, para que después, se analizara a cada dependencia y se plantearan en términos globales, sus apreciaciones sobre los avances y los problemas genéricos de la AP durante su periodo. Básicamente, este sistema de evaluación interna trabajaba con un acopio de información que se tomaba de cada dependencia, se daban a conocer las fallas y los errores de las mismas, no teniendo ninguna visión en cuanto al impacto que generaban en la nación (Carrillo, 1977). Pero no sólo los aspectos estructurales fueron objeto de reformas, sino también los

48 Cabe destacar que a pesar de que en este periodo había un solo responsable de la evaluación de la gestión pública, no existió propiamente un sistema de evaluación consolidado ni mucho menos con una metodología establecida.

49 Con la nueva LOAPF, se incluyeron como órganos internos dentro de la Presidencia a 5 unidades administrativas de apoyo técnico, siendo éstas la Unidad de Asuntos Jurídicos, la Dirección General de Información y Relaciones Públicas, (que se incorporó con funciones que realizaba la anterior Secretaría de la Presidencia), la Coordinación General de Estudios Administrativos (quien recibió funciones que tenía la anterior Secretaría de Patrimonio Nacional y la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y por último, la Coordinación del Sistema Nacional de Evaluación.

aspectos funcionales que se han modernizado apoyándose en la nueva Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Gobierno Federal,<sup>50</sup> en la Ley General de Deuda Pública, la Ley de Fiscalización del Gasto Público y en diversos acuerdos presidenciales.<sup>51</sup> Así mismo, se fortaleció el órgano técnico de revisión de cuentas al aprobarse en 1978, los decretos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda,<sup>52</sup> donde se fortalece a este órgano de fiscalización dependiente del Congreso de la Unión (Carrillo, 1978).

Se implantan, en base a esta nueva legislación, sistemas y procedimientos administrativos, tendientes a formular el programa de gasto público, basado en presupuestos que se apoyen en programas, que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y permitan su permanente evaluación de resultados.<sup>53</sup>

Durante el gobierno del Presidente López Portillo se hizo el esfuerzo de generar un plan de desarrollo nacional, conocido como Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (PGD). Este documento estaba compuesto por tres partes: 1) económica; 2) social, y 3) política. En las que contemplaban cuatro objetivos fundamentales:

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México;
- Proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar;
- Promover un crecimiento económico, sostenido y eficiente, y
- Mejorar la distribución del ingreso.

Estos cuatro objetivos se iban a lograr mediante la aplicación de 22 políticas básicas, que en lo fundamental hacían referencia a fortalecer al Estado; reforzar a la empresa pública; utilizar el petróleo como palanca de desarrollo, y destinar mayores recursos para la población más desfavorecida.<sup>54</sup> Cabe aclarar que dicho plan de gobierno no contempló ningún sistema de

50 Este nuevo ordenamiento jurídico prescribe la ordenación de las acciones públicas conforme a presupuestos por programas y con base en la contabilidad de costos.

51 Debido a la importancia del crédito interno y externo para el financiamiento del desarrollo nacional, se fortaleció, en la propia Ley Orgánica y en la de Deuda Pública, las tareas normativas de vigilancia y controles globales del sector financiero, responsabilizando a la SHCP para dicha labor. En este sentido se puede observar un aspecto de vigilancia y monitoreo en un contexto financiero.

52 Este órgano tiene antecedentes desde la Colonia y se orienta más a un análisis del gasto. Se substituyó a partir de 1999 por la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

53 En la elaboración del Presupuesto de Egresos de 1978 se instrumentó un proceso de programación presupuestal destinado a definir objetivos, metas y unidades responsables de la ejecución de los programas de acción gubernamental, así como la evaluación de sus resultados (cumplimiento de metas).

54 Un dato importante es que el PGD fue elaborado en la Secretaría de Programación y Presupuesto dirigida por Miguel de la Madrid Hurtado, quien a la postre habría de ser el Presidente.

medición de cada política. Por lo tanto, sólo se definieron dentro del PGD acciones a seguir por parte de las distintas instituciones, mas no la manera de medir su impacto en la nación. Este documento sería el primer antecedente en materia de planeación gubernamental que se presentó en México; sin embargo, padeció de una visión integral y estratégica para el desarrollo de la nación, una prueba de ello es la manera en que se gestionó en esta etapa la política del petróleo.<sup>55</sup>

## Figura 2 IMPORTANCIA DE UNA EFICAZ POLÍTICA PÚBLICA Y DE EVALUACIÓN INTEGRAL CON BASE EN EL PETRÓLEO



**Fuente:** Elaboración propia.

A manera de resumen, con todas estas modificaciones se destaca el esfuerzo más radical de reforma administrativa que registra la historia de México. Se puede afirmar que en los antecedentes de nuestro país, no se tiene noticia de una reforma que hubiera implicado modificaciones a 17 de 19 dependencias centrales que recibieron o transfirieron funciones; es decir, que incidió en el 90% de las dependencias centrales (Carrillo, 1977). A ello hay que agregar la modificación propuesta por el Senado a fin de que sólo el Congreso pueda mediante una Ley determinar la creación de los departamentos administrativos.

55 Rafael Decelis Contreras, Premio Nacional de Química en 2001 y Leticia Armenta Fraire, directora del Centro de Análisis Económico del Instituto Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, explican que México tuvo la oportunidad de alcanzar un liderazgo internacional y un desarrollo económico-social. Decelis Contreras menciona que a finales de los años 70 México estaba en el quinto sitio mundial en petroquímica, pero en la década siguiente se prefirió apostar a la exportación “y ahora no figura ni en los primeros 60 lugares en el rubro”. Armenta Fraire considera que se marginó “una de las acciones más rentables que puede lograr un país con recursos petroleros”. Véase *El Universal* (2009c).

Si bien, las modificaciones estructurales de la APF fueron importantes, ya que se definieron institucionalmente la funcionalidad, responsabilidad y estructura de cada institución pública, prevaleció un enfoque de AP tradicional, no estratégico; por lo tanto, no se brindó la importancia a mecanismos de evaluación, a pesar que desde 1973, se creó el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial (GEI) antes conocido con el nombre de Departamento de Evaluación de Operaciones. Este organismo ha apoyado los esfuerzos de los gobiernos para fortalecer sus sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) y sus capacidades institucionales (Banco Mundial, 2007). Así mismo, se iniciaba la cultura de evaluación en otros países, como ejemplo: Australia en 1980.<sup>56</sup>

Por lo tanto, se puede confirmar que en este periodo no se tuvo la visión de mejorar el trabajo gubernamental con herramientas de evaluación; concluyendo, que esta etapa pública mexicana se caracterizó por la falta de voluntad y visión política de incrementar las capacidades institucionales del Estado, a pesar de que ya existían referencias en estas temáticas y las experiencias de otros países. En este sentido, se perdió una oportunidad para implementar una AP estratégica, orientada a resultados (véase figura anterior) y que de esta manera, México se posicionara entre las primeras potencias mundiales.

### **2.3. Periodo gubernamental de Miguel de la Madrid (1982-1988).**

La llegada del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), se dio en un contexto de crisis profunda dentro del país, con una inflación de alto nivel; caída del tipo de cambio monetario, y falta de recursos. El descontrol y descontento llevaron a una serie de acciones urgentes, entre las cuales, una línea del proyecto del gobierno fue la renovación moral (Mejía, 2005). En este marco, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), con funciones normativas para las actividades de control y evaluación, además de ser responsable de ejercer la fiscalización, el control y la evaluación del gasto público. Su aparición llevó a la extin-

56 A finales de la década de los 80's, el gobierno de Australia creó un sistema de evaluación para todo el ámbito público, dirigido por el Departamento de Finanzas (DdF). Se solicitó a todos los ministerios que evaluaran cada uno de sus programas cada tres o cinco años. También se les pidió preparar planes de evaluación de portafolio que detallaran las evaluaciones programadas durante los siguientes tres años e indicaran los programas que serían evaluados, los temas por cubrir en cada evaluación y los métodos de evaluación por utilizarse. Las evaluaciones se llevaron a cabo por los mismos ministerios, pero el DdF y otras dependencias centrales las supervisaron. Como resultado de ello, el número de evaluaciones realizadas se incrementó rápidamente y, hacia mediados de los años 1990, alrededor de 160 de estas evaluaciones estaban en progreso. El DdF estimó que, para 1994, casi 80% de las nuevas propuestas de gastos se basaban en hallazgos de evaluación, generalmente en un nivel bastante significativo. Véase Banco Mundial (2007).

ción de la Coordinación de Evaluación de la Presidencia. Ante esta medida organizacional en la APF, la SPP dejó de lado en gran parte los procesos de planeación y evaluación que en el anterior periodo tenía, para encargarse de los programas de estabilización, del saneamiento de las finanzas públicas y el control del gasto.<sup>57</sup> Lo cual es producto de una deficiente gestión, diseño inapropiado de políticas públicas y su desarticulación con mecanismos de evaluación que prevalecía en la APF.

### **Cuadro 10** **COMPARATIVOS DE GESTIÓN ESTRATÉGICA ANTE LA** **CRISIS MÉXICO-USA (1976-1988)**

<b>U.S.A.</b>	<b>México</b>
Diagnósticos integrales.	Diagnósticos parciales.
Voluntad política.	Escasa voluntad política para promover cambios.
Construcción eficaz de políticas públicas.	Políticas públicas deficientes.
Evaluación, seguimiento y rediseño de políticas.	Monitoreo del ejercicio de recursos públicos.
Prioridad en la búsqueda de valor público.	Ausencia de valor público.
Institucionalización de modelos anticorrupción.	Deficientes controles anticorrupción.
Visión estratégica y para el desarrollo.	Visión tradicional de la AP.
Participación continua de la academia.	Escasa participación académica.

**Fuente: Elaboración propia.**

57 En la distribución de competencias, en la modificación a la Ley Orgánica de la APF, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1982, en su artículo, 32, fracción XIV, faculta a la SPP para establecer la política de las directrices que apruebe el Presidente de la República para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional, que orienten a los Secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo, en la determinación y ejecución de las acciones que autoricen en el ámbito de su competencia. Por su parte, a la SECOGEF, en virtud de atender a la vigilancia y eficiencia en la gestión pública, en su artículo 32 bis, fracción I, la faculta para planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental y en las fracciones XVI y XVII, para atender las diversas quejas de los particulares y cuidar del desempeño honesto y responsable de los servidores públicos, respectivamente. Por lo tanto, las funciones de evaluación de gestión que anteriormente tenía la SPP pasan a manos de la SECOGEF.

De esta manera, los planteamientos sobre medición y evaluación gubernamental se identifican en este periodo, cuando el Presidente Miguel de la Madrid consideró una tarea importante en la cultura administrativa, la evaluación de programas gubernamentales. Por lo tanto, a la SECOGEF se le brindó la responsabilidad del *Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública*,<sup>58</sup> sin embargo, esta dependencia se abocó a la coordinación y posterior proceso de liquidación de empresas y organismos paraestatales y no logró el objetivo de impulsar un sistema integrado de evaluación. Además, las condiciones de desequilibrio externo y déficit presupuestario, obligaron al gobierno a implementar políticas de ajuste económico con la consecuente reducción del gasto público. Estas acciones encaminaron a que el concepto de modernización administrativa se identificara con el de simplificación, cancelación de plazas y partidas presupuestales, dejando de lado el enfoque integral orientado a la mejora en los procesos del aparato público. De esta manera, deja en el entendido la escasa visión gerencial del Estado mexicano y la deficiente actuación ante la crisis comparándola con el enfoque prevaleciente en los E.U.A. (véase Cuadro 10).

En los primeros tres años de gobierno, tanto el Ejecutivo como su gabinete fueron particularmente cautos en la adopción de medidas que pudieran representar un cambio estructural. Las reformas a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución, en los primeros años de gobierno, definieron el área de intervención económica o rectora del Estado, donde uno de los aspectos positivos de esta reforma, correspondió a la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (Aguilar, 2002). Para ello, se modificó la Constitución haciendo obligatoria la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la instrumentación de políticas públicas, a través de programas sectoriales enmarcados en el plan nacional, bajo las orientaciones de la Ley de Planeación.<sup>59</sup> El nuevo estilo consistía en gobernar bajo un plan de alcance nacional, que inspiraba a conciliar racionalidad y consenso. La planeación democrática pretendía recobrar el carácter público y pactado de la acción gubernamental, con el fin de que la sociedad supiera cómo se va a gobernar, hacia qué objetivos y con qué instrumentos (Aguilar, 2002);

58 Véase Artículo 37 de la LOAPF, varias ediciones, México.

59 La planeación, como instrumento básico para el proceso de toma de decisiones y diseño del futuro institucional en los diversos sectores de la vida pública, se fortaleció e institucionalizó al ser aprobada en 1983 la Ley de Planeación; de esa manera, la planeación adquiere relevancia en el quehacer gubernamental al ser considerada en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en la que se establece un sistema de planeación democrático y participativo, que señala objetivos, características, instancias, sectores, instrumentos y calendarios de la planeación a nivel nacional. Con la entrada en vigor de esta Ley se obliga al titular del Ejecutivo a formular, para su periodo de gobierno, un Plan Nacional de Desarrollo que deberá precisar los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, así como las previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines.

sin embargo, la limitación de tal modelo era que seguía manteniendo el centralismo, el autoritarismo, la ineficiencia e ineficacia; con lo cual el enfoque de la AP no cambió para sustentarse bajo otra óptica que promoviera el desarrollo del país.

Hay que destacar el tema del federalismo en este periodo. En 1982, Miguel de la Madrid identificó a la descentralización como un componente clave en la agenda del Gobierno Federal. El Presidente señaló en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 que la descentralización sería uno de los principales objetivos de su gobierno. En este documento se consignaron tres estrategias para fomentar los procesos de descentralización: I) fortalecimiento del federalismo; II) fomento del desarrollo regional, y III) intensificación del ámbito municipal (SPP, 1983). La reforma de 1983 al Artículo 115 constitucional, fue considerada la piedra angular del proceso de descentralización de este periodo y se convirtió en el instrumento para otorgar más autonomía al quehacer municipal. De acuerdo con Victoria Rodríguez (1999), la reforma contemplaba una mayor dotación de recursos y atribuciones a los municipios para que pudieran hacer frente a sus nuevas obligaciones consignadas en la Constitución.<sup>60</sup>

A partir de 1984 comenzó a hablarse de la necesidad de impulsar el cambio estructural. Hasta ese momento el proceso de redimensionamiento del sector público había avanzado, pero sin que se hubiera realizado la privatización de ninguna empresa grande. En la crónica oficial del gobierno de Miguel de la Madrid, se señala, que entre las acciones encaminadas a la reestructuración del sector público, era prioritario el proceso de revisión de los organismos y empresas paraestatales, orientándolo a localizar y corregir deficiencias operativas, y ocasionalmente, a separar del gobierno

60 Derivado de la citada reforma, el gobierno municipal fortaleció su estatus legal y se establecieron claramente sus responsabilidades en materia de servicios públicos. No obstante, el elemento más trascendente de esta reforma fue que la Constitución permitió a los municipios recibir ingresos de fuentes específicas y también les otorgó el derecho para aplicar dichos recursos en forma autónoma. A partir de este momento, el impuesto predial se convirtió en la fuente de ingresos exclusiva para los municipios. Además, se le concedió a los gobiernos locales la posibilidad de obtener recursos por la prestación de los servicios públicos que recién habían adquirido por la reforma constitucional. Por otra parte, esta reforma reforzó aún más el predominio que el SNCF le concedía a los estados sobre los municipios. La modificación constitucional confirmó la facultad de los congresos estatales para determinar las reglas bajo las cuales serían distribuidas las transferencias federales a los gobiernos locales. Otra de las modificaciones que otorgó mayor margen de maniobra a las entidades federativas por encima de los municipios se refiere a la potestad que tienen las legislaturas locales para determinar las tasas del impuesto predial que cobran los ayuntamientos. Para algunos autores, los procesos descentralizadores implementados bajo el auspicio de la reforma del artículo 115 constitucional, en lugar de fortalecer la autonomía de los gobiernos subnacionales, provocaron el efecto contrario y los sometieron a la hegemonía del gobierno central. Véase Rodríguez (1995).

aquellos no estratégicos ni prioritarios.<sup>61</sup> En este sentido y como medida para mejorar el servicio público federal, se impulsó un programa de simplificación administrativa; orientado, a facilitar los trámites a la sociedad; este programa se dividió en las siguientes vertientes: (Ponce de León, 1986).

- La prestación directa de servicios al público;
- La definición, autorización, administración y aplicación de los recursos, medios e instrumentos que se asignen a las dependencias y entidades para estar en capacidad de cumplir sus funciones, y
- La racionalización de trámites y procesos internos de cada dependencia y entidad de la APF, así como de niveles y unidades administrativas.

Dentro de este programa se realizaron reuniones de evaluación, donde se analizaron los avances de las dependencias y entidades bajo un enfoque más que todo descriptivo. Un juicio sobre la actuación de la SECOGEF en este período nos llevará a reconocer que fue más fiscalizador que previsor y se fomentó más la lógica de autocontrol, que la evaluación de las auditorías, pero sin grandes resultados (Mejía, 2005). Por lo tanto, dicho programa de simplificación administrativa fue más que todo un esquema de reingeniería institucional en búsqueda de mejorar los servicios públicos, mas no se contempló el impacto y mejoras en la gestión y las políticas del Gobierno Federal.

Si bien, en este periodo se dieron los primeros intentos de evaluar los programas gubernamentales, la preocupación por el diseño de políticas económicas apropiadas para enfrentar la crisis, dio como consecuencia que las funciones de evaluación quedaran reservadas por parte de la SECOGEF, la cual estuvo más orientada a las auditorías y sistemas de revisión del gasto que a un proceso de evaluación por resultados (Mejía, 2005).

61 Cabe destacar que en 1986 entró en vigor la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en la que se propuso mayor autonomía de gestión a cambio de compromisos claros para evaluar el desempeño, pero el Reglamento tuvo que esperar hasta 1990, obstaculizándose los objetivos planteados. En el siguiente periodo se elaboró el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, en donde se ofrecía mayor autonomía de gestión a las entidades paraestatales bajo un esquema de índices de medición para evaluar resultados y la incorporación de la calidad total en sus procesos. Los alcances de este programa se vieron limitados por la existencia de ordenamientos presupuestarios que impedían la autonomía de los órganos de gobierno y la suscripción de los convenios de desempeño. Cabe destacar que entre 1983 y 1985 se redujo el número de entidades paraestatales de 1155 que había al inicio del gobierno a 700, pero en la mayoría de los casos se trató de fusiones, liquidaciones y transferencias a gobiernos estatales. Véase Ponce de León (1986).

### CUADRO 11 RETOS DE UNA POLÍTICA DE EVALUACIÓN EN UN CONTEXTO DE CRISIS

Estratégico	Tradicional
Seguimiento a prácticas exitosas.	Nulo seguimiento a prácticas exitosas.
Diagnósticos estratégicos, integrales, transversales.	Deficientes diagnósticos integrales.
Eficaz institucionalización de políticas de evaluación.	Deficiente institucionalización de política de evaluación.
Eficaz articulación entre gestión, políticas, dirección y evaluación estratégica.	Desarticulación entre gestión, políticas, dirección y evaluación estratégica de las políticas.
Proyectos estratégicos eficaces, derivados de una continuidad.	Deficientes proyectos estratégicos.
Correcto diseño de políticas.	Ineficaz diseño de políticas.
Centralismo eficaz en diseño y evaluación de políticas.	Control y centralismo en diseño y evaluación de políticas.
Eficaz gestión intergubernamental para promover la evaluación de políticas públicas.	Deficiente gestión intergubernamental para promover la evaluación de políticas públicas.

**Fuente:** Elaboración propia.

Una política central de este periodo fue limitar la intervención del Estado, lo que implicaba reducir al sector paraestatal. El problema no era tanto que participara el Estado, sino que su papel e impacto había sido deficiente e ineficaz. Por lo cual, en lugar de concebirse como una solución a los problemas nacionales, era un problema (Ramos, 2007). Es de llamar la atención, que esta menor participación del Estado mexicano en el desarrollo, enmarcada en un contexto en donde el caso de Estados Unidos, con el ascenso del Presidente William Clinton en 1988, iniciaba una de las reformas administrativas más importantes en ese país y en el contexto internacional, el origen del *National Performance Review* (Gore, 1994), que fue concebido como una de las políticas que permitió el mayor crecimiento económico en la historia reciente de los Estados Unidos. Aunado a lo anterior, la reforma encabezada por el Presidente Clinton, articuló a los estados pertenecientes

a su país, para que iniciaran su gestión con visión a resultados en base a un programa federal.<sup>62</sup> Es decir, una eficaz gestión intergubernamental.

En resumen, el problema no era el Estado, sino que tipo de Estado tenía y cuál era su concepción para contribuir al desarrollo; por lo tanto, la restructuración que se ejerció en este periodo gubernamental no contemplaba a la evaluación del desempeño como parte integral para medir la eficiencia, eficacia y efectividad de las organizaciones públicas, enfatizando los proyectos públicos con un escaso impacto social, destacando las prioridades del sector empresarial (Aguilar, 2002).

Se debe destacar la visión en cuanto a la descentralización política se refiere, ya que durante esta administración federal se llevaron a cabo una serie de reformas a favor del municipio mexicano. Sin embargo, dichas reformas se enfocaron a brindar una mayor dotación de recursos y responsabilidades a los gobiernos locales, con el fin de facilitarles las nuevas obligaciones marcadas en la Constitución. En este sentido, México sólo legalizó dicha descentralización de funciones y recursos, cuando en el caso de los E.U.A., mediante la reforma presidida por el Presidente Clinton, el gobierno central fue gestor y pilar fundamental para el desarrollo e incremento de las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales. Situación que deja en claro, que en México se ha padecido de esa visión para fortalecer el desarrollo nacional por medio de las entidades y los gobiernos locales y bajo un enfoque eficaz de gestión intergubernamental.

#### **2.4. Gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).**

Durante el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, si bien hizo algunos cambios significativos desde el principio de su gobierno, la nueva visión de este Presidente llevó a una reorganización administrativa global en 1992.<sup>63</sup> La estructura administrativa que él heredó, fue el resultado de la reforma de 1977 en el periodo el Presidente López Portillo. Como anteriormente se mencionó, esta reforma pasó el control de los egresos de la SHCP a la SPP,

62 Durante la mencionada reforma, se requería que las dependencias gubernamentales desarrollaran e implementaran un sistema de responsabilidad, a través del cual se midieran los resultados, establecieran metas, objetivos y midieran los avances. Esta reforma desplazó el énfasis de los montos ejercidos a los logros. También obligó a los gobiernos estatales a presentar presupuestos basados en resultados.

63 En cuanto a dicha estrategia, el presidente Salinas planteaba que la modernización de México debía ser integral; es decir, que tenía que plantear reformas políticas, económicas y sociales que actuaran en conjunto y no de manera aislada. En principio, se debían retomar las bases de la Revolución Mexicana y de la Constitución de 1917, tales como la libertad, la democracia y la justicia social, preceptos que durante mucho tiempo fueron relegados, pero que constituían el eje para alcanzar un alto grado de bienestar social. Véase Salinas de Gortari (2000).

dando como resultado que ésta se convirtiera en la dependencia federal más fuerte.<sup>64</sup> Para 1992, la SPP había perdido varias de sus funciones y su sentido original, dada la nueva concepción del Estado como una entidad orientada hacia la política social y la promoción económica, en lugar de la gestión y propiedad directa de las empresas (Hernández, 1993), además, la planeación se volvió muy general. Como consecuencia, en este mismo año la SPP fue eliminada y el control de los gastos regresó a la SHCP.

## **Cuadro 12** **INSTITUCIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE EVALUACIÓN** **(1988-1994)**

<b>Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Proyectar y coordinar la planeación nacional de desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente.</li><li>• Proyectar y calcular los ingresos del Gobierno Federal, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la APF.</li><li>• Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.</li><li>• Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como la programación presupuestación, contabilidad y evaluación.</li><li>• Dictaminar las modificaciones a la estructura orgánica básica de las dependencias y entidades de la APF.</li><li>• Llevar a cabo los trámites y registros que requiera el control, vigilancia y evaluación del gasto público federal y de los presupuestos de egresos.</li></ul>
<b>Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Realizar, por sí o por solicitud de la SHCP, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la APF con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de sus objetivos contenidos en sus programas.</li><li>• Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros.</li></ul>

**Fuente:** Elaboración propia en base a la LOAPF.

Se destaca de este modelo administrativo que el control total de los ingresos y egresos de la APF pasó directamente a la SHCP. La limitante resalta en el hecho de que esta misma secretaría de Estado tenía la responsabilidad de la planeación del gobierno y de su respectiva evaluación al igual que la SECOGEF (duplicidad de funciones). Básicamente, esta última secretaría fungía como auditor del cumplimiento de metas y objetivos que cada dependencia y entidad se planteó realizar. En cambio, la SHCP denominaba evaluación al monitoreo específico del gasto público.

64 La idea era liberar el gasto de la hacienda y hacerlo depender de la planeación del desarrollo más que de los ingresos. Sin embargo, años después la SPP pasó a ser dominada por un grupo proveniente de la SHCP. Este grupo partió de la Secretaría para alcanzar la presidencia. Véase Méndez (1994).

### Cuadro 13

## DIFERENCIAS DE ENFOQUES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Evaluación	Control
Gestión intergubernamental.	Centralismo.
Cooperación.	Autoritarismo.
Coordinación.	Jerarquía.
Normatividad flexible.	Excesiva normatividad.
Modelos eficaces de control anticorrupción.	Controles deficientes de corrupción.

**Fuente:** Elaboración propia.

Ante estas nuevas modificaciones orgánicas de la APF no se puede hablar de un mecanismo de evaluación, pero sí de un control más estricto del ejercicio del gasto público en general. Se puede resumir esta visión de evaluar el gasto público debido a la situación económica que vivió nuestro país durante todo el sexenio anterior; pero, no se justifica tal enfoque tradicional y limitado de la AP (véase cuadro anterior).

Por otra parte, a partir de 1989, Salinas de Gortari inició con el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, tomándose medidas importantes en varias áreas (Vázquez, 1993),<sup>65</sup> incluyendo entre sus objetivos: consolidar una cultura administrativa que propiciara la eficacia y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales; promover la evaluación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos, así como prevenir y combatir la corrupción (Mejía, 2005). Cabe señalar que en el gobierno de Miguel de la Madrid mediante acuerdo presidencial, se propone realizar un conjunto de políticas, acciones y actividades para mejorar la gestión de los trámites administrativos. En ese sentido, el programa de Carlos Salinas representa una continuación de las acciones emprendidas por el gobierno anterior en esta materia (Sánchez, 2009). Este programa tenía como finalidad la modernización de la gestión pública en el Gobierno Federal, el cual, no generó logros significativos en cuanto al tema de evaluación (Medina, 2007).

65 Durante el periodo de Salinas de Gortari se redujeron 60,410 puestos en áreas no primarias (lo que representó un corte de 4.3% del empleo público federal), pero aumentó los puestos en 9.4, 13.9 y 28.3% en el sector educativo, de justicia, seguridad y en salud respectivamente. Véase Ruiz (1993).

Si bien, la administración del gobierno del Presidente Salinas se caracterizó por continuar con la política de reducir la participación del Estado y una política de recuperación económica (Pardo, 1992), como tal, no estuvo entre sus prioridades la modernización administrativa, como sí, de alguna manera, lo estuvo en el gobierno de Miguel de la Madrid.<sup>66</sup>

En un contexto de los gobiernos municipales, el gobierno salinista formuló el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, tomando como base los siguientes acuerdos:

- I) Acuerdo nacional para el fortalecimiento de la democracia, y
- II) Acuerdo nacional para la recuperación económica y la estabilidad de precios.

Este último acuerdo, consideraba la descentralización de funciones y recursos de la APF a los gobiernos subnacionales, como una política fundamental para mejorar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno e impulsar el fortalecimiento del federalismo (SPP, 1989).<sup>67</sup>

La herramienta para llevar a cabo esta descentralización fue el *Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)*, el principal programa federal de la administración de Carlos Salinas de Gortari. Este programa se proponía beneficiar a la población con mayor índice de pobreza, a través de subsidios directos en infraestructura, vivienda y otros servicios sociales. Sin

66 Un aspecto importante de la política de Salinas a diferencia de su antecesor, fue que volvió a centralizar la presupuestación y programación de muchos programas. Todo esto con la visión de controlar políticamente a los gobernadores. Durante este sexenio, la onda descentralizadora que se empezaba a dibujar se virrió fundamentalmente por el panorama político en el país, es decir, tras el avance indiscutible de la oposición. Carlos Salinas de Gortari concentró nuevamente el poder en el Gobierno Federal para aplicar su proyecto de reforma económica. El Gobierno Federal recortó subsidios, redujo el control de precios e incrementó el valor de los bienes públicos. Este modelo de gestión no dio los resultados esperados por un ineficaz centralismo y concentración de poder en el Presidente. Véase Arellano (1996).

67 Los Fondos Municipales de Solidaridad fueron el marco esencial en el que se dieron estos esfuerzos, iniciando con una cobertura en 13 estados para 1990; en 1991 participaban ya 25 entidades; y en 1992 el programa alcanzó una cobertura nacional. El objetivo fue canalizar recursos federales y estatales a los municipios para que, juntamente con las comunidades, llevarán a cabo obras y acciones de beneficio comunitario. Los Fondos Municipales de Solidaridad constituyeron el instrumento más importante para apoyar el fortalecimiento municipal a principios de los noventa, actuando como instancia de atención a la demanda social de servicios básicos e infraestructura; además de fungir como esquema en el que se conjuntaron los esfuerzos sociales y de los ayuntamientos para impulsar el desarrollo municipal. Para conocer con detalle los orígenes y evolución del municipio, sus características e información acerca de la descentralización fiscal en los municipios mexicanos, véase el libro titulado *El municipio mexicano* (2001), investigación realizada por el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

embargo, las Reglas de Operación del programa dejaron poco margen de acción en la toma de decisiones a los gobiernos locales sobre el destino de los recursos. La mecánica de asignación de recursos la decidían fundamentalmente los funcionarios federales (Cornelius y Fox, 1994), en consecuencia, no se logró avanzar en una eficaz gestión intergubernamental, caracterizándose dicho programa como un esquema centralista dirigido por el mismo gobierno central.

En el campo social, el 25 de mayo de 1992 se publicó en el *DOF* el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LOAPF, en donde surge la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). El artículo 32 de dicha Ley faculta a esta secretaría para el desarrollo de las siguientes facultades:

- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología, y
- Determinar y conducir la política inmobiliaria de la APF.

Estas facultades genéricas son desarrolladas por medio de diversas unidades administrativas, mismas que se señalan en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado en el *DOF* el 4 de junio de 1992. En términos generales, podemos afirmar que la naturaleza jurídica de esta Secretaría de Estado es la siguiente: SEDESOL es una dependencia de la administración pública centralizada, que tiene a su cargo la política general de desarrollo social (que comprende los asentamientos humanos, el desarrollo regional y urbano, la vivienda y la ecología), y la determinación y conducción de la política inmobiliaria de la APF.

Una de las últimas facultades que se le asignaron es la de formar parte de la comisión intersecretarial de gasto y financiamiento, según lo dispone el acuerdo publicado en el *DOF* el 1º de julio de 1993. Así, dado que entre las atribuciones de la SEDESOL está el promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el bienestar social, el desarrollo regional y urbano, la vivienda y la protección al ambiente, se considera necesaria su participación permanente en dicha comisión. De esta manera, la Secretaría de Desarrollo Social viene a desarrollar algunas atribuciones de secretarías abrogadas, tales como la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la SPP. Además, duplica funciones de los organismos mencionados, y no lleva a cabo la pretendida modernización administrativa, toda vez que sus atribuciones son susceptibles de ser desarrolladas por menos dependencias.

A la SEDESOL se le brindó el control del PRONASOL. Uno de los aspectos positivos de esta secretaría fue la creación de la Contraloría Social, creada en este marco, bajo la cual, se nombran vocales de control y vigilancia de los mismos grupos sociales. Estas contralorías sociales vinieron a otorgar una mayor fuerza a la participación social y correspondió un avance significativo en la vigilancia de la sociedad a la acción gubernamental.<sup>68</sup>

Se puede mencionar que en este periodo no se pretendió reformar la estructura orgánica de la AP. Por el contrario, uno de los objetivos principales del gobierno de Salinas, fue el de atender los problemas sociales mediante el PRONASOL. Al respecto y a manera de conclusión, se puede plantear que la ausencia de un enfoque de gestión estratégica en su política social, pudo coadyuvar a que los problemas sociales y en especial el de pobreza, no se redujeran sustancialmente en su administración (Ramos, 2007). La prioridad era generar clientelismos y un mayor control político; por lo tanto, no generó un crecimiento en la nación.

**Cuadro 14**  
**COMPARATIVO DE GESTIÓN EN POLÍTICA SOCIAL (1988-1994)**

<b>Estratégico</b>	<b>Tradicional</b>
Diagnóstico estratégico.	Diagnóstico parcial.
Prioridades sociales para el desarrollo.	Prioridades sociales por factores políticos.
Política social focalizada.	Sin focalización la política social.
Política social articulada (diseño, evaluación).	Desarticulación de la política social.
Evaluación estratégica institucionalizada.	Seguimiento desarticulado de la política social.
Gestión intergubernamental eficaz.	Centralismo de recursos y toma de decisiones.
Enfoque de gestión y evaluación transversal.	Enfoque tradicional de AP (normativa, deficiente).

**Fuente: Elaboración propia.**

68 El PRONASOL operaba a través de comités de solidaridad, que eran conformados por la propia gente de la comunidad beneficiaria del programa. Cada comité nombraba un vocal de control y vigilancia; siendo órganos también y con funciones específicas para los programas sociales. Estos vocales no tenían personalidad jurídica y no contaban con un respaldo legal para su actuación; por lo cual su función se circunscribía a informar a la SECOGEF de las irregularidades identificadas. Igualmente se instrumentó el Sistema Nacional de Quejas y Atención Ciudadana a cargo de la misma secretaría, ampliando la posibilidad de incorporar a la sociedad civil a las actividades de control y vigilancia.

Tradicionalmente en México, la evaluación de programas y/o políticas públicas, consistía en un reporte simple sobre acciones llevadas a cabo y la identificación de algunos resultados generales. Los informes gubernamentales hacían mediciones globales, sin aislar y/o considerar los efectos directos de una acción gubernamental ejecutada. Sin embargo, durante este periodo se identifica la necesidad de una evaluación de políticas públicas orientada a medir impactos y beneficios sociales, lo cual no pudo concretarse en esta etapa gubernamental a pesar del énfasis puesto en el PRONASOL (véase Cuadro 14).

Es de destacarse la experiencia latinoamericana en esta temática durante este periodo gubernamental en México. El proceso de cambio administrativo en Colombia adquiere fuerza a partir de la reforma constitucional que se da en 1991, en donde se establecen los principios básicos para el montaje de la nueva gestión pública.<sup>69</sup> “La Constitución Política de Colombia de 1991 estableció dos principios rectores de la planeación. El primero es el carácter participativo del proceso de formulación de los planes de desarrollo (...). El segundo es el principio de evaluación continua de los planes y por ende de la gestión pública en términos de resultados” (Ocampo, 1996: 7). Esta experiencia destaca la incapacidad gubernamental y la falta de visión a futuro por parte de la autoridad mexicana, ya que en el caso colombiano, se muestra la visión y voluntad política al modificar su Constitución e implementar dentro de dicho mandato la planeación y evaluación por resultados; a diferencia de México, que se seguía viviendo una evaluación pública tradicional, sin impacto y sin fundamento institucional.

## 2.5. Bases y limitaciones de una política de evaluación al desempeño.

La modernización administrativa en el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo,<sup>70</sup> estuvo incluida como propósito de carácter general en el Plan

69 Entre los cambios más significativos que trajo consigo esta nueva Constitución fue el de introducir un sistema de evaluación para medir los resultados de las políticas y proyectos del gobierno. Este interés en la medición de resultados de la gestión pública surge no sólo a raíz de la necesidad de modernizar el Estado, sino también de la necesidad de garantizar el manejo eficiente de los recursos públicos (Ospina y Ochoa, 2003: 145). Si bien, en este periodo no se constituyó un sistema de evaluación efectivo, se construyeron las bases institucionales para iniciar con un proyecto a largo plazo enfocado a la evaluación por resultados. En ese contexto, se crea en 1994 el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA). Éste, se concibió como una herramienta gerencial para el mejoramiento de la gestión pública, acercando los resultados de las acciones de gobierno a lo pretendido en la planeación (Escobar, 1996: 14).

70 Durante este periodo gubernamental, nuestro país se ve totalmente inmerso en una economía globalizadora, que exige naciones encaminadas hacia el primer mundo, donde se requiere un gobierno con servicios de clase mundial, planeación estratégica a largo plazo, autonomía de gestión, evaluación por resultados no por actividades, técnicas de administración de calidad total, estándares de servicio, desregulación interna y externa antes que modernización, implementación de un servicio civil de carrera, desregulación y organizaciones flexibles, entre otros. En este sentido, la administración del Presidente Zedillo propuso importantes proyectos de reforma administrativa, quizá los más ambiciosos y comprehensivos de la historia reciente de México, por lo menos formalmente. Los proyectos fueron los siguientes: El Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) publicado en 1996, el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF), la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Véase Sánchez (1998b).

Nacional de Desarrollo 1995-2000, como había sucedido en gobiernos anteriores, pero se le otorgó, al menos formalmente, una especial importancia al diseñarse un programa *ad hoc*: *Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP)* publicado en 1996 (Pardo, 2003). Desde inicios de su periodo, el Presidente Zedillo inició con los planes de modernizar la AP mexicana; propuso la transformación de la SECOGEF,<sup>71</sup> en una entidad a la que de manera explícita se le encargaba dicha labor y que, en la LOAPF, quedó como Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).<sup>72</sup>

### *El PROMAP.*

En 1995 se crea dentro de la SECODAM la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA), la que un año después (abril de 1996), propone un programa especial que orientaría las acciones en esa materia, el PROMAP. La estructura de este programa estuvo dividida en 5 apartados. En términos de Pardo (2003) puede resumirse de la siguiente manera:

El primer apartado, estuvo dedicado a los antecedentes y los esfuerzos realizados en México durante décadas atrás e identificados de manera concreta con la modernización administrativa. El segundo, sintetiza un diagnóstico hecho con el propósito de identificar los principales problemas de coyuntura de la AP en México. El tercer apartado remite a un añejo problema que, a pesar de los esfuerzos hechos hasta el momento, sigue estando presente, el de la excesiva centralización bajo la que operan la organización y los procesos administrativos.

En el siguiente apartado hace alusión a un tema en el que, como se ha señalado, México presenta un gran rezago: la incorporación de prácticas de evaluación para medir el desempeño gubernamental. Este punto se relaciona con el quinto apartado, referente a la pérdida de credibilidad en la

71 El 28 de Diciembre de 1994, se publica en el *DOF* la reforma a la LOAPF, donde se elimina a la SECOGEF y se crea la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). En este contexto, a esta nueva Secretaría se le asignan funciones que la SECOGEF tenía con anterioridad; así mismo, se especifican otras responsabilidades como la organización y coordinación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, auditorías del gasto público y la responsabilidad del desarrollo administrativo de la APF, entre otras.

72 En el Primer Informe de Gobierno del Presidente Zedillo se reconoce a la modernización administrativa como una prioridad nacional. De ahí que la primera acción fuera el modificar las atribuciones de la SECOGEF y brindárselas a la SECODAM. No se trataba de un cambio de membrete, significaba otorgarle al desarrollo administrativo una importancia formal y operativa, insertándolo como tarea de una dependencia del más alto rango dentro de la jerarquía burocrática, para desde esa instancia fomentar y supervisar el desarrollo administrativo en el resto de las dependencias de la APF. Véase Pardo (2003).

función pública y en los funcionarios; resultado que sin duda, proviene de los excesos cometidos y de los casos de corrupción que se han presentado en la vida pública mexicana. Lo anterior, aparece enmarcado en el PROMAP, como la necesidad de contar con una administración adecuada para la dignificación y profesionalización del servicio público, planteándose en los siguientes términos: impulsar en el servidor público una nueva cultura que fomente los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio, promueva su iniciativa y el desarrollo pleno de su potencial creativo, productivo y que favorezca el sentido de responsabilidad y el desarrollo de sistemas obligatorios de rendición de cuentas (Poder Ejecutivo Federal, 1996: 15).

Los objetivos que se perseguían a través de las acciones derivadas del PROMAP se sintetizaron en dos aspectos: 1) Medición y evaluación de la gestión pública, y 2) dignificación, profesionalización y ética de los servidores públicos (Pardo, 2003). Es importante destacar que en esta etapa estuvo presente la visión de modificar la situación que guardaba la AP; por lo tanto, el PROMAP proponía conducir a un cambio: dejar en el gobierno central la responsabilidad de construir la visión amplia de la tarea de gobierno en el diseño de las políticas y dotar de mayor capacidad de decisión a las áreas operativas, introduciendo mecanismos de evaluación que permitieran valorar de manera objetiva el desempeño y que éste, pudiera premiarse o castigarse.

El PROMAP se considera un documento importante en la medida en que expresa la preocupación por hacer más eficiente y moderna la AP, introduciéndola incluso como parte de la agenda política, sin embargo, no tuvo continuidad, situación que no resultó evidente en otros gobiernos, en particular, en el inmediato anterior. Este programa subrayó el enfoque al servicio y al cliente; además, de buscar una desregulación, tanto interna como externa, haciendo importantes esfuerzos para ello. También buscó acercar las decisiones a las áreas de servicio, mejorar el proceso de asignación y administración presupuestaria y sobre todo, la creación de un conjunto de indicadores relevantes de resultados. Se subrayó la importancia de la capacitación para mejorar la AP. (Véase Cuadro 15).

Como se mencionó anteriormente, el esquema de modernización partía de una vinculación al Plan Nacional de Desarrollo y la piedra de arranque era la definición de estándares que medirían la actuación. El PROMAP fue un esfuerzo que llevó a todas las dependencias de la APF a generar indicadores de distinto tipo. Primero, estaban los llamados estratégicos, que correspondían al cumplimiento de los objetivos institucionales enmarcados en los planes y programas; en un mismo margen, había indicadores de proyectos y

de gestión, pero también se dispuso de indicadores de servicio, que correspondían a mediciones basadas en la opinión de la propia sociedad.

### Cuadro 15 ACTUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROMAP

PROMAP	Tradicional
<ul style="list-style-type: none"><li>• Responsabilidad.</li><li>• Descentralizado.</li><li>• Control estratégico-autocontrol de operación.</li><li>• Verificación de resultados, costos y rentabilidad.</li><li>• Menor costo.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Desconfianza.</li><li>• Centralizado.</li><li>• Control hasta la operación.</li><li>• Verificar uso de recursos.</li><li>• Excesivo en recursos y tramos de control.</li></ul>

Fuente: Mejía (2005).

*El sistema de evaluación del desempeño (SED).*

Durante este periodo gubernamental se hizo un gran esfuerzo para vincular la Nueva Estructura Programática (NEP)<sup>73</sup> y el Sistema del Evaluación del Desempeño (SED), como elementos clave de la Reforma al Sistema

73 En el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 1997-2000, se planteó la reforma presupuestaria con el objetivo de aumentar la eficiencia, eficacia y calidad en la aplicación de los recursos públicos. Véase SHCP (1996). Aprovechando esta situación, la SHCP buscó cambiar y favorecer la eficiencia del Sistema Presupuestario, lo que se conoció como la Reforma al Sistema Presupuestario. Uno de los aspectos importantes de esta reforma era la búsqueda para integrar el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), cuya característica era precisamente una orientación a resultados pero vinculada al presupuesto. Los logros alcanzados no fueron todos los esperados, aunque logró introducir mejoras a la presupuestación. Se reconoció la rigidez del sistema presupuestal y se realizaron cambios, redefiniendo las categorías programáticas. Pero lo principal fueron los esfuerzos para generar un sistema de indicadores para orientar el gasto a resultados, como base de un Sistema de Evaluación del Desempeño. De esta manera, se buscó adecuar los programas gubernamentales a objetivos sectoriales estratégicos, se creó un sistema de monitoreo de programas y proyectos, se establecieron técnicas de medición y se incorporaron mecanismos de evaluación de programas. En el ámbito del Poder Legislativo se modificó la Constitución para dar paso a la creación de la Auditoría Superior de la Federación, que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda, para fortalecer las actividades de control y evaluación del Congreso. Esta instancia es ahora un órgano con mayores facultades y sobre todo con un carácter imparcial y con autonomía técnica y financiera. Si bien es cierto que se logró un gran avance en esta materia, los analistas del sexenio del Ernesto Zedillo han señalado que el sistema de evaluación no se consolidó como se esperaba, ya que no se pudo lograr la vinculación programática con el SED. (Entrevista con el Lic. Roberto Salcedo Aquino, dentro del Seminario Internacional de Evaluación de Políticas Públicas: Diagnóstico, retos y experiencias para México, los días 8 al 10 de julio del 2009, El Colegio de la Frontera Norte, (El Colef).

Presupuestario del Gobierno Federal. Este esfuerzo estuvo a la altura de las tendencias internacionales en materia presupuestaria buscando recuperar un enfoque basado en resultados. De esta manera, el Gobierno Federal instrumentó desde 1997 un proyecto integral de modernización del proceso de planeación, programación y presupuestación (NEP), cuya misión era transformar los procesos de las unidades ejecutoras de la APF, buscando enfocarlos hacia criterios de productividad de los recursos públicos –cada vez más escasos– y apoyarlos en la identificación y evaluación de las distintas alternativas para el mejoramiento del impacto de los programas gubernamentales (Mejía, 2005).

En este sentido, la NEP buscaba una evaluación de los recursos necesarios para la consecución de determinados resultados, abatiendo los criterios discrecionales en su asignación. Este era el principal atractivo de vincular la NEP con el sistema de indicadores estratégicos del SED.<sup>74</sup> Sin embargo, dicho proceso no se institucionalizó en la APF, lo cual limitó que se mejorara el desempeño e impactos de los programas. Se postuló como misión del Sistema de Evaluación del Desempeño, el contribuir a elevar la productividad de los recursos fiscales, proporcionando a las dependencias globalizadoras y a los ejecutores de programas gubernamentales, elementos para mejorar la toma de decisiones en los ámbitos de planeación y ejecución del gasto, fortaleciendo y formalizando procesos de evaluación de programas y el desempeño de funcionarios responsables (Mejía, 2005).

Como objetivos se manejaron:

- Adecuar el diseño de los programas gubernamentales a los objetivos sectoriales y a la demanda de la población;
- Fomentar el cambio cultural hacia la obtención de resultados y a la satisfacción de beneficiarios, en lugar de al desarrollo de actividades;
- Incorporar en la evaluación de programas gubernamentales criterios de resultados, eficiencia, costos y calidad de los servicios –incluyen-

74 De acuerdo a esta nueva tendencia, las instituciones públicas “justificaban” los gastos de los programas que administran, si saben que si el gasto público destinado a dichos programas tiene los resultados deseados, es decir, si los programas producen beneficios reales a costos razonables. Esto es, si pueden evaluar el impacto de la gestión pública desde la perspectiva de un análisis de costo-beneficio, reconociendo que los sistemas de medición del desempeño, basados en los resultados, requieren de elementos adicionales que sólo es posible alcanzar en el mediano plazo: métodos flexibles y creativos que cuenten con indicadores de medición de alta calidad, susceptibles de incorporar nuevas variables, y sustentados en sistemas de información adecuados; con ello se inició un esfuerzo importante para orientar la acción a resultados. Este esquema requirió de los avances en la desregulación y diferentes grados de flexibilidad en la normatividad para elaborar el presupuesto, así como para el ejercicio del gasto.

do satisfacción de los beneficiarios– y promover un mayor involucramiento de la sociedad en el proceso de evaluación;

- Mejorar la objetividad y la racionalidad de la asignación del gasto público, e
- Incorporar nuevas herramientas tecnológicas a la administración de programas gubernamentales, mediante el desarrollo de sistemas de información.

Los beneficios globales del SED que se identificaron fueron los siguientes:

- El SED propiciaría que los programas sustantivos se ligaran a resultados concretos, siempre con referencia a estándares deseables;
- Se promovería la comunicación entre los ejecutores y las entidades globalizadoras;
- Motivaría a los ejecutores para mejorar de manera continua los programas;
- Apoyaría a las áreas de presupuestación en la asignación de recursos presupuestales al proveer de argumentos confiables para la toma de decisiones;
- Permitiría detectar y corregir fallas a tiempo, y
- Permitiría mantener informada a la sociedad sobre el manejo de recursos públicos y la eficiencia en la administración de los mismos.

El Sistema de Evaluación del Desempeño estuvo integrado por cinco elementos principales: 1) indicadores; 2) convenios de desempeño; 3) encuestas a beneficiarios; 4) auditorías de resultados, y 5) como herramienta tecnológica, el Sistema de Información Ejecutivo (SIE). Estos elementos interactúan para la evaluación de los programas gubernamentales.

Es importante mencionar la implementación en 1994 del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA) en Colombia. Como se mencionó anteriormente, se institucionalizó el proceso de planeación participativa y evaluación por resultados en 1991, pero no fue hasta 1994 cuando se inicia con este proyecto. En términos generales, el SINERGIA se concibió como una herramienta gerencial para el mejoramiento de la gestión pública, acercando los resultados de las acciones de gobierno a lo establecido en la planeación (Escobar, 1996). Tal como lo estipulaba la Constitución de Colombia, la creación de SINERGIA tuvo lugar al interior del Departamento Nacional de Planeación (DNP), un departamento administrativo de la rama ejecutiva que depende directamente de la Presidencia. Este departamento tiene a su cargo la planificación na-

cional así como la formulación del presupuesto de inversión (Zaltsman, 2006: 20). Esta ubicación institucional está acorde con el rol que el sistema pretende jugar, en la medida que el DNP cumple un papel muy importante en la provisión de información estratégica para guiar la toma de decisiones (Ospina, Cunill y Zaltsman, 2004).<sup>75</sup>

Es muy notorio que en el caso mexicano, por su parte la SECODAM iniciaba con el proyecto de evaluación por resultados por medio del SED, por la otra, la SHCP iniciaba con la NEP, dejando totalmente en claro la desvinculación programación-presupuesto, ya que el caso colombiano se define correctamente a una sola institución para dichas tareas. Por lo tanto, uno de los principales motivos del nulo impacto del SED-NEP, fue la falta de gestión intergubernamental para poder adecuar correctamente los programas y el presupuesto.<sup>76</sup> En lo que respecta al establecimiento de indicadores y la consecuente medición del desempeño, es claro que la SHCP quedó fuera del esfuerzo inicial de la propuesta de los llamados indicadores de gestión, lo que la obligó a ofrecer una propuesta distinta que en los hechos anulaba la SECODAM. Pero, dado que dicho ofrecimiento fue tardío, tampoco logró que los denominados indicadores estratégicos pudieran llegar a integrarse, perdiéndose así la oportunidad de hacer una evaluación de la gestión de forma más objetiva (Pardo, 2003) (véase Cuadro 16).

Al igual que el caso colombiano, el gobierno de Chile ha desarrollado progresivamente su sistema de SyE a lo largo de varios años, pero el mayor desarrollo se logró a partir de 1994 (Banco Mundial, 2007). El sistema fue ampliamente diseñado, implementado y administrado por el Ministerio de Hacienda (MdH) con el objetivo principal de mejorar la calidad del gasto público.<sup>77</sup>

75 Básicamente los objetivos que se trazaron con la creación de SINERGIA fueron el de evaluar y monitorear para generar información que permita retroalimentar la toma de decisiones hacia el mejoramiento constante de la gestión pública. Pero también evaluar y monitorear para dar cuentas de las acciones del gobierno en términos del cumplimiento de objetivos prioritarios para la sociedad (Escobar, 1996: 15).

76 Durante este sexenio se destaca que hubo avances en el proceso modernizador del sector público. Sin embargo, en el tema de evaluación, se puede afirmar los diversos aspectos que debilitaron la puesta en marcha del SED y su vinculación con la NEP. Uno de ellos fueron las limitaciones en su implantación e impactos sociales, por lo cual no tuvieron mayor trascendencia. Véase Arellano David (2004).

77 En el inicio de sistemas de seguimiento y evaluación en Chile se puede mencionar al Análisis de costo-beneficio ex ante, el cual fungió como un requisito para todos los proyectos del gobierno (desde 1974). Este componente es administrado a través del Ministerio de Planificación y es del único que no está a cargo del MdH. El gobierno de Chile tuvo éxito al crear un sistema cuya información de seguimiento y hallazgos de evaluación se utilizan extensamente, en particular durante el proceso presupuestario; además ha llegado a realizar con éxito mejoras en ministerios sectoriales y dependencias. Véase Banco Mundial (2007).

## Cuadro 16

### DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN EN EL SEXENIO DEL PRESIDENTE ERNESTO ZEDILLO

#### Primer Informe de Gobierno (1995).

- Para atender el propósito del desarrollo administrativo interno de las dependencias, el PROMAP planteaba mejorar el proceso desde la toma de decisiones, el ambiente de trabajo, la motivación de los servidores públicos, actualizar los sistemas de evaluación y orientándolos claramente a la obtención de resultados. La SECODAM se responsabilizó de que los organismos públicos, comprometidos con el desarrollo y modernización de sus instituciones, clarificaran sus objetivos, ahora englobados bajo el concepto de misión, visión, líneas estratégicas; así como el establecimiento de los llamados indicadores de gestión, todos ellos en sintonía con las definiciones de misión y visión. Trabajar con esta nueva metodología implicó un enorme esfuerzo tanto para la SECODAM como para el resto de los organismos convocados a seguirla. Fue un ejercicio impuesto desde la Secretaría encargada del desarrollo administrativo que implicó muchas horas de esfuerzo, primero para entender que era lo que se quería, y luego para comprender que de su puesta en marcha se derivaría alguna utilidad práctica. Este esfuerzo no fue fácil de comprobar dado que el trabajo no se ligaba necesariamente con ventajas tangibles, sino en todo caso con aquellas como puede ser la de contar con un esquema de trabajo más ordenado, aunque no se supiera concretamente para que serviría. Este enorme esfuerzo exigió la elaboración de guías técnicas que orientaban la forma de definir los elementos del eje de la propuesta de reforma, esto es, los indicadores de gestión.

#### Segundo Informe de Gobierno (1996).

- En el aspecto de medición y evaluación de la gestión pública, se detalla en un apartado que se concertaron indicadores de gestión con 14 dependencias, 9 órganos desconcentrados y 73 entidades paraestatales. Con estos indicadores se presumía poder establecer normas de referencia y estándares de calidad para mejorar la prestación de servicios públicos. De igual manera, se menciona en este segundo informe la celebración de convenios de colaboración para desarrollar investigaciones que permitieran evaluar el impacto de programas sociales, investigaciones que no se volvieron a mencionar.

#### Tercer Informe de Gobierno (1997).

- En cuanto al tema de evaluación y medición del desempeño, se destaca que se llevaron 105 evaluaciones a 93 dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la APF. En ellas se incluyó el análisis del ejercicio del presupuesto y el cumplimiento de programas y metas de 16 dependencias y en 11 entidades. Estos datos al igual que los del informe anterior, no reflejan los aspectos cualitativos y menos aún, el impacto positivo que debían derivarse de ellos. Se inició la evaluación de los programas sectoriales derivados del PND y se registró un total de mil 294 indicadores de gestión que quedaron concertados entre las dependencias y la SECODAM. En abril de 1997, quizá como respuesta al hecho de que el esfuerzo por definir indicadores de gestión no estaba ligado a ningún tipo de estímulo, se iniciaron trabajos que cambiaron de manera sustantiva las propuestas del PROMAP en esta materia. La SHCP puso en marcha la NEP; en consecuencia, se decidió cambiar los indicadores de gestión por indicadores llamados estratégicos, resultado del alcance de metas; pero sobretodo, de su consistencia con los recursos programados para ello. De igual forma se hicieron recomendaciones para evitar desviaciones.

#### Cuarto Informe de Gobierno (1998).

- En este informe se insistió en el tema de evaluación del desempeño y se reportó la integración total de las dependencias de la APF al proceso de evaluación integral, así como el acuerdo de presentar informes trimestrales de los ejercicios presupuestales, relacionados con las metas alcanzadas y con la ejecución de proyectos de inversión. Se continuó con la tarea de evaluar los programas sectoriales. Se señaló que los indicadores de gestión se incrementaron a 2150 y que fueron acordados con 17 dependencias, 18 órganos desconcentrados y 96 entidades paraestatales. Para definir la guía que ayudaría a identificar dichos indicadores, se trabajó de manera conjunta entre la SECODAM y la SHCP.

#### Quinto Informe de Gobierno (1999).

- En este informe se reportó el fortalecimiento al proceso de evaluación gubernamental, al introducirse adecuaciones para dar seguimiento a los elementos de la ya mencionada NEP que se puso en operación en 1998. Esta propuesta tiene que ver con la preocupación de la SHCP de mejorar el sistema presupuestario, dicho proyecto fue elaborado por la Unidad de Política y Control (UPC) de la propia SHCP. Aunque se quiso inscribir la propuesta de la UPC en el PROMAP, hay que señalar que la propuesta inicial de la SECODAM para elaborar indicadores de gestión no fue la misma que se presentó bajo la idea de la NEP. De hecho, la NEP estuvo basada en un esquema de planeación estratégica (visión, misión, líneas de acción) donde dichos elementos estuvieron ligados solamente con el propósito de hacer un mejor uso de los recursos presupuestales a condición de hacerse un buen uso de los asignados en el presupuesto anterior. En cambio, los indicadores de gestión se focalizaron al mejoramiento de las dependencias involucradas. Para dar a conocer la metodología que se aplicaría para alcanzar los objetivos de la NEP, se pusieron en marcha talleres en los que participarían funcionarios públicos con nivel de director general y de igual forma las áreas involucradas con la elaboración del presupuesto, precisamente con la idea de elaborar presupuestos justificados no sólo por los montos históricos, sino por la importancia de las áreas en lo particular. Así mismo, se continuó con la revisión de la propuesta hecha por las dependencias en cuanto a sus indicadores de gestión y se llegó a 1856 de éstos, que representan un porcentaje inferior debido a las desincorporaciones.

#### Sexto Informe de Gobierno (Diciembre del 2000).

- Finalmente en el último informe de gobierno del presidente Zedillo se planteó que, en vista de que la reforma al sistema presupuestario, bajo la metodología de la planeación estratégica, subrayaba la importancia de la evaluación de la gestión pública, era necesario articular los mecanismos del PROMAP con los del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que se consideró una de las piezas de la reforma presupuestaria propuesta. Esto en la práctica implicaba conciliar la forma de trabajo de la SECODAM para integrar, por ejemplo, indicadores de gestión, con la propuesta de la SHCP respecto de los indicadores estratégicos. Esta solicitud, planteada en el último año de administración, fue a todas luces una gestión imposible, a pesar de que se insistió en que las dependencias fueran incorporando gradualmente los lineamientos de la reforma presupuestaria a través de los talleres diseñados para ese propósito. Dentro de este mismo informe, se establecieron datos relativos al seguimiento que se hizo en el periodo de los programas sectoriales, para concluir que al 31 de julio del 2000, la totalidad de las dependencias y entidades de la APF, llevaron a cabo sus procesos de modernización con base en el PROMAP. Además 116 instituciones desarrollaron programas de modernización institucional para mejorar los servicios públicos, por medio de la puesta en marcha de 1133 proyectos.

Fuente: Adaptado de Pardo (2003).

En un comparativo, se puede destacar que el gobierno chileno tiene más de una década de avance, en cuanto a mecanismos de evaluación, comparado con México. Sin embargo, es de reconocer el hecho de que México no tuvo la capacidad de tomar dicha experiencia chilena para institucionalizar el SED con mayores resultados. El gobierno de Chile, tuvo éxito al crear un sistema cuya información de seguimiento y hallazgos de evaluación se utilizan extensamente, en particular, durante el proceso presupuestario; además, ha llegado a realizar con éxito mejoras en ministerios sectoriales y dependencias, derivado de una mayor institucionalización y seguimiento a la evaluación.

**Cuadro 17**  
**DIFERENCIAS DE ENFOQUE DE POLÍTICAS DE EVALUACIÓN**

<b>Estratégico</b>	<b>Tradicional</b>
Evaluación por resultados.	Control.
Diagnósticos estratégicos.	Diagnósticos parciales.
Alta voluntad política.	Escasa voluntad para institucionalizar cambios.
Continuidad y evaluación periódica de la política de evaluación.	Ausencia de continuidad de políticas de evaluación.
Liderazgo en promoción de políticas de evaluación.	Limitado liderazgo en implementación de políticas de evaluación.
Evaluación estratégica, transversal de políticas.	Deficientes políticas de evaluación.
Evaluación institucionalizada.	Ausencia de institucionalización de políticas de evaluación.
Eficaz gestión intergubernamental de evaluación de políticas.	Deficiente gestión intergubernamental para promover políticas de evaluación.

**Fuente: Elaboración propia.**

Como conclusión, se reconoce al PROMAP como un mejor punto de partida, sus resultados finalmente quedaron, como anteriormente los de otros programas, subordinados en relación con otras prioridades, así como sujetos a la solución de los conflictos de interés de un aparato público de un tamaño como el del Gobierno Federal mexicano. Se refleja en este sexenio

que no se lograron los objetivos de eliminar la pobreza y por ende el desarrollo social, ya que las cifras dan un incremento alarmante de la pobreza durante los últimos años de la década de los noventa,<sup>78</sup> las causas se atribuyen a la crisis económica sufrida en 1995 y a la excesiva focalización de la pobreza y de los recursos.<sup>79</sup> No se descarta en este sexenio la corrupción

78 Un dato interesante radica en el antecedente de evaluación en México del programa social Progreso/Oportunidades que comenzó en 1997. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es un programa del Gobierno mexicano dirigido a mejorar la educación, la salud y la ingesta alimentaria de la población más pobre de México. En 1997 comenzó a operar en áreas rurales bajo el nombre de PROGRESA. Hacia 2001 se había extendido para operar en áreas semiurbanas y alcanzó las áreas urbanas en 2002. La continuación de este programa en sucesivas administraciones se debió mayormente a los resultados que surgieron de sus evaluaciones, que fue considerada creíble. Desde el comienzo, un componente de evaluación fue incluido para cuantificar el impacto del programa a través de rigurosas metodologías, usando tanto enfoques cualitativos como cuantitativos. La evaluación de impacto de Oportunidades fue asignada a prestigiosas instituciones internacionales y nacionales, académicas y de investigación. Es importante destacar que para el año 2000, el Poder Legislativo requirió una evaluación externa de los programas sociales, en particular del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Adicionalmente, el BID proporcionó recursos para el PROGRESA, el Programa de Becas para Trabajadores Desempleados (PROBECAT), entre otros, y conforme a las condiciones de financiamiento, requirió una evaluación externa de los programas apoyados. Por lo tanto, la evaluación de Oportunidades ha sido un proceso continuo enfocado en: (a) la medición de resultados e impacto en una escala de corto, mediano y largo plazos; (b) la identificación de resultados e impactos atribuibles al programa y discernir los efectos asociados con otros factores, en individuos, familias y comunidades; (c) el análisis de efectos indirectos asociados con la operación del programa; y (d) la identificación de formas de mejorar el programa. El trabajo realizado para esta evaluación ha brindado una importante colección de información—bases de datos, cuestionarios, notas técnicas y metodológicas, estudios de hogares y documentos de revisión— que se encuentra disponible al público. Véase [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

79 Un ejemplo se presenta en el caso de los gobiernos locales en México. La concentración de poder y recursos en manos del gobierno central a través de PRONASOL había permitido una dinámica de cierta colaboración entre los gobiernos locales y el Gobierno Federal. En el sexenio de Ernesto Zedillo, México enfrentó una severa crisis económica que puso de relieve diversos desacuerdos que tenían los gobiernos locales respecto de la política social federal. Esta situación provocó que diversos gobernadores y presidentes municipales consideraran a la descentralización como una forma de equilibrar el balance de poder y recursos, mismo que hasta el momento había favorecido al Gobierno Federal. Por esa razón, estos actores subnacionales buscaron presionar al Gobierno Federal y obtener mayor poder de decisión en la construcción de alternativas de política pública a través de foros y mecanismos de consulta. El evento más importante de este tipo relacionado con la agenda federalista tuvo lugar en el mes de marzo de 1995. Como respuesta a las presiones de estos actores, el Presidente Zedillo implementó una nueva política de descentralización que denominó “Nuevo Federalismo”, mediante la cual realizaría la transferencia de funciones y recursos a los gobiernos locales. Cabe señalar que con el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, Ernesto Zedillo sentó las bases de una profunda redistribución de competencias, responsabilidades y recursos. Se avanzó significativamente en diversos rubros entre los que destacan: la descentralización de los servicios de salud, de la política agropecuaria, de la gestión ambiental, del manejo del agua, en la operación y mantenimiento de carreteras y en el fomento al turismo. Véase Zedillo (1995). Un paso de trascendental importancia en el proceso de descentralización del gasto público federal tuvo origen a finales de 1997, con motivo de la reforma y adición del Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal, que se tradujo en la creación de la figura de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, lo cual a su vez dio origen a la creación del Ramo 33, incorporado al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1998. En la propuesta original presentada por el Ejecutivo Federal para la creación de este Ramo consideraba únicamente tres fondos: el de Educación Básica, el de Servicios de Salud y el de Infraestructura Social Municipal. Para conocer al detalle los diversos fondos del gobierno central transferido a los estados y municipios, su nacimiento y evolución, véase Cámara de Diputados (2006).

y el clientelismo político, como sellos característicos en los programas de política social (Mota, 2002).

Coyunturalmente, la acelerada internacionalización de la economía que se produjo durante esos años, se constituyó en otro factor de empobrecimiento, no solo de México, sino de varios países de América Latina. Al hacer un balance de estos dos sexenios puede decirse que, en efecto, las políticas sociales tuvieron cambios importantes en términos de diseño; aunque en la práctica sus estrategias no lograron pasar del asistencialismo a la inclusión y participación. En lo que respecta a la institucionalización del SED en los gobiernos locales quedó a la deriva, debido, entre otras cosas, a la nula visión del Gobierno Federal para incrementar el desarrollo de la nación mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales del país, a pesar de que el Presidente Zedillo promulgó la política descentralista mediante el programa *Nuevo Federalismo*, donde se tuvo la oportunidad de incluir este tipo de modelos de gestión que buscaran incrementar las capacidades de los gobiernos subnacionales del país.

## **2.6. Periodo de transición política en México 2000-2006.**

En el año 2000, México entró a un proceso de ampliación de su vida democrática, que ha significado la llegada al poder de un partido distinto al Partido Revolucionario Institucional (PRI) que gobernaba desde hacía 70 años. De esta manera, en las elecciones de ese año, obtuvo el triunfo el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox Quezada.<sup>80</sup> En este aspecto y como gobierno de transición, debía impulsar los cambios que permitieran recuperar la confianza en las instituciones, de ahí que los procesos de transparencia, la calidad en la gestión pública y la profesionalización de los servidores públicos, fueran aspectos que se tomaron en cuenta para proponer un cambio de perspectiva en la administración pública (Moyado, 2006). Sin embargo, se puede confirmar que el periodo de alternancia, no cambió los valores tradicionales de gestión en la AP mexicana, en términos de fomentar mayor transparencia y rendición de cuentas, gestores públicos con perspectiva hacia resultados y mayores impactos en la nación.

Puntualmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 estableció tres postulados para el desarrollo de las funciones de la administración: 1) humanismo; 2) equidad, y 3) cambio. Este último, fue identificado como un proceso de transformación que permitiría responder a un nuevo entorno

80 A diferencia de los tres antecesores presidentes de México, Vicente Fox careció de una formación académica reconocida, lo cual explicaría el bajo desempeño del Gobierno Federal en el contexto de visualizar y planear estratégicamente el país que pretendía construir.

y crear oportunidades de desarrollo mediante un sistema democrático. El mismo Plan Nacional de Desarrollo (PND), planteó la necesidad de un gobierno global, que se insertara competitivamente en el contexto mundial, y para ello se contempló el reto de construir un gobierno flexible y estratégico, de calidad total, e innovador, que incorporara las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar la prestación de servicios (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2001: 64). De esta manera, se destaca la presencia de conceptos y definiciones que se establecían en el marco internacional (innovación y calidad gubernamental, buen gobierno, y gestión estratégica). Pero el reto era cómo se implementaban dentro de un contexto mexicano, lo cual indica que fue una moda gerencial, retomada por la APF, sin lograr ningún cambio sustancial.

Siguiendo esa línea, se examina la forma en la cual el gobierno mexicano dio cuenta de la importancia del reconocimiento internacional, hacia las acciones de los gobiernos en el mundo globalizado. En este sentido, las propuestas del Banco Mundial (BM) de 1997 fueron retomadas de manera importante; entre las que destaca la idea del *Buen Gobierno*, considerado no como un lujo, sino como un artículo de primera necesidad para el desarrollo (Banco Mundial, 1997). Sin embargo, en el transcurso de gestión de esta administración federal, dichos conceptos no se implementaron. Lo anterior se deriva de que se promovieron distintos modelos de gestión (sistema de metas presidenciales, premios a la calidad e innovación, y modelo de innovación gubernamental), los cuales no se articularon en una política definida e integral de mejora a la gestión pública mexicana.

Aunado a la visión de organismos internacionales, en la administración del Presidente Fox se propuso una reforma gerencialista de la AP, en la cual se pretendió fomentar un gobierno de innovación y calidad, basado en una perspectiva de cooperación de todos los actores, al igual que fomentar un gobierno competitivo; lo anterior se planteó en tres fases: a) “Encendiendo el fuego de la innovación” 2001-2002; b) “Avivando las llamas de la innovación” 2002-2004, y c) “Los 730 días para cambiar el gobierno para siempre” 2004-2006 (Arellano, David, 2004). Esta propuesta se caracterizó por una constante retórica de cambio gubernamental. Sin embargo, en la práctica se mantuvieron problemas de ineficiencia, corrupción, nepotismo y escasa transparencia (Ramos, 2007: 229). Estos problemas en su conjunto determinaron la falta de desarrollo social y escasa disminución de la pobreza. Una de las limitaciones que se presentó en esta propuesta de cambio administrativo se atribuye a que la cultura política y de gestión no ha cambiado en los funcionarios públicos mexicanos, lo cual se deriva de la escasa vocación de servicio del servidor público mexicano y del limita-

do liderazgo del Ejecutivo Federal de orientar su gobierno hacia impactos sociales.

En este contexto, es necesario reconocer que el caso del gobierno del Presidente Vicente Fox, requiere un análisis especial. Existen diversas razones que deben destacarse en materia de mejoramiento administrativo. Primeramente, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PCCFTDA) (Sánchez, 2009), que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006), el cual es de carácter oficial y obligatorio para todas las dependencias y entidades del Gobierno Federal; aunque el programa tuvo un amplio desarrollo e implementación en los tres primeros años de su gobierno (2001-2003), quedará en un segundo plano en los siguientes años de la APF.

Segundo, una explicación de esta situación la constituye la enorme influencia de la Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República, la cual elabora el Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental (MEIG) (Sánchez, 2009); no obstante que tiene un carácter propositivo, comienza a ser difundido y aplicado en algunas de sus líneas estratégicas por dependencias y entidades de la APF. Con este modelo se introduce la idea de la innovación administrativa –haciendo a un lado la reforma y la modernización– como una estrategia para mejorar el aparato gubernamental (Sánchez, 2001). Pero, de la realidad se deduce que es necesario reformar y modernizar al Estado mexicano, en el sentido de institucionalizar jurídicamente los procesos de mejora continua de la AP (como lo han aplicado diversas referencias internacionales: Chile y Colombia) y, por supuesto, era importante modernizar la AP en búsqueda de mayor eficiencia y eficacia, para mejorar el aparato gubernamental.

Tercero, a la mitad del gobierno del Presidente Fox, tanto el PNCCFTDA como el MEIG quedan superados y todas sus acciones se integran en la llamada Agenda de Buen Gobierno (ABG)<sup>81</sup>, que termina siendo la estrategia que da cuenta de las acciones y actividades en materia de APF. La agenda incorpora aspectos relevantes de ambas estrategias y las resume en una suerte de legado administrativo de la administración pública de Vicente Fox (Sánchez, 2009). Sin embargo, se considera a esta agenda con buenos

81 La réplica o transferencia de patrones provenientes de ese entorno puede notarse en los objetivos que se trazan para la idea de Buen Gobierno expresada por el BM y que se traduce en la creación de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, cuya tarea resalta los aspectos prioritarios del cambio gubernamental expresados en las líneas de acción de la agenda presidencial de Buen Gobierno, como son: un gobierno honesto y transparente, un gobierno profesional, de calidad, un gobierno digital, con mejora regulatoria y que cueste menos. Véase Muñoz (2003 y 2004).

deseos e intenciones, pero sin viabilidad desde el marco de la evaluación, ya que los distintos modelos que se introdujeron en la APF en este sentido, no coadyuvaron a generar una política definida de evaluación.

En relación al segundo punto, Mejía (2005) considera al Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental como un modelo esencialmente de innovación social hacia el interior de la APF. Su visión se centra en recuperar la confianza de los ciudadanos en el gobierno, así como en transformar al gobierno en una institución competitiva que contribuya a lograr los resultados planteados en materia de crecimiento económico, desarrollo humano y social, así como en materia de orden y respeto.

Para el diseño de este modelo se contemplaron varios componentes: el entorno y sus características; tener un propósito definido; quiénes serían los clientes externos y quiénes los clientes internos a los que se serviría, así como estrategias para impulsar el modelo en dos vertientes: *la innovación*, que permitiría introducir nuevas formas en el quehacer público y *la calidad total*, que permitiría mejorar la actividad pública generando un valor agregado. La vertiente de gobierno de calidad, significaba también tener un gobierno eficiente y confiable cuyos procesos y servicios estarían avalados por la certificación de su sistema de gestión de calidad (Muñoz, 2004). En ambas vertientes, el desempeño del gobierno se daba bajo nuevas reglas.<sup>82</sup> Cabe aclarar que en este modelo se careció de mecanismos específicos y de evaluaciones sistemáticas para conocer la efectividad de los cambios en un mejor desempeño gubernamental (Arellano, David, 2004). Como consecuencia a lo anterior y a pesar de las diversas fases modernizadoras que intentaron implementar, en la pasada elección federal del 2006, cerca del 49% de la población que votó lo hizo a favor de otra propuesta de gobierno más orientada a atender las demandas sociales, dejando de antemano el nulo impacto social de dichas estrategias de gobierno. Por lo tanto, se puede definir que no cambió la política social en este periodo debido a la continuidad en materia de gestión, diseño de políticas y la ausencia de una política de evaluación integral (véanse cuadros 14 y 17).

82 Para ello estableció una serie de líneas de acción identificadas como la filosofía del gobierno: administración por calidad, estructuras planas (reducción), estructuras flexibles (reorganización): administración cruzada, mejora en la capacidad de gobernar, visión y misión compartida, reposicionamiento, contribución a un nuevo orden mundial. Así mismo, el modelo de innovación gubernamental tuvo 4 fases distintas: Arranque.- Diseño del modelo de innovación y calidad gubernamental. Primera fase: revisión de procesos, programa de capacidad integral, programa de reconocimiento a la innovación y la calidad. Segunda fase: gobierno enfocado y diferenciado, gobierno corporativo, servicio civil de carrera, rediseño de procesos. Tercera fase: blindaje constitucional, reforma jurídica, proceso de mejora continua y gobierno competitivo. Véase Mejía (2005).

Como se mencionó anteriormente, con la finalidad de dar respuesta a las demandas y expectativas generadas por la sociedad, el gobierno, a través del modelo de innovación gubernamental, estableció la agenda presidencial de *Buen Gobierno*, que tenía como objetivo transformar radicalmente los esquemas tradicionales del quehacer público, buscando generar cambios profundos, permanentes y reemplazando las viejas formas de los servidores públicos. Aunado a lo anterior, las instituciones gubernamentales debían, además de cumplir sus objetivos sustantivos, establecer compromisos para satisfacer estos aspectos. Dicho de otra manera, además de contar con metas de sus atribuciones y funciones específicas, existían metas para cumplir con la agenda de buen gobierno.

Para puntualizar con el objetivo de este análisis, se describen a continuación los principales instrumentos de evaluación que hacen uso de estos ejes de actuación.<sup>83</sup>

#### *Sistema de metas presidenciales (SIMEP).*

Mediante esta iniciativa que forma parte del modelo estratégico para la innovación y calidad gubernamental a cargo de la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública (UCEGP) de la Secretaría de la Función Pública (SFP),<sup>84</sup> los titulares de las dependencias de la APF establecían compromisos de mejora de resultados acordados con el propio titular del Ejecutivo. El compromiso se traduce en la fijación de metas sujetas a seguimiento y evaluación, y se definen estándares para su valoración (Méndez, 2007).<sup>85</sup>

Las metas deben estar alineadas al Plan Nacional de Desarrollo (PND), a planes sectoriales, programas institucionales y a la estructura programática del presupuesto de la SHCP con el fin de garantizar su congruencia. Las metas presidenciales para cada institución deben ser iniciadas y respaldadas por la autoridad de más alto nivel, considerar unas cuantas metas –ya

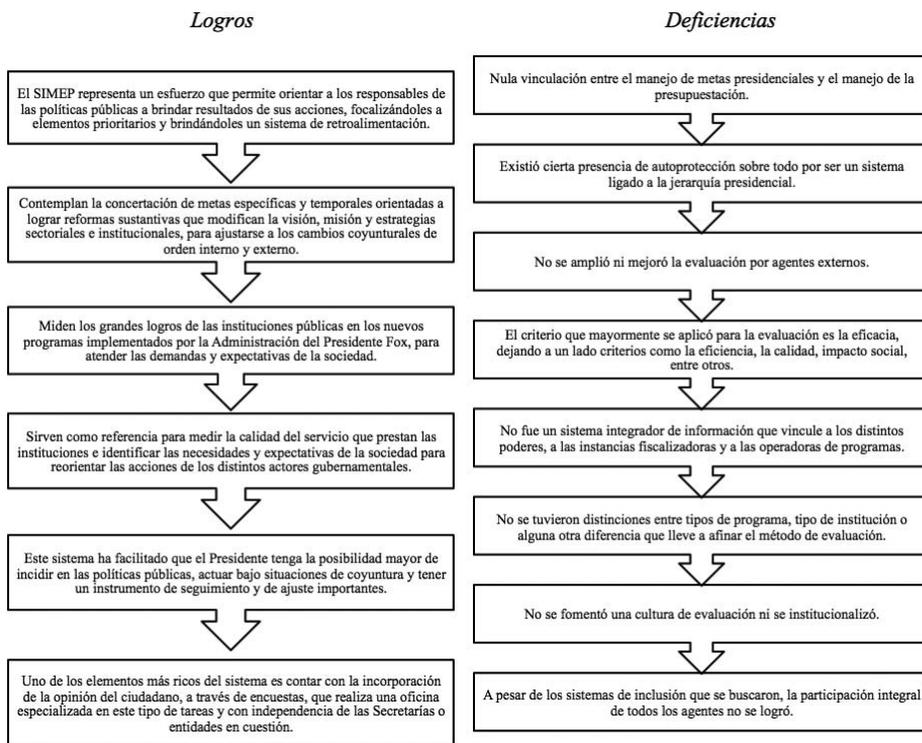
83 Para conocer los diversos cambios en lo que respecta a la discusión y aprobación del PPEF desde el 2000 al 2006 y sobre todo, la influencia que tuvo la Cámara de Diputados en cuanto a las evaluaciones realizadas en el periodo (2000-2006), véase Cámara de Diputados (2008a) “El Sistema de Evaluación del Desempeño y el Programa Anual de Evaluación”, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Palacio Legislativo de San Lázaro, diciembre. En dicho documento se efectúa un análisis importante en cuanto a las distintas evaluaciones utilizadas en el sexenio del Presidente Vicente Fox, al igual que los indicadores utilizados para la medición de los programas federales.

84 El 10 de abril del 2003, se publica en el *DOF* la modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se elimina la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y se crea la Secretaría de la Función Pública (SFP).

85 A semejanza de iniciativas similares emprendidas en otros países de Latinoamérica, contempla que los titulares de las dependencias de la APF establezcan compromisos de mejora de resultados acordados con el propio titular del Ejecutivo o con quien éste designe. El compromiso se logra mediante concertación con los titulares de las instituciones seleccionadas para la fijación de las metas que estarán sujetas a seguimiento y evaluación; y se definen estándares y ponderaciones para su valoración. En este sentido, se observa que el SIMEP se monta en la estructura del SED proveniente de la administración anterior.

que inicialmente su número era mayor y dificultaba su seguimiento— que estén orientadas a impacto, motivadoras y retadoras, no definidas en términos de entrega de bienes y/o servicios o presupuesto, sino con orientación a resultados; además, el cumplimiento (o no) de las mismas debe estar sujeto a consecuencias, previamente negociadas entre las partes.<sup>86</sup> Si bien, el SIMEP constituyó un esfuerzo por contar con un sistema de gestión preventivo, no estuvo exento de dificultades y críticas. En este contexto, es necesario presentar los principales logros de este sistema, así como las principales deficiencias de su ejecución en este periodo.

### Cuadro 18 PRINCIPALES LOGROS Y DEFICIENCIAS DEL SIMEP



**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>86</sup> Las metas presidenciales pueden ser ordenadas, de acuerdo con su tipo, en tres clases: Operación, Buen Gobierno y Evaluación del Cliente; su ordenamiento también resulta jerárquico. Las metas de operación son relativas a la valoración del desempeño de los programas operativos anuales y su influencia en los programas sectoriales de mediano plazo. Las de buen gobierno contribuyen a impulsar la agenda gubernamental de buen gobierno, en sus diversas líneas estratégicas. Finalmente, las de evaluación del cliente son referidas a la valoración de los bienes y/o servicios que prestan las instituciones. Véase Mejía (2005).

### *Modelo INTRAGOB.*

El modelo INTRAGOB, bajo la responsabilidad de la Oficina de Innovación Gubernamental, es un enfoque basado en las orientaciones de la administración de la calidad total y en las experiencias internacionales desarrolladas en el sector público para adaptar dicho enfoque a las características propias de la AP (Méndez, 2007). Incluye las iniciativas dirigidas a premiar a los organismos públicos, *premios a la calidad e innovación en el sector público*, que se han desarrollado desde hace dos décadas en los gobiernos de democracias avanzadas y en América Latina desde mediados de la década de los noventa.

El modelo INTRAGOB en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, se orientaba a contribuir al desarrollo de las seis líneas de acción que comprende la ABG. Son dos los componentes que constituyen el modelo INTRAGOB. El primero es el propio modelo que, bajo la inspiración de la serie ISO 9000 y de las experiencias internacionales, define ocho criterios que caracterizan un modelo de organización y gestión orientado a la calidad.<sup>87</sup> El segundo componente es la premiación, que se divide en dos vertientes: la primera, dirigida a la calidad (basada en el modelo)<sup>88</sup>, y la

87 El modelo INTRAGOB estaba constituido por ocho criterios: 1) Satisfacción del cliente y ciudadano: conocimiento de necesidades y expectativas de clientes y ciudadanos, comunicación, capacidad de respuesta oportuna a sus quejas y reclamos y sistemas para determinar el nivel de satisfacción; 2) Liderazgo: implementación de métodos y prácticas para impulsar el liderazgo; 3) Desarrollo del personal y gestión del capital intelectual: trabajo en equipo, profesionalismo y desarrollo de personal, capital intelectual, reconocimiento, mejoramiento de la calidad de vida en el trabajo y ambientación permanente para la calidad. 4) Administración de la información y la tecnología: administración de la información y de la tecnología; 5) Planeación: planeación estratégica, planeación operativa; 6) Gestión y mejora de procesos: desarrollo de servicios y procesos, implementación del sistema de gestión y proveedores; 7) Impacto en la sociedad: mejoramiento del entorno, y 8) Resultados: valor creado para el personal y la dependencia o entidad, clientes, ciudadanos, la sociedad y para una cultura de calidad. Véase Méndez (2007).

88 El reconocimiento Innova se entrega a las entidades y dependencias de la APF que se distinguen por la innovación en la prestación de servicios con alto impacto en su receptor, sea éste usuario, beneficiario o regulado. El reconocimiento a la innovación introduce, a partir de la edición 2004, la modalidad a través de la cual los ganadores del premio pasan a una instancia especial en la que se consideran criterios adicionales de impacto al ciudadano, alcance regional y grado de innovación. Las prácticas de mayor puntaje reciben el Premio Nacional a la Innovación en la Administración Pública: el Premio Innova. El premio consiste en el reconocimiento y orgullo de obtenerlo, al igual que en sus orígenes hacían los organizadores del Premio Deming a la calidad en Japón a través del izado de una bandera en la organización ganadora, y de otras iniciativas en América Latina, como el premio a la calidad e innovación de la Gerencia Social en República Dominicana, consistente en el uso durante un año de un sello de goma en su correspondencia que los acredita como ganadores. Las dependencias e instituciones que resulten ganadoras podrán ostentar el logotipo del Premio Innova, sinónimo de excelencia en la administración pública, señalando el año en que se obtuvo el reconocimiento, y formar parte del capital intelectual replicable en la administración pública como aportación exitosa a la innovación en el país. Algunos ganadores destacados del Premio Innova entre los años 2000 y 2005 son la Secretaría de Relaciones Exteriores, por el ágil y confiable proceso de expedición de pasaportes; la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, por la iniciativa de transparencia en el pago de apoyos para el campo a través de la tecnología de información; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por la mejora de los servicios de intermediación laboral (Chambatel, Chambanet y Michamba); el Servicio de Administración Tributaria, por el nuevo esquema de pagos electrónicos; y la Secretaría de la Función Pública, por el Modelo Integrado de Desempeño de los Órganos de Control Interno, entre otros. Para conocer el detalle de las iniciativas premiadas, véase Muñoz Gutiérrez (2004).

segunda, orientada a premiar “prácticas innovadoras”, es decir, no se premia en esta última a un modelo orientado a la calidad, sino a una práctica concreta; en esta modalidad también existen reconocimientos.<sup>89</sup>

Los premios y reconocimientos a la innovación y a la calidad, se establecieron en el año 2002. En esta estrategia el desempeño del gobierno debió ser traducido en datos cuantitativos, lo que llevó al gobierno mexicano a tomar en consideración las experiencias de Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, en donde se habían establecido algunos premios y reconocimientos en materia de calidad como estímulos a las prácticas, los que habían permitido a las organizaciones mejorar su gestión interna o su relación con el cliente-ciudadano. Es decir, alcanzar niveles de desempeño de clase mundial sólo podía ser logrado si eran considerados los modelos de otros países reconocidos por su buen desempeño y con base en ellos, definir un modelo que fuera semejante.<sup>90</sup> Sin embargo, su impacto no fue considerado importante en la medida de que el ciudadano percibiera una mayor calidad en la gestión pública. Lo anterior se deriva a que si bien, se basó la gestión pública mexicana en orientaciones internacionales de calidad, no se adaptaron al contexto prevaleciente en México. Por lo tanto, no se fomentó un cambio en la manera de ejercer lo público.

Acercas de este punto, es necesario destacar lo siguiente. El notable aumento en el número de certificaciones en las dependencias de la AP en México, refleja una dinámica en la que pareciera que el objetivo era lograr una certificación, pero los datos duros, no reflejan si la meta de mejorar la gestión se cumplió. En este contexto se define que la cultura tradicional de evaluación en nuestro país no cambió, debido a la prioridad a este tipo de mecanismos. Se puntualiza que, en esta etapa pública en México, se dejó

89 El premio INTRAGOB va dirigido a aquellas instancias de la AP que muestren un nivel de madurez en su modelo de organización y gestión basada en el modelo mismo. El nivel de “madurez” refiere al puntaje alcanzado (Mejía, 2005). La puntuación permite categorizar a los participantes en tres bloques. Los dos de menos puntaje (definido por rangos), si bien no entran en la competencia final por el premio, cuentan ya con una línea de base y recomendaciones para que puedan mejorar, o ser asistidos técnicamente en aspectos puntuales. El tercer grupo es el de modelos más consolidados (maduros) de organización y gestión, y quienes concursan por el premio. Al igual que el Premio Innova, el Premio INTRAGOB consiste en el mismo reconocimiento. Las dependencias e instituciones que resulten ganadoras podrán ostentar el logotipo del Premio INTRAGOB, sinónimo de excelencia en la administración pública, señalando el año en que se obtuvo el reconocimiento. Destacan como ganadores del Premio INTRAGOB la Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, Petróleos Mexicanos y la Secretaría de Desarrollo Social, entre otros. Para conocer las iniciativas premiadas véase Muñoz Gutiérrez (2004).

90 Es importante señalar el gran número de certificaciones de la norma ISO 9000, con las adaptaciones que establece la metodología mexicana, se lograron 429 centros de trabajo en la AP en el año 2000 y 1,273 en el año 2004; se triplicó prácticamente el número en un período de cuatro años (Presidencia de la República, 2006: 26).

como segundo término una valoración objetiva de los programas y políticas públicas de la AP.

La falta de claridad en la mejoría de los servicios y prestaciones que el gobierno ofrece a sus ciudadanos, permite considerar que las decisiones frecuentemente se toman con la pretensión de que los usuarios serán los beneficiarios de tales decisiones; sin embargo, cambiar hacia nuevos esquemas se traduce en un reto de grandes complejidades que no siempre tienen como centro el bienestar de los ciudadanos y la eficiencia de la acción gubernamental. En este aspecto, queda clara la nula articulación entre el modelo *INTRAGOB* y el *SIMEP*, ya que cada uno trabajaba por separado. Cabe aclarar que la certificación ISO 9000 impacta en la estructura organizacional, la responsabilidad, los procedimientos, procesos y recursos para manejar y controlar la calidad en la organización. Sin embargo, las nuevas rutinas pueden encontrar como obstáculo las prácticas tradicionales basadas en un esquema autoritario y piramidal, ya que la calidad requiere de una estructura más horizontal, en la que los empleados asuman su responsabilidad frente a un proceso y sean capaces de proponer mejoras. Las certificaciones pueden incorporar cambios en las estructuras administrativas, en las tareas a desarrollar y en los comportamientos, pero a decir de Ehrenberg y Stupak (2001) la cultura puede ser más difícil de cambiar porque las actividades del gobierno son generalmente viejas y con elementos culturales inculcados.

#### *Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO).*

Quizás el MIDO es uno de los cambios más importantes de los últimos años en materia de control interno, involucrando tanto a los órganos de control como a las dependencias y entidades de la APF (Méndez, 2007). La orientación de este modelo es lograr que los Órganos Internos de Control (OIC) y los delegados, subdelegados y comisarios públicos, sean corresponsables estratégicos en el logro de resultados en las metas y objetivos de las dependencias y entidades de la APF en materia de transparencia, honestidad y mejora de la gestión pública.

Los indicadores del MIDO se agrupan bajo los siguientes cinco índices, donde los cuatro primeros son considerados como estratégicos y el quinto operativo:<sup>91</sup>

91 La dinámica de integración del Modelo ha permitido, a partir del año 2004, precisar la estructura, enfoque y alcance de cada indicador a incluirse en el Manual de Operación del MIDO. Por ello, el MIDO se constituye como un modelo de dirección y evaluación del desempeño integral que busca impulsar una nueva cultura de desempeño. Sus incentivos implícitos llevan a los agentes evaluados a convertirse en corresponsables y orientar su desempeño hacia el logro de resultados, bajo una ambiente de consenso entre los actores que en él participan, pero técnica y metodológicamente estructurado por el equipo que centralmente lo administra. Véase Mejía (2005).

- Índice de reducción de riesgos de corrupción;
- Índice de reducción de riesgos de opacidad;
- Índice de desempeño institucional;
- Índice de percepción del desempeño, e
- Índice de desempeño operativo.

Al constituirse inicialmente como base de operación para las instancias de contraloría, control interno y vigilancia de las entidades y dependencias de la APF, fue percibido, en principio, más como un sistema tradicional de auditoría, pero sin atribuirle rasgos de herramienta de gestión preventiva, es decir, predominó una connotación de carácter sancionador. Un rasgo de innovación del MIDO es su orientación, pues adopta un enfoque moderno de control interno basado en parte en la metodología COSO, que se popularizó hace pocos años en el campo de la auditoría y la gestión pública. Esta metodología, surge debido a presiones derivadas del fracaso de los sistemas tradicionales de control, que no pudieron evitar fraudes contables y financieros. Diversas organizaciones y agrupaciones de profesionales generaron así nuevas metodologías basadas en una visión moderna e integrada, como el COSO, que debe su nombre al Informe del Committee of Sponsoring Organizations, publicado en 1992 en los Estados Unidos.<sup>92</sup>

El objetivo del MIDO es garantizar que los OIC y los delegados y comisionarios públicos contribuyan a reducir riesgos de corrupción y de opacidad en la APF, así como hacer efectiva la operación de ésta, mediante una adecuada relación con las dependencias, entidades, órganos desconcentrados y la PGR, con un enfoque preventivo de control, una correcta vigilancia de la gestión pública y una efectiva aplicación de medidas correctivas. Se puede resumir que el MIDO es un elemento más de control de gestión, sin embargo, el planteamiento inicial conlleva a ser un programa de orden y control interno; que si bien fortalece la gestión, no existió vinculación con los programas de evaluación de los programas públicos. Por lo tanto, padeció de una articulación directa entre la gestión, políticas públicas y la respectiva evaluación implantada en este sexenio mediante el principal programa de evaluación: SIMEP.

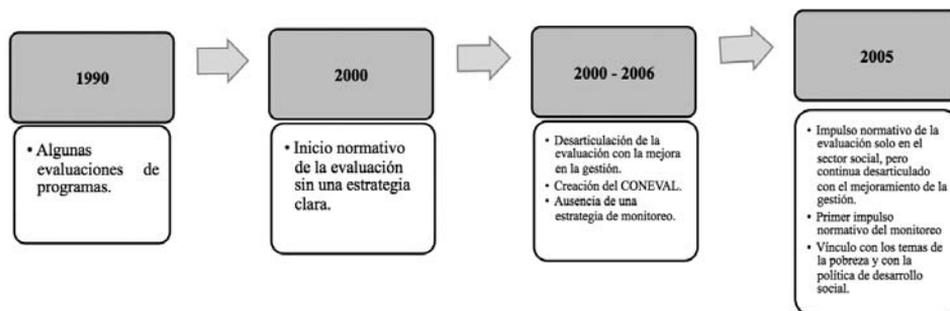
92 Uno de los principios innovadores del COSO es que el control interno debe formar parte de la gestión organizacional y de la cultura organizacional. Es decir no es responsabilidad única del auditor u órgano de control y vigilancia, sino de toda la institución. Además, el control interno no es meramente de carácter detector (ex post), sino en la nueva modalidad incluye también el carácter preventivo. El modelo COSO promueve valores como: transparencia, orientación a resultados, eficiencia y excelencia.

### *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.*

Dentro del nuevo marco del Sistema Nacional de Desarrollo Social, que busca entre otros aspectos, coordinar las acciones orientadas a la consecución de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social, se creó –en el año 2005–, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, cuyo objeto es “*normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza*”.<sup>93</sup> Los esfuerzos se enfocan a diseñar una institución que tenga la capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza; además, que forme parte de un esquema institucional que permita que la información sea de utilidad para mejorar la toma de decisiones en la materia. El Consejo era responsable de medir de forma global la acción que realizan las diferentes dependencias del gobierno en materia de desarrollo social. En este marco se establece como su objeto:

- Normar y coordinar la evaluación de la política nacional de desarrollo social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, y
- Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

**Figura 3**  
**ANTECEDENTES Y DESARROLLO DEL CONEVAL**

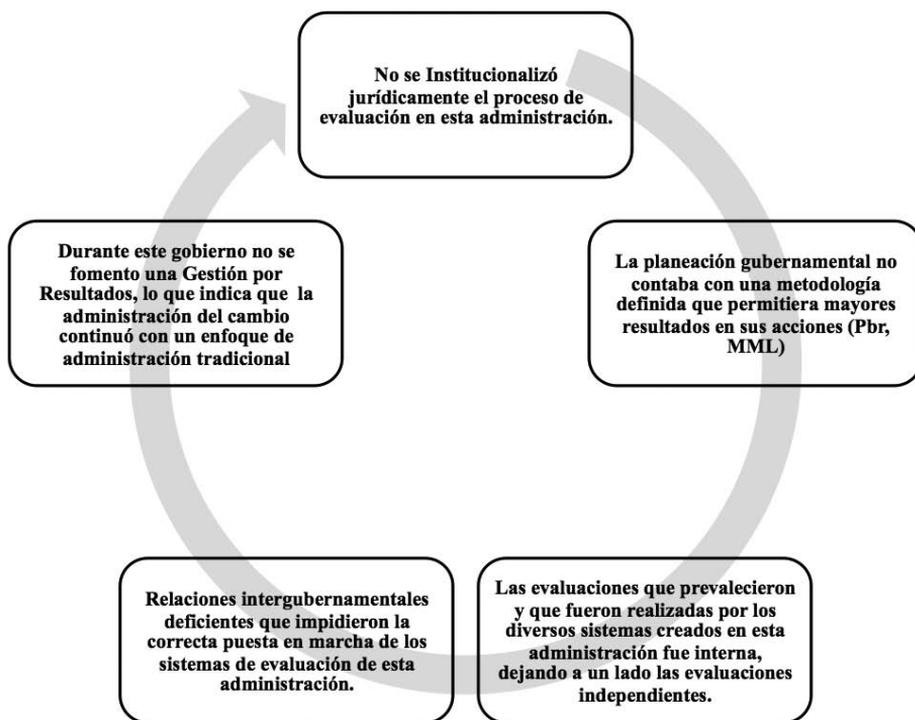


**Fuente:** Elaboración propia.

93 Artículo 81 de la Ley General de Desarrollo Social, publicada el 20 de enero de 2004 en el *DOF*.

En el caso concreto del CONEVAL, se puede destacar el interés específico de evaluar la política social; sin embargo, dicha visión ingresó en la última parte del gobierno de Fox, limitando institucionalizar completamente la mecánica de evaluación dentro de este organismo (véase Cuadro 19).

#### **Figura 4** **LIMITACIONES DE LAS POLÍTICAS DE EVALUACIÓN EN EL PERIODO DE LA ALTERNANCIA**



**Fuente:** Elaboración propia.

En resumen, a pesar de la gran cantidad de instrumentos de evaluación impulsados durante la administración del Presidente Fox,<sup>94</sup> no se logró la articulación de una política de evaluación, ya que cada estrategia aludía a

94 Aunado a los instrumentos anteriores, la Ley General de Educación le atribuye a la Secretaría de Educación Pública la evaluación del sistema educativo nacional; para ello se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), organismo público descentralizado, de carácter técnico con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de fijar los lineamientos para la evaluación del sistema educativo nacional. Véase <http://www.inee.edu.mx>.

lógicas distintas, por lo que no se dio una coordinación precisa entre cada una de ellas; además, de que su utilización fue bastante limitada, por lo tanto, el desarrollo y competitividad de la nación no se incrementó.<sup>95</sup> La prueba de lo anterior se observa con el crecimiento del PIB en menos del 1% anual. En competitividad, México disminuyó durante este sexenio 22 lugares, estando posicionado en el lugar 55 de 117 países. En comparación con otras naciones se perdieron 17 lugares con Chile; 5 con Brasil y 9 posiciones con China (Concepción Montiel, 2007: 120).

### **Cuadro 19** **DIFERENCIAS DE ENFOQUE DE POLÍTICAS SOCIALES** **EN GOBIERNOS (PRI-PAN)**

<b>Partido Revolucionario Institucional (PRI)</b>	<b>Partido Acción Nacional (PAN)</b>
Diagnósticos parciales.	Avances en diagnósticos integrales.
Política social centralizada.	Centralización con otros actores (CONEVAL).
Políticas públicas orientadas por prioridades políticas.	Incipiente focalización de prioridades sociales.
Desarticulación entre gestión, políticas públicas, dirección y evaluación de política social.	Desarticulación entre gestión, políticas públicas, dirección y evaluación de política social.
Ausencia de gestión estratégica de la política social.	Ausencia de gestión estratégica de la política social.
Diseño ineficaz de políticas públicas sociales.	Avance en el diseño de políticas públicas sociales (CONEVAL).
Ausencia de evaluación estratégica de la política social.	Avances hacia una evaluación estratégica de la política social.
Escasos impactos sociales de la política social.	Disminución gradual de la pobreza (focalización).
Centralismo en gestión intergubernamental de políticas sociales.	Centralismo en gestión intergubernamental de políticas sociales.
Incipiente participación de gobiernos locales.	Incipiente participación de gobiernos locales.

**Fuente: Elaboración propia.**

95 En el marco del federalismo mexicano, esta administración federal padeció de visión para mejorar las capacidades de los gobiernos subnacionales. Se puede destacar durante este sexenio la profundización de algunas iniciativas descentralizadoras (Escuelas de Calidad, Programa Oportunidades, Ramo 33, etc.) y nuevos actores en escena dentro del escenario municipal: CONAGO, CONAMM y diversas asociaciones municipales.

En cuestión de empleos, durante el gobierno de Vicente Fox no sólo no se generaron los empleos suficientes, sino que el universo de desempleados creció en un 186% (Concepción Montiel, 2007: 120). Tan solo en agosto del 2006, se alcanzó la máxima dimensión histórica, que afectó a 1'750,000 personas en edad y condiciones óptimas para trabajar, cuando a principios de su administración (diciembre del 2000) el desempleo abierto afectaba a 612,209 personas. Ante este escenario gubernamental, se concluye que el impacto de las políticas económicas en México, las acciones de desarrollo social, fomento al empleo, modernización administrativa, entre otras, no coadyuvaron a generar un mayor desarrollo y competitividad en la población mexicana. Por lo tanto, el cambio político presentado en México no fue un factor para incrementar la capacidad institucional del Estado mexicano.

### **Conclusiones finales.**

La AP mexicana es un hecho histórico, con permanentes cambios naturales y dirigidos que pueden introducirse como reformas y programas de modernización (Sánchez, 2009). Se puede afirmar que el proceso de cambio administrativo en México presenta avances y retrocesos, pero que en la actualidad, no han coadyuvado a que exista una AP eficaz, eficiente y responsable con la sociedad. Los problemas sociales de falta de desarrollo, inseguridad pública, pobreza, desempleo y corrupción, son algunas de las manifestaciones de que la administración en sus tres niveles de gobierno presenta problemas de enfoque, diseño, implantación y evaluación de su desempeño (Ramos, 2007). En lo que respecta a este último término, es muy notorio el hecho que desde 1940 se han implantado procesos de cambio dentro de la estructura de la APF mexicana; sin embargo, dichos cambios institucionales han sido enfocados de una manera tradicional, normativa, donde el término evaluación del desempeño es opacado por un monitoreo de acciones en busca de un control del gasto, más que una verdadera evaluación del impacto de cada acción pública.<sup>96</sup>

96 Se puede considerar un avance en la última década, de los primeros esfuerzos que buscaban alguna medición para juzgar las acciones, pasando por la creación de un sistema de indicadores, se está llegando a sistemas más consolidados y que vienen mostrando su utilidad para ir mejorando la actuación y lograr mejores resultados. En este sentido, se plantea el análisis de la importancia del liderazgo y la voluntad política de los gobiernos y de sus integrantes para implementar y sobre todo, utilizar la mecánica de evaluación como parte integral del actuar gubernamental; así mismo, el enfoque a resultados, dejando a un lado la visión recta de evaluar simplemente el cumplimiento de metas y buscar en cada actividad gubernamental el impacto social.

## Cuadro 20

### LECCIONES DE LAS FASES POLÍTICAS EN EL MARCO DE LA EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL

<b>Antecedentes Históricos: hasta 1976</b>	<b>Gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI). De 1976 al 2000</b>	<b>Periodo de la alternancia política en México. 2000-2006</b>
<p><b>• FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Visión por reestructurar la administración pública.</li> <li>• Normatividad en materia administrativa.</li> <li>• Congreso con mayoría del partido en el poder.</li> </ul> <p><b>• DEBILIDADES Y AMENAZAS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Visión por controlar el gasto público.</li> <li>• Ningún tipo de metodología para los procesos de evaluación.</li> <li>• No se tuvo ningún área específica para la evaluación del desempeño.</li> <li>• Ineficaz relación intergubernamental.</li> <li>• Excesivo burocratismo y escasa eficiencia gubernamental.</li> <li>• Función reactiva del gobierno, no previsor.</li> <li>• No se reglamentó el proceso de evaluación gubernamental hacia resultados.</li> <li>• Deficiente diseño de políticas públicas.</li> </ul>	<p><b>• FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejecutivos nacionales con alto nivel académico.</li> <li>• Mayor marco jurídico para la APF.</li> <li>• Ley de Planeación.</li> <li>• Diversos modelos para evaluar la gestión pública.</li> <li>• Instituciones a favor de la modernización administrativa.</li> <li>• Visión del desarrollo social.</li> <li>• Fomento a indicadores de desempeño.</li> <li>• Las cámaras legislativas con mayoría del partido en el poder.</li> </ul> <p><b>• DEBILIDADES Y AMENAZAS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración tradicional (normativa, deficiente).</li> <li>• Prioridad a estrategias económicas, debilitando los procesos de modernización administrativa.</li> <li>• Implementación de modelos de evaluación pero sin articularlos a una política definida (nula relación intergubernamental).</li> <li>• Superó el enfoque de auditar al de evaluación por resultados.</li> <li>• Desvinculación programática - presupuestal.</li> <li>• Visión gubernamental tradicional.</li> <li>• Deficiente diseño de políticas públicas</li> </ul>	<p><b>• FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarías de Estado con visión empresarial.</li> <li>• Visión federal por la innovación de gobierno.</li> <li>• Diversos modelos para evaluar la gestión pública.</li> <li>• Énfasis en procesos de modernización administrativa (Servicio Profesional de Carrera, modelos anticorrupción, procesos de calidad).</li> <li>• Primer impulso normativo de la evaluación por medio del CONEVAL.</li> </ul> <p><b>• DEBILIDADES Y AMENAZAS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioridad a estrategias de calidad institucional, sin considerar el impacto de los programas.</li> <li>• Diversos modelos de evaluación pero sin articularlos a una política definida (nula relación intergubernamental).</li> <li>• No se instauró el enfoque gerencial en la APF.</li> <li>• Congreso con minoría relativa del partido en el poder.</li> <li>• Avance en diseño de políticas públicas</li> </ul>

**Fuente: Elaboración propia.**

A manera de síntesis, las tres etapas políticas a que se hace referencia en el cuadro anterior (en el marco de la evaluación gubernamental), se pueden definir de la siguiente manera: Dentro de los antecedentes históricos se observa una AP caracterizada por el crecimiento organizacional y el número de servidores públicos; por lo tanto, una de las estrategias dentro de esta etapa fueron las medidas de modernización que se fomentaron; por lo que, dichas acciones se enfocaron a la reducción de las estructuras organizacionales y operativas, y por supuesto, a su seguimiento y control. De esta manera, las decisiones encaminadas a los procesos de evaluación de gestión no se reflejaron en este periodo, debido a la prioridad de vigilar y normar el uso del gasto público, aunado al seguimiento y control de cumplir con los procesos de modernización de la AP (nuevas estructuras organizacionales, simplificación administrativa, etc.). Se concluye en esta etapa administrativa que en México hay una limitada visión para mejorar la gobernabilidad existente en el país.

En la segunda etapa, se destaca como inició la preparación profesional de los presidentes de México (desde Miguel de la Madrid hasta Ernesto Zedillo), lo que indica el conocimiento para planear teóricamente al país a largo plazo. Sin embargo, la situación que prevaleció fue de una administración tradicional aunque con algunos modelos para evaluar la gestión que no se institucionalizaron en beneficio directo de las acciones de gobierno. De esta manera se reitera la escasa voluntad política del servidor público por mejorar el desempeño de la APF. Prueba de lo anterior, es que a pesar de que contaban con una mayoría definitiva de legisladores de su partido (PRI) en las cámaras de Diputados y Senadores dentro de su periodo, no se llevaron a cabo reformas para incrementar la eficiencia y eficacia en el gobierno, factores fundamentales para el crecimiento y desarrollo de la nación.

Se aprecian, en esta etapa gubernamental diversos avances en la APF. Un primer aspecto se define por el marco jurídico que se fue fortaleciendo con diversas leyes promulgadas y creadas en estos periodos (LOAPF, Ley de Planeación, Contabilidad, entre otras), pero dichas acciones no fueron factores para mejorar el desempeño de las instituciones debido, entre otras cosas, a que no se visualizó, ni se instauró un modelo de evaluación que tuviera continuidad en las administraciones; un factor de su nulo impacto fue que se le dio prioridad a estrategias y acciones económicas y no se le brindó importancia a los programas de modernización de la APF.

Un aspecto destacable en esta etapa pública en México, fue la deficiente relación intergubernamental que prevaleció en las dependencias de la APF. Se pudo observar en el desarrollo de este capítulo, que no existió una estrategia definida en cuanto a mecanismos de evaluación se refiere. Por una parte, la responsabilidad presupuestal y económica, por otra, la función programática y de planeación entre las distintas instancias globalizadoras de la época (SPP-SHCP y SECOGEF-SECODAM); por lo tanto, cada instancia funcionó acorde a las prioridades del Ejecutivo, por ello no tuvieron una articulación efectiva entre ellas. Factor que influyó completamente en los impactos y resultados de las acciones gubernamentales.

En la experiencia del gobierno de alternancia, se pudo destacar la visión de innovar al gobierno mexicano, mediante diversos modelos gerenciales, los cuales no coadyuvaron a mejorar el desempeño del Estado mexicano, debido a que se buscó implantarlos con un enfoque empresarial –ya que prevalecían los empresarios-políticos– en el que no se consideró la cultura y el contexto de la APF, porque no adecuaban su visión y formas de gestión al contexto gubernamental donde se desenvuelve el Estado mexicano.<sup>97</sup>

97 Un aspecto que impidió la creación y fortalecimiento al Marco Jurídico de la APF fue que el PAN tenía minoría relativa en el Congreso; lo cual la falta de negociación y consenso por parte del Ejecutivo evitó la correcta gestión efectiva de leyes importantes para el desarrollo del país.

Así mismo, dentro de esta etapa, fueron novedosas las acciones por promover diversos modelos para mejorar la calidad en las instituciones, lo cual es importante en la medida que dichos modelos generen mayores beneficios dentro y fuera de la institución. Sin embargo, dentro de estos procesos de certificación y de calidad se le dio prioridad a lo interno, lo que generaba que las dependencias se esforzaran por mejorar su desempeño en la propia institución y se dejara en segundo término los posibles impactos y resultados hacia la comunidad (externos). Por lo tanto, este tipo de iniciativas se caracterizaron por una escasa articulación entre gestión, políticas públicas y su respectiva evaluación.

En resumen, en el marco de la evaluación gubernamental en México, se pudieron observar diversos esfuerzos que, desde 1940, se realizaron por parte del Gobierno Federal mexicano. Sin embargo, a pesar de que se presentó la alternancia política en México en el año 2000, la APF ha funcionado de manera tradicional y sin generar mayores resultados para la comunidad. Por lo tanto, se aprecia que el gobierno de alternancia no cambió su enfoque de gestión y de políticas públicas hacia una orientación estratégica y de largo plazo, porque reprodujeron una cultura de gestión tradicional similar a las administraciones anteriores. En términos de Fukuyama (2004), establece tres aspectos importantes para todo proceso de cambio y/o rediseño institucional que, en este sentido, el gobierno del Presidente Fox no sustentó en su gestión: 1) la eficacia del Estado desde el punto de vista de la fuerza de sus instituciones; 2) la relevancia del adecuado diseño institucional para lograr el desarrollo económico, y 3) la necesidad de la demanda nacional de buenas instituciones para lograr el desarrollo y la reforma institucional. Por lo tanto, en todo proceso de modernización administrativa las instituciones son un factor elemental para el éxito.

Queda completamente claro en las diversas etapas de la AP mexicana, la deficiente planeación en materia de políticas públicas. Lo anterior se refleja en el sentido de que si las políticas públicas no cuentan con un diseño eficaz, difícilmente tendrán la oportunidad de ser evaluadas y por supuesto, generar impactos sociales. De esta manera, se aprecia el impacto limitado de la puesta en marcha de políticas públicas en diversas temáticas de la vida social (salud, seguridad pública, pobreza). Por lo anterior, se confirma que la ausencia de un correcto diseño de políticas en los tres niveles de gobierno, ha limitado el crecimiento y desarrollo de México.

En el contexto municipal de México, ¿Qué acciones implantó el Gobierno Federal para fortalecer las capacidades de los municipios durante estas etapas de gobierno? Podemos concluir que, en los últimos años, se ha tran-

sitado más hacia un posicionamiento respetuoso y cooperativo entre los órdenes de gobierno. Se ha reconocido la capacidad de los municipios en las tareas de planeación del desarrollo local. Los ayuntamientos están ganando espacios y ahora tienen una mayor presencia en la articulación de decisiones en su jurisdicción. Los procesos de descentralización han facilitado y alentado esta renovación, a través de otorgar corresponsabilidad en las decisiones y favoreciendo una relación más horizontal con los otros órdenes de gobierno; no obstante, aún queda la tarea pendiente para el municipio: convertirse en un activo detonador del desarrollo local.

Por lo tanto, es primordial que los gobiernos locales en México tomen el liderazgo y efectivamente, cambien e innoven sus enfoques de gestión bajo una visión social y de aumento a su capacidad de gestión; así mismo, que el Gobierno Federal visualice al gobierno local como una oportunidad de incrementar el desarrollo integral del país. De lo contrario, el municipio mexicano mantendrá serios problemas para impulsar el desarrollo local de la nación. Para finalizar, los casos de éxitos y fracasos de la NGP son aún inciertos, debido a las limitaciones en implantación y sobre todo evaluación; si bien, se han presentado reformas exitosas en un contexto internacional, estas han sido sustentadas por el conocimiento, voluntad política y la iniciativa gubernamental de crear beneficios sociales para las comunidades. En este sentido puede verse el enfoque de gestión y evaluación de Chile, el cual, se ha caracterizado por una visión hacia el desarrollo de la nación, situación que se ve reflejada en sus procesos de modernización. En este sentido, México no necesariamente se ha caracterizado por este tipo de actitud.