

INTRODUCCIÓN

La Administración Pública (AP) es la actividad de grupos que cooperan para la realización de objetivos comunes; las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales, estatales y locales; las juntas y comisiones independientes creadas por el Congreso y las legislaturas de los estados; las corporaciones de gobierno y ciertas otras de carácter especializado (Simon, Smithburg y Thompson, 1950). Es en esta coyuntura, donde deben de conciliarse los esfuerzos para llevar a cabo procesos gubernamentales que fortalezcan la capacidad del Estado y así mejorar su actuación en base a resultados tangibles para sus gobernados. Uno de los elementos considerados en un contexto internacional y utilizado en las referencias mundiales en cuanto a reformas y modernización de la administración pública son los mecanismos para evaluar el desempeño gubernamental.¹ Esto se deriva por la oportunidad de que las acciones gubernamentales puedan ser medidas, controladas y por supuesto, evaluadas según el objetivo de cada programa y/o política pública y de esta manera, conocer el impacto real de cada acción de gobierno, el desempeño de las instituciones así como de la creación de valor público.²

No se puede hablar de procesos de modernización administrativa o casos de éxito de reformas integrales de la AP si no se contemplan mecanismos

- 1 A lo largo del mandato de Margaret Thatcher como primera Ministra del Reino Unido (1979-1990), la gestión del sector público sufrió una serie de reformas que se dieron paulatinamente, las cuales se pueden enmarcar en dos grandes iniciativas: Iniciativa de la Administración Financiera en 1982 (Financial Management Initiative, FMI) y el Mejoramiento de la Administración del Gobierno: los siguientes pasos (Improving Management in Government: the Next Steps), en 1988. Cada reforma ha implicado nuevos requerimientos de datos y documentos; así, las instituciones del gobierno central ahora negocian, establecen resultados por objetivos y deben planear la entrega de reportes financieros. Igualmente, deben desarrollar mecanismos para la evaluación de resultados, generando medios para la rendición de cuentas de la administración pública. Como referencias en cuanto a mecanismos de evaluación gubernamental se cita de igual forma el caso de Australia, quien a finales de la década de 1980, el gobierno creó un sistema de evaluación para todo el ámbito público dirigido por el Departamento de Finanzas. Se solicitó a todos los ministerios que evaluaran cada uno de sus programas cada tres o cinco años. En un mismo contexto se presenta el caso de E.U.A., con la National Performance Review, encabezada por el entonces presidente William Clinton; quien mediante este proceso, orilló a que las dependencias gubernamentales desarrollaran e implementaran un sistema de responsabilidad, a través del cual, se midieran los resultados, establecieran metas, objetivos y midieran sus avances. En un contexto latinoamericano se destaca el gobierno Chileno, mediante el esfuerzo del Ejecutivo por modernizar la gestión asumido en 1994 por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES); iniciando en 1997 con la evaluación de programas gubernamentales en un contexto nacional. Véase Arellano, Gil, Ramírez y Rojano (1999), Banco Mundial (2007), Gore (1994), Muñoz (2005) y Ríos (2007).
- 2 El Estado debe ser capaz de demostrar que los resultados obtenidos se pueden comparar tanto al costo del consumo privado como con la libertad del mismo a la hora de producir los resultados. Sólo entonces pueden estar seguros de que se ha producido algún valor público; es decir, que el trabajo de la organización sea totalmente aceptado y legitimado por la sociedad. Véase Moore (1998).

de evaluación de la gestión. Por lo tanto, el concepto de evaluación gubernamental se encuentra presente como uno de los pilares que sostienen a la *Nueva Gestión Pública (NGP)* del presente y la del futuro.³ Este pensamiento ha intentado adoptarlo el Gobierno Federal mexicano mediante diversas propuestas por modernizar al país en el transcurso de este siglo. Sin embargo, la AP mexicana se ha caracterizado por un enfoque de gestión tradicional, en el que prevalece la deficiencia, corrupción, autoritarismo y escasa vocación de servicio, por lo que no se ha coadyuvado a contar con una nación competitiva.

En un contexto municipal aparecen como áreas fundamentales un conjunto de temas que van desde la reforma del Estado, relaciones intergubernamentales (RIG), federalismo y descentralización; es en este sentido que se establece el reto para que el Gobierno Federal promueva una eficaz gestión intergubernamental con los municipios, en el aspecto de promover mayores capacidades institucionales mediante políticas públicas de impacto local y esquemas de evaluación integral. Es decir, que el Gobierno Federal mexicano contribuya al desarrollo local de la nación.

Con la administración federal (2006-2012), encabezada por el Presidente Felipe Calderón, se ha iniciado la visión de fomentar en el Estado mexicano una AP orientada hacia resultados. Este proceso se institucionaliza jurídicamente en diversas leyes reformadas desde inicios de su mandato presidencial. Basados en estas modificaciones jurídicas, la herramienta que sostiene al proceso de modernización administrativa y de gestión para resultados que el Gobierno Federal quiere implantar es la creación del *Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, el cual, es un modelo de gestión que establece las directrices para que el Gobierno Federal evalúe sus programas, políticas y el desempeño de las instituciones, además, define a las estructuras de gobierno que llevarán a cabo este proceso modernizador. Uno de los aspectos primordiales de este proceso de modernización administrativa en México es la obligación para que los *tres órdenes de gobierno* evalúen su administración en base a resultados.⁴

3 Las propuestas de la Nueva Gestión Pública son: *reducción del tamaño del sector público, descentralizar las organizaciones, jerarquías aplanadas, ruptura del monolitismo y especialización, desburocratización y competencia, dismantelar la estructura estatutaria, clientelización, evaluación y cambiar la cultura*. Véase Olías de Lima, Blanca (2001), "Evolución de la gestión pública: La nueva gestión pública", en *La nueva gestión pública*, Prentice Hall, Madrid, pp. 1-34.

4 El 7 de mayo de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* la reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización, la cual forma parte de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen, aprobada por el H. Congreso de la Unión en el 2007. En virtud de esta reforma, los tres órdenes de gobierno deberán evaluar los resultados que obtengan con los recursos públicos y administrarlos bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, a fin de satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Por lo tanto, se plantea un gran reto para las entidades federativas y más aún, para los gobiernos locales de México. Partiendo de lo anterior y ante el contexto de crisis prevaleciente en nuestro país y sus consecuencias en un nivel local, se presenta la necesidad de un rediseño en el enfoque actual de administración municipal; el cual, no ha contribuido a promover un mayor crecimiento y desarrollo en la nación. El cambio definido parte de la idea de fomentar en su gobierno una cultura y gestión orientada hacia resultados e impactos sociales, aunado, a su respectiva evaluación del desempeño y visión hacia el desarrollo sustentable. Esto se deriva ante la inminente necesidad de que los gobiernos municipales de México fortalezcan sus capacidades institucionales ante un escenario de crisis económica y puedan actuar con mayor eficiencia, eficacia y desde este nivel de gobierno fomenten la creación de impactos sociales.

Ante lo expuesto, las preguntas de investigación que impulsaron el presente estudio son las siguientes:

1. ¿Cuáles han sido los aportes de las iniciativas de evaluación en el Gobierno Federal mexicano y cómo han impactado en la propuesta del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)?
2. ¿Cambiará el enfoque de evaluación tradicional (auditoría) a uno con una gestión por resultados bajo el esquema del SED?
3. ¿Cuáles han sido las experiencias de evaluación del desempeño en los municipios de México?
4. ¿Cuáles han sido las propuestas para avanzar operacionalmente en la evaluación por resultados en los procesos de reforma en el ámbito de los gobiernos locales?

El estudio se sustenta en base a la siguiente hipótesis: *Una implementación efectiva del SED en los municipios de México, implica un federalismo más eficaz y un rediseño institucional de los gobiernos locales.*

El objetivo general del estudio es: *Analizar la importancia y retos en materia de gestión del SED para su implementación efectiva en los gobiernos locales de México.*

Como objetivos específicos se establecieron los siguientes:

- Analizar los distintos modelos de evaluación al desempeño que han existido en el sector público federal, desde el inicio de la etapa de modernización administrativa hasta el periodo de la alternancia política en México en el año 2000;

26 *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los gobiernos locales*

- Destacar el proceso de modernización de la administración pública federal del periodo 2006-2012 y la puesta en marcha del Sistema de Evaluación del Desempeño en México;
- Analizar las experiencias principales de evaluación en los gobiernos locales de México, desde una perspectiva local, estatal e intergubernamental, y
- Examinar los retos de gestión, institucionales y legales para la implementación de la evaluación por resultados en los municipios de México.

La hipótesis se fundamenta acorde al análisis de la información relacionada con los procesos de modernización en materia de políticas de evaluación en México, la revisión de experiencias internacionales en materia de evaluación del desempeño bajo un enfoque intergubernamental, además, de la aplicación de entrevistas a funcionarios públicos y académicos relacionados con la gestión y la evaluación de políticas.⁵ Al igual que lo anterior, con la evaluación estratégica al SED, considerando algunos elementos de tal metodología.

La presente investigación se integra de cinco capítulos.

Capítulo 1. Fundamenta teóricamente la evaluación gubernamental en la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP). Bajo este enfoque, se detalla la experiencia internacional en América Latina en cuanto a sus procesos de modernización de la gestión pública, sus hallazgos, la institucionalidad, logros e impactos que han logrado. Se explora teóricamente la gestión por resultados en el sector público, siendo esta la raíz fundamental de todo proceso de modernización de la AP. Dentro del desarrollo de este capítulo se brinda la importancia a la articulación efectiva entre gestión, políticas públicas y su respectiva evaluación, ya que se ha concebido como una triangulación necesaria para el buen desempeño de las instituciones y de sus resultados. Se concluye puntualizando la entrada de los mecanismos anteriores en un ámbito municipal, el cual, por ser el gobierno más cercano al ciudadano debe fortalecer su capacidad institucional en busca de ser un detonador del desarrollo local de la nación.

Capítulo 2. Tiene como objetivo principal analizar el origen y desarrollo que ha tenido en el transcurso del tiempo el tema de evaluación gubernamental.

5 Es de puntualizar la gran información y la experiencia proporcionada por diversos académicos y funcionarios públicos que participaron en el Seminario Internacional de Evaluación de Políticas Públicas: diagnóstico, retos y experiencias para México, los días 8 al 10 de julio del 2009, en El Colegio de la Frontera Norte (El Colef). En este contexto, se tuvo la oportunidad de entrevistar a la gran mayoría de los ponentes para conocer su percepción del tema de estudio.

mental en México, 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 mexicana. Es decir, determinar si la construcción adecuada de políticas públicas y su evaluación correspondiente, hubieran impactado en un mayor desarrollo institucional y económico en México. En este contexto, se enmarcan los antecedentes en materia de modernización de la AP mexicana, dando a conocer los orígenes desde 1940 hasta la etapa de transición política en México con la llegada del Presidente Vicente Fox. Se brinda especial énfasis en este capítulo a las acciones del Gobierno Federal mexicano en implementar procesos de evaluación gubernamental, las limitaciones, alcances y los principales logros obtenidos en las diversas etapas presidenciales en México. Así mismo, se dan a conocer algunos puntos en cuanto a los procesos de descentralización y federalismo en México, reflejando el nulo interés por parte del gobierno central en fortalecer las capacidades de los gobiernos locales en México.

Capítulo 3. Expone los componentes esenciales y la naturaleza del SED, en cuanto a su nacimiento, las versiones que han existido a lo largo de su creación (2007), y el desarrollo que ha tenido en dos años de ejecución (2009). Por supuesto, detalla la visión actual del Gobierno Federal en cuanto a la puesta en marcha del SED en las entidades federativas; principalmente, el impacto de las nuevas reformas federales en los gobiernos locales de México. Ante lo anterior, se describen las acciones realizadas con la llegada del Presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), destacando la serie de reformas y lineamientos que han promovido en su gobierno buscando una modernización del Estado mexicano. En base a las disposiciones jurídicas emanadas en esta administración federal, se ha generado un debate nacional en torno a la evaluación de la gestión pública mexicana mediante la herramienta de esta administración: El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el cual, se institucionaliza jurídicamente en México y obliga a los tres niveles de gobierno a evaluar sus recursos con un enfoque orientado a resultados. Por lo tanto, se definen los instrumentos legales que tanto las entidades federativas y los municipios deben de considerar a partir del año 2009 de manera obligatoria.

Capítulo 4. Tiene como objetivo, definir un diagnóstico general acerca de los sistemas de evaluación existentes en México dentro de un ámbito municipal, de esta manera, destacar las diversas experiencias desarrolladas en nuestro país en este contexto, principalmente su funcionalidad, logros y avances en cuanto al impacto que han generado localmente. También analizar si es posible, promover una cultura de gestión y evaluación por resultados en los gobiernos locales de México. Durante el desarrollo de

este apartado se examinan los diversos Sistemas de Medición del Desempeño (SMD) en México en un ámbito local, iniciando con la descripción de los diversos SMD provenientes de asociaciones privadas, instituciones académicas y los desarrollados por el sector gubernamental. Se destacan los casos específicos de SMD utilizados en los gobiernos locales de México, sobresaliendo la experiencia de los municipios de Puebla, Chihuahua y Guadalajara, donde se reflejan las experiencias de éxito, limitaciones y retos de estos gobiernos locales para fortalecer su capacidad institucional mediante sus SMD y en base a las nuevas disposiciones del Gobierno Federal. Se examina el enfoque de gestión y evaluación transversal utilizado en Chile y en un contexto brasileño; se puntualiza la transversalidad de gestión y evaluación de estas naciones debido a que es el complemento de su modelo de gestión y ha formado parte de sus procesos de modernización administrativa, aunado, a que ha fomentado en sus gobiernos a ejercer lo público con una perspectiva y visión hacia el futuro.

Capítulo 5. Fundamenta la implementación efectiva del SED en los municipios mexicanos, considerando, las experiencias de evaluación municipal en México y en base a sus capacidades institucionales, legales y de gestión. Se define en este capítulo la necesidad de un cambio institucional en el municipio mexicano, en el sentido de rediseñar su gestión tradicional y orientarla hacia resultados e impactos sociales. Se puntualiza la importancia de fomentar en la administración local un enfoque de gestión y evaluación transversal, que nos permita ir más allá de una evaluación de programas y políticas públicas y buscar con ello fomentar un municipio detonador del desarrollo local y de largo plazo.