

CONCLUSIONES FINALES

La Administración Pública Mexicana ha transitado en el transcurso del tiempo en procesos de reforma, modernización e innovación. En la actualidad de nuestro país, en dichos procesos se han derivado problemas de gestión y de políticas, que han coadyuvado en una limitada capacidad institucional y de evaluación para sustentar un Estado más responsable y eficaz en la atención de los problemas públicos. Por ello, el presente trabajo se concibe como una aportación estratégica para fortalecer las capacidades de gestión y de evaluación del Estado, la administración y sus gobiernos, bajo un enfoque intergubernamental y con una orientación hacia el desarrollo.

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, de implantación y evaluación de su desempeño (Ramos, 2007). Por ello, las experiencias internacionales en materia de evaluación del desempeño nos indican la relevancia de contar con una gestión más eficaz, responsable y eficiente en el uso de los recursos públicos, en términos de contar con una visión, liderazgo, capacidad institucional y voluntad política para el cambio. Es de reconocerse la manera como en un contexto latinoamericano se ha contado con grandes principios para orientar sus gobiernos a resultados: primeramente *la visión, voluntad e iniciativa* para mejorar el desempeño de sus gobiernos mediante la institucionalización efectiva de una política de evaluación integral y lo esencial, promoviendo en sus diversos modelos de gestión una perspectiva hacia el desarrollo a largo plazo (enfoque de gestión y evaluación transversal).

Como segundo punto, destacar la *capacidad científica y académica* en estructuras gubernamentales, lo que demuestra que existe un verdadero interés por mejorar el desempeño gubernamental partiendo de elementos técnicos y científicos para llevar a cabo modelos de gestión totalmente sustentados y que generen resultados. Como último punto, han tenido la visión de detonar el desarrollo de sus naciones fortaleciendo las capacidades de los gobiernos regionales y locales. Por lo tanto, han fomentado políticas públicas y modelos de gestión subnacionales con la finalidad de que las regiones de su país, fomenten mayores capacidades e impactos locales. Lo anterior nos lleva a confirmar que es posible rediseñar al Estado mexicano para fomentar un gobierno eficaz, estratégico y competitivo, lo cual sucederá si los actores políticos tienen la voluntad y visión de mejorar la gobernabilidad actual, así mismo, si mantienen la visión de fortalecer las capacidades institucionales de sus entidades federativas y municipios, por supuesto, considerando de por medio el conocimiento científico.

En el marco de la modernización administrativa en México, se mostraron diversos esfuerzos que se realizaron por parte del Gobierno Federal mexicano en el transcurso de este siglo. Se puede confirmar que durante las administraciones federales de los presidentes López Portillo, Miguel de la Madrid, Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, no sentaron las bases para fincar una política de evaluación en el país. Lo anterior, se sustenta en los diversos modelos de gestión llevados a cabo en sus administraciones, los cuales, no tuvieron continuidad en cada administración federal y a su vez, padecieron de liderazgo, visión y voluntad de cambiar el rumbo de nuestro país. Al igual que lo anterior, uno de los factores principales del desempeño gubernamental en México es que en las diversas administraciones federales se padeció de un correcto diseño de políticas públicas, lo cual impide una evaluación objetiva de dichas políticas y por consecuencia, no tuvieron ningún impacto para el desarrollo sustentable de la nación.

Sin embargo, a pesar de que se presentó la alternancia política en México en el año 2000, la AP mexicana ha funcionado de manera tradicional (normativa, deficiente) y sin generar resultados que fomenten mayor desarrollo. Por lo tanto, se apreció 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.²³⁷

En el marco del federalismo mexicano, se apreció que los diversos procesos de modernización administrativa en el ámbito federal durante estas etapas presidenciales no contemplaron al municipio como un factor esencial para el desarrollo del país, a pesar de que en diversos periodos gubernamentales de nuestra nación, se plantearon acciones a favor del federalismo. Los principales esfuerzos desde principios de este siglo que por parte del Gobierno

237 Se puede concluir que la modernización administrativa en México, si bien dio pauta para promover una administración tradicional de los recursos públicos desde 1940, no estableció las bases para que tal modernización coadyuvara a generar una administración pública eficaz que pudiera impactar en el desarrollo social de la nación. Por el contrario, se acentuaron los problemas estructurales de una deficiente administración pública como son: la ineficiencia, ineficacia, la corrupción, autoritarismo, la escasa transparencia y la falta de profesionalización del servicio público mexicano. Véase Pardo (1992).

Federal han sido realizados, se refieren al aspecto económico, mediante la distribución de recursos a los gobiernos subnacionales para ejercer sus funciones. Se destacó que desde 1976 hasta el gobierno de la alternancia, han existido diversos aspectos que han apoyado la descentralización en México, como la reforma al Artículo 115 constitucional, la creación de diversos fondos para fortalecer las acciones de los gobiernos locales en México y el nacimiento de organismos y comisiones que han buscado apoyar en las capacidades institucionales de los gobiernos, destacando convenciones a favor del federalismo mexicano y agendas para promover mayores recursos a entidades y municipios. Sin embargo, es igualmente cierto que los gobiernos locales deben desarrollar y consolidar en el corto plazo mayores capacidades administrativas y profesionales para llevar a cabo la tarea de la NGP Municipal; de nada servirían más recursos si las estructuras locales no pueden hacer el mejor uso de ellos y generar el mayor impacto posible en el bienestar regional y local.

Con la administración federal encabezada por el Presidente Felipe Calderón (2006-2012), se institucionaliza jurídicamente el proceso de evaluación del desempeño en México. De esta manera, se establece la herramienta con la que será medida la gestión gubernamental en un ámbito federal: el *Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*. Es de puntualizar que la esencia del SED cumple con elementos importantes –utilizados en un contexto internacional– que pueden fomentar una mayor capacidad institucional en México.

Como primer punto se observó la evaluación de los programas y políticas mediante indicadores estratégicos. Una segunda parte sería la evaluación de la gestión interna mediante el PMG y sus respectivos indicadores de gestión; se puntualizó de este tipo de evaluaciones el enfoque de evaluaciones independientes en el sector público. Los componentes anteriores se engloban en el marco de la gestión y presupuesto con orientación a resultados, los cuales son el pilar fundamental de las actuales modificaciones administrativas en México y en una perspectiva internacional. Sin embargo, uno de los grandes retos del SED es el de realizar verdaderas y objetivas evaluaciones en ambos niveles de gestión (institucionales, programas y políticas) y a su vez, lograr la articulación de estas modalidades para generar una mayor capacidad gubernamental en el sector público federal. Así mismo, el que cada instancia globalizadora de la APF (SHCP, CONEVAL y SFP) defina concretamente sus responsabilidades en el proceso de modernización del país y las ejecute de manera eficaz. Por lo tanto, queda definido que depende del Estado mexicano la manera en que utilicen los elementos anteriores y de sus impactos en el país.

En un mismo contexto, se analizaron los instrumentos legales que en este periodo gubernamental en México se definieron, donde se destacan diversas modificaciones a la Carta Magna y a diversas leyes de competencia federal y subnacional. En este sentido, se enmarca la obligación constitucional de evaluar los resultados de sus recursos en los tres niveles de gobierno; por lo anterior, *todo orden de gobierno deberá implementar evaluaciones del desempeño*.

En base a lo expuesto, la hipótesis que se estableció a inicios de esta investigación se fundamenta, en el sentido de que la implementación efectiva del SED en un ámbito municipal implica un federalismo más eficaz y un rediseño institucional del gobierno local. Con base en este punto, se definieron en el desarrollo de este estudio diversos casos de modelos de evaluación utilizados en un contexto local. Lo cual deja en el debate nacional la voluntad y visión que ha tenido este nivel de gobierno por mejorar su desempeño y brindar servicios municipales de calidad al ciudadano. Sin embargo, en los casos presentados se carece de diversos puntos elementales que fortalecerían los resultados de dichos modelos de evaluación; por lo tanto se requiere de un rediseño en su administración para llevarlos eficazmente a la práctica. Primeramente, una cultura de gestión orientada a resultados, lo que se inicia con el liderazgo y visión del presidente municipal en fomentar un GxR, así como de los titulares de las dependencias en adoptar este enfoque de gestión y reproducirlo en su organización.

De igual forma se observó la ausencia de una serie de elementos metodológicos que apoyan un enfoque a resultados. Partiendo de un PbR, como una manera de plasmar el cambio de paradigma en el ejercicio de los recursos públicos (de insumos a resultados) y que es el complemento de la GxR; así mismo, toda una estructura conceptual plasmada en el marco del SED del Gobierno Federal (MML-MIR y evaluaciones independientes). Por lo tanto, uno de los retos importantes en un ámbito local, es buscar institucionalizar estos elementos, es decir, diseñar correctamente los programas y políticas públicas locales, la asignación eficiente del presupuesto municipal con orientación a resultados y sobre todo, fincar una política efectiva para evaluar el desempeño municipal.²³⁸

238 Como se destacó, el desarrollo sustentable del SED parte de un complemento en su enfoque de gestión y evaluación: transversal. En este sentido, se establece la manera en que un gobierno local desarrolle este tipo de modelos que han dado resultados sustentados (el caso brasileño), y que son esenciales para visualizar y accionar la AP local con una perspectiva de largo plazo. Ya no es posible el gestionar al municipio con una visión limitada a corto plazo. Para poder mejorar el desempeño de los servicios municipales y fomentar mayores capacidades institucionales se requiere de esta visión y sobre todo, de modelos gerenciales con esa perspectiva hacia el desarrollo. Por lo tanto, se establece la necesidad de una eficaz gestión intergubernamental de los tres niveles de gobierno para llevar a cabo este enfoque de gestión y evaluación.

En esta dirección se definió esta propuesta, donde se establece una orientación municipal orientada a resultados. Este es el principal pilar del rediseño o cambio municipal; donde el escenario local forme parte de esta cultura organizacional orientada a logros de impactos para la comunidad. Sin embargo, como la experiencia internacional lo demuestra, la introducción de la gestión por resultados es un proceso gradual que requiere de un acompañamiento sostenido al más alto nivel para su maduración y sostenibilidad. Por ejemplo, los sistemas en Chile y Colombia, que usualmente son tomados como referentes internacionales en América Latina, tienen más de una década de su implementación y han pasado por varias etapas en su diseño y ejecución. Pero si el Estado mexicano no inicia con este proceso de cambio en estos momentos, cuando la crisis internacional ha causado un severo impacto en las finanzas públicas del país y, por consecuencia, en los recursos públicos en el ámbito local ¿cuál será la situación que prevalecerá en los gobiernos locales de nuestro país en un futuro a corto plazo?

Ante lo expuesto, es fundamental que el Estado mexicano se dé un momento de análisis. Que haga una pausa en la intensidad del debate nacional para analizar cuál es el rumbo a seguir. Se han presentado referencias en los últimos años, logros importantes en distintos modelos de gestión en el ámbito local, pero es completamente claro que se requieren cambios institucionales de fondo. Se requiere rediseñar la gestión municipal en búsqueda de que el municipio mexicano fortalezca sus capacidades institucionales y sea un detonador del desarrollo regional. Países con esta visión y perspectiva han logrado mejorar su gobernabilidad nacional partiendo desde el nivel más cercano al ciudadano: el municipio. A su vez, han mitigado los efectos negativos de la crisis económica debido a la capacidad institucional existente en su gobierno.²³⁹

Sin embargo, se ha destacado el rediseño que deben ejecutar los gobiernos locales para incrementar sus capacidades institucionales, pero, además de dicho cambio, se requiere de que el Gobierno Federal disminuya sus ten-

239 La economía de Brasil creció un 1.3% en el tercer trimestre de 2009, lo que supone dos trimestres consecutivos de aumento del PIB, según cifras publicadas por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. El ministro brasileño de Economía, Guido Mantega, ha declarado que estos datos confirman que el país ha salido ya de la crisis. El trimestre pasado, la economía brasileña creció un 1%. Los datos positivos sobre la evolución de la economía brasileña han sido confirmados hoy por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La CEPAL predice que Brasil será el país de América Latina que más crezca el próximo año. Su PIB aumentará un 5.5%, según un informe hecho público por el organismo. El informe señala que la salida de la crisis ha sido más expedita gracias a un conjunto de políticas contracíclicas que permitieron enfrentar eficazmente las turbulencias externas, como la reducción de las tasas de interés, el aumento en la participación crediticia de la banca estatal, la capacidad institucional del Estado, la expansión del gasto público y la aplicación de una variada gama de programas en el área social relacionados a subsidios al consumo e iniciativas de apoyo a las familias pobres. Véase *El País* (2009) y CEPAL (2009).

dencias de control, su excesiva normatividad y que impulse una política intergubernamental más eficaz, donde considere al municipio como un factor elemental para el desarrollo integral de la nación. Por lo tanto, no es sólo trabajo del gobierno local, sino también implica una gobernanza más eficaz del Gobierno Federal mexicano.

Por último, se destaca la agenda estratégica para el futuro inmediato y de largo plazo en los municipios del país, donde la prioridad de los gobiernos locales en México es iniciar con la gestión por resultados en su gobierno, considerando la participación académica-científica en la estructura gubernamental y en las acciones de gobierno, factor principal que nos permitirá desarrollar nuevas acciones locales que generen mayor bienestar y competitividad, siendo estos elementos fundamentales para el desarrollo sustentable. En un aspecto académico, no queda más que continuar con la exploración de la administración pública y del escenario municipal, de esta manera, la ciencia mexicana seguirá contribuyendo a las nuevas formas de gobernar en el país.