

Revista de Administración Pública

La propuesta de modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón*

José Juan Sánchez González**

Presentación

La administración pública en México ha tenido diversas oleadas de reformas, modernización e innovación administrativa (Sánchez, 2004). No obstante que se afirma que es un mito que el “cambio en la administración pública mexicana es producto de reformas deliberadas que han seguido una secuencia lógica”¹; también es cierto que dichas transformaciones han logrado cambios graduales en el aparato gubernamental, han contribuido a una mejor organización y funcionamiento interno, así como a una gestión pública más eficiente y cercana a la ciudadanía. Como tal, se trata de un proceso inacabado y perfectible, que pasa de cambios adjetivos a transformaciones sustantivas.

En una primera etapa, que convencionalmente se puede denominar como de “reformas administrativas”, que inició desde el siglo XIX y fue más evidente en el siglo XX, los gobiernos posrevolucionarios impulsaron cambios graduales y parciales en la administración pública, para conseguir las más importantes reformas administrativas. En los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y de José López Portillo (1977-1982), ocurrieron procesos que cambiaron el perfil de la función pública (Carrillo, 1980).

* Artículo recibido el 9 de diciembre de 2009. Aceptado para publicación el 15 de mayo de 2010.

** Profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México.

¹ A pesar de que, en el discurso, distintos gobiernos han pretendido contar con una estrategia global de reforma –bajos los nombres de modernización administrativa, innovación gubernamental o agenda de buen gobierno, para mencionar sólo los temas más recientes– lo cierto es que muchos cambios han provenidos de otras fuentes” (Cejudo, 2007; 17).

En una segunda etapa, se desarrolla la fase de “modernización” mediante programas administrativos que enfatizan problemas claves en el aparato gubernamental: la “descentralización administrativa” con Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988), que provocó cambios relevantes en el sector educativo y la salud, así como en mayores atribuciones a los gobiernos municipales (SPP, 1985); la “simplificación administrativa” con Carlos Salinas de Gortari (1989-1994), que redujo trámites en la prestación de bienes y servicios públicos (SECOGEF, 1989); y la “modernización administrativa” con Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000), en el que se introdujeron por primera vez “técnicas gerenciales” a la administración pública federal; como el enfoque de calidad, reingeniería de procesos y planeación estratégica (SECODAM, 1995).

Cada uno de estos programas de modernización intentó resolver problemas esenciales en la administración pública mexicana, con diferentes medios, técnicas y estrategias administrativas, alcanzando resultados significativos en sus focos de interés y en otros casos, solo fueron políticas “sexenales” que terminaron al concluir el gobierno que las había impulsado.

En una tercera etapa, en el gobierno de Vicente Fox Quezada (2001-2006) dio inicio la que denominamos época de la “innovación administrativa”, mediante la puesta en marcha del Modelo de Innovación Gubernamental elaborado por Ramón Muñoz (Oficina de Innovación Gubernamental, 2001). No obstante que el documento oficial fue el Programa de Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA), la idea de la innovación fue un distintivo en la primera parte de la administración de Vicente Fox (SECODAM, 2001). Sin embargo, posteriormente se puso en marcha la estrategia denominada “Agenda de Buen Gobierno” (ABG) que consistía en seis estrategias: 1) gobierno honesto y transparente; 2) gobierno profesional; 3) gobierno de calidad; 4) gobierno digital; 5) gobierno con mejora regulatoria; y 6) gobierno que cueste menos. La ABG sería la filosofía que adaptaría este gobierno al final de su periodo (SFP, 2005), haciendo a un lado el Modelo de Innovación Gubernamental y dejando en un segundo plano de importancia al PNCCFTDA (Sánchez; 2009).

Ahora corresponde analizar los primeros años (2007-2009) de la administración pública de Felipe Calderón Hinojosa. Para abordar este tema, este artículo se presenta en diferentes niveles. Primero, como antecedentes generales, se examinan las acciones para el mejoramiento de la administración pública en el “Informe de los 100 días de Gobierno”; para continuar con los aspectos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, como documento rector

de su gobierno. Segundo, como resultado de la aprobación y modificación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se adoptó la evaluación del desempeño mediante tres estrategias: el Presupuesto basado en Resultados (PbR), que incluye los mecanismos de evaluación y desempeño del gobierno federal; el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); y el Programa Especial de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal 2008-2012, autorizado en octubre de 2008. Tercero, intentamos responder a las preguntas: ¿Hacia dónde va la administración pública federal en el gobierno de Felipe Calderón? ¿Qué lugar y qué papel le asigna en su agenda de gobierno? ¿Cuál es el tipo de modernización administrativa que propone su gobierno? Procederemos a responder estos cuestionamientos.

I. Antecedentes de la modernización del Gobierno de Felipe Calderón

Una primera referencia para indagar sobre las estrategias para modernizar la administración pública federal es el “Informe de los Primeros Cien Días del Gobierno de Felipe Calderón” (Presidencia de la República, 2007), en el que se enumeran las acciones realizadas en este periodo por su administración.² Una vez realizado el análisis de las acciones realizadas en ese periodo, se puede afirmar –de manera contundente– que existían sólo dos acciones que pueden catalogarse como parte de la modernización de la administración pública federal. Primero, la acción 23 “reducción del gasto burocrático”, y segundo, la acción 91 “mayor rendición de cuentas”. Las otras 98 acciones atañen a medidas de ámbitos diversos de los ramos de la administración pública, pero corresponden a diferentes prioridades gubernamentales. Hasta ese momento, no aparecían las estrategias administrativas para guiar las acciones de evaluación del desempeño y de mejora de la gestión pública, en parte por el entorno político en el que inicia el gobierno de Felipe Calderón y, también, por el tiempo que tarda la integración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas sectoriales que lo conforman.

Por lo que corresponde a la acción anunciada para la reducción en los salarios de los mandos superiores de la administración pública federal, parece una medida oportuna pero insuficiente. En particular, por el alto costo que representa el gobierno federal, debido a que esta acción no representaba un impacto significativo y fue coyuntural, debido a que no es una estrategia permanente. Representa más una acción simbólica, que una medida concreta para hacer más eficiente el aparato gubernamental.

² En el Informe de los 100 días, no se incluyen los compromisos establecidos en la Plataforma Electoral del PAN, en materia de modernización administrativa. No se reporta que exista un diagnóstico de la administración pública federal, ni la pretensión de conformar un programa de simplificación administrativa.

Por lo que se refiere a la modificación del artículo sexto de la Constitución, que pretendió lograr una mayor rendición de cuentas, se trata de una acción de enorme trascendencia para lograr que los tres niveles de gobierno alcancen un adecuado nivel de transparencia y normar reglas uniformes en la materia. En el gobierno de Felipe Calderón encontramos en esta línea –mayor rendición de cuentas y transparencia– uno de sus ejes fundamentales de acción. Tanto el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (PN-RCTCC), que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND), como el apartado 5.5 en los Informes de Gobierno, muestran la relevancia –al menos en el discurso– que tendrá la rendición de cuentas y la transparencia en esta administración.

La segunda referencia de estudio para conocer el rumbo de la modernización de la administración pública, se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012. El PND cuenta con un primer capítulo en el que define “el Desarrollo Humano Sustentable como premisa básica para el desarrollo integral del país, así como los objetivos y las prioridades nacionales que habrán de regir la presente administración.” (PND, 2007). La segunda parte consta de cinco capítulos que corresponden a los cinco ejes de acción: 1) Estado de Derecho y seguridad; 2) Economía competitiva y generación de empleos; 3) Igualdad de oportunidades; 4) Sustentabilidad ambiental, y 5) Democracia efectiva y política exterior responsable.

El tema del mejoramiento de la administración pública federal se encuentra enmarcado en el eje rector 5 –democracia efectiva y política exterior responsable– en particular en los dos puntos que corresponden a su modernización: 5.4 eficacia y eficiencia gubernamental, y 5.5 transparencia y rendición de cuentas. Las dependencias responsables de estas acciones son la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a veces de manera autónoma, pero en otras estableciendo mecanismos de coordinación institucional en actividades que le sean concurrentes. Al respecto puede verse el [Anexo 1](#).

Dentro de las estrategias establecidas en el PND,³ en la vertiente de “eficiencia y eficacia gubernamental” se encuentran los objetivos de: 1) elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental; 2) hacer

³ El PND establece el compromiso de mejorar la eficacia y eficiencia gubernamental, mediante estrategias que permitan el uso honesto, inteligente y austero de los recursos públicos, así como la aplicación de acciones de sistematización, digitalización y profesionalización de los servicios públicos para incrementar la calidad en la formulación de procesos, trámites y prestaciones de servicios públicos (PND, 2007).

más eficiente la operación y el gasto de las dependencias y entidades; 3) profesionalizar el servicio público buscando mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal; 4) adoptar un modelo de diseño del Presupuesto basado en Resultados que facilite la rendición de cuentas y genere los incentivos de la APF; 5) evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población, mediante un Sistema de Evaluación del Desempeño, y 6) coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales como política pública permanente en los niveles de gobierno. El contenido de las estrategias descritas hace evidente la corresponsabilidad, tanto de la SFP como de la SHCP, ya que se incluyen acciones a cargo de ambas dependencias.⁴

En el apartado de eficacia y eficiencia gubernamental, se afirma que se ha propuesto impulsar la adopción de un nuevo tipo de gestión pública que se basa en la evaluación de resultados para garantizar el logro de prioridades establecidas y facilitar la rendición de cuentas, con base en el seguimiento y difusión de los resultados de las evaluaciones realizadas por entidades externas e independientes que hagan posible calificar el desempeño y retroalimentar el ciclo presupuestal. En este momento, se puede inferir que desaparece la Agenda de Buen Gobierno y no se continúa con los principios rectores impulsados por el gobierno de Vicente Fox, por lo que la administración de Felipe Calderón puede caracterizarse como una de “evaluación del desempeño de la gestión pública” bajo las modalidades que a continuación se describen.

II. Estrategias actuales de evaluación del desempeño gubernamental

El tema de la mejora gubernamental y la medición de resultados no fue un asunto prioritario en México hasta hace unas tres décadas. Los primeros pasos de evaluación emprendidos por el gobierno de Miguel de la Madrid (dentro de su política de renovación moral) se centraron principalmente en el control de la burocracia y en la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) que, tenía como misión la vigilancia del sector público, aunque se limitó al control legal-administrativo. Durante las administraciones de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, el tema

⁴ En la vertiente de “transparencia y rendición de cuentas” existen acciones muy concretas que deberá realizar la administración pública federal para “garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno”.

de la modernización de la gestión mantuvo un lugar importante dentro de las medidas de reforma de la gestión pública, pero prácticamente sólo a un nivel discursivo. Es un hecho que hasta la administración de Vicente Fox, en la que por diversos medios se abandonó la perspectiva del control centrada exclusivamente en el control normativo, y se implementaron algunas iniciativas para estructurar una política de evaluación y mejora en la administración pública federal.

Por ello, derivado del análisis al informe de los Primeros Cien Días de Gobierno (2007) y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, es posible distinguir diversas estrategias novedosas para modernizar la función pública en nuestro país. La primera es el Presupuesto basado en Resultados (PbR), que tiene como propósito evaluar el impacto del gasto público. La segunda es el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), para evaluar los logros de los programas gubernamentales y de las políticas públicas. La tercera es el Programa Especial de Mejoramiento de la Gestión 2008-2012, aprobado en octubre de 2008, para evaluar el desempeño de las instituciones y los funcionarios.

El inicio de la estrategia de modernización de Felipe Calderón puede ubicarse a partir del ejercicio fiscal 2007, una vez que entró en vigor la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)⁵ –que aboga la antigua Ley Federal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento– estableciéndose de manera obligatoria para la totalidad de las instituciones de la Administración Pública Federal la evaluación del desempeño con base en indicadores de resultados (Morgan, 2007; 2).

El objetivo principal al expedir el nuevo ordenamiento fue integrar un orden presupuestario con elementos de certidumbre jurídica, económicos y de transparencia en todo el proceso, así como incorporar un nuevo concepto: el de responsabilidad hacendaria (Hinojosa, 2006; 7). Adicionalmente, la Ley establece un nuevo marco jurídico del proceso presupuestario, por el que bimestralmente la SHCP y la SFP verifican resultados y ejecución de programas y presupuestos, con base en el SED (artículo 111). Cabe señalar que este sistema fue implementado de forma definitiva hasta el

⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, para tener efectos a partir del 1º de abril del mismo año. De acuerdo con la SHCP, para la aprobación de la ley el proceso tomó casi dos años y se contó con la participación del Congreso de la Unión, de las entidades federativas a través de diversos foros -como la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)-, funcionarios públicos federales y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, entre otros.

ejercicio fiscal 2008, donde los indicadores de desempeño contenidos en la estructura programática, serán la base para el funcionamiento del SED (artículo 27). Asimismo, en el artículo 45 se establece que ambas dependencias –SHCP y SFP– podrán suscribir convenios o bases de desempeño, en forma anual o plurianual, a fin de establecer compromisos de resultados y medidas presupuestarias para un ejercicio eficiente.⁶

La LFPRH cuenta con tres pilares: 1) el equilibrio presupuestal; 2) la disciplina fiscal; y 3) el cumplimiento de metas. Es en este último punto en el que se plasma la gestión por resultados y se integra, con mecanismos de evaluación del desempeño en el uso de los recursos públicos, la obligación de identificar los indicadores de medición para dicha evaluación. Con base en estos resultados se espera que sean tomadas las decisiones para mejorar el desempeño gubernamental (Hinojosa, 2006; 8).

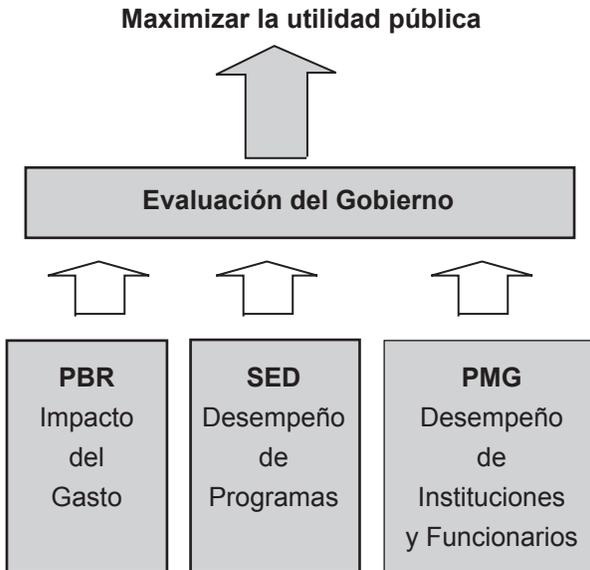
La evaluación del desempeño, en general, es una herramienta que aporta información para mejorar la gestión pública, al producir información necesaria para identificar y entender las causas de los logros, los fracasos; o bien, los problemas del desempeño individual y colectivo, dentro de un contexto de planeación estratégica (Muñoz, 2007; 67). Se le concibe también como un proceso que verifica, mide y valúa la cobertura de estándares previamente marcados para el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.⁷ A continuación, se describen de manera sintética los instrumentos que integran el modelo Evaluación del Desempeño del gobierno federal de México. (Véase Gráfico 1),

Es importante señalar que los sistemas de gestión del desempeño encuentran dificultad de adaptación en la administración pública. El modelo más avanzado en esta materia fue el de Nueva Zelanda, donde el sistema

⁶ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público menciona los avances alcanzados para coadyuvar en el PbR, a partir del año 2006 para lo cual realizó un Plan de Acción para implantar el nuevo esquema: 1) desarrollo del modelo PbR; 2) estructuración de un sistema integrado de monitoreo y evaluación; 3) adecuación del proceso presupuestario para incorporar información sobre resultados; 4) fortalecimiento del sistema de incentivos sobre las dependencias y entidades; y 5) normas sobre la gestión financiera para facilitar el logro de resultados (SHCP, 2007; 10).

⁷ Villanueva (2003) señala que existen diversos métodos de evaluación del desempeño: 1) la de la organización en general; 2) la de la unidad administrativa en la que el factor humano desarrolla su labor; y 3) la del ser humano en sí mismo. Adicionalmente, existen varios que se enfocan al desempeño pasado como: a) escalas de puntuación; b) lista de verificación; c) selección forzada; d) registro de acontecimientos críticos; e) evaluación en grupo; y f) comparación por parejas. Existen otros que se orientan hacia el desempeño en el futuro: a) autoevaluación; b) administración por objetivos; y c) evaluaciones psicológicas.

Grafico 1: Componentes del modelo mexicano de evaluación del desempeño



Fuente: Vega (2008).

de contratos de compra entre los ministros y el gobierno imponen una gestión rigurosa de los resultados, y donde el trabajo de los funcionarios debe contribuir para la realización de los resultados requeridos. La práctica de sistemas de este tipo se torna difícil por la tardanza en conseguir la plenitud de funcionamiento, siendo de extrema dificultad la conciliación entre objetivos individuales, grupales y organizacionales. Canadá, Australia, Estados Unidos y el Reino Unido fueron los cuatro países donde se intentó con mayor rigor implantar sistemas de gestión del desempeño, mientras que en otros países las experiencias se encuentran en un nivel muy embrionario (Madureira, 2002; 7).

A. El Presupuesto basado en Resultados (PbR)

La SHCP, con el apoyo de la SFP, tiene bajo su responsabilidad la puesta en marcha del PbR y del SED, en el ámbito de la administración pública federal (SHCP, 2007; 4). Por lo que se refiere al PbR, éste consiste en un conjunto de procesos e instrumentos que permitirán que las decisiones involucradas en el presupuesto incorporen consideraciones sobre los resultados obtenidos en la aplicación de los recursos públicos (Vega, 2008; 7).

El PbR implica un nuevo enfoque de gestión presupuestaria para incentivar el logro de resultados, por lo que requiere modificar y mejorar de manera estructural las decisiones y medidas del proceso de planeación, programación, presupuestación y durante el ejercicio del gasto, haciendo énfasis en la evaluación de los programas de gobierno (SHCP, 2007; 6). El PbR se enfoca en la definición y establecimiento claro y sencillo de los objetivos y resultados que prevén alcanzar los programas a los que se asignan recursos presupuestarios (SHCP, 2008; 4).

El PbR supone cuatro etapas para su implementación: 1) programas y proyectos alineados al PND; 2) definición de objetivos estratégicos, indicadores y metas; 3) seguimiento constante de los recursos enfocados en los resultados; y 4) asignación de recursos en función de la relevancia estratégica y de los resultados de las evaluaciones. La asignación de recursos públicos bajo el enfoque de PbR, requiere de un mecanismo de evaluación objetiva, participativa y transparente de los programas de gobierno que contribuya a orientar las asignaciones presupuestarias a partir de los resultados y la eficacia de los propios programas. En este marco, se supone que la herramienta clave para asegurar el éxito del PbR, es el SED el cual estará basado en indicadores que evalúen los programas del gobierno en términos de cobertura, eficiencia, eficacia, impacto económico y social, calidad y equidad.⁸

En suma, los objetivos, los resultados, los programas, el presupuesto y los indicadores, integran un sistema dinámico y abierto para incrementar la productividad de los bienes y servicios públicos que se ofrecen a la sociedad.

B. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)

Una vez puesto en marcha el PbR, el siguiente paso es establecer el SED, el cual se define como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión,

⁸ En el Segundo Informe de Gobierno se mencionan los avances del Presupuesto basado en Resultados (PbR) señalando que se concretaron, validaron y seleccionaron 265 indicadores de 217 programas aprobados por el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008, mismos que se reportan al Congreso de la Unión; se capacitó a 7,310 servidores públicos de la APF, a 315 funcionarios de entidades federativas y a 414 evaluadores externos en la metodología del marco lógico, la elaboración de matrices de indicadores y el esquema del PbR y del SED (Presidencia de la República, 2008).

para conocer el impacto social y económico de los programas y proyectos (SHCP, 2008; 21).

El SED cuenta con dos formas de evaluación de la ejecución de los programas y presupuestos. La primera evaluación de programas evalúa diversas dimensiones programáticas: *consistencia y resultados* (analiza el diseño y desempeño global de los programas); *procesos* (analiza mediante trabajo de campo, si se llevaron a cabo los procesos de manera eficaz y eficiente); *impacto* (identifica el cambio en los indicadores atribuible a la ejecución de los programas); y *específica* (analiza aspectos o situaciones prioritarias de los programas no comprendidas en los tipos anteriores). La segunda evaluación es estratégica, donde se analizan las estrategias, las políticas y la gestión institucional.⁹

El SED pretende comprender todas las etapas del ciclo presupuestario y contribuir a fortalecer y mejorar cada una de estas etapas mediante cuatro tipos de resultados. Primero, a partir del uso de indicadores, se incentivará que el presupuesto se asigne en función de resultados concretos y evaluables objetivamente. Segundo, se tendrán elementos para poder establecer compromisos con la sociedad y dar seguimiento a su cumplimiento. Tercero, se fortalecerá la rendición de cuentas y la transparencia, con la difusión de la evaluación de los programas. Cuarto, serán claros los resultados y beneficios entregados a la sociedad y a la población beneficiaria de los programas.

Con el SED se pretende que los trabajos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para la aprobación anual del Presupuesto se hagan en un marco de mayor comunicación, entendimiento y certeza. En el periodo 2007-2009 se ha pretendido consolidar el SED: en 2007 comenzaron los trabajos de capacitación en la APF y de definición de indicadores, así como su alineación a los objetivos estratégicos del PND. En 2008 se concluyó con la implementación del SED en toda la APF y en 2009 conformó una nueva estructura programática, definida en los términos operativos del SED.

El SED, como estrategia programática y presupuestal, representa un cambio significativo en la forma de evaluar los resultados de los programas

⁹ Según la SHCP, el SED realizará una evaluación de todos los programas federales, la cual se logrará de forma gradual. En una primera etapa, la evaluación del desempeño tomó como base los 124 principales programas a través de los cuales se ejercen 236 mmdp (el 27% del gasto programable, excluyendo servicios personales, aportaciones federales y las asignaciones a los Ramos autónomos). En 24 de ellos se concentra el 71% de dichos recursos. Véase SHCP, 2008 y Segundo Informe de Gobierno.

gubernamentales. De lograrse su plena implementación, se tratará de un cambio profundo como lo fue la implementación del Presupuesto por Programas en el siglo XX. Todavía es muy reciente para adelantar opiniones, pero sin lugar a dudas, implicará un cambio en la forma de evaluar los programas gubernamentales en nuestro país.¹⁰

El Sistema de Evaluación del Desempeño promete, en materia de rendición de cuentas, un manejo de los recursos apegados a criterios de eficiencia, economía y eficacia; así como un aparato administrativo enfocado al ciudadano y sus necesidades. Sin embargo, la ley sólo establece los parámetros y los criterios mínimos. El problema surge en la puesta en marcha de las expectativas de la ley. La implementación de esta ley requerirá comprender la dinámica organizacional y social de aprendizaje continuo que este tipo de evaluación implica. En el caso mexicano, se ha tendido a una aplicación normativa “a secas” que hará más difícil comprender e incorporar una variable crítica de la implementación: el tiempo de maduración de las reformas. Se trata de entender que adoptar un sistema de evaluación del desempeño y resultados, implica comprender que tanto las políticas y los programas, como las organizaciones tienen un “ciclo de vida” y que deberían aplicarse diferentes tipos de evaluaciones, enfocadas en diferentes objetos a evaluar en el tiempo (Arellano, Lepone y Coronilla, 2007; 38).

Para realizar la implementación del SED, la SHCP y la SFP informan que en forma coordinada, revisaron los diferentes sistemas y tipos de evaluación realizados por la APF, así como las experiencias de otros países en materia de evaluación del desempeño, principalmente en Estados Unidos, Canadá, países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y las mejores prácticas realizadas en Argentina y Chile (Morgan, 2007; 4). Posteriormente, en mayo de 2006,

¹⁰ En el Segundo Informe de gobierno, al SED se informa que aprobaron reformas al marco normativo para implementar el PbR y el SED. El 31 de marzo de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones Generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, que contiene los principales conceptos y directrices que enmarcan la implantación del PbR y del SED. En el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2007 se consideró realizar 126 evaluaciones a un total de 120 programas y dos políticas públicas. En 13 programas que proporcionaban subsidios se realizó una evaluación de diseño y se entregó un informe final el 31 de octubre de 2007 y en 106 programas que otorgan subsidios se llevaron a cabo las evaluaciones respectivas, entregando el informe final el 31 de marzo de 2008. En el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se efectuó una evaluación específica, con el propósito de identificar la calidad de los servicios otorgados. También se informa que se están llevando a cabo evaluaciones a las políticas de Nutrición, Abasto Social y de Desarrollo Rural (Presidencia de la República, 2008; 461).

con el apoyo y la asesoría del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se definieron los componentes y el modelo de evaluación de desempeño para México, el cual concluyó en febrero de 2007. El modelo se concibió como un conjunto de elementos metodológicos bajo la responsabilidad de la SHCP y la SFP, además que deberían participar la Presidencia de la República, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y el Instituto Nacional de Estadística, y Geografía.

En el caso de México, el 30 de marzo de 2007 se sometió a consideración de la Cámara de Diputados la propuesta del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Posteriormente, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados remitió –en junio de 2007– sus observaciones a la propuesta (Morgan, 2007; 5). La SHCP y SFP atendieron dichas sugerencias, determinándose como componentes de la evaluación de los programas federales en base en un marco lógico e indicadores de impacto los siguientes tres, antes ya referidos en este trabajo: 1) el Presupuesto basado en Resultados (PbR); 2) el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); y 3) el Programa de Mejora de la Gestión (PMG).

En nuestro país, el enfoque basado en el control de resultados no es reciente (Arellano, 2004). Sin embargo, no es sino hasta el año 2006 cuando se estableció por ley la obligación para todas las dependencias y organismos de gobierno de evaluar, con base en un sistema de evaluación del desempeño, los resultados de ejecución de sus programas y presupuestos, la calidad de la administración pública federal y el impacto social del ejercicio del gasto público. El Sistema de Evaluación del Desempeño representa un avance dirigido a incrementar la rendición de cuentas, debido a que se hace obligatorio a todos los ejecutores del gasto público, que deben incorporarse indicadores para evaluar resultados de forma mensual, con énfasis en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios ya mencionados (Arellano, Lepone y Coronilla, 2007; 37-38).

C. Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012

El Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 (PMG) fue elaborado en dos fases, una primera versión aparece en el 2007 –con la denominación de Programa de Mejoramiento de la Gestión– con sus objetivos, estrategias y operación del programa, que incluso incluye una propuesta de sistema de incentivos para los funcionarios públicos que participen en las acciones establecidas (SFP, 2007a, 2007b, 2007c). La segunda versión –que se considera la

oficial— es la que aprueba el Presidente Felipe Calderón en el mes de noviembre de 2008, la cual se describe aquí, y que marca un cambio en las estrategias llevadas por otros gobiernos (SFP, 2008).

El Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública 2008-2012 (PMG) elaborado por la SFP, constituye la estrategia del gobierno del Presidente Felipe Calderón para transformar al gobierno federal. “La evaluación en este enfoque está orientada hacia la mejora y no solamente como un elemento de apoyo al control, sus resultados serán un insumo del PMG, para promover las transformaciones estructurales necesarias en la Administración Pública Federal” (SFP, 2008; 9).

El PMG se concibe como el instrumento del Ejecutivo Federal de carácter obligatorio que se enfoca a realizar mejoras que orienten sistemáticamente la gestión de las instituciones públicas y del Gobierno Federal al logro de mejores resultados.¹¹ Dada la relevancia del PMG, se requiere una implantación firme y adecuada que permita dar certidumbre y claridad a las acciones comprometidas en el marco del programa, con la coordinación de la SFP, en la que participan un grupo de actores clave, como son los delegados y comisarios de la SFP, los Órganos Internos de Control en las instituciones y los Grupos Técnicos del programa, entre otros.

El documento menciona las experiencias de Australia, Canadá, Chile, Corea, España, Estados Unidos, Francia y Reino Unido como “reformas administrativas” basadas en principios de buen gobierno y mejora de la gestión. Como definición marco señala que:

(...) la mejora de la gestión implica crear nuevas capacidades institucionales y ampliar las existentes para mejorar la calidad de la acción pública y para medir cuentas claras a los ciudadanos sobre la administración de los recursos públicos. Los nuevos esquemas

¹¹ El PMG cita como antecedentes recientes durante el periodo 1994-2000, el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP), que entre sus resultados incluyó la introducción de mejoras en el ejercicio de los recursos, la simplificación administrativa y la adecuación del marco normativo, así como un sistema de licitaciones gubernamentales vía Internet, la reestructuración del sector paraestatal, así como la expedición de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas. Sin embargo, no menciona al Modelo de Innovación Gubernamental elaborado por la Oficina para la Innovación Gubernamental que dirigía Ramón Muñoz, aunque se refiere a la llamada “Agenda de Buen Gobierno” con la cual se sintetizó todo lo relacionado en materia de modernización administrativa durante el sexenio de Fox. Concluye el documento que “estas estrategias contribuyeron a la sustitución gradual de una gestión que administra normas y procesos, hacia una gestión orientada a resultados” (SFP, 2008; 13).

de buen gobierno en el mundo otorgan a la población un rol más activo y aspiran a una gestión pública que rinda resultados, y que sea eficiente y abierta a la vez. Una administración pública eficaz, transparente y honesta es condición necesaria para obtener la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales (SFP, 2008; 11).

El objetivo del PMG es potenciar una gestión pública orientada hacia resultados, con base en la vinculación de los resultados de la gestión con la asignación de los recursos presupuestarios, la aplicación de procesos de planeación estratégica, la responsabilidad por el cumplimiento con las metas programadas, el establecimiento de sistemas de control de gestión interna, así como la creación de incentivos para motivar el cumplimiento de las metas programadas. Lo anterior, con el propósito de alcanzar la eficiencia, calidad y transparencia de la gestión pública (Muñoz, 2007; 67).

Los objetivos generales del PMG, parecen modestos frente a los retos que enfrenta la administración pública mexicana moderna: 1) maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la administración pública federal; 2) incrementar la efectividad de las instituciones; y 3) minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades (SFP, 2008; 27-28). Si se compara el Modelo de Innovación gubernamental de Vicente Fox, el PMG es una estrategia más instrumental y dirigida, como puede verse en el anexo 2.

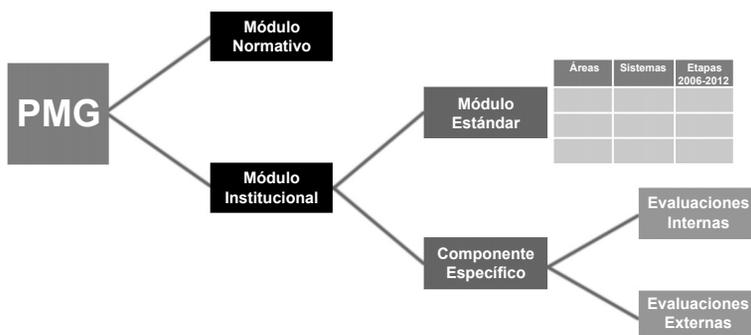
A partir de estos objetivos, el PMG se rige por cinco ejes: 1) orientación a resultados; 2) flexibilidad; 3) innovación y experiencia; 4) sinergia; y 5) participación ciudadana. Por lo cual la SFP promoverá un ambiente en que la mejora continua, el buen desempeño y el “abandono de la autocomplacencia”, sean los elementos predominantes del desempeño administrativo en la administración pública federal.¹²

Para su implementación, el PMG está integrado por dos módulos cada uno de los cuales define las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos en el seno de las dependencias y entidades sujetas a su

¹² Los apartados y líneas estratégicas de mejora de la gestión que se han incluido en cada uno de los programas sectoriales derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Se vinculan a este Programa para su aplicación ordenada y serán el punto de partida en la integración de los compromisos de mejora y de los proyectos integrales de trabajo que cada dependencia y entidad está obligada a presentar según lo dispuesto en este programa. La vinculación a los programas sectoriales garantiza, por tanto, que las mejoras que serán obtenidas en los procesos de gestión optimizarán las actividades sustantivas de las instituciones y, de esa forma, se potenciarán los logros y resultados generales.

cumplimiento. Módulo Normativo, y Módulo Institucional, que a su vez está integrado por dos: a) Componente Estándar; y b) Componente Específico, como lo muestra el Gráfico 2.

Gráfico 2: Esquema funcional del PMG 2008-2012



Fuente: Programa Especial de Mejora de la Gestión en la APF.

El *Módulo Normativo* del PMG es producto de la necesidad de mejorar las políticas y normas de aplicación general para toda la APF en temas como: recursos humanos, contrataciones públicas, otorgamiento de subsidios, contabilidad gubernamental, ejercicio presupuestal, entre otros. En este módulo se definen, articulan y modifican las reglas del juego para mejorar el marco normativo, con respecto a la legalidad para facilitar la gestión de las instituciones, eliminar prácticas burocráticas y fomentar una nueva cultura de servicio, flexibilidad y rapidez.

Mientras que el *Módulo Institucional* tiene como propósito mejorar la gestión de las dependencias y entidades, en lo que se refiere a sus procesos sustantivos y de apoyo, que involucran una cantidad importante de bienes y servicios para la sociedad. Este Módulo es de observación obligatoria para las dependencias y entidades que integran la APF y se basa en la ejecución de acciones para mejorar su desempeño. Cuenta con dos componentes, estándar y específico.

El primer componente es el *estándar*, en el que cada área se desagrega en temas específicos definidos con base en las prioridades en materia de mejora y modernización de la gestión pública y austeridad –mejora

regulatoria interna y externa, eficiencia institucional, trámites y servicios públicos de calidad, gobierno electrónico integrado y racionalización de estructuras- para lo cual la SFP dará a conocer en el Manual de Operación del Módulo Institucional. El segundo componente es el *específico* –conjunto de acciones de mejora específica y diferenciadas derivadas de las evaluaciones realizadas por distintas instancias- para atender los resultados de las evaluaciones y diagnósticos. Dependiendo del tipo de evaluación, los resultados pueden derivarse en observaciones, recomendaciones y/o acciones de mejora. Actualmente, los resultados de las evaluaciones realizadas a programas, procesos, áreas y funciones de las instituciones de la APF, no se utilizan suficientemente como apoyo para orientar de manera integral la mejora de la gestión.

Las cinco áreas estratégicas comunes a todas las instituciones públicas establecidas en el Programa Marco 2007-2008, como componente estándar del PMG son: a) planeación, b) mejora regulatoria, c) calidad de procesos y servicios, d) gobierno electrónico, y e) austeridad y disciplina del gasto. Para cada etapa, el PMG define acciones concretas e interrelacionadas, entre las que enumeran: la eliminación de duplicidades; prestación de servicios por terceros; eliminación de trámites innecesarios y mejora de la imagen de las áreas de servicio al público; mejora de la regulación interna; aprovechamiento de la tecnología de información y comunicaciones; consolidación de adquisiciones y manejo eficaz de inventarios; identificación y valuación de activos; enajenación de bienes muebles e inmuebles improductivos y racionalización de las estructuras orgánicas (SFP, junio 2007; 20).

Cabe señalar que en la primera versión del PMG se establecía un sistema de incentivos –en desarrollo- tanto para la institución, la unidad o programa como para los participantes que pretende incentivar las acciones contempladas en el PMG. En la versión definitiva no se hace mención al respecto.

En la evaluación –última etapa del PMG- se contará con un conjunto de indicadores que evaluarán los avances y resultados de los objetivos del programa. Este conjunto de indicadores del PMG formarán parte del sistema de indicadores del monitoreo y seguimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). El PMG es un instrumento que pretende comprometer a las dependencias y entidades de la administración pública federal, en las cinco áreas que componen el Programa Marco en acciones de modernización administrativa, y al mismo tiempo, dar seguimiento a las evaluaciones realizadas por los diversos órganos fiscalizadores. En

suma, el PMG es una estrategia mezclada de acciones de mejora y mayor control de la gestión pública.¹³

III. ¿Una nueva modernización con Felipe Calderón?

En la modernización de la administración pública federal en el gobierno de Felipe Calderón, destaca que las propuestas establecidas en la plataforma electoral del PAN (2006) no fueron incorporadas a los documentos de planeación y normativos de su actual administración. Al respecto, no se ha cumplido el compromiso de la elaboración de un diagnóstico administrativo para conocer el estado actual y los requerimientos necesarios de la administración pública federal para su mejora. Por lo que la pregunta lógica ¿cómo se puede determinar la prognosis (futuro) del aparato gubernamental si no hay diagnóstico administrativo?

También debe señalarse que, por primera vez desde que se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, todos los presidentes en turno habían hecho modificaciones a la estructura orgánica, tanto transformando, creando o modificando las atribuciones de las Secretarías de Estado. Esta situación no ha ocurrido en el gobierno de Felipe Calderón. Una explicación a esta situación se encuentra en que, por una parte, al no existir diagnóstico administrativo de la administración pública federal no es posible realizar cambios en las atribuciones, naturaleza y alcances de la estructura de las Secretarías de Estado. Por otra parte, otra explicación es que el gobierno de Felipe Calderón no desea “reinventar de manera sexenal” al aparato gubernamental, por lo que no habrá cambios significativos durante su mandato.

En lo relativo a la continuidad de la gestión pública, destaca el hecho de que de la gama de estrategias para modernizar la administración pública

¹³ En el Segundo Informe de Gobierno, en lo que corresponde al Programa de Mejoramiento de la Gestión –que después cambiará por Programa Especial de Mejora de la Gestión de la APF- la SFP elaboró el proyecto del Programa de Mejoramiento de la Gestión en la Administración Pública Federal 2007-2012; el Manual de Operación del Módulo Institucional del PMC, así como dos guías de operación del área de Calidad de Procesos y Servicios Públicos. La SFP informó que capacitó a 6,200 servidores públicos responsables de la ejecución del Programa en sus instituciones, entre ellos a personal de los Órganos Internos de Control y de la estructura territorial de las mismas. También se menciona que la SFP, conjuntamente con la SHCP, establecieron los primeros convenios de desempeño con la Comisión Federal de la Electricidad, Luz y Fuerza, el IMSS y el ISSSTE (Presidencia de la República, 2008; 462). Es momento, de describir y analizar a mayor detalle dichas estrategias para conocer sus alcances y limitaciones en el actual aparato gubernamental.

federal en el gobierno de Vicente Fox, sólo dos están teniendo continuidad en el actual gobierno: la primera, la transparencia y acceso a la información; y la segunda, el servicio profesional de carrera. Ambas son de las mayores aportaciones para el mejoramiento de la función pública. La permanencia de estas estrategias sería una muestra de la continuidad que debería prevalecer en la administración pública mexicana. No obstante, se observa una falta de compromiso real para consolidar el servicio profesional de carrera y la vuelta a un sistema “mixto” de “necesidades” y “botín”.

En relación a la estrategia de un Presupuesto basado en Resultados (PbR), mediante un nuevo Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) impulsado por la SHCP, se coloca nuevamente al presupuesto como la herramienta ordenadora de las actividades realizadas en la administración pública federal. La experiencia alcanzada por los países que cobijaron la Nueva Gestión Pública partió del hecho de que, sólo a través del control de la Tesorería vía los presupuestos públicos, eran posibles cambios en el aparato administrativo.

Sin embargo, el caso mexicano muestra una serie de debilidades potenciales, que podría afectar el éxito futuro de la estrategia de evaluación. Se trata de la integración vertical y la integración horizontal. Un primer problema es el de la integración vertical, debido a que la evaluación en México se ha centrado principalmente en el fortalecimiento de los programas y organizaciones públicas –el SED se centra en el análisis de programas–, pero 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.

Algo similar ocurre en términos de la integración horizontal. En 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.

La SFP –por medio del PMG– no tiene como propósito fundamental la racionalización del gasto público 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 los niveles más bajos de desempeño. Esta situación entra en contradicción con los objetivos de reducción del gasto en aquellas áreas que presentan los peores niveles de desempeño. De esta forma, durante la operación del SED es muy posible esperar que, si no se establecen mecanismos de coordinación y comunicación adecuados entre las dos dependencias globalizadoras –SHCP y SFP–, uno de los objetivos se vea subordinado al otro, restringiendo con esto la capacidad y riqueza de las evaluaciones que se realicen.

Otro problema 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 que asegure el uso de la información generada en las evaluaciones. En algunas dependencias se sigue concibiendo a la evaluación como un tema de control legal.

La evaluación del desempeño y resultados, para que sea una herramienta efectiva y útil para mejorar la toma de decisiones, requiere de una dinámica en constante evolución, tanto desde los órganos controladores (SHCP y SFP), como en las entidades y dependencias que lo implementan. Si la expectativa es que en el corto plazo se contará con una batería de indicadores discretos que permitirán evaluar al sector público, se habrá comenzado por el lado equivocado (Arellano, Lepone y Coronilla, 2007; 38).

En primer lugar, no pudo consolidarse (en cuanto a las expectativas más ambiciosas) un sistema de evaluación integral del desempeño. Tanto la evaluación institucional, como la individual, no lograron aportar información útil para todos los decisores y los caminos que siguieron fueron –la mayor parte de las veces– paralelos pero no articulados. En segundo lugar, la evolución del desempeño de los servidores públicos fue relegada –en la práctica– a un nivel de simple control y estuvo limitada en recursos, aún los necesarios para su propio control y evaluación. Por último, tal situación derivó en la desviación del sentido original de la evaluación del desempeño (mejora y desarrollo) hacia una reorientación más rutinaria y elemental (de premio y castigo), aún no del todo acotada (Muñoz, 2007; 68).

Actualmente se siguen diseñando indicadores basados en las atribuciones funcionales (institucionales e individuales) más que con miras a dar atención a la agenda pública. Se requieren diagnósticos confiables para determinar las áreas estratégicas y tener claridad respecto a cuáles son realmente los desafíos. Se debe superar el nivel de análisis de cadenas causales e ir más allá, hacia la solución estratégica (Muñoz, 2007; 84).

Las principales críticas a la evaluación del desempeño de México apuntan hacia una excesiva importancia atribuida a los instrumentos de notación, hacia la indiferencia frente a la diversidad de marcos organizacionales en los cuales se puede efectuar la evaluación, y hacia la no consideración de factores como las motivaciones individuales, las capacidades y el tipo de relación (a través de la organización formal e informal) existente entre evaluador y evaluado. De esta forma, las opiniones sobre la validez y la importancia de un sistema coherente e integrado de evaluación de desempeño, así como sobre su peso en los resultados y en la productividad, se ha dividido tanto a nivel académico como a nivel institucional (Madureira, 2002; 1).

Algunos estudios de opinión muestran que la evaluación del desempeño, aún conducida de una forma profunda y sistemática, no contribuía en nada a mejorar la productividad. En esta perspectiva, la indulgencia en la evaluación y la ausencia de mediciones objetivas para evaluar los resultados por departamento o de toda la organización, eran algunas de las razones aparentes para explicar la falta de utilidad práctica de los instrumentos de evaluación. "(...) uno de los principales problemas de la evaluación de desempeño reside en el hecho frecuente de medir y evaluar desempeños sin preocuparse por identificar qué los motiva y determina. Se estudian consecuencias sin una efectiva preocupación en la determinación de sus causas. Se analizan resultados pero no se recurre al estudio de su génesis" (Madureira, 2002; 2).

Los sistemas de evaluación del desempeño se deben adecuar no sólo a diferentes contextos, sino también a los modelos y estilos de gestión, así como a la cultura organizacional (Madureira, 2002; 3). En una organización de dimensiones inmensas, con una diversidad de servicios y organismos y la consecuente existencia de sub-culturas organizacionales, como es la administración pública mexicana, existe la necesidad de desarrollar diferentes sistemas de evaluación de desempeño para realidades específicas.

Por último, en términos del uso que el ciudadano le pueda 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 –Reino Unido, Estados Unidos y Chile– han establecido políticas exitosas 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.

IV. Consideraciones finales

En suma, el mejoramiento de la administración pública de Felipe Calderón va por dos vías: la primera, tiene que ver con las estrategias llevadas en el gobierno de Fox –transparencia y rendición de cuentas y el servicio profesional de carrera– que cuentan con sus leyes y reglamentos respectivos. La segunda se conforma con estrategias propias de su gobierno, como el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Este conjunto de estrategias se encuentran establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en el Primer Informe de Gobierno bajo la denominación de “eficiencia y eficacia gubernamental” y “transparencia y rendición de cuentas”. Este ensayo es un primer bosquejo general de lo que se espera de la administración pública federal durante el periodo 2007-2012. En el futuro deberemos volver al estudio de los resultados de la administración calderonista para saber si sus herramientas y visiones superaron o no lo logrado en periodos anteriores.

Bibliografía

- Arellano Gault, D. (coord.). Más allá de las reinversiones del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina. México, Miguel Ángel Porrúa y CIDE, 2004.
- Arellano Gault, D., W. Lepone y E. Coronilla Cruz. “La importancia del aprendizaje en los Sistema de Evaluación del Desempeño: lecciones de dos programas de combate a la pobreza”, en Revista Buen Gobierno. México, No. 3, 2007.
- Carrillo Castro, A. La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979). México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.
- Cejudo, G.M. “Cinco ideas equivocadas sobre el cambio en la administración pública mexicana”, en Revista Buen Gobierno. México, No. 3, 2007.
- Chile. Ministerio de Hacienda. Programa de Mejoramiento de la Gestión año 2005. Programa marco. Santiago de Chile, Dirección de Presupuestos, 2004.
- Díaz Pacheco, N. “Los incentivos a la productividad en la administración pública chilena: una tarea que se inicia”, en III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España, 1998.
- Fllisfisch Fernández, Á. “Mecanismos de seguimiento y evaluación de planes y programas públicos en Chile”, en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 2002.

- Gobierno Federal. Secretaría de la Función Pública. Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública Federal 2008-2012. México, SFP, 2008.
- Guzmán S., M. "Sistema de control de gestión y presupuesto por resultado. La experiencia chilena", en Ministerio de Hacienda, Sistema de control de gestión y presupuesto por resultados. Santiago de Chile, Dirección de Presupuestos, División de control de gestión, 2005.
- Hill Mayoral, B. "Corrupción y desarrollo en México: experiencias y retos futuros", en Revista Buen Gobierno. México, No. 3, 2007.
- Hinojosa Cruz, A. "Configuración histórica de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria", en XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala, 2006.
- Madureira, C. "La evaluación del desempeño en el contexto de la administración pública. Una revisión sobre la doctrina". Revista del CLAD "Reforma y Democracia". Caracas, núm. 23, 2002.
- México. Oficina de Innovación Gubernamental. Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental. México, Presidencia de la República, 2001.
- México, Presidencia de la República. 100 días de gobierno. México, Presidencia de la República, 2007.
- México. Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Presidencia de la República. México, 2007.
- México. Presidencia de la República. Primer Informe de Gobierno. México, 2007.
- México. Presidencia de la República. Segundo Informe de Gobierno. México, 2008.
- México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sistema de Evaluación del Desempeño. México, SHCP, 2007.
- México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). México, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestario, 2008.
- México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Decreto que establece las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal", en Diario Oficial de la Federación del lunes 4 de diciembre de 2006.
- México. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (1989-1994). México, SECOGEF, 1989.
- México. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000). México, SECODAM, 1995.
- México. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. México, SECODAM, 2001.

- México. Secretaría de la Función Pública. Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública. México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- México. Secretaría de la Función Pública (2007a). Programa de Mejoramiento de la Gestión. México, SFP, 2007.
- México. Secretaría de la Función Pública (2007b). “Presentación del Programa de Mejoramiento de la Gestión”, Ciudad de México, 13 de junio de 2007.
- México. Secretaría de la Función Pública (2007c). Participación de la Secretaría de la Función Pública en el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Pública. México, SFP, 2007.
- México. Secretaría de la Función Pública (2007d). Transparencia y Mejora de la Gestión en la APF. México, 22 de agosto de 2007.
- México. Secretaría de Programación y Presupuesto. Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal. México, SPP, 1985.
- Morgan Ríos, R. “Evaluación del Desempeño en el sector público”. México, [s.p.i.], 2007.
- Muñoz García, A. “Hacia una gestión pública orientada al desempeño en México: ¿Qué podemos aprender de la experiencia internacional?”, en Revista Buen Gobierno. México, No. 3, 2007.
- Muñoz Gutiérrez, R. Innovación Gubernamental. El Paradigma de Buen Gobierno en la Administración del Presidente Vicente Fox. México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Partido Acción Nacional. Plataforma Electoral del PAN. México, PAN, 2006.
- Ramírez Alujas, Á. “Reforma del Estado, modernización de la gestión pública y construcción de capital social: el caso chileno (1994-2001)”, en VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 2001.
- Sánchez González, J.J. Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México. México, IAPQROO, Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- Sánchez González, J.J. “La administración pública en las plataformas electorales de 2006”, en Revista IAPEM. Toluca, IAPEM, No. 64, 2006.
- Sánchez González, J.J. “La administración pública de Vicente Fox: del Modelo de Innovación Estratégico a la Agenda de Buen Gobierno”, en Espacios Públicos, Toluca, UAEM, Núm. 24, 2009.
- Sepúlveda, M.A. y G. de la Fuente. “Experiencias de innovación en la gestión pública: desafíos del Estado chileno en el marco de una nueva matriz socio-política”, en XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 2007.
- Vega Casillas, S. “El Programa de Mejoramiento de la Gestión en México”, en Política Digital, México, No. 37, 2007.

Vega Casillas, S. “El Programa de Mejora de la Gestión”, texto leído durante la Conferencia Internacional sobre Presupuesto Basado en Resultados. Ciudad de México, marzo de 2008.

Villanueva Ángel, L. “La necesidad de la implantación y reforzamiento de metodologías y mecanismos de evaluación del desempeño del elemento humano en la administración pública mexicana”, en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003.

ANEXOS

Anexo 1

La administración pública federal en el PND

Apartados	Objetivos	Estrategias
5.4 Eficacia y eficiencia gubernamental	4 Mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos.	4.1 Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicaciones para la gestión pública.
		4.2 Hacer más eficiente la operación y el gasto de las dependencias y entidades.
		4.3 Profesionalizar el servicio público para mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal.
		4.4 Adoptar un modelo de diseño del presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas y genere los incentivos para que la Administración Pública Federal cumpla las metas planteadas.
		4.5 Evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población.
5.5 Transparencia y rendición de cuentas	5 Promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno.	5.1 Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de un los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales.
		5.2 Fortalecer a los organismos encargados de facilitar el acceso a la información pública gubernamental y de proteger los datos personales.
		5.3 Desarrollar el marco normativo que garantice que la información referente a la vida privada y a los datos personales estará protegida.

		5.4 Desarrollar las disposiciones legales y los procedimientos que regulen la adecuada organización y conservación de los archivos gubernamentales.
		5.5 Promover los mecanismos para que la información pública gubernamental sea clara, veraz, oportuna y confiable.
		5.6 Promover entre la población los beneficios de utilizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental, con especial énfasis en los programas educativos escolares y en la capacitación a los servidores públicos.
		5.7 Promover la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y asociaciones de trabajadores.
		5.8 Fomentar una cultura cívica de transparencia y rendición de cuentas.
		5.9 Realizar campañas de difusión que aporten información útil a la ciudadanía sobre los programas y proyectos de gobierno.

Fuente: Elaboración propia en base al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Anexo 2
Objetivos y estrategias del PMG

Objetivos	Estrategias
1. Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la Administración Pública Federal.	1.1 Mejorar la realización de trámites y la prestación de servicios en la APF, facilitando a la ciudadanía el acceso a éstos en cualquier lugar y modalidad en que los soliciten, de manera oportuna y con calidad.
	1.2 Mejorar la entrega de servicios públicos mediante el uso y aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación (TIC).
2. Incrementar la efectividad de las instituciones	2.1 Planificar la gestión institucional con enfoque a resultados, para facilitar la generación de valor a la sociedad y disminuir la orientación al cumplimiento.
	2.2 Fortalecer el desarrollo de los recursos humanos en la APF para facilitar el logro de los objetivos institucionales.
	2.3 Simplificar la regulación que rige a las instituciones y su interacción con la sociedad.
	2.4 Mejorar y simplificar los procesos administrativos y sustantivos de la institución para incrementar su eficiencia y orientar la operación al logro de la misión y objetivos estratégicos.
	2.5 Mejorar las políticas, normas y disposiciones de carácter general que emiten las instancias globalizadoras o instituciones coordinadoras de sector.
3. Minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades	3.1 Ejercer los recursos públicos con eficiencia, para reducir sustancialmente los gastos de operación y que los recursos se utilicen para mejorar en el quehacer sustantivo de las instituciones.
	3.2 Optimizar el uso y preservación de los bienes nacionales.
	3.3 Incrementar la eficiencia de las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la APF, redimensionándolas y adecuándolas para el cumplimiento de sus funciones.

Fuente: Programa Especial de Mejora de la Gestión en la APF.