

# Revista de Administración Pública

**La mejora de la gestión y el enfoque hacia resultados en el  
ámbito internacional:**

**¿Qué hacer? ¿Hacia dónde ir? ¿Cómo actuar?<sup>1</sup>**

**Javier González Gómez\***

## **Introducción**

Hace aproximadamente 20 años se inició, primero a nivel académico y después en términos del ejercicio de la política económica, un amplio debate sobre el tamaño de la estructura de gestión de los Estados. Sin embargo, lo que realmente estaba en el centro de la discusión era el cuestionamiento implícito a la intervención del Estado en las actividades económicas. Desde ese momento se empezaron a realizar diagnósticos sobre el “tamaño” del Estado y se determinó que el mismo debía reducirse.

El Estado que surgió de la Revolución Mexicana se encontró con un país desarticulado geográficamente, con una grave problemática financiera y donde los problemas agrarios no estaban ni con mucho resueltos. Ante esa situación los gobiernos post-revolucionarios se dieron a la tarea de construir una estructura social y económica sobre la cual apoyar un Estado que iba a ser el eje y el motor del desarrollo nacional. En ese sentido, con la reforma agraria y la

<sup>1</sup> Una primera versión de este documento fue expuesta en el panel “La mejora de la gestión y el enfoque hacia resultados como elementos indispensables en la Administración Pública de México”, del XIII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, realizado en Buenos Aires, Argentina del 4 al 7 de noviembre del 2008.

\* Javier González es licenciado en Administración Pública por El Colegio de México y Maestro en Políticas Públicas y Administración Pública por The London School of Economics and Political Science (Reino Unido). También realizó estudios en el Instituto de Estudios Políticos de París, en la Universidad Central Europea de Budapest y en la Universidad de Gotinga. Ha sido docente en El Colegio de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, y en el Instituto Nacional de Administración Pública de México. Actualmente es Director General de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno de la Secretaría de la Función Pública.

nacionalización petrolera el Estado Mexicano obtuvo un capital político que le permitió legitimar la posterior instrumentación de una política de tipo reformista, que implicaba su creciente participación en la economía. Acciones como esas representaron, junto a una ley del trabajo en la que se incorporaron derechos laborales innovadores, el triunfo y el compromiso popular con el gobierno.

De esa manera el Estado Mexicano construyó la base social de apoyo que le permitía, por una parte, ser identificado como el punto de conjunción de interés privado y del interés colectivo y, por otra, convertirse en el núcleo conductor del proceso de acumulación y de industrialización del país. Paralelamente, y con el fin de articular orgánicamente las interrelaciones entre los distintos agentes económicos, se fue creando un cuerpo normativo en el que quedaran establecidos los lineamientos para regular, por ejemplo, las actividades productivas, las cuestiones agrarias, el funcionamiento corporativo de las centrales obreras y campesinas, las relaciones del país con el exterior y del Estado con la iglesia. De esa manera se conformó la estructura jurídica que habría de regir la intervención directa del Estado. Sin embargo, esa misma intervención suponía tener un soporte administrativo especial; es decir, se requeriría de un cuerpo de gestión pública que sirviera no sólo como puente de comunicación entre el poder estatal y las demandas de los diferentes grupos sociales, sino también como el centro de ejecución de las tareas públicas.

Esa forma de funcionamiento estatal, donde lo esencial era mantener los equilibrios económicos, políticos y sociales, empujaba a la Administración Pública a adquirir características estructurales y formas de gestión cada vez más complejas. Y mientras más compromisos asumía el Estado más complicada, en términos de tamaño y funciones, debía ser su base administrativa. De esa forma, al mismo tiempo que se iban creando nuevos órganos de la Administración Pública, también se emitían normas jurídicas para regular su funcionamiento. Así, surgió una Administración Pública que abarcó las más diversas escalas de las jerarquías gubernamentales.

Conforme se suscitaban cambios económicos, políticos o sociales, la estructura de gestión del Estado —la Administración Pública— también sufría modificaciones organizacionales. Ya sea por la incorporación al catálogo de actividades públicas de alguna nueva

función o encomienda, que traían como resultado el surgimiento de nuevas dependencias y entidades; por la supresión de alguna unidad administrativa ya existente (secretarías, departamentos de Estado, organismos semiautónomos, autónomos y empresas públicas); o, bien por la modificación de los cometidos que a cada elemento de la misma le correspondía atender.

De ahí que en la evolución organizativa de la Administración Pública se crearon organismos públicos cuyas facultades iban desde la intervención en la política interna (la Secretaría de Gobernación), la asesoría a las comunidades ejidales y a colonias agrícolas (Secretaría de Agricultura y Ganadería), hasta aquellas relacionadas con la atención a los problemas educativos y de salud pública (Departamento Universitario y de Bellas Artes y Departamento de Salubridad Pública). No sólo el sector central fue creciendo, sino también el sector público paraestatal. Se diversificó la participación del Estado en los distintos sectores económicos y el número de empresas públicas creció aceleradamente.

La evolución organizacional y numérica de la Administración Pública fue también el reflejo de una visión positiva a nivel mundial del papel que el Estado debía cumplir en las sociedades. Se asumía que si éste tenía la obligación de fomentar el desarrollo, también debía crear los medios para lograr la satisfacción de las demandas que iban surgiendo de una sociedad en constante transformación. Por ello, el despliegue de acciones públicas para promover el desarrollo económico iba acompañado de programas de asistencia social que aparecían investidos de una connotación progresista. El supuesto implícito en esta idea era que las actividades públicas sirvieran para reducir la explotación de la fuerza de trabajo. Por una parte, si el Estado se encargaba de la asistencia social y de la distribución bienes de consumo popular a precios reducidos contribuía a mejorar la distribución del ingreso y, por otra, con la creación estatal de marcos de regulación económica además de favorecer la acumulación privada podía atenuar las desigualdades sociales provocadas por el funcionamiento del mercado.

Tomando en cuenta lo anterior y en contexto económico favorable, caracterizado por la estabilidad financiera y el acelerado crecimiento económico, fue que desde la década de los treinta y hasta fines de la década de los sesentas el Estado Mexicano pudo ser el elemento dinamizador de la estrategia de crecimiento económico.

En la que una parte importante de los esfuerzos públicos estuvieron encaminados a promover la satisfacción de las demandas populares. Sin embargo, la crisis económica provocó una importante reducción en los flujos de recursos hacia el país, lo que creó las condiciones ideológicas propicias para que las estrategias de tipo neoliberal también se aplicaran localmente. Y con ello se inició una de las reformas de la Administración Pública más radicales.

En 1982, se empezó la redefinición cuantitativa y cualitativa tanto de la naturaleza del Estado como de la Administración Pública. Se propuso que la satisfacción de las demandas sociales y las tareas orientadas a mantener la cohesión social deberían realizarse en función de ciertas políticas públicas. En las cuales, por lo menos en teoría, la intervención estatal estaría limitada a los instrumentos y mecanismos que a sus ingresos correspondan. Y con el claro objetivo de participar en proyectos y servicios que incrementen la productividad y la rentabilidad social como un todo. Es decir, en lo consecutivo la acción gubernamental estaría sujeta a estrictas restricciones económicas.

La modernización económica y la reestructuración de las funciones de la Administración Pública, se enmarcaron dentro de otra reforma del Estado y de su nueva ideología: *el liberalismo social* cuya tesis central era la de alcanzar un desarrollo económico viable, en el que debería existir una clara complementariedad entre el quehacer público y el privado. Nuestra versión del neoliberalismo, el liberalismo social, proponía que para superar la crisis y generar un desarrollo social equitativo se requería de la complementariedad entre un *Estado reformado y un mercado eficiente*. El primero debería asumir sus funciones limitando su campo de acción, es decir, reduciendo su intervencionismo al nivel de sus ingresos y dejando a los agentes económicos privados la mayor contribución directa a la inversión global. En tanto que los mecanismos de regulación automática del mercado aumentarían la eficiencia global y conducirían a la prosperidad social.

En términos de esa propuesta, el Estado Mexicano debería encargar a su administración pública lo relacionado con el desarrollo regional y urbano, la impartición de justicia y la prestación de los apoyos necesarios para el fomento a la inversión privada. Los cuales estaban enfocados, como en los viejos tiempos, al financiamiento de las actividades privadas y a la desregulación económica.

## La evolución hacia la mejora y la medición de resultados

El tema de la mejora gubernamental y la medición de resultados no fue un tema prioritario en México hasta hace unas tres décadas. La conformación hegemónica del sistema político mexicano, la estructuración de un sistema burocrático en la que el ejecutivo en turno tenía un amplio margen de discrecionalidad para el nombramiento de funcionarios públicos dentro de la administración pública, y la relativa disponibilidad de recursos fiscales, favorecieron un esquema gubernamental cuya importancia no radicaba en ofrecer rendimientos o tener un desempeño eficiente, sino implantar aquellos programas y políticas acordes con la agenda política del gobierno en turno.

Si bien se pueden enumerar algunas iniciativas de evaluación durante los años sesenta y setenta –como los intentos de controlar y evaluar las empresas paraestatales, así como ciertos indicios de evaluación de programas con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto durante la administración del Presidente José López Portillo– no fue sino hasta principios de los años ochenta cuando este tema comienza a cobrar relevancia en el ámbito gubernamental.

La principal razón que motivó este cambio fue la crisis financiera que redujo rápidamente la disponibilidad de recursos gubernamentales, lo cual obligaba a emprender medidas de racionalización del gasto público (entendido esto como un incremento de la eficiencia gubernamental) y que lo orientara hacia áreas prioritarias. A pesar de esto, los primeros pasos de evaluación emprendidos por el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid (dentro de su política de la renovación moral) se centraron principalmente en el control de la burocracia y en la adecuación del comportamiento de ésta a la ley. La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) que, en principio tenía como misión la evaluación y vigilancia del sector público, se limitó al control legal-administrativo de las organizaciones del Gobierno Federal.

Durante las administraciones de los presidentes Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, el tema de la modernización de la gestión y la evaluación mantuvo un lugar importante dentro de las medidas de reforma del sector público, pero prácticamente sólo a un nivel discursivo. En estos años, más allá de ciertas adecuaciones

menores al sistema presupuestario y un incipiente desarrollo de evaluaciones externas a ciertos programas insignia, no se instauró propiamente una estrategia global de evaluación y se mantuvo el énfasis en el control desde la Secretaría de la Contraloría.

No fue hasta la administración del Presidente Vicente Fox (2000-2006) en la que por diversos medios se abandonó la perspectiva de la evaluación centrada exclusivamente en el control normativo y se implementaron algunas iniciativas para estructurar una política de evaluación y mejora del Gobierno Federal. Dicho cambio favoreció un esquema multidimensional y fragmentado, en el que distintos actores entraron en el proceso de evaluación desde ópticas y justificaciones diversas. Una primera medida instrumentada fue la creación del Sistema de Metas Presidenciales (SIMEF). Dicho mecanismo consistía en la concertación de metas y objetivos de cada dependencia de la Administración Pública Federal (APF) directamente con el Presidente. Con base en dichas metas, cada titular establecía una serie de compromisos de mediano plazo que serían evaluados con base en una serie de indicadores de desempeño.

El SIMEF contaba con tres vertientes de evaluación principales: de resultados de operación (en el que se medían los avances en los principales programas y actividades realizadas por cada una de las dependencias), de Buen Gobierno (por medio del cual se evaluaban los esfuerzos realizados por cada Secretaría para alcanzar los objetivos de la Agenda de Buen Gobierno de la administración Fox) y, finalmente, una evaluación del cliente que servía para reconocer la satisfacción de la ciudadanía con relación a los bienes y servicios proporcionados por cada dependencia. Una segunda medida relevante en materia de evaluación implementada durante este periodo fue el paulatino viraje en el paradigma del control legal emprendido por la Secretaría de la Función Pública (SFP). Sin abandonar su papel tradicional de instancia de control normativo de la gestión, se propuso una transformación de los órganos internos de control (OIC) de cada dependencia de gobierno por medio del Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO).

Este modelo pretendía transformar los mecanismos de control jurídico empleados por los OIC en cada organismo gubernamental, por un esquema más amplio en el que dichas instancias se

convirtieran en corresponsables del desempeño de cada dependencia. Asimismo, la SFP evaluaría el desempeño de cada órgano no con base en los mecanismos de control aplicados sino en relación a indicadores de desempeño asociados con temas como la reducción de la corrupción, el desempeño operativo de los OIC y los resultados estratégicos de cada dependencia y entidad.

Otro sistema de evaluación desarrollado durante este periodo vino aparejado con la creación del Servicio Profesional de Carrera (SPC) de la APF. Dentro de este sistema –que busca transformar la lógica discrecional de nombramiento de funcionarios públicos por uno basado en mecanismos meritocráticos– se ha desarrollado el Subsistema de Evaluación del Desempeño que consiste en la valoración de la actuación individual de cada funcionario público por medio de una serie de indicadores particulares asociados a la consecución de las metas y objetivos de la dependencia a la que se encuentra adscrito.

En términos operativos, este subsistema aplica a distintos niveles jerárquicos de la administración pública aunque, en última instancia, la valoración del desempeño individual se agrega a nivel de Directores Generales. La mecánica de evaluación de este subsistema consiste en un esquema tripartito en el que participa el mismo evaluado, el superior jerárquico y un tercero. Para el caso de evaluaciones globales de una unidad determinada también participa el titular de dicha área.

Si bien esta iniciativa pareciera perfilar la articulación de un esquema de evaluación *micro* dentro del subsistema de evaluación del desempeño del SPC existen una serie de restricciones que han limitado su éxito: es un mecanismo endógeno que sólo nutre los objetivos del SPC y no se vincula con otros instrumentos de evaluación, su alcance es relativamente limitado a los diferentes puestos sujetos a la lógica meritocrática del sistema (mandos medios) y, finalmente, ha tenido problemas de medición debido a que no se ha logrado definir si el desempeño radica en la funciones formales de cada servidor público o en los objetivos agregados de cada unidad administrativa.

En otro orden de ideas, en el ámbito sectorial se destaca la creación del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE) en 2002. Dicho organismo fue creado con la intención de diseñar

herramientas y aplicar evaluaciones integrales del sector educativo nacional. Debido a esto, el Instituto ha desarrollado una serie de metodologías e indicadores de desempeño que han permitido diagnosticar de mejor forma la situación general de la educación en México y desagregar indicadores de calidad y desempeño por centro educativo.

Desde el legislativo también se han emprendido algunas medidas para robustecer la estrategia de evaluación gubernamental. En primer lugar, la Auditoría Superior de la Federación (máximo órgano de control legislativo) ha complementado sus instrumentos tradicionales de vigilancia y revisión de la cuenta pública federal por medio de la elaboración de auditorías de desempeño a programas y dependencias federales particulares. Dichas evaluaciones son solicitadas de manera ad hoc por los diputados en aquellas áreas que consideran controversiales o problemáticas. A pesar de esto, el desarrollo incipiente de este tipo de instrumentos ha limitado su alcance, que se ha mantenido en un nivel legal-normativo y no ha profundizado en el análisis del desempeño general de los programas públicos.

Otra iniciativa impulsada desde el Congreso fue la obligatoriedad de las evaluaciones externas a todos los programas sociales sujetos a reglas de operación. Esta iniciativa, además de abrir el juego de la evaluación a actores no gubernamentales (empresas consultoras, centros de investigación, etc.) permitió una mayor adecuación de las evaluaciones a programas dependiendo de la naturaleza de los mismos y de las necesidades específicas para las cuales era requerida la evaluación.

Esta última medida legislativa se reforzó en 2005 con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en la que se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). Dicha instancia, además de elaborar diagnósticos acerca de la situación de la pobreza en México, se ha encargado de coordinar el proceso de evaluación de los distintos programas del sector en los últimos años.

A pesar de la gran cantidad de instrumentos de evaluación impulsados durante la administración Fox, no se logró la articulación de una política de evaluación, ya que cada estrategia aludía a lógicas distintas, y no se logró una coordinación precisa entre

cada una de ellas y su utilización fue bastante limitada. A pesar de ello, la eclosión de herramientas, metodologías y perspectivas de evaluación ha favorecido que poco a poco se vaya consolidando una estrategia más compacta de evaluación del desempeño en el sector público.

Con el inicio de la administración de Felipe Calderón (2006-2012), y en concordancia con lo dispuesto en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria aprobada en 2006, se ha dado un nuevo impulso al tema de evaluación gubernamental en México por medio de la instrumentación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Este mecanismo tiene por objeto “vincular [...] la planeación, programación, presupuestación, seguimiento, ejercicio de los recursos y la evaluación de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y del desempeño institucional”. En este sentido, el SED busca vincular, a partir de un esquema de evaluación basado en la metodología de Matriz de Marco Lógico (MML), la planeación gubernamental, el diseño y la implementación de los programas públicos con el proceso presupuestario.

En términos formales el SED se define como “un conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, para conocer el impacto social y económico de los proyectos y programas”. Este sistema parte de una lógica en la que se incorpora la evaluación de programas realizada por agentes externos, y coordinadas por el CONEVAL, como elemento fundamental de vinculación con la presupuestación. Adicionalmente, se reconoce, formalmente, una vertiente de evaluación de la gestión pública, la cual se realiza a partir de lo contemplado en el Programa de Mejora de la Gestión (PMG) coordinado por la SFP. A pesar de que esta doble lógica se identifica normativamente, en términos operativos, ambas vertientes (evaluación de programas y de la gestión) se conciben como elementos diferenciables y que responden a un paradigma de modernización gubernamental que trasciende las premisas de la presupuestación basada en resultados.

Desde la visión de la evaluación de programas, el SED tiene como fundamento lo dispuesto en la Ley de Presupuesto y en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (en adelante

*Lineamientos*) publicados en 2007. Con base en estos ordenamientos se busca estructurar un esquema de evaluación homogéneo para todos los programas gubernamentales en el que se medirá su éxito sobre la base de una serie de indicadores de desempeño que se encontrarán alineados a los objetivos estratégicos de cada dependencia responsable, así como las prioridades enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

El objetivo final de este tipo de evaluación es favorecer una nueva racionalidad a la asignación del gasto público (por medio de la elaboración de presupuestos basados en resultados) que refleje la efectividad y la eficiencia de cada programa público. Esta justificación también se ha hecho explícita durante la actual administración con la publicación del Decreto que establece las Medidas de Austeridad y Disciplina del Gasto en la APF a finales de 2006, por medio de la cual se busca reducir el gasto *operativo* de las dependencias y redistribuirlo en áreas prioritarias de alto impacto social. Es destacable que, en su horizonte ideal, el SED pretende avanzar hacia una utilización directa de la información sobre resultados en la elaboración del presupuesto, aunque en su primera etapa se ha limitado a la modalidad presentacional de la información (en los términos discutidos en la primera sección de este capítulo).

A partir de lo señalado en los *Lineamientos*, la evaluación de programas se articula a partir de un sistema de competencias compartido entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el CONEVAL. Por una parte, la SHCP y la SFP se encargarán de diseñar las directrices normativas, la coordinación institucional y la transformación final de los resultados de las evaluaciones en asignaciones finales de gasto, mientras que el CONEVAL se encargará de la coordinación técnica y el desarrollo de las metodologías pertinentes para la elaboración de las evaluaciones.

Un último punto a resaltar de este elemento del SED es que se contempla que las evaluaciones de programas realizadas serán elaboradas por agentes externos (universidades, centros de investigación, consultoras, etc.). A pesar de esto, se mantiene un candado metodológico en el que el CONEVAL determina los términos de referencia de los distintos tipos de evaluación posibles, además de que la aprobación de los resultados finales entregados por los evaluadores externos queda sujeta a la aprobación final del

mismo Consejo (cuyo ámbito de competencia son los programas y políticas de corte social). En este sentido, si bien la participación de agentes externos puede considerarse un aspecto favorable que otorga mayor legitimidad a las evaluaciones realizadas, las restricciones metodológicas a la aprobación final de la evaluación pueden, potencialmente, limitar la riqueza multidisciplinaria que un agente externo ofrecería, además de que propiciar dinámicas perversas de ajuste en los resultados para la aprobación de las evaluaciones.

Por su parte, el acercamiento gubernamental a la evaluación de la gestión pública se encuentra coordinado por la SFP, y tiene como instrumento principal el Programa de Mejora de la Gestión (PMG). Este instrumento tiene como propósito el desarrollo de capacidades gerenciales básicas al interior de las dependencias gubernamentales por medio de tres líneas de acción principales: la simplificación y aligeramiento del marco normativo burocrático (que tradicionalmente impone poca flexibilidad al trabajo administrativo), el desarrollo de *buenas prácticas* de gestión estandarizadas en áreas de gestión comunes a todas las organizaciones y, finalmente, la mejora de trámites y servicios públicos con énfasis en la reducción de costos de cada dependencia o entidad.

Desde esta vertiente de gestión, la evaluación cumple con el propósito de diagnosticar la situación que guarda cada dependencia y, con base en ello, detectar las áreas susceptibles de mejora. Así, el PMG no se concibe como una estrategia homogénea, sino como una herramienta contingente que se ajustará de acuerdo con el nivel de desarrollo de las capacidades gerenciales de cada agencia gubernamental. Con el fin de asegurar esta diversidad, el programa considera la elaboración de Proyectos Integrales de Mejora para cada organismo en el que se estipulen las medidas que ésta implementara durante un año determinado para alcanzar los objetivos generales del PMG.

Por otra parte, este esquema no considera la articulación de un sistema de incentivos negativos en el que si se observa un mal desempeño en la evaluación se puedan fincar responsabilidades o se disminuya el presupuesto; por el contrario, se considera un esquema de incentivos positivos en tres vertientes: 1) una posición más flexible y propositiva de los OIC al interior de las dependencias; 2) la elaboración de rankings de desempeño organizacional; y

3) la entrega de reconocimientos a dependencias o unidades administrativas. Asimismo, en el mediano plazo, se esperaría introducir un esquema de incentivos mucho más amplio en el cual se pudieran incluir elementos como el incremento de autonomía de gestión y financiera o el otorgamiento de estímulos colectivos u organizacionales.

A partir de estas dos lógicas diferentes de evaluación (programas y de gestión) aterrizadas por medio de plataformas de información, se busca articular una estrategia concertada de evaluación del Gobierno Federal por medio de la cual se mejore el desempeño gubernamental, se incremente la racionalidad en la asignación presupuestal e, indirectamente, se fortalezca la rendición de cuentas a la ciudadanía. Este sistema complementaría a otros esfuerzos sectoriales y particulares de evaluación ya existentes y facilitaría la articulación, en el mediano plazo, de un esquema intensivo de evaluación que permita una utilización estratégica de la información generada.

## **Conclusiones**

Al observar la forma en la que se ha articulado en México la estrategia federal de evaluación a luz del marco conceptual propuesto más arriba es posible reconocer algunas de sus fortalezas, así como las debilidades que potencialmente pueden hacer que el sistema no alcance los objetivos planteados. En este apartado se presentará brevemente un balance entre las fortalezas y debilidades identificadas, prestando especial atención al SED, debido a que se reconoce como la estrategia más sólida de la actual administración.

a) *Fortalezas.* Posiblemente, la principal fortaleza de la evaluación en México es que con el paso de los años se ha consolidado una infraestructura amplia (en términos de agencias especializadas y elementos normativos) dedicada a la evaluación gubernamental. Como se señala en la parte descriptiva, actualmente se cuenta con una serie de organizaciones que, de manera sectorial (como el INEE y el CONEVAL) o de manera transversal (como la SFP), concentran sus esfuerzos para instrumentar herramientas de evaluación.

Dicha infraestructura organizacional y normativa no ha limitado el juego de la evaluación exclusivamente a agencias gubernamentales

sino que también se ha favorecido la entrada de actores externos (como consultoras, centros de investigación y universidades), sobre todo a partir de las modificaciones promovidas por el Congreso en 2001 y con la emisión de los *Lineamientos* en 2007. Este aspecto es positivo, ya que podría incrementar el grado de legitimidad de la información generada, además de que puede ofrecer evaluaciones con metodologías diversas y multidisciplinarias que nutran los diagnósticos sobre la situación de los programas y las organizaciones gubernamentales.

Por otra parte, es posible identificar en la experiencia mexicana que buena parte de la estrategia de evaluación se encuentra fundada en instrumentos normativos de aplicación general (ya sea en diversas leyes o lineamientos), lo cual dota de mayor fuerza su implementación. Esta solidez institucional permitirá (sobre todo a aquellos rubros que se encuentran enmarcados en una ley) un cierto grado de institucionalización y persistencia temporal y una mayor resistencia ante cambios políticos futuros.

Finalmente, se observa que, paulatinamente, se ha trascendido el esquema de evaluación centrado en el control legal-jerárquico de las dependencias de gobierno, y se ha transitado a un esquema más comprehensivo de múltiples objetivos en los que los ejercicios de evaluación sirven a propósitos diversos como la presupuestación, la rendición de cuentas horizontal y vertical, y la mejora de las dependencias gubernamentales. Este abanico más amplio permitirá, en el mediano plazo, aprovechar todas las potencialidades que los instrumentos de evaluación pueden ofrecer al interior del gobierno.

b) *Debilidades: problemas de integración vertical y horizontal.* A pesar de estas fortalezas, el caso mexicano muestra una serie de debilidades potenciales que podrían afectar el éxito futuro de la estrategia de evaluación. Un primer problema identificado es el de la integración vertical (véase Ospina y Cunill, 2004). La descripción antes presentada muestra como la evaluación gubernamental en México se ha centrado principalmente en el fortalecimiento de los programas y organizaciones públicas. Precisamente el foco del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), instrumento central de la actual administración, se centra en el análisis de los programas, que se complementan con la evaluación institucional promovida por el Programa de Mejora de la Gestión.

Por otra parte, si bien es cierto que hay algunos instrumentos y organizaciones que se orientan a los niveles *macro* (como es el caso del INEE) o *micro* (como el subsistema de evaluación del desempeño del Servicio Profesional de Carrera), éstos son de alcance limitado o sectorial (como el INEE que solamente se orienta al ámbito de la educación) o no están vinculados con los demás niveles (el subsistema de evaluación del desempeño del SPC es autónomo a las demás estrategias de evaluación y sólo sirve de insumo al sistema al que pertenece).

Como se señalaba antes, una débil integración vertical puede hacer que la evaluación sea limitada y no se reconozca de forma clara el desempeño agregado del gobierno. Asimismo, la falta de concatenación entre niveles de evaluación provoca que no se pueda identificar adecuadamente las causas por las que no se alcanzan los objetivos de gobierno (inadecuada definición de las políticas, problemas en la operación de los programas o en la gestión de las organizaciones, bajo desempeño de los funcionarios públicos).

Algo similar ocurre en términos de la integración horizontal. En el caso específico de la vertiente de evaluación de programas del SED se mantiene una lógica centrada en la organización que opera el programa y no se han robustecido mecanismos de evaluación que incorporen la lógica interorganizacional bajo la cual muchas políticas y programas públicos operan en la realidad, tanto entre dependencias federales como en sus ramificaciones hacia los gobiernos subnacionales. Esta limitación impide un conocimiento claro de los mecanismos *transversales* que facilitan o impiden la implementación de las políticas públicas y, en consecuencia, si se consiguen los resultados y efectos esperados.

Esta lógica poco integrada de la estrategia de evaluación mexicana se debe, en buena medida, a que las atribuciones que los distintos actores participantes tienen en la materia se encuentran dispersas en distintos ordenamientos legales y administrativos. Esto ha propiciado una multiplicidad de enfoques y metodologías que más que articular una política de evaluación sólida, ha favorecido la estructuración de un sistema fragmentado y que pareciera ir en distintas direcciones. Asimismo, esta falta de coherencia interna de la política ha restringido las posibilidades de comunicación entre las distintas dependencias con atribuciones de evaluación.

- c) *Debilidades: usos y justificaciones de la evaluación.* Un segundo problema que se identifica es que los objetivos a los que aluden los distintos instrumentos de evaluación pueden tener lógicas contradictorias que producen tensiones de difícil armonización. El caso más representativo al respecto es el SED. Un análisis detallado de la justificación y los objetivos finales de dos organizaciones que participan en este sistema permite observar dos lógicas contrapuestas. Por un lado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene como objetivo fundamental la instrumentación de presupuestos basados en resultados sobre la base de la información generada por la evaluación de programas y de la gestión pública. En términos específicos, y tomando como referencia lo estipulado en la Ley de Presupuesto y en el Decreto de Austeridad, pareciera que el incentivo que guiará la elaboración de dichos presupuestos será el del ahorro y la racionalización del gasto público.

Por su parte, la Secretaría de la Función Pública (por medio del Programa de Mejora de la Gestión) no tiene como propósito fundamental la racionalización del gasto por medio de la modificación presupuestal, sino la mejora de los sistemas de gestión internos de las dependencias gubernamentales. Estos procesos de modernización y mejora administrativa podrían implicar, en un primer momento, un mayor gasto en aquellas organizaciones con niveles más bajos de desempeño que les permita aparejarse a las demás. Esto último entra en clara contradicción con los objetivos de reducción del gasto en aquellas áreas que presentan niveles bajos de desempeño.

De esta forma, a la entrada en operación del Sistema de Evaluación del Desempeño es muy posible esperar que, si no se establecen los mecanismos de coordinación y comunicación adecuados entre las dos dependencias globalizadoras, uno de los objetivos se vea subordinado al otro, restringiendo con esto la capacidad y riqueza de las evaluaciones que se realicen. Una comunicación fluida y la delimitación clara de los productos que se busquen generar (por ejemplo, tipo específico del presupuesto basado en resultados o las características de los instrumentos de mejora organizacional propuestos por el PMG) facilitaría la implementación de las dos vertientes del SED.

- d) *Debilidades: utilización de la evaluación para la toma de decisiones.* Un tercer problema identificado, y posiblemente

el más grave de todos, es que los instrumentos de evaluación que se han implementado en México en los últimos años, no han venido acompañados de otro tipo de estrategias (sistemas de incentivos, ordenamientos legales *ad hoc*) que faciliten el proceso de aprendizaje organizacional y político que asegure el uso de la información generada en las evaluaciones por los principales agentes.

En un nivel organizacional se observa cómo las dependencias gubernamentales siguen concibiendo la evaluación como un tema de control legal. Esto se ha hecho particularmente latente en el caso de las evaluaciones externas, en las que los responsables de la operación de los distintos programas sujetos a reglas de operación establecen dos posibles estrategias. Por un lado, bloquean sistemáticamente el acceso a la información a los evaluadores con el fin de evitar que sus programas sean evaluados negativamente y, con esto, puedan recibir un castigo en términos presupuestales o legales. Por otra parte, también pueden tomar una postura de “maquillaje” de la operación del programa con el fin de que los resultados sean satisfactorios y, con esto, eviten algún tipo de sanción.

Esta actitud reacia y, hasta cierto punto, pasiva por parte de los funcionarios públicos puede deberse a que el sistema de incentivos que se ha construido de forma paralela a la infraestructura de evaluación mantenga rasgos punitivos, además de que los funcionarios no encuentren en este tipo de ejercicios algún tipo de utilidad directa. Posiblemente la única estrategia que pretende reorientar el esquema de incentivos sea el Programa de Mejora de la Gestión (PMG) en el que, por una parte, el cliente principal de las evaluaciones es la misma dependencia gubernamental, que será la encargada de identificar aquellas áreas de gestión interna débiles y en las que puede recibir un paquete de recomendaciones; por otra parte, como ya fue descrito, este programa no establece incentivos negativos directos, sino que conforma un esquema de reconocimientos a organizaciones, áreas o funcionarios que tengan un desempeño sobresaliente, además de mecanismos informativos indirectos que no son de corte legal sino de comparación con otras agencias (elaboración de *rankings de desempeño*, principalmente).

Sin embargo, y como ya se señaló, el problema del uso de la evaluación para la toma de decisiones radica también en un nivel político. En última instancia los responsables de aprobar, por

ejemplo, un presupuesto basado en resultados son los diputados. Si los legisladores no utilizan la información presentada en este tipo de documentos, o si no existe un sistema de incentivos que los induzca a tomar en cuenta los resultados de desempeño, todo el esfuerzo y dinero empleado para alinear los objetivos de gasto a una nueva racionalidad corre el riesgo de ser desperdiciado.

Esto no sugiere que la aprobación presupuestal se sujete solamente a criterios técnicos de desempeño. Una opinión en ese sentido además de ser ingenua sería poco deseable. El presupuesto, más que otro instrumento gubernamental, siempre está sujeto a discusiones políticas y negociaciones de intereses partidistas. Sin embargo, la información generada por la evaluación puede brindar un insumo importante que favorezca un cambio en el proceso deliberativo y en las discusiones parlamentarias.

Este asunto cobra especial relevancia ante la inminencia de la elaboración de presupuestos basados en resultados (que incluso se ha comenzado a introducir tímidamente a partir del presupuesto 2007) en México. Si bien el esquema de elaboración presupuestal en México se perfila en primera instancia hacia un esquema del tipo *presentacional o informado en resultados*, vale la pena preguntarse en qué medida la información sobre desempeño nutrirá tanto al ejecutivo durante las fases de programación presupuestaria como al legislativo durante la aprobación y asignación final de los recursos públicos. De acuerdo a la forma en la que actualmente se estructura el sistema de evaluación y el debate político, se podría suponer que no existen los incentivos necesarios para que los legisladores utilicen la información de las evaluaciones para orientar la discusión parlamentaria y para llegar a la asignación final del gasto.

Finalmente, y en términos del uso que el ciudadano le puede dar a la evaluación, tampoco se han desarrollado los sistemas de transparencia pertinentes que permitan a la ciudadanía un acceso sencillo y ágil a la información generada por las evaluaciones de los diferentes programas. A diferencia del caso mexicano, otros países (como Chile, Reino Unido y Estados Unidos) han establecido políticas explícitas de acercamiento de dicha información a la ciudadanía, no sólo con el fin de fortalecer la rendición de cuentas vertical, sino para que estos agentes puedan tomar decisiones en aquellos aspectos que puedan ser de su interés o para que conozcan el desempeño de ciertos programas de los que son beneficiarios.

## Bibliografía

- Grimshaw, David; S. Vincent & H. Willmott, "Going privately: partnership and outsourcing in UK public services", en *Public Administration*; Vol. 80, (2002) No. 3.
- Longo, Francisco y T. Ysa (Eds.), *Els escenaris de la gestió pública del segle XXI*. Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2007. 322 págs.
- OCDE (1998), *Simposi ministerial sobre el futur dels serveis públics*. Barcelona, Diputació de Barcelona, (Papers de formació municipal, No. 46, mayo 1998).
- Ospina, Sonia, Grau, Nuria Cunill & Zaltsman, Ariel. "Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability", en *Public Management Review*, 6 (2), (2004) 229-251.
- Pardo, María del Carmen. "Prólogo", en M.C. Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*. México, El Colegio de México, 2004.
- Weiss, Carol H., and Carol H. Weiss. *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, 1998.