

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



TESIS

“LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL  
DESDE EL MARCO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA:  
ANÁLISIS DE SU IMPLEMENTACIÓN EN EL GOBIERNO  
DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN”

QUE PRESENTA

SEVERO EFRAÍN VILLARREAL SOLÍS

PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTOR EN FILOSOFÍA CON ACENTUACIÓN  
EN CIENCIAS POLÍTICAS

DIRECTOR DE TESIS

DR. CARLOS GÓMEZ DÍAZ DE LEÓN

OCTUBRE DE 2012

## **AGRADECIMIENTOS**

Mi agradecimiento de carácter institucional a todos los participantes de la muestra, sin su valiosa colaboración, difícilmente se hubiera podido realizar este ejercicio de interacción.

Deseo brindar reconocimiento a todas las personas que generosamente me apoyaron con sus críticas gramaticales, temáticas y pedagógicas a mejorar esta investigación.

Mi gratitud a mi esposa, por su permanente apoyo incondicional, a mis hijas y mi hijo porque son la razón de todo. A mis padres por su enseñanza.

*“Toda palabra dice algo más de lo que debiera y también menos de lo que debiera expresar”*

José Ortega y Gasset

# ÍNDICE DE CONTENIDO

ÍNDICE DE CONTENIDO .....	2
ÍNDICE DE CUADROS .....	7
ÍNDICE DE FIGURAS.....	9
ÍNDICE DE GRÁFICAS .....	10
ÍNDICE DE TABLAS.....	11
INTRODUCCIÓN .....	12
Planteamiento del Problema.....	19
Objetivo General de Investigación.....	20
Preguntas de Investigación.....	21
Aspectos Metodológicos: Descripción General .....	23
Perspectiva Teórica.....	25
Aportación Teórica-Práctica de la Investigación.....	26
Relevancia y Justificación del Estudio .....	27
Estructuración de la Investigación .....	32
Delimitación del Estudio.....	35
<b>PARTE I</b>	
<b>CAPÍTULO 1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>39</b>
Los Objetos de Estudio de la Administración Pública y su Desarrollo como Disciplina Científica.....	39
La Evolución de la Administración Pública en el Contexto Norteamericano .....	48
Fundamentos Teóricos del Estudio de la Nueva Gestión Pública.....	62
Conceptualización que Argumenta a la Nueva Gestión Pública .....	68
Causas que impulsaron el Enfoque de la Nueva Gestión Pública.....	74
Hacia la Transformación de la Administración Pública en América Latina.....	81
Consideraciones Finales del Capítulo.....	86
<b>CAPÍTULO 2. TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES Y SU IMPORTANCIA EN LA TRANSICIÓN HACIA LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA .....</b>	<b>91</b>
¿Remontando el Paradigma Burocrático?.....	92
¿Reformas inconclusas en América Latina? .....	97
Fundamentos de la Teoría de las Organizaciones.....	101
Corrientes Teóricas Representativas .....	110
Convergencia entre las Teorías de Organización, la Evolución de la Administración Pública y la Racionalidad como Modelo de Decisiones Administrativas .....	138

Consideraciones Finales del Capítulo.....	148
<b>CAPÍTULO 3. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN ACCIÓN: HACIA UNA CULTURA BASADA EN LA RESPONSABILIZACIÓN POR EL CONTROL DE LOS RESULTADOS EN AMÉRICA LATINA .....</b>	<b>155</b>
Reflexiones Acerca de las Contribuciones Teóricas para Fortalecer una Nueva Disciplina ..	155
Características y Propuestas de la Nueva Gestión Pública .....	158
Contexto Actual en América Latina y México .....	165
Orígenes de una nueva Propuesta de Evaluación Institucional en la América Latina .....	173
¿Una nueva Organización Pública?.....	180
El Recurso de la Departamentalización Para el Diseño Organizacional .....	190
Alineación de la Evaluación Institucional a la Gestión Estratégica .....	195
Consideraciones Finales del Capítulo y Conclusiones de la Primera Parte .....	201
<b>PARTE II</b>	
<b>CAPÍTULO 4. LA EVALUACIÓN: TEORÍA Y PRÁCTICA INSTRUMENTAL EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL, PERSPECTIVAS DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA.....</b>	<b>209</b>
Antecedentes de la Práctica y Teoría de la Evaluación Institucional Desde el Contexto Norteamericano.....	209
Aproximación a una Conceptualización de la Evaluación .....	210
Tipología, Formas y Características de la Evaluación .....	214
Rasgos Principales de los Enfoques de Análisis de Evaluación de Política Pública:.....	218
Enfoque Tradicional y el Enfoque Innovador .....	220
Ámbitos de la Evaluación Sistemática: Esquemas Instrumentales .....	223
Responsabilidad, Responsabilización y Rendimiento Público .....	227
Sistema de Seguimiento y Evaluación Basado en Resultados .....	234
Iniciativas Internacionales y Factores de Cambio, como referentes .....	236
Propuesta de un Modelo de Seguimiento y Evaluación: Rasgos y Experiencias en el Ámbito Internacional.....	238
Tendencias Latinoamericanas en la Evaluación de los Resultados: Modelos prevaletentes .....	245
Modelos Prevaletentes de Evaluación por Resultados.....	248
Consideraciones Finales del Capítulo.....	254
<b>CAPÍTULO 5. LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL EN MÉXICO: BASES PARA SU DESARROLLO Y PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN DESDE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....</b>	<b>257</b>
El Gobierno como un Ente Facilitador.....	259
Gasto Público: Variable Fundamental para el Desarrollo del País.....	260
La Teoría y la Práctica Presupuestal desde el Contexto Norteamericano.....	267
Punto de Partida: la estructura vigente del paquete económico .....	269

Componentes del Proceso Presupuestario, sus Funciones y las clasificaciones para su análisis .....	276
Tipología de Presupuestos.....	284
La Planeación Presupuestaria en México: SNPD (¿articulación efectiva?) .....	287
¿Articulación Efectiva de la Planeación en el Sector Público o Retroceso inminente en la Administración Pública? .....	293
El Horizonte Perdido: ¿Una Reforma Presupuestaria en México Orientada a Resultados? Algunos componentes.....	296
Implementación del PbR en el Marco de la Gestión para Resultados .....	305
Hacia una Reforma de los Sistemas de Registro Contable, Financiero y Presupuestal del Sector Público .....	307
Propuestas que Motivan la Implementación de los Sistemas de Evaluación Institucional en el Sector Público .....	311
El Desarrollo Pausado del Sistema de Evaluación del Desempeño en la Administración Pública Federal.....	315
Prácticas Preliminares de Sistemas de Evaluación Institucionales: Gobierno Federal 2000-2006 .....	317
Bases, Objetivos y Componentes del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Federal .....	333
Modelos vigentes de Evaluación Institucional, en el ámbito de la Administración Pública Federal que se articulan con el SED .....	365
Consideraciones Finales del Capítulo.....	370
<b>CAPÍTULO 6. ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL EN NUEVO LEÓN.....</b>	<b>377</b>
Descripción de la Ubicación Geográfica y Características Económicas del Estado de Nuevo León.....	378
Buscando en el Pasado los Orígenes que Dieron Lugar al Desarrollo de la Planeación Estatal y la Práctica Institucional de la Evaluación .....	380
Características Relevantes del Modelo de Administración Pública: 2004 – 2009 .....	395
Ley Estatal de Planeación .....	400
Modelo de Planeación Programática .....	407
Plan Estatal de Desarrollo: 2004 – 2009.....	411
Seguimiento y Evaluación de las Acciones Gubernamentales.....	417
Características del Modelo de Gestión de la Administración Pública 2010-2015 .....	427
Planeación Estatal: PED 2010 – 2015 .....	430
Transparencia .....	434
Presupuestación .....	437

Reflexiones Preliminares y Análisis Acerca de los Procesos de Reforma Administrativa .....	440
Consideraciones Finales del Capítulo.....	442
<b>PARTE III</b>	
<b>CAPÍTULO 7. METODOLOGÍA .....</b>	<b>453</b>
Tipo de Estudio .....	453
Metodología .....	455
Investigación Cualitativa.....	461
Enfoques de la investigación cualitativa .....	462
Métodos de Investigación Cualitativos .....	464
Etnografía .....	465
Tipo de Muestra.....	469
Perfil de la Muestra.....	471
Características de la Muestra .....	472
Empleo de la Literatura en la Investigación Cualitativa .....	474
Exploración Física y Acercamiento Previo con los Participantes .....	477
Métodos de Recolección de los Datos e Información Cualitativa .....	478
Confiabilidad y Validez .....	486
Desarrollo de las Entrevistas en los Ambientes Naturales (Procedimiento) .....	489
Procedimiento .....	493
Experiencia .....	494
Descripción del Método de Análisis de los Datos e Información Recabada.....	495
<b>CAPÍTULO 8. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>504</b>
Caracterización de los Participantes .....	504
Proceso de Análisis.....	515
Análisis de Dominio.....	516
Análisis Taxonómico.....	517
Análisis Componencial .....	545
Análisis Temático .....	598
Argumentación Previa y Respuestas a las Preguntas de Investigación.....	664
<b>CAPÍTULO 9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>695</b>
Reflexión Teórica Final .....	695
Resultados y Conclusiones .....	703
Cuadro de Conclusiones .....	733
Recomendaciones.....	737

Conclusiones de Metodología .....	741
Estudios Posteriores.....	746
Consideraciones Finales .....	747
BIBLIOGRAFÍA .....	753
ANEXO 1. ICBG POR ENTIDAD FEDERATIVA .....	772
ANEXO 2. GUÍA ORIGINAL Y TRANSCRIPCIÓN LITERAL DE ENTREVISTAS DE PILOTEO .....	774
ANEXO 3. GUÍA AJUSTADA DE LA ENTREVISTA.....	790

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.	Corrientes Principales en la Evolución de la Administración Pública .....	60
Cuadro 2.	Comparación de Paradigmas.....	94
Cuadro 3.	Alcances del Proceso de Reformas en América Latina .....	99
Cuadro 4.	Fundamentos de la Teoría de las Organizaciones .....	108
Cuadro 5.	Marco de Referencia: Corrientes Teóricas Prevalcientes .....	131
Cuadro 6.	Unidades Fundamentales, Campos de Análisis y el Significado de la Racionalidad .....	137
Cuadro 7.	Seguimiento versus Evaluación .....	239
Cuadro 8.	Implementación de Reformas en Australia, Francia y República de Corea .....	245
Cuadro 9.	Orientación de los Modelos de Evaluación por Resultados .....	253
Cuadro 10.	Ingresos Fiscales del Gobierno Federal.....	263
Cuadro 11.	Marco Macroeconómico 2012 .....	270
Cuadro 12.	Ingresos Presupuestarios 2011-2012.....	271
Cuadro 13.	Gasto Programable 2011-2012.....	274
Cuadro 14.	Gasto Federalizado 2011-2012.....	275
Cuadro 15.	Disposiciones y Plazos para las Entidades Federativas.....	311
Cuadro 16.	Ponderación para la Evaluación de la Dependencia .....	320
Cuadro 17.	Escala de Calificación Anual de Evaluación del Desempeño .....	327
Cuadro 18.	Descripción de los Elementos Metodológicos del Componente de Evaluación de Políticas Públicas y Programas Públicos del SED .....	339
Cuadro 19.	Gasto Federalizado por Rubros de Gasto.....	347
Cuadro 20.	Informes del Ejecutivo Federal al Poder Legislativo .....	348
Cuadro 21.	Ámbitos de Coordinación.....	351
Cuadro 22.	Estructura de Matriz de Indicadores.....	355
Cuadro 23.	Indicadores de Desempeño.....	357
Cuadro 24.	Relación Dinámica del Proceso PbR – SED .....	361
Cuadro 25.	Tipos de Evaluaciones que Pueden Derivar en Acciones de Mejora de la Gestión .....	368
Cuadro 26.	Indicadores de Gestión de los Programas Sectoriales .....	419
Cuadro 27.	Clasificación de Indicadores de Gestión por Eje Rector del PED 2004-2009.....	421
Cuadro 28.	Resultados de Algunos Indicadores de Gestión 2004-2009 .....	422
Cuadro 29.	Tipos de Evaluación y Fecha de Publicación de las Evaluaciones .....	425
Cuadro 30.	Elementos, Etapas y Contenido de las Evaluaciones de Impacto y de Consistencia de los Programas Sociales: 2004-2009.....	427
Cuadro 31.	Escenario Macroeconómico .....	432
Cuadro 32.	Pronósticos Macroeconómicos .....	433
Cuadro 33.	Tipos de Programas Sectoriales y Características de los Indicadores Publicados .....	434
Cuadro 34.	Informes Publicados a Través de Transparencia .....	435
Cuadro 35.	Rendición de Cuentas Gasto Federalizado .....	436
Cuadro 36.	Presupuesto de Ingresos: 2012 .....	438
Cuadro 37.	Clasificación Funcional – Programática.....	438
Cuadro 38.	Clasificación Económica: Gasto Corriente y Gasto de Capital .....	439

Cuadro 39. Resumen del PE para 2012 en el Estado de Nuevo León (Clasificación Económica)	440
Cuadro 40. Ubicación de la Deuda Estatal en el Contexto Nacional	449
Cuadro 41. La Calificación de la Deuda Estatal	450
Cuadro 42. Tipos de Calificación y sus Características	450
Cuadro 43. Comparación entre Investigación Cuantitativa y Cualitativa	458
Cuadro 44. Enfoques de la Investigación Cualitativa	463
Cuadro 45. Métodos de Investigación Cualitativa	465
Cuadro 46. Combinación: Método Etnográfico de Spradley con los tipos de Preguntas	500
Cuadro 47. Caracterización de los Participantes en las Entrevistas	512
Cuadro 48. Etapas de Análisis del Método Etnográfico de Spradley	516
Cuadro 49. Codificación de Colores de Acuerdo a la Escala de Relevancia	518
Cuadro 50. Resumen de los Indicadores Sujetos a Contrastación en el Análisis Componencial	546
Cuadro 51. Resumen de Conceptos	547
Cuadro 52. Compendio de Convergencia entre las Teorías de Organización y los Campos de Estudio de la Administración Pública: rasgos y propuestas instrumentales y la NGP	698
Cuadro 53. Resumen Sintético de los Aspectos Concluyentes del Estudio	734
Cuadro 54. Análisis FODA de Percepciones Sintéticas	739

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Construcción Teórica de la Administración Pública en Europa .....	43
Figura 2. Relativo a la Dinámica y Relación del Sistema con su Ambiente .....	117
Figura 3. Diagrama de Convergencia entre las Posturas Teóricas, la Evolución de la Administración Pública y el Modelo Racional de Decisión Dominante .....	142
Figura 4. Principio de Autoridad y Mercado.....	146
Figura 5. La cultura y la Administración Pública en el Contexto Social.....	186
Figura 6. Matriz de Efectividad Sostenible .....	230
Figura 7. Diez Pasos Para Diseñar, Construir y Sustentar un Sistema de Seguimiento y Evaluación Basado en Resultados .....	243
Figura 8. Criterios de Clasificación del Gasto Público .....	283
Figura 9. Factores que Influyen en el Proceso de Reforma Presupuestario .....	297
Figura 10. Transformación Orientada a un Presupuesto Basado en Resultados .....	300
Figura 11. Objetivos y Reformas de la Implantación de un PbR.....	301
Figura 12. Principios de la Gestión para Resultados.....	303
Figura 13. Capacidades a Desarrollar.....	328
Figura 14. Componentes del SED.....	337
Figura 15. Conjunto de Elementos Metodológicos del Componente de Evaluación de Políticas Públicas y Programas Presupuestarios del SED.....	338
Figura 16. Seguimiento y Evaluación .....	340
Figura 17. Tipos de Evaluación del SED.....	342
Figura 18. Relación PbR- SED.....	364
Figura 19. Objeto de la Ley Estatal de Planeación .....	400
Figura 20. Modelo de Planeación Programática.....	401
Figura 21. Principios de la Planeación Estatal .....	402
Figura 22. Descripción del Modelo de Planeación Programática .....	408
Figura 23. Métodos de Recolección de Datos en la Investigación Cualitativa .....	480
Figura 24. Tareas Implicadas en la Recolección de Datos e Información .....	496
Figura 25. Análisis de Dominio Primera Fase .....	501
Figura 26. Conformación de los Niveles de Abstracción.....	502

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Estructura de los Ingresos Fiscales Totales del Gobierno Federal por Tipo de Ingreso: 2004 y 2009 .....	264
Gráfica 2. Distribución de los Participantes por Grupo de Edad: Hombres .....	505
Gráfica 3. Distribución de los Participantes por Grupo de Edad: Mujeres .....	506
Gráfica 4. Distribución de los Participantes por Género.....	507
Gráfica 5. Distribución de los Participantes Según su Formación Académica.....	508
Gráfica 6. Distribución del Nivel de Estudios de Posgrado .....	509
Gráfica 7. Distribución De Las Principales Acentuaciones De Los Estudios de Posgrado .....	510
Gráfica 8. Distribución de los Participantes Identificados con algún Período de Gobierno ....	511
Gráfica 9. Distribución Porcentual de los Participantes en los Periodos de Gobierno .....	511

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Dimensión 1 .....	530
Tabla 2. Dimensión 2 .....	532
Tabla 3. Dimensión 3 .....	535
Tabla 4. Dimensión 4 .....	538

## INTRODUCCIÓN

Las Administraciones Públicas enfrentan un contexto económico y social complejo. El avance hacia la globalización imprime un ritmo distinto a la transformación del Estado moderno en América Latina. El intercambio de capital, bienes, servicios, información, conocimientos y trabajo, generan una nueva configuración a las sociedades modernas, acentuando la apertura e impulsando un carácter más abierto y dinámico. En este contexto, la reflexión en torno a las alternativas que actualmente se disponen para administrar lo público, en un entorno mundial y nacional muy cambiante, generan un interés especial por parte de académicos y practicantes de la administración pública.

El sector público no puede ignorar el avance de la globalización, no puede ni debe permanecer indiferente a este dinamismo del entorno internacional que influye en el escenario nacional, regional y local en todos los aspectos. Hoy más que nunca la exigencia fundamental de la sociedad al Estado a través de su gobierno, de generar bienestar a la población, se hace presente. El sector público por medio de sus instituciones debe de participar en esa dinámica social contribuyendo a mejorar la competitividad del sistema económico y contribuir a la transición democrática en nuestro país. La pertinencia en el análisis, diseño, instrumentación y evaluación apropiada de la gestión y las políticas públicas, es un elemento fundamental para propiciar el desarrollo social y económico.

Una de las características presentes en la transición democrática de las naciones, con tintes liberales, es el protagonismo de los ciudadanos, se aprecian evidencias de una mayor conciencia en los derechos fundamentales asociados al ejercicio de la ciudadanía, inmersa en la tradición liberal -demócrata<sup>1</sup>. Por tal motivo, el nivel de reflexión y crítica, en primera instancia, de medios masivos de comunicación aumenta, pero en otra proporción, el nivel de exigencia de los usuarios de los bienes y servicios que otorgan tanto las instancias y organismos públicos como entidades privadas, se incrementa significativamente. Adoptando,

---

<sup>1</sup> V. Matteucci Nicola, "Liberalismo", en Bobbio, Norberto-Gianfranco, Pasquino. *Diccionario de Política*, decimocuarta edición en español, tomo II, Siglo XXI editores, México, 2005, p. 875; Ver. Las ideas acerca de la justicia como primera virtud de las instituciones sociales en una nueva dimensión de la teoría contractual de Rawls J, en *Teoría de la Justicia*. Asimismo sobre los argumentos acerca de la democracia participativa y los derechos fundamentales que orientan la idea de iguales libertades para todos los individuos como un tipo de valor universal, la idea de la esfera pública y ciudadanía contenidos en la extensa obra de Jürgen Habermas.

desde la visión del liberalismo político occidental, la aspiración a una comunicación más dialogante de sujetos en condiciones de igualdad.

El escenario político y social actual, le imprime nuevos valores a las libertades individuales, en especial a la libertad del ciudadano de sufragar su voto con los impactos inherentes, pero además exige más calidad en los servicios. La visión de la percepción del destinatario del producto o servicio aparece día con día como una referencia clave en el momento de establecer lo que tiene calidad o lo que estará sujeto a mejoramiento continuo. Algunos autores<sup>2</sup>, reconocen estos momentos e identifican a nuestra sociedad en transición para adentrarse y concebirla como la era de la información y el conocimiento científico. Además la sociedad postcapitalista proyecta una sociedad basada en organizaciones públicas y privadas con responsabilidad social, en las cuales el individuo es reconocido como persona, sus ideas, su intelecto y especialmente sus competencias son valoradas con más frecuencia, contribuyendo a la realización de proyectos y políticas sociales.

En este contexto, las administraciones públicas inician procesos de modernización o se ven forzadas a ello ante los nuevos escenarios de conflicto social, en virtud del incumplimiento gubernamental a las demandas sociales, en América latina y en particular en nuestro país.

La concepción tradicional de la administración pública con su fuerte orientación a la norma como criterio de decisión, altamente centralizada en la decisión y su diseño burocrático de organización, transita a la nueva gestión pública que pretende identificar “buenas prácticas” y gestionar la reducción de la brecha entre los objetivos de la política pública y los resultados reales que se alcanzan por medio de la instrumentación de formas innovadoras de organización y dirección<sup>3</sup>, que coadyuvan a una nueva reconfiguración de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

---

<sup>2</sup> El tema relacionado con la transición hacia la gestión del conocimiento como proyecto rescata diversas vías que le añaden valor para proyectar políticas de desarrollo social y económico, incorporando estrategias hacia la aplicación del conocimiento, para profundizar sobre estas ideas ver los textos de Noam Chomsky, Javier Fernández López, John Dewey, F. Sabater, Leif Edvinsson, Jürgen Habermas, entre otros estudiosos del tema.

<sup>3</sup> V. Pardo, María del Carmen y Velasco Sánchez E. (Coordinadores). *La Gerencia Pública en América del Norte: Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*. IAPNL-Colegio de México, 2009, p. 18. **(Texto de referencia)**.

Un ingrediente adicional en el entorno para apreciar una buena gobernabilidad en el sistema político democrático representativo en crisis, es la necesidad de legitimarse no sólo por la legitimidad democrática de su elección en su origen, sino también en las acciones del gobierno y particularmente en sus resultados<sup>4</sup>.

La democracia representativa evoluciona a una mayor participación social, surgiendo frecuentemente nuevos conflictos de diversa índole. Pareciera que la ingobernabilidad forma parte de la nueva configuración política derivada de la democracia moderna, componente que obliga a mejorar las capacidades gubernamentales del Estado.

Después de varias décadas de controles, represiones y proteccionismos así como la orientación al liberalismo económico y las fuertes tendencias a la competencia democrática participativa, éste escenario, ha obligado a los gobiernos de los países de América Latina y en especial al nuestro, a incorporar la perspectiva estratégica en sus acciones producto de las transferencias tecnológicas entre la gerencia privada y la pública.

La evolución de la administración pública como disciplina ha mostrado distintos rasgos y características a través del tiempo, en lo que concierne a la nueva gestión pública, ésta surge como producto de múltiples contribuciones de otras corrientes de la disciplina, ante la necesidad de hacer que las organizaciones públicas y por ende el gobierno, funcione adecuadamente en un entorno cambiante.

Es en este contexto de continua transformación que emerge la nueva gestión pública, tratando de analizar y controlar el comportamiento de las burocracias y orientarlas a mejorar el servicio público a la ciudadanía. El comportamiento económico racional de la burocracia desde la perspectiva del análisis económico en sociedades contemporáneas democráticas, se orienta a maximizar las ventajas de un aspecto prioritario para toda organización burocrática: El presupuesto público.

---

<sup>4</sup> V. Canales Aliende, José M., "Gobernabilidad y Gestión Pública", en Olías de Lima, Blanca (coordinadora). *La Nueva Gestión Pública*. Prentice Hall, España, 2001, p. 37.

De acuerdo con David Arellano Gault<sup>5</sup>, la innovación más importante del enfoque de la nueva gestión pública, se refiere a la reforma a los sistemas presupuestarios. “Estas reformas se convierten estratégicamente en el instrumento más inclusivo y obligado de mejoras inspiradas en la nueva gestión pública, implica el proceso de transformación de prácticamente todos los aspectos de la función gubernamental contemporánea. Desde la relación con el congreso o el parlamento hasta la reforma de sistemas de servicio civil, desde luego incluyendo a la vieja aspiración de implementar sistemas de calidad, la necesaria transparencia de información gubernamental, la útil herramienta de planeación estratégica, la lógica de evaluación de resultados de gestión y todos los demás instrumentos de reforma administrativa”, en un medio ambiente cambiante y conflictivo.

El descubrimiento del entorno multidimensional<sup>6</sup>, en función de las nuevas condiciones nacionales e internacionales nos llevan a reconocer que el gobierno es un actor y agente inmerso en escenarios cambiantes, cuyos eventos y efectos se pueden anticipar y controlar de manera desigual y con éxitos inestables de acuerdo a las circunstancias específicas.

El medio político, económico, social, tecnológico e informativo opera con efectos e impactos que alteran los cursos de acción, así como los resultados de las acciones gubernamentales y los programas públicos en los distintos órdenes de gobierno. Este escenario imprime la necesidad de articular estrategias y alinear planes entre la administración federal, estatal y municipal.

La coordinación administrativa y operativa, es una premisa fundamental en todo proceso de modernización de la administración pública de nuestro país, asimismo los acuerdos políticos entre los actores de nuestro sistema político, son primordiales.

En virtud de lo anterior, esta investigación está enmarcada en un campo temático muy sensible: Con el objeto de identificar la influencia que algunas reformas y estrategias instrumentales derivadas de la nueva gestión pública como la evaluación institucional está teniendo en nuestro país, se llevará a cabo una revisión a los documentos, manuales y programas institucionalizados de la Administración Pública Federal, considerando como

---

<sup>5</sup> V. Arellano Gault, David (Coordinador). *Más allá de la Reinención del Gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por Resultados en América Latina*. CIDE- Miguel Ángel Porrúa- H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2004, p. 6. **(Texto de referencia)**.

<sup>6</sup> Blanco, Ismael. Et. al. “La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad”, en revista *Gestión y Política Pública*. CIDE, Vol. XII, Número 1, Primer semestre de 2003.

referente instrumental al Sistema de Evaluación del Desempeño<sup>7</sup>. Asimismo, se extenderá la exploración al ámbito local, con el fin de analizar el grado de su implementación y los avances de esta estrategia innovadora de evaluación en la administración pública del Estado de Nuevo León.

El nuevo diseño institucional del ámbito Federal, se configuró derivado de la experiencia de practicantes especializados de la administración pública, de legisladores y académicos que contribuyeron a la Reforma Presupuestal Basada en Resultados y en el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Federal, se puede observar a través de las recientes reformas constitucionales y las legislaciones secundarias: En Abril de 2006, se expidió la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. La Ley de Coordinación Fiscal y el decreto del presupuesto para el ejercicio Fiscal 2008, como antecedente, en virtud que inciden en el proceso presupuestario.

El nuevo ordenamiento reglamenta los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con respecto a las facultades del H. Congreso de la Unión y la obligación de observar el cumplimiento de las disposiciones emitidas en materia de presupuesto público.

En el caso de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, el referente normativo se remite a la Ley Estatal de Planeación, publicada en el periódico oficial del Estado el 28 de Julio de 2004, reformada el 6 de Noviembre de 2006 y el 20 de Febrero de 2009, la cual establece y define el sistema estatal de planeación que incluye el modelo de planeación programática para el desarrollo Estatal, las autoridades y órganos competentes, asimismo la definición institucional de la evaluación y rendición de cuentas, como procesos fundamentales del sistema.

Así mismo, como parte del marco jurídico normativo referencial, La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, publicada en el periódico oficial el 2 de Octubre de 2009, reformada el 29 de Marzo de 2010, establece el ámbito orgánico y funcional de competencias y disposiciones en materia programática y de evaluación, tanto de las

---

<sup>7</sup> El Sistema de Evaluación del Desempeño, es una estrategia para configurar un esquema eficaz para la toma de decisiones presupuestarias que considera información objetiva respecto al diseño, pertinencia, estrategia, operación y resultados de las políticas y programas públicos, para ampliar el tema V. Sistema de Evaluación del Desempeño, SHCP. <http://www.shcp.gob.mx/Paginas/default.aspx>

dependencias del ejecutivo, como de la administración pública paraestatal y en la sectorización de las entidades.

La Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León, publicada en el periódico oficial del Estado el 18 de Noviembre de 1994, reformada el 29 de Septiembre de 2006, define las funciones relativas a la planeación y ejecución de las finanzas públicas, su programación, presupuestación, registro contable y los sistemas de control del ejercicio del gasto público. Asimismo lo relativo a la coordinación fiscal con la Federación. El capítulo VIII alude a la evaluación financiera. Mención especial requiere la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, publicada en el periódico oficial del Estado el 19 de Julio de 2008, reformada el 5 de Agosto de 2011, la cual regula el derecho fundamental de acceso de cualquier persona a la información pública, que supone la garantía a la divulgación de información derivada de evaluaciones de desempeño institucional.

Se pretende observar y analizar entre otros aspectos que la alineación programática y la capacidad institucional para implantar estrategias de modernización de la administración pública Estatal, corresponda en consonancia a las razones y fundamentos que motivaron el diseño de sistemas y mecanismos de evaluación institucional dispuestos desde la Administración Pública Federal. Dichos contenidos y sistemas innovadores son propuestas estratégicas e instrumentales, que forman parte del modelo propuesto por la nueva gestión pública.

En lo sucesivo nos referiremos como SED al Sistema de Evaluación del Desempeño y APF como Administración Pública Federal. La Administración Pública Estatal la denominamos como APE. Otra precisión pertinente que se realizará en esta sección, será la siguiente: cuando se mencione el término “región” a lo largo de esta investigación, nos estaremos refiriendo a la región de América Latina. En este estudio nos referiremos indistintamente a la evaluación institucional como evaluación del desempeño institucional.

Especialmente en este estudio me referiré a las “administraciones públicas” como los diferentes tipos de estructuras, procesos y funciones dispersos en las regiones y Estados-nación del contexto de América Latina, particularmente de nuestro propio país, como una forma pragmática de administrar lo público en escenarios reales, de acuerdo con una amplia variedad de estructuras y organismos públicos que pueden identificarse en la región, el ámbito teórico-académico tendrá en su momento la precisión y la delimitación correspondiente.

Desde la perspectiva de la fenomenología de los hechos, frecuentemente se desconoce el desempeño de las políticas públicas y el comportamiento operacional de las acciones gubernamentales en los que se sustentan las orientaciones de política social y económica, habitualmente se ignora en la realidad el impacto que tales acciones producen sobre la sociedad o bien se manipulan los alcances y sus resultados. Poco se reflexiona sobre la calidad de los servicios públicos o acerca del diseño de la estructura organizacional, de sus funciones y procesos, desde la visión de una autentica contribución a la toma de decisiones en el sector público que revitalice los fines y propósitos del Estado a través de la administración pública.

La propuesta de la evaluación institucional en el marco de la nueva gestión pública, emerge con la intención de emitir juicios sobre la efectividad de una institución pública, una política o de la acción pública. Además, resalta el desarrollo en fases subsecuentes de la investigación diagnóstica que busca describir, explicar y predecir algunos hechos. Dicha práctica pretende ser orientadora y tener la oportunidad de modificar algunas o todas las relaciones del ciclo de la política y la gestión gubernamental<sup>8</sup>.

En esta lógica, es pertinente incorporar procesos continuos de juicio sobre decisiones, acciones y resultados administrativos, derivados de una práctica sistematizada que podamos identificar en una organización gubernamental, al mismo tiempo establecer de forma alineada con la Federación y en función a una perspectiva estratégica local a largo plazo, un plan de mejora en la dirección, operación y control gubernamental en las entidades federativas. Aspecto temático, que en esta investigación se abordará para la administración pública del gobierno del Estado de Nuevo León.

Por otro lado, los sistemas de evaluación institucional en América Latina se orientan a la incorporación y fortalecimiento de la rendición de cuentas, dimensión politológica a la cual se le atribuye estabilidad gubernamental y reconocimiento público a las acciones gubernamentales, a través de los mecanismos de responsabilización, que son fundamentales para afrontar los desafíos para mejorar el desempeño y las capacidades de la gestión pública y de manera especial, para relegitimar la acción gubernamental ante la sociedad. Es esta la

---

<sup>8</sup> V. Mejía Lira, José. *La Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa. México, 2003, p. 14. **(Texto de referencia)**.

perspectiva teórica inicial que se adopta en la presente investigación de la cual se abordará en los siguientes párrafos.

## **Planteamiento del Problema**

Nuestro país requiere una administración pública, que dé respuesta a las demandas de una sociedad más participativa, que sustente y articule relaciones institucionales eficientes con resultados previstos. Que defina y aclare los derechos y obligaciones de los servidores públicos y dependencias gubernamentales de manera objetiva y transparente.

Es evidente que la capacidad de los gobiernos democráticos tradicionales enfrenta serias dificultades para mantener el control sobre su entorno, así como su proclividad para imponer su voluntad sobre la sociedad, ha disminuido considerablemente en los últimos años, los recursos económicos son escasos, la legitimidad democrática de las instituciones públicas se fractura ante una ciudadanía más reflexiva y crítica, en los tres órdenes de gobierno. Será muy difícil continuar con la inercia de satisfacer demandas mediante la simple provisión procesal de servicios públicos. Por tal motivo, es imperativo modernizar las capacidades administrativas de las entidades federativas, atendiendo y estudiando los procesos de implementación de reformas administrativas de carácter estratégico.

El desafío que se observa en la administración pública del Estado de Nuevo León, es analizar el proceso de implementación de la evaluación institucional, misma que ha establecido de manera imperativa la normatividad oficial federal en campos como la reforma presupuestal y registros contables, que han sido propuestos por la nueva gestión pública. Con ello se pretende observar la práctica sistemática de la evaluación institucional, apreciar el conocimiento en la materia y la cultura de evaluación, desde la perspectiva de algunos servidores públicos involucrados en el proceso de modernización administrativa y observar si prevalece un modelo de evaluación institucional alternativo o local.

Será de gran utilidad, durante el desarrollo de este estudio, identificar los intentos y logros de modernización en la administración pública del Estado de Nuevo León, particularmente en el campo de la evaluación institucional alineada a la política evaluativa de la administración pública federal, mediante una gestión pública con un perfil más estratégico.

Ante la problemática aludida, el tema de estudio se concentra en el desempeño institucional que es una prioridad para la modernización de la administración pública del Estado, considerando las tendencias internacionales y nacionales, en función del grado de su implementación.

Es pertinente precisar el objetivo general de la investigación, con el fin de ir estructurando el trabajo académico.

## **Objetivo General de Investigación**

**Analizar cuáles son los elementos, características y procesos de la evaluación institucional, en el marco estratégico de la nueva gestión pública, contenidos en la normatividad de la administración pública federal, qué deberán aplicarse en la administración pública del Estado de Nuevo León y evaluar su aplicación a través: De la revisión de los documentos oficiales al respecto y la opinión de los servidores públicos encargados de esta función.**

## **Objetivos Específicos de Investigación**

1.- Analizar las características del modelo propuesto por el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Federal.

2.- Identificar los mecanismos, componentes, prácticas e indicadores del SED, de la Administración Pública Federal, que nos permita contrastar con los sistemas y componentes operados en la Administración Pública del Estado de Nuevo León.

3.- Examinar los informes analíticos documentados que alimentan a las políticas públicas locales y a los sistemas de información local y nacional, y revisar qué reportes sintéticos se difunden en la página oficial del gobierno del Estado, provenientes de evaluaciones institucionales que existen actualmente en la administración pública del Estado de Nuevo León.

4.- Identificar el conocimiento que los directivos de las áreas correspondientes tienen acerca de los métodos y sistemas de evaluación institucional que operan en la Administración Pública del Estado de Nuevo León.

5.- Identificar las prácticas institucionalizadas, de forma sistemática de evaluación que existen actualmente en la Administración Pública del Estado de Nuevo León.

6.- Explorar cuáles han sido los factores culturales y organizacionales que inciden en la factibilidad de operación y en el grado de implementación de sistemas de evaluación institucional en la administración pública estatal de Nuevo León

Con la información derivada de estos objetivos específicos de investigación, se estará en la posibilidad de explorar, analizar y contrastar los diseños actuales de evaluación institucional de la administración pública del Estado de Nuevo León, con el modelo institucionalizado que propone la normatividad de la Administración Pública Federal (SED) y comprobar en todo caso, los inconvenientes en el intento de la aplicabilidad y factibilidad del modelo institucional propuesto.

Es importante en este momento realizar una desagregación de las dimensiones objeto del estudio, para ir definiendo las preguntas iniciales de investigación que serán los ejes verticales que orientan en todo momento a la investigación.

## **Preguntas de Investigación**

Con el propósito de encauzar el estudio para que sean el eje conductor de la investigación, es oportuno dar inicio con base en la definición de las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Qué tipo de informes analíticos documentados sustentan a la política pública y a los sistemas de información local y nacional, y qué reportes sintéticos se difunden en la página oficial del gobierno del Estado, provenientes de evaluaciones institucionales, que existen actualmente en la administración pública del Estado de Nuevo León?
- ¿Cuál es el conocimiento que se tiene acerca de los métodos y sistemas de evaluación institucional que operan en la administración pública del Estado de Nuevo León?
- ¿Cuál es el conocimiento que se ha adquirido a nivel directivo local de los componentes, características y métodos relacionados con el SED de la APF?

- ¿Qué tipos de prácticas institucionalizadas de forma sistemática de evaluación existen actualmente en la administración pública del Estado de Nuevo León?
- ¿Cuál es la cultura y la percepción de la evaluación que prevalece actualmente en los servidores públicos de la administración pública del Estado de Nuevo León?

La primera pregunta será abordada mediante el esquema de investigación de carácter documental basado fundamentalmente en el análisis de libros, revistas especializadas, documentación institucional, desde leyes y reglamentos hasta manuales y reportes de organismos nacionales e internacionales. Las siguientes preguntas de investigación se abordarán considerando algunos aspectos:

Tomando en cuenta la naturaleza de exploración del estudio y el planteamiento original de la investigación, se establecerán en esta etapa, tres dimensiones objeto de estudio: **Conocimiento de la evaluación, sistematización de prácticas y cultura del servidor público acerca de la evaluación.**

Para tal efecto, se recabaron datos e información para dar respuesta a las preguntas de investigación mediante el estudio de campo en ambientes naturales a través de entrevistas de profundidad. Estas preguntas serán resueltas (Las tres dimensiones aludidas) mediante la técnica de recolección e interpretación de información cualitativa, interactuando directamente, y a través de la opinión de algunos de los servidores públicos encargados de implementar esta reforma estratégica en áreas funcionales claves del Gobierno del Estado de Nuevo León.

Para lograr estos propósitos encuadrados en el planteamiento original y en las preguntas de investigación, la metodología será la siguiente:

## Aspectos Metodológicos: Descripción General

El paradigma de investigación adoptado se configura a través del método de investigación cualitativa<sup>9</sup>, éste tiene un carácter inductivo, interpretativo y recurrente, como principio fundamental. De tal modo que el uso de la literatura previa a la inmersión en el campo, es decir al ambiente natural de los participantes, será con el propósito de revisar la perspectiva teórica de estudio, la bibliografía especializada, los trabajos previos y las tendencias actuales, y profundizar en las interpretaciones y métodos de recolección y análisis de información.

Con ello de manera gradual y paulatina ir encuadrando y describiendo argumentos, conceptos y modelos definidos anteriormente por algunos centros de investigación y estudiosos del tema en la región. La selección del paradigma de investigación cualitativa, se lleva a cabo en virtud de que el tema y el ámbito objeto de estudio, no han sido explorados actualmente bajo este enfoque.

La etapa teórica previa a la inmersión en el campo es fundamental para adentrarnos más en el problema de investigación. En el capítulo de metodología se hará una descripción al respecto. La revisión a la perspectiva teórica del estudio y la literatura especializada se abordaran en una primera parte. Después en la segunda parte, se realizará una revisión de documentos oficiales y se procederá a recopilar información del Sistema de Evaluación de Desempeño de la Administración Pública Federal, sus características, componentes normativos y operativos con derivación posterior a la entidad federativa de Nuevo León, donde identificaremos los antecedentes de la evaluación institucional y los sistemas que operan actualmente. Finalmente en la tercera parte, se llevará a cabo el estudio empírico en algunas dependencias de la administración pública del Estado.

La construcción del mapa de servidores públicos clave, resultó primordial no sólo para la etapa previa de inmersión, sino para ingresar definitivamente, primero en cinco y finalmente en seis dependencias públicas de la administración central del Estado de Nuevo León, esta etapa fue

---

<sup>9</sup> S. Taylor y R. Bogdan, consideran en un sentido amplio que la investigación cualitativa es “Aquella que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable”. Los estudiosos Denzin y Lincoln destacan que es “multimetódica en el enfoque, implica un enfoque interpretativo, naturalista hacia su objetivo de estudio”. Los investigadores cualitativos estudian la realidad en su contexto natural, tal y como sucede, intentando interpretar los fenómenos de acuerdo con los significados que tienen para las personas implicadas. Citados en Rodríguez Gómez, G. Et. al., *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Ediciones Aljibe, Málaga- España, 1999, pp. 32-33.

clave para aplicar entrevistas de profundidad a los responsables de las áreas de planeación, programación, ejecución, control, fiscalización y evaluación estatal, se interactuó con los servidores públicos de niveles directivos y gerenciales, que inciden en la interpretación e implementación de normas, políticas, principios y componentes de las propuestas de modernización administrativa en materia de de planeación, de evaluación, presupuestación y en sistemas de registro financiero-contable y presupuestal de la administración central del gobierno del Estado. La muestra final se compuso de once participantes.

En esta etapa se aplicó un instrumento de recolección de información en la modalidad de entrevista de profundidad, esta técnica nos permitió explorar los conocimientos, mecanismos sistematizados y componentes de la evaluación institucional en la administración pública del Estado de Nuevo León. Con ello se logrará el propósito de apreciar su contribución mayor o menor a la mejora continua de la administración pública estatal, el alineamiento a las reformas de la APF, e identificar una dimensión sensible en todo proceso de cambio, que es la percepción de la cultura de evaluación institucional en los servidores públicos responsables de instrumentar políticas de modernización e innovación en la administración pública del Estado.

Este escenario al final del estudio, nos permite dar respuestas a nuestras preguntas de investigación y replantear en todo caso, las nuevas relaciones entre las dimensiones objeto estudio y de la propia perspectiva teórica inicial de la investigación.

El propósito en esta etapa como se ha señalado, es obtener la información e interpretación de los especialistas en dos fases: La primera fue un piloteo para ajustar el instrumento de recolección de información y la segunda propiamente describe el proceso de investigación de campo en el ambiente natural de trabajo de los participantes para dar respuesta a las preguntas originales de investigación. El principio rector del estudio, presente en el desarrollo de la investigación, percibió en etapas previas, la identificación de nuevas relaciones entre varios conceptos y significados manifestados por los participantes de la muestra. En virtud de la naturaleza inductiva y exploratoria del enfoque cualitativo, no fue posible anticipar a dichas relaciones o vinculaciones al inicio del proyecto. El carácter flexible del enfoque está sujeto a las circunstancias de cada ambiente y genera otros significados que se consideran en el proceso.

La técnica de análisis de la información derivada de las entrevistas de profundidad, fue a través del método de análisis etnográfico propuesto por J.P. Spradley, aclarando que si bien

esta investigación no es un estudio acerca de la composición de la cultura, se utilizará esta técnica de análisis etnográfico, para procesar e interpretar los datos e información recabada en las entrevistas de profundidad en los ambientes naturales.

En el Capítulo que corresponde a la Metodología se proporcionará una argumentación más amplia y se describirá con mayor detalle el tipo de la investigación, el método de investigación cualitativo empleado, así como las herramientas de recolección de datos e información y análisis aplicados, y el procedimiento del estudio de campo.

## **Perspectiva Teórica**

Es importante destacar que para dimensionar el modelo de gestión pública y sus propuestas en nuestra región, particularmente la de evaluación y control de resultados de gestión, se ha considerado la visión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE: *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE* (1997), del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD sobre la reforma gerencial: *Una nueva gestión pública para América Latina* (1999) y *La Responsabilización en la nueva gestión pública Latinoamericana*, del CLAD, del Banco Interamericano del Desarrollo, BID y la Universidad de Buenos Aires (2000). Sustentos, reflexiones y referentes fundamentales para analizar las características de cada propuesta e identificar las tendencias que en materia de responsabilización a través de la lógica de los resultados en la administración pública, se observan en algunos países de América Latina.

Con esta perspectiva teórica como fundamento inicial y como referente permanente en el estudio, nos permitirá acceder al esquema de implementación de reformas para adentrarnos a revisar el estado actual de las prácticas a través de sistemas y modelos de evaluación institucional, como el SED, propuesto por el Congreso para la Administración Pública Federal y contextualizar a partir del panorama nacional, para posteriormente radicarnos en el ámbito de la administración pública del Estado de Nuevo León, interactuando con los sujetos involucrados en los procesos de reforma administrativa para coadyuvar en la construcción de una realidad social local.

## **Aportación Teórica-Práctica de la Investigación**

Con la vinculación que resulte de la perspectiva teórica de investigación científica y la práctica administrativa, se tendrá la oportunidad de comparar variables y componentes del modelo SED del gobierno federal, con las características de los sistemas implementados de evaluación institucional en la administración pública del Estado de Nuevo León, con el fin de tener la posibilidad de documentar los análisis y resultados empíricos que se deriven de la contrastación de las dimensiones contenidas en el instrumento de medición y contribuir con ello, a enriquecer los argumentos teóricos de la Evaluación Institucional en el marco de la nueva gestión pública y estar en posibilidades de establecer si existe un efecto causal, desde el ámbito federal en el ámbito local, desde las tendencias y perspectivas internacionales de la evaluación con el desarrollo del tema a nivel local y su respectiva percepción de la fuerza laboral especializada.

Así mismo, la vinculación que se da entre las disposiciones normativas institucionales, los hechos reales derivados de la operación diaria y las expectativas teórico académicas, representa una oportunidad en el ámbito educativo, para explorar y poner en práctica teorías explicativas en el campo de operaciones administrativas y contribuir modestamente con argumentos empíricos para ir construyendo una teoría aplicada y prescriptiva de la nueva gestión pública, acentuando la noción de la responsabilización a través de la lógica de los resultados en la administración pública.

En esta investigación se plantean implicaciones de carácter académico, técnico e institucional de un tema significativo: la Evaluación Institucional. La investigación pretende ser de utilidad para las instituciones públicas involucradas, tanto de gobierno como académicas y contribuir a la disciplina de la administración pública por las siguientes razones:

Por un lado, las investigaciones cualitativas no son frecuentes en temas de administración pública, especialmente en temas de evaluación, con ello enriquece el conocimiento científico al poner a prueba teorías y metodologías de la administración pública, particularmente de la evaluación institucional bajo un enfoque de la gestión para resultados, propuesta derivada de las reformas administrativas en el marco de la nueva gestión pública. Asimismo, abre líneas y espacios para abordar en un futuro inmediato estudio de casos y teoría fundamentada en la dependencia, entidad, agencia ó áreas dispuestas a continuar y ampliar la investigación para emprender la comprobación y generalización de modelos específicos de evaluación

institucional con rasgos y características viables para ponerse en práctica en diversas áreas funcionales de la administración pública central y descentralizada del Estado de Nuevo León.

Por otro lado, la capacidad de comprobar y diagnosticar el grado de implementación y puesta en práctica de sistemas de evaluación institucionalizada por parte del Estado de Nuevo León, como posible respuesta a la reforma estratégica y presupuestal que propone la Federación para resolver problemas específicos y plantear planes institucionales de mejora continua a las políticas públicas y su gestión. Será una posibilidad.

Oportunidad que puede reflejar el grado de autonomía de la entidad cumpliendo al mismo tiempo con disposiciones de carácter obligatorio dispuesto entre los tres órdenes de gobierno ó bien, observar un “alejamiento” con la Federación, por razones eminentemente políticas.

## **Relevancia y Justificación del Estudio**

Con el propósito de justificar la investigación a continuación expondré las razones para sustentar el *¿por qué?* es conveniente llevar a cabo esta investigación. En el desarrollo de esta sección se dejara en claro el carácter obligatorio e imperativo en las entidades federativas de incorporar sistemas de evaluación institucional. Asimismo otros aspectos que justifican el estudio.

La Administración Pública Federal (APF), continua impulsando diversos esfuerzos con el propósito de mejorar la alineación a las actividades públicas expresadas en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, además ha emprendido el mejoramiento en el proceso de toma de decisiones en la asignación y radicación de recursos presupuestarios.

El Poder Ejecutivo Federal, ha puesto en marcha la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño que implica una nueva dinámica que fortalece la relación entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, así como con las actividades de ejecución y evaluación de las políticas, de los programas y de las instituciones públicas. El Sistema de Evaluación del Desempeño<sup>10</sup>, es uno de los principales componentes y estrategias del

---

<sup>10</sup> V. Sistema de Evaluación del Desempeño, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. [www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed). pdf. Manual versión electrónica. **(Texto de referencia)**.

Presupuesto Basado en Resultados. El Presupuesto *basado* en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación de Resultados, incorporaron en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009, entre otros, los elementos siguientes: Indicadores alineados al PND, iniciativas de mejora en la gestión en entidades y dependencias, una propuesta de programa anual de evaluación 2009, y disposiciones concretas de austeridad y disciplina presupuestaria.

En abril de 2006, se expidió la LFPRH, y se abrogó la Ley Federal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. El nuevo ordenamiento reglamenta los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a las facultades del H. Congreso de la Unión y la obligación de observar el cumplimiento de las disposiciones emitidas en materia de gasto público.

Además del anterior ordenamiento, las disposiciones que inciden directamente en el proceso presupuestario se derivan de la Ley de Coordinación Fiscal y el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de 2008.

En mayo de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma Constitucional en materia de gasto público y fiscalización, la cual forma parte de la Reforma Hacendaria “por los que menos tienen”, aprobada por el Congreso de la Unión en 2007. Como consecuencia de esta reforma, **los tres órdenes de gobierno deberán evaluar los resultados que obtengan con los recursos públicos, y administrativos bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, a fin de satisfacer los objetivos a los que estén destinados.**

En el corto plazo el SED incorporaría nuevos y mejores indicadores, estrategias de mejora en la gestión de las dependencias y entidades, anexos de recomendaciones derivadas de las evaluaciones, actualizaciones al programa anual de evaluaciones de programas y disposiciones concretas de austeridad y de disciplina presupuestaria.

El concepto de gestión para resultados contenido en el SED, es un nuevo modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos<sup>11</sup>, interesa además cómo se hacen las cosas, es relevante qué se logra y cuál es

---

<sup>11</sup> V. Conceptos básicos, en lo relativo a Gestión para Resultados, SED. SHCP. [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

su impacto en el bienestar de la población. La creación de valor público se manifiesta en su propuesta.

En lo relativo al marco institucional, la reforma a la LFPRH<sup>12</sup>, estableció un nuevo diseño institucional que rige al presupuesto orientado a resultados, esto constituye una plataforma para lanzar un nuevo orden presupuestario que dé mayor certidumbre jurídica y económica, así como mayor transparencia al ejercicio del gasto. Incorporó además, principios de responsabilidad fiscal para promover una política económica que genere finanzas públicas sanas.

Los objetivos trazados en las reformas anteriores, incluyen disposiciones para implantar un presupuesto con enfoque en los resultados en los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), las principales reformas consisten en lo siguiente:

- Se establece la obligación a nivel Constitucional de evaluar los resultados del ejercicio de los recursos públicos, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen con base en principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;
- La evaluación deberá coordinarse a través de instancias técnicas independientes (distintas a los órganos de fiscalización) que establezcan, respectivamente, los gobiernos Federal y de las entidades federativas;
- Se establecen los criterios a que deben sujetarse las evaluaciones, destacan entre otros: a).- deben realizarse por expertos independientes; b).- deben ser públicas y contar con el mínimo de información que señala la ley, incluyendo un resumen ejecutivo, metodología empleada, datos del evaluador y costo de la misma; c).- habrá programas anuales de evaluaciones de políticas públicas, programas y desempeños de los ejecutores y; d).- se debe incluir la perspectiva de género;
- Deberá darse adecuado seguimiento a la atención de recomendaciones emitidas como resultado de las evaluaciones;
- Las evaluaciones de resultados de los programas sujetos a reglas de operación también podrán realizarse por personas físicas y deberá ajustarse a un programa anual previamente establecido. El Consejo de Nacional de Evaluación de la Política de la

---

<sup>12</sup> En abril de 2006, se expidió la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y se abrogó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

política de Desarrollo Social (Coneval) seguirá evaluando en materia de desarrollo social;

- Se definen con mayor precisión las competencias de la SHCP y la SFP para coordinar y normar el SED. La SHCP valida los indicadores de estratégicos (resultados y productos), mientras que la SFP valida los indicadores estratégicos de gestión (calidad de los procesos y servicios públicos).

Las principales disposiciones de las reformas en materia de evaluación del gasto ejercido por las entidades federativas abordan lo siguiente:

- Que el gasto federalizado (aportaciones Federales del Ramo 33, el gasto reasignado y los subsidios a entidades federativas), se sujete a evaluaciones con base en indicadores de resultados y metas. De esta manera el gasto federalizado, que constituye aproximadamente el 30% del gasto programable del presupuesto federal, estará sujeto a resultados;
- Que la evaluación del gasto federalizado se realice por instancias independientes a nivel local, con el fin de respetar la autonomía estatal;
- Que los resultados del gasto del gasto federalizado se reporten en los informes de finanzas públicas federales, así como en el ámbito local; y
- Que el gasto que realicen los Estados con sus propios recursos (participaciones y otros ingresos propios) se sujeten a mecanismos del PbR (presupuesto basado en resultados) y a evaluaciones de desempeño por instancias independientes a nivel local<sup>13</sup>.

Para el fortalecimiento de la evaluación del desempeño a cargo del H. Cámara de Diputados, es relevante las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano técnico de la H. Cámara de Diputados, para realizar auditorías de desempeño y para emitir recomendaciones para mejorar el desempeño de los programas federales, así como de los recursos federales que ejercen las entidades federativas, distintos a participaciones. Deberá informar semestralmente al H. Cámara de Diputados sobre la atención de dichas recomendaciones por parte de las dependencias y entidades.

---

<sup>13</sup> Ídem.

Es relevante la incorporación de prácticas innovadoras como el SED de la APF, en especial porque incorpora disposiciones obligatorias al ámbito local, a fin de dar a conocer la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos fijados tanto por la APF, como de las entidades federativas. El propósito deberá ser el mejorar los instrumentos de política pública y alcanzar las metas programadas, con mecanismos de medición en el avance de los logros de los resultados, así como del monitoreo permanente de la operación de las actividades del sector público.

Uno de los aspectos fundamentales que se requiere impulsar, es la construcción de una cultura de la evaluación que garantice la responsabilización (Accountability) en la gestión pública, en los términos más apropiados para que se lleve a cabo un verdadero control social más democrático.

Ante el exceso de burocracias y la crisis de legitimación del Estado Social, los mecanismos y sistemas de evaluación institucional o para utilizar los términos del CLAD, la “Responsabilización mediante la introducción de la lógica de resultados en la administración pública”, tiene sustanciales ventajas, porque implican la modificación de la gestión pública tradicional basada en el modelo burocrático, hacia una estructura posburocrática, sustentada en el control a *posteriori de resultados*, flexibilizando la gerencia y estableciendo metas claras y contractualizadas a las agencias y entidades públicas. El hacer públicos y transparentes esos objetivos, el establecer mecanismos eficaces de evaluación del desempeño institucional y finalmente aplicar sanciones a quienes no obtengan los resultados acordados, significa ir domesticando al poder político y legitimar las acciones gubernamentales, especialmente disminuir la corrupción.

Mención relevante en esta sección, son los datos relacionados con el índice nacional de corrupción y buen gobierno (INCBG), publicados el 10 de Mayo de 2011, este índice mide la frecuencia con la que los hogares mexicanos pagaron un soborno (mordida) para acceder a 35 trámites y servicios monitoreados. Es la primera serie histórica de corrupción en el país, de acuerdo a fuentes oficiales de Transparencia Mexicana y a la publicación en su página electrónica.

En la publicación que hace Transparencia Mexicana, en 10.3 de cada 100 ocasiones en que se realizó un trámite, los hogares mexicanos pagaron mordida; Más de 15,300 hogares entrevistados en todo el territorio nacional, los hogares mexicanos reportaron más de 200

millones de actos de corrupción en esos trámites; En 2010, el costo económico de esta forma de corrupción rebasó los 32 mil millones de pesos; Este fenómeno representa un impuesto adicional de más de 14% sobre los ingresos promedio de los hogares mexicanos. Para los hogares con ingresos de hasta 1 salario mínimo, esto generó un impuesto regresivo de 33% de sus ingresos. De acuerdo con Transparencia Mexicana, en las entidades federativas, 16 redujeron su frecuencia de corrupción, el Estado de Nuevo León ocupa el lugar 22 de la tabla general, el índice de corrupción y buen gobierno era en 2007 de 6.0, en 2010 representó el 9.1, como se muestra en el **anexo Número 1**, de este trabajo. Además, se muestran referentes internacionales. Estos datos corresponden al informe de Transparencia Mexicana publicados en su página oficial en el mes de mayo de 2011. Es un tema la corrupción que evidencia cualquier intento para demostrar que la pertinencia en el tema de reforma administrativa orientada a la evaluación del desempeño institucional es oportuna en México.

## **Estructuración de la Investigación**

De esta forma, la presente investigación es el resultado del análisis de reflexiones de libros clásicos y notables aportaciones de autores y organismos internacionales acerca de las tendencias contemporáneas en la administración pública. Pretende exponer un estudio sobre el desarrollo de la evaluación institucional en el marco de la nueva gestión pública en el contexto nacional, pero particularmente en el gobierno del Estado de Nuevo León.

La investigación se estructura en lo general en tres partes:

La primera parte de la investigación consta de tres capítulos con una clara relación temática entre ellos, que será la estructuración predominante de abordar el contenido en este estudio. El primero pretende ubicarnos mediante el criterio de exposición temático y retrospectivo, en la revisión de la transformación del objeto de estudio de la administración pública en nuevos campos de estudio, observar la evolución de la administración hasta adquirir rasgos científicos, advirtiendo las diversas contribuciones de las ciencias sociales para fortalecer las bases científicas de la administración pública. Mención especial requiere situarnos en el contexto de la visión progresista norteamericana y la evolución de la disciplina hasta configurar los fundamentos, conceptualización y causas que propiciaron lo que hoy conocemos como la nueva gestión pública, en el marco de las reformas administrativas y de Estado del contexto Latinoamericano.

En el capítulo dos de esta primera parte, se llevara a cabo un análisis descriptivo con el propósito de clarificar las diversas causas que sitúan la erosión del modelo Burocrático de organización de Max Weber, bajo la perspectiva de la teoría de las organizaciones como un referente clave para articular la transición hacia las reformas administrativas en la región. De la misma forma, en esta reflexión se abordará el tema de las reformas inconclusas en América Latina, será relevante la reflexión acerca de la convergencia entre las teorías de las organizaciones y la evolución de la administración pública en el contexto norteamericano.

En el capítulo tres de esta primer parte, se realizará un esfuerzo importante para alinear los argumentos teóricos que orientan la recomposición organizacional y con ello establecer las bases para fortalecer a la nueva disciplina de gestión pública en América Latina. Para ello, será necesario revisar las características de las propuestas instrumentales de este innovador campo de estudio, principalmente identificar en estos supuestos, el frecuente requerimiento de la evaluación institucional, perspectiva teórica de esta investigación configurada por la “responsabilización” término difundido por el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

La lógica de la evaluación de los resultados de la gestión, como una forma de responsabilización en la región, surge como un mecanismo necesario para reconstruir al Estado y para transformar los marcos institucionales. Desde la perspectiva organizacional aludida en esta propuesta de estructuración del contenido de esta investigación, se desprende la interrogante acerca de una nueva organización pública y sus alternativas de diseño, pero destaca puntualmente en esta visión, la recomposición de una nueva cultura de evaluación en el servidor público.

Es importante hacer mención que al finalizar cada capítulo se desarrollaran consideraciones previas del contenido temático, a partir de reflexiones y apuntes que pretenden alinear nuestra perspectiva teórica hacia el estudio empírico, así mismo indicaremos las ideas finales de la primer parte de esta investigación.

La segunda parte del estudio, consta de tres capítulos, se concentra en temas más delimitados de la evaluación institucional o del desempeño institucional, su naturaleza, rasgos y tipología. En el capítulo cuatro, se realizará una revisión retrospectiva para situar los antecedentes de la evaluación en el contexto de la administración pública de los Estados Unidos de Norteamérica,

se hará una reflexión acerca del concepto, alcance, tipología y características de la evaluación, con el propósito de aproximarnos a su aplicación en el sector público considerando su enfoque innovador.

Será importante revisar las experiencias recabadas por los organismos internacionales acerca de los sistemas de seguimiento y evaluación basados en resultados de la gestión y analizar las características y dilemas de su implementación. De la misma manera, se realizará el análisis de cuatro estudios de caso (Costa Rica, Colombia, Chile y Uruguay) donde se examinarán las principales tendencias de los modelos de evaluación institucional que prevalecen en la región Latinoamericana.

En el capítulo cinco de esta segunda parte, se desarrollará una reflexión acerca de los antecedentes del sistema nacional de planeación democrática, modelo que impulso a la evaluación de programas y de proyectos públicos, asimismo se contempla revisar la teoría presupuestal como una herramienta estratégica para articular el gasto público. La revisión del paquete económico será fundamental en virtud del sustento legal para el gasto federalizado y el de las entidades federativas. Se analizará los componentes del sistema de evaluación institucional del gobierno federal y sus enlaces programáticos, normativos y financieros con los Estados, así como la reforma al sistema presupuestal y de información contable.

En el capítulo seis se desarrollará una descripción en retrospectiva de los antecedentes orgánicos y funcionales de la planeación y evaluación en la administración pública del Estado de Nuevo León, el sustento jurídico y las reformas de carácter normativo tendrán una mención especial, los informes de las evaluaciones y resultados de la gestión en el último y actual periodo de gobierno, serán esenciales para dar respuesta a la primera pregunta del estudio. Finalmente se desarrolla a manera de concluir una reflexión en cada capítulo y al concluir esta segunda etapa.

La tercera etapa está integrada por tres capítulos: el siete, el ocho y el nueve. Consistirá fundamentalmente en el bloque y trazo metodológico, el proceso de análisis etnográfico, los resultados y conclusiones de investigación, las deliberaciones y recomendaciones de carácter institucional y metodológico de la investigación. En la parte final se desarrollará un cierre teórico sintético a manera de compendio del acervo reunido y estudios futuros.

## **Delimitación del Estudio**

Con el propósito de delimitar nuestra investigación, que si bien toma como referente la perspectiva teórica de literatura especializada en administración pública y la revisión de documentos consignados en la administración pública federal. Se procederá a ubicar nuestro estudio empírico en la administración pública del Estado de Nuevo León, por la cercanía e inmediatez para abordar su estudio. Se analizarán sus planes de gobierno, reformas orgánicas y legales. Lo correspondiente a planes sectoriales y el marco normativo relacionado con la planeación y la evaluación institucional. Asimismo los procesos de modernización administrativo.

Es importante explorar en la estructura orgánica estatal, en los actuales periodos de gobierno y en algunos anteriores, únicamente como revisión a los antecedentes que dieron origen a la evaluación institucional. Así mismo será relevante identificar una instancia, unidad o coordinación rectora de planeación y evaluación gubernamental, responsable de orientar e implementar estrategias de reformas en los sistemas de seguimiento y evaluación de las políticas públicas de la administración pública estatal, con el objeto de vincular la nueva dinámica de reforma propuesta por la Administración Pública Federal, con las funciones de planeación, de ejecución y evaluación de las políticas de los programas e instituciones públicas locales.

Es fundamental considerar los imperativos que resultan del análisis sobre esta nueva corriente de estudio, partiendo del contexto nacional, resulta también indispensable estudiar las reformas al modelo de gestión del gobierno Estatal que fueron implantadas en el último sexenio, del periodo comprendido en los años 2003-2009. Así mismo, es necesario analizar las propuestas de reforma del gobierno actual para identificar las posibilidades de transitar a un modelo que se aproxime más a lo que propone la nueva gestión pública, particularmente en materia de evaluación institucional con una visión más orientada a la rendición de cuentas de los resultados de la gestión pública ante la sociedad.

Es pertinente aclarar que el punto de partida temporal del estudio de los modelos y sistemas de evaluación institucional, así como a las estructuras y funciones gubernamentales inherentes al tema, corresponda a un periodo que abarque mayormente los dos últimos gobiernos Federales, como referencia normativa. Particularmente para el análisis y exploración de la investigación delimitar a dos periodos de gobierno del Estado de Nuevo León.

Reiterando: el punto de partida del análisis empírico local será el año 2003, nos concentraremos a partir de ese año por el inicio de reformas en el marco jurídico y normativo en el ámbito federal y estatal: a la postre se realizaron reformas constitucionales en materia de evaluación institucional y como consecuencia, las Leyes Federales de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Contabilidad gubernamental; Fiscalización Superior, y la Ley de Planeación en el ámbito Federal.

No obstante podemos tomar algunas referencias históricas que estén articuladas en otros periodos de gobierno estatal, para ampliar la retrospectiva de los antecedentes y desarrollo de la planeación y evaluación, particularmente en la administración pública del estado de Nuevo León.

En la administración pública del Estado de Nuevo León, en el periodo referido, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública, se aprobó poco antes por el Congreso Local La ley de Acceso a la Información Pública.

Así mismo reformas e innovaciones legales y reglamentarias en áreas de planeación y evaluación, soporte normativo y en la configuración de organismos públicos descentralizados con participación ciudadana. Mención especial es la expedición de la Ley Estatal de Planeación, que da sustento al Sistema Estatal de Planeación y al Modelo de Planeación Programática vigente.

Una apreciación que se debe considerar en la perspectiva de investigación es el reto que implica la falta de argumentación teórica e información acerca del tema de evaluación institucional, tanto bibliográfica como en documentación institucional. La carencia de estudios empíricos y teóricos en nuestro entorno local, abren un nicho de oportunidad, pero generan una compleja dificultad para integrar información confiable y oportuna.

Aunado a lo anterior, las limitaciones y restricciones naturales de acceso a la información de "carácter oficial". Además los sesgos que se reflejan en diversos estudios oficiales, comparados y estadísticos, que en su momento se tendrán que afrontar.

Este escenario representa un desafío y una salvedad al mismo tiempo, para poder enmarcar actualmente una estructura y una perspectiva teórica válida y confiable que sustente el

estudio de la disciplina de administración pública. Remontar los retos y configurar las oportunidades para desarrollar estudios empíricos y contribuir con el mejoramiento de las capacidades administrativas locales, es un buen motivo para el estudio.

# PARTE I

---

**Capítulo 1. Fundamentos Teóricos de la Nueva Gestión Pública.**

**Capítulo 2. Teoría de las Organizaciones y su Importancia en la Transición  
Hacia la Nueva Gestión Pública en América Latina.**

**Capítulo 3. Una Recomposición Organizacional Basada en la Responsabilización por  
el Control de los Resultados.**

## **CAPÍTULO 1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA**

Es importante establecer que el propósito del presente capítulo es reflexionar acerca del objeto tradicional de estudio de la administración pública, destacando los nuevos alcances de su análisis teórico y práctico. Asimismo examinar la evolución de esta disciplina social en Europa continental hasta la conformación de una disciplina científica. La visión progresista Norteamericana, será esencial para observar en ese contexto el desarrollo de la administración pública como ciencia social e identificar los fundamentos teóricos de la nueva gestión pública, refiriéndonos a esta disciplina como un campo de estudio derivado de la Administración Pública. Al revisar los fundamentos, la conceptualización y las causas que propician la nueva gestión pública, en el marco de un nuevo paradigma en el contexto de América Latina, se comprenderá mejor la transformación de la administración pública tradicional hacia nuevas perspectivas y campos de estudio.

### **Los Objetos de Estudio de la Administración Pública y su Desarrollo como Disciplina Científica**

El desarrollo de la teoría de la administración pública ha dependido sustancialmente de la transformación y renovación de las instituciones políticas y administrativas en los diferentes contextos nacionales. Por otro lado, las instituciones dedicadas al estudio del fenómeno administrativo y aquellas formadoras de especialistas en la función pública han sido influenciadas de distinta forma. Las diversas corrientes disciplinares como la ciencia política, la economía, la psicología, el derecho, la sociología y la administración han aportado una gran variedad de teorías y argumentaciones para analizar y explicar el fenómeno de la acción administrativa en el Estado moderno.

Se advierte que la disciplina de la administración pública aún en nuestros días está en la búsqueda de una definición, pretende consolidarse como una disciplina autónoma y específica. Los diferentes planteamientos teóricos han generado una confusión para definirla, la tradición europea (Francia) la concibe como *ciencia administrativa o ciencia de la administración*, en otros casos la prefieren llamar *ciencias administrativas* como un conglomerado de distintas disciplinas sociales (*Management, Public Policy, Policy Sciences, etc.*) refiriéndonos a la corriente Norteamericana, finalmente en otros casos como el extendido en Latinoamérica y

México, se adopta el vocablo de administración pública para definir la disciplina a partir del objeto de estudio<sup>14</sup>.

Es común encontrarnos nociones de administración pública con influencia del derecho, de la ciencia política o de la administración, que intentan definir a la administración pública de acuerdo al ámbito de la influencia de cada disciplina.

Para el estudioso de la disciplina, profesor José J. Sánchez González, los objetos tradicionales de la ciencia de la administración tienen que ver con su devenir teórico y los más representativos son:

- En primer lugar el objeto de la ciencia de la administración es el Estado, la noción de Estado como elemento que integra a todas las fuerzas de la sociedad para potenciar su desarrollo, en este sentido la administración pública es la actividad organizadora del Estado. El Estado es el objeto de estudio, uno de sus instrumentos es la administración pública;
- El segundo objeto de la ciencia de la administración es el gobierno, la perspectiva norteamericana (Woodrow Wilson, Frank Goodnow entre otros), comenzaron a suscribir límites del objeto de estudio de la administración pública, considerando al gobierno como materia de estudio;
- El tercer objeto de estudio relacionado con la ciencia política es el poder, el poder es el objeto de la administración pública como un campo de la ciencia política, pero en una dimensión particular no en la arena política y sus disputas, si no el orientado al poder que se desprende de las funciones inherentes al aspecto gubernamental de sus tareas administrativas y de una expresión de dominio efectivo en la sociedad;
- El cuarto objeto de estudio de la disciplina administrativa es el poder ejecutivo, considerando la importancia que significa la separación de poderes públicos, el

---

<sup>14</sup> La Concepción de la región Latinoamericana, particularmente Mexicana adopta el vocablo de administración pública para delimitar a la disciplina a partir del objeto de estudio, en tal virtud dejan de lado el problema de saber si se trata de una ciencia nueva con una base histórica o si se forma derivada de los contenidos académicos especializados en la materia de las instituciones de educación superior de la región, para ampliar el tema V. Gómez Díaz de León, Carlos. *Administración Pública Contemporánea*. Mc.Graw Hill. México, 1998, p. 5.

ejercicio de recursos y la atención a demandas sociales representa la medición permanente entre el Estado y la sociedad a través del poder ejecutivo, que implica un fenómeno identificable;

- El quinto objeto de estudio de la disciplina es la relación que existe entre los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), como lo señala Félix Nigro (1981) la relación y conexión con estos tres poderes públicos tradicionales es la puesta en práctica, en el caso de leyes aprobadas en el poder legislativo, desde la perspectiva de administración de su ejecución. En el caso, de procurar la justicia con base en la pauta jurisdiccional (poder judicial). A pesar de que en los poderes se desprenden acciones de carácter administrativo, es el poder ejecutivo el que proyecta mayor relevancia, identidad y coherencia, y especialmente impacto a través de sus acciones administrativas;
- El sexto objeto de estudio tradicional es la burocracia, desde la concepción de Max Weber hasta los estudios del Guy Peters, *La política de la burocracia* (1999), la óptica abordada es la tarea que tiene la burocracia en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos contemporáneos y su eventual vinculación con la sociedad actual, especialmente cuando se ha sostenido una crítica permanente y es objeto de profundas reflexiones;
- El séptimo objeto de estudio tradicional de la disciplina tiene que ver con un tema nodal en este estudio: las organizaciones. La teoría de la organización se desarrolló análogamente a la administración pública, teniendo una influencia notable en la explicación del fenómeno administrativo, Herbert Simon (1947), en su publicación doctoral sostuvo que la teoría de la organización era de carácter universal, eliminando las fronteras entre la administración pública y la privada<sup>15</sup>.

Una consideración acerca del objeto de estudio de esta disciplina, tiene relación con la visión pragmática de las administraciones públicas, entendidas estas como una práctica dispersa en la región, ubicándolas de acuerdo a una amplia variedad de estructuras y procesos organizacionales caracterizados por una gran complejidad y dinamismo Estatal, que intenta

---

<sup>15</sup> V. Sánchez González José J., "Aproximación al Estado del Arte de la Ciencia de la Administración", en Uvalle Berrones, Ricardo (coordinador). *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. Toluca, México, 2005, pp. 30- 34.

cumplir sus encomiendas básicas de bienestar social y económico, y con ello generar sostenidamente una estabilidad política<sup>16</sup>.

Los objetos tradicionales descritos anteriormente aportan bases teóricas y metodologías particulares que han contribuido a enriquecer los conocimientos y las técnicas de investigación, como el método histórico y el comparado, derivados de la historia, el derecho y la ciencia política.

Añadiríamos que una apreciación importante inmersa en este estudio es motivar a la reflexión acerca de la administración pública como disciplina científica vinculada a la práctica en las administraciones públicas de nuestra región Latinoamericana, particularmente en nuestro país, ampliando con ello la perspectiva hacia nuevos objetos de estudio de la ciencia de la administración, como es el caso de los estudios de políticas públicas o la nueva gestión pública.

Las administraciones públicas como una práctica diversa en la región y como disciplina científica, así como la burocracia y la organización como referentes de posturas teóricas o como sinónimos de institución, dependencia u organismo público, serán nociones, ideas y conceptos que serán abordados frecuentemente a lo largo de este estudio.

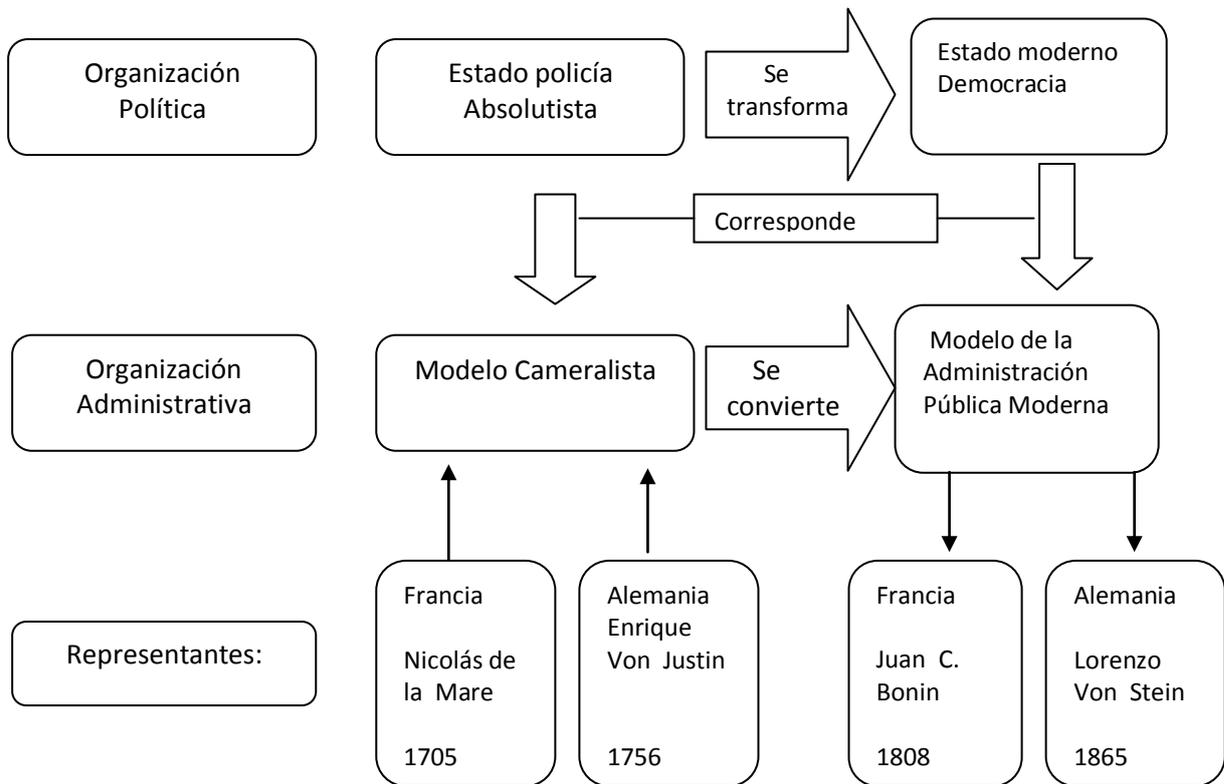
Después de esta revisión fundamental donde se clarificaron los objetos de estudio de la disciplina de la administración pública, nos remontaremos a la historia para apreciar el desarrollo y la conformación de la administración pública como disciplina científica.

Observando la evolución que ha tenido en principio, en la Europa Continental, el caso de Alemania y Francia son muy relevantes, las características en el bastimento teórico de la administración pública en Europa es el siguiente:

---

<sup>16</sup> Supra. En la introducción de esta investigación veíamos la precisión de lo que entenderíamos en esta investigación por administraciones públicas, página 17.

**Figura 1. Construcción Teórica de la Administración Pública en Europa**



Fuente: Gómez Díaz de León, C., Administración Pública Contemporánea, Mc.Graw Hill, México, 1998. p. 7.

En la evolución de la administración pública, se fue configurando el dominio del derecho administrativo que retrasó cualquier intento de investigación en la incipiente práctica, en Alemania se desarrolló desde el siglo XVII una ciencia aplicada de la administración pública llamada *ciencias camerales* hasta principios del siglo XVIII, este campo se orientó al estudio específico de las instituciones administrativas, Lorenzo Von Stein publicó entre 1866 y 1867 su obra *La teoría de la administración*, en ella se propuso construir una ciencia social que explicara las relaciones sociales y en donde el conocimiento sería el fundamento para la acción administrativa. Sin embargo, hasta ese momento el derecho administrativo era hegemónico para cualquier investigación y ejercía su influencia en la administración pública.

En el siglo XVIII, en Francia surgió la ciencia de la policía que orientaba a la administración como un arte para dirigir los asuntos públicos con fines prácticos. El estudio de Nicolás de Lamare, *El tratado de la policía*, publicado entre 1704 y 1710, agrupa la dimensión del derecho positivo y el estudio de las estructuras administrativas, por lo cual se empezaba a edificar una

ciencia administrativa, pero fue hasta el siglo XIX, cuando se concentraron diversos estudios para fortalecer a la administración pública como una ciencia con estatus científico. La obra de Bonin, *Principios de administración pública*, publicada en 1808, impulsó el estudio de las relaciones entre la sociedad y los administradores en un proceso continuo de resultados, se insistió en la separación del derecho administrativo y la ciencia administrativa<sup>17</sup>.

Podemos afirmar que es Francia el origen de la ciencia administrativa moderna, sin embargo la separación entre administración pública y ciencia política así como su separación del derecho, se dio a partir del desarrollo de la administración científica, el derecho no fue suficiente para explicar el fenómeno administrativo, cedió campo ante el avance tecnológico y económico principalmente en los Estados Unidos de Norteamérica, donde se desarrolló un enfoque pragmático y técnico de la administración, apartándose del tema especulativo clásico Europeo.

Es oportuno establecer que la concepción contemporánea de la administración pública se ubica para algunos autores, como se revisará en párrafos posteriores, a finales del siglo XIX y principios del siglo XX en Estados Unidos, con una visión progresista de la ciencia administrativa, el desarrollo indistinto y a la par de la administración privada y pública. Además, el estudio menos acentuado del derecho administrativo, fueron las características del avance de la administración pública en los Estados Unidos.

Es destacable el pensamiento de Woodrow Wilson, presidente de los Estados Unidos (1913-1916), quién publicó en 1887, el notable texto *“El estudio de la administración Pública”*. En éste, abordaba entre otros, el tema del objeto de estudio administrativo: “El objeto de estudio administrativo es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien, y segundo, cómo puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero o de energía, en ambos puntos hay una necesidad de claridad, y se requiere un estudio para dilucidar esos aspectos, antes de esa reflexión es necesario: Tomar en cuenta lo que otros han hecho en esa línea (La historia del estudio); precisar cuál es su tema; y determinar cuáles son los mejores métodos para desarrollarlo y clarificar las concepciones políticas para adentrarnos en él.” En el texto de la publicación, hace mención del tardío resultado del estudio de la ciencia de la administración como fruto de la ciencia de la política que se remonta a 22 siglos. Señalaba que era un “brote” del siglo que transcurría, y cuestionaba su letargo: ¿Por qué esperó hasta nuestro ajetreado siglo para exigir nuestra

---

<sup>17</sup> Gómez Díaz de León, C. *Administración Pública Contemporánea*, op.cit., pp. 7- 10.

atención? “la administración es la parte más obvia del gobierno; es el gobierno en acción; es el lado ejecutivo, el operativo, el más visible del gobierno y, desde luego, es tan antigua como el gobierno mismo. Es el gobierno en acción, y naturalmente esperaríamos encontrar que el gobierno en acción hubiera llamado la atención y provocado el análisis de los escritores de política, desde los albores de la historia del pensamiento sistemático”<sup>18</sup>.

En el mismo texto afirmaba que la administración se debe encontrar fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, ésta no debe tolerar que se manipulen sus funciones<sup>19</sup>.

La administración pública carecía de sustento teórico propio, sus principales postulados y métodos eran aportados por el derecho y la ciencia política. Por otra parte los principios y conceptos básicos de la administración pública como subcampo de la ciencia política tales como: ética, participación, democracia, equidad y respeto a la norma, además de otros, tenían otro significado en relación a los principios de la administración científica, como eficiencia, eficacia y productividad<sup>20</sup>.

Lo anterior propició el desarrollo de la administración pública como disciplina adoptando las propuestas y principios de Frederick Taylor<sup>21</sup>, para fortalecer las bases científicas de la administración pública.

Los principios de la administración de acuerdo a Taylor eran cuatro a saber:

- Desarrolla una ciencia para cada elemento en el trabajo de un individuo, lo que reemplaza el antiguo método *grosso modo*;

---

<sup>18</sup> V. Wilson, W., “El Estudio de la Administración”, en Shafritz Jay M y Hyde Albert C., *Clásicos de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. – UAC. México, 1999, pp. 73-74. **(Texto de referencia)**.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 85.

<sup>20</sup> V. Lhérisson Hugues H., “Estudio Introductorio”, en Lynn Naomi B. y Wildavsky A. (Compiladores) *Administración Pública, El Estado Actual de la disciplina*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas, A.C.-Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 16.

<sup>21</sup> Para establecer una fecha y señalar cuándo nació la teoría administrativa moderna, se puede estimar que fue el año de 1911, en este año se publicaron *Los Principios de la Administración Científica* por Taylor, ampliamente aceptados en todo el mundo. En ellos describía entre otras cosas, el método científico para definir la única y mejor forma para realizar un trabajo, se estableció el papel de planear y controlar, y el de los trabajadores de desempeñarse en la forma como se les instruía, Taylor presentó sus ideas y estas fueron inmediatamente adoptadas en los EUA, además se diseminaron en Francia, Alemania, Rusia y Japón, comenzaba así la gran influencia del cientificismo en la administración.

- Selecciona científicamente y luego capacita, enseña y desarrolla al trabajador (antes los obreros escogían su propio trabajo y se entrenaban a sí mismo lo mejor que les era posible.);
- Coopera con los obreros, a fin de asegurarse que todo el trabajo sea realizado de acuerdo con los principios de la ciencia que ha sido desarrollada;
- Divide el trabajo y la responsabilidad en partes iguales entre la administración y los trabajadores. La administración se hace cargo de todo el trabajo para el cual está mejor preparada que los trabajadores. (Con anterioridad, casi todo el trabajo y la mayor parte de la responsabilidad recaía en los obreros)<sup>22</sup>.

Los estudios aportados por Taylor y sus seguidores fueron incorporados al sector público, con ello se estableció una prolongada relación entre la administración privada y la administración pública. Es importante mencionar las contribuciones del Francés Henry Fayol (1841-1925), con sus catorce principios de la administración, ya que es notable su influencia en las corrientes administrativas que se desarrollaron en Estados Unidos. La atención por las organizaciones en lo general y en el proceso inmerso en ellas, es el caso de Francis Goodnow, que su estudio sobre la separación entre la política-administración fue sobresaliente. Sin esperar mucho tiempo a las críticas de estas posiciones dicotómicas surge el pensamiento de Leonard D. White, aportando a la reflexión la perspectiva de la administración pública como un arte que busca la eficiencia y eficacia, en una visión de sistema trataría de alcanzar los fines que busca el Estado<sup>23</sup>.

A decir de David Arellano Gault<sup>24</sup>, y de acuerdo con algunos autores como Woodrow Wilson (1887) y Francis Goodnow (1900), la administración pública a principios del siglo XX, en Estados Unidos fue llamada como la era “progresiva” con base en la conceptualización generalizada en esa época de que la tarea del gobierno suponía un serio compromiso con el desarrollo general de una nación, como el motor central en su avance. Por tal motivo requería un gran aparato administrativo, sólido y efectivo. La influencia para desarrollar esta visión fue el modelo inglés del siglo XVII, a partir de éste se desarrollaron las instituciones administrativas de la Unión Americana.

---

<sup>22</sup> V. Robbins Stephen P., *Administración: teoría y práctica.*, 4ª edición, Prentice Hall. México, 1994, pp. 32-33.

<sup>23</sup> V. Gómez Díaz de León, C., *Administración Pública contemporánea*, op.cit., pp. 13-14.

<sup>24</sup> V. Arellano Gault, David (Coordinador). *Más allá de la reinvencción del Gobierno...*, op. cit., referencia 5, p. 18-19.

La idea que se concibió en ese momento determinaba que la administración pública estuviera separada de las influencias políticas y económicas que podrían y de hecho lo hacían en las decisiones públicas. Ante esta imagen se diseñaban mecanismos que argumentaban el accionar de la administración pública progresiva: un gran cuerpo burocrático técnico, un servicio civil de carrera, el desarrollo de un sistema minucioso de normas y procesos rígidos sujetos a mejoramiento constante, supervisado por instancias técnicas.

Esta burocracia exigía una gran infraestructura de procesos, órdenes e instituciones para afrontar el quehacer gubernamental, la pauta a través de documentos donde quedaban plasmadas las órdenes implicaría el resguardo de grandes cantidades de expedientes y una capacidad de manejo y vigilancia histórica de actuaciones que suponían el aseguramiento de la neutralidad política y la solvencia técnica de los procedimientos en mención. Ante tal comportamiento artificial se determinó el precepto esencial basado en la desconfianza al comportamiento político, pero implicaría la práctica de nuevos mecanismos administrativos y nuevos aparatos burocráticos que vigilarían y asegurarían la “Neutralidad” de la acción administrativa<sup>25</sup>.

Es importante subrayar las críticas en la década de los años setentas del siglo pasado, por parte William Niskanen (1971) desde la economía y Oliver Ostrom (1973), desde la propia disciplina, a las bases de la administración progresiva, como lo veremos más adelante.

Retomando el tema de la evolución en el estudio de la administración pública, ésta presenta diversas características en función de las etapas históricas examinadas, donde se va observando el avance gradual hasta la conformación de la corriente denominada nueva gestión pública, será fundamental la teoría de la organización como ente articulador de cada insumo y elemento para explicarnos este fenómeno histórico.

El inicio o los orígenes de la NGP no fue de manera espontánea como lo argumentó continuamente en este estudio, sino fue producto de dos factores: Por un lado las múltiples contribuciones de otras corrientes de estudio de la disciplina y por otro lado, la firme intención o propósito que se esperaba de la disciplina en un momento histórico determinado. A continuación se describe una revisión a las corrientes más relevantes que han estado

---

<sup>25</sup> Ibid., pp. 21-22.

presentes en la evolución de la administración pública, desde la perspectiva de Estados Unidos.

## **La Evolución de la Administración Pública en el Contexto Norteamericano**

De acuerdo a la tradición norteamericana el análisis y estudio de la administración pública ha pasado por las siguientes etapas:

- La ortodoxia;
- La heterodoxia;
- La corriente neoclásica;
- Las políticas públicas;
- La nueva administración pública;
- La nueva economía pública;
- La gestión pública;
- La nueva gestión pública<sup>26</sup>.

Es importante aclarar que estas etapas se describen más adelante en el cuadro 1, que contiene la suma de cada corriente de estudio, mismas que sustentan una visión histórica en el desarrollo de la administración pública y sus principales características, hasta derivar en la nueva gestión pública.

En primera instancia el modelo de organización objeto de estudio de los Clásicos Ortodoxos, se caracterizaba por una administración científica que se respaldaba de principios universales, desde el punto de vista organizacional, por una estructura jerárquica tradicionalmente vertical, altamente centralizada en donde se ejercía el poder de manera descendente, el control se instrumentaba de forma personal y burocratizada.

Este modelo privilegia el proceso y de acuerdo a este esquema, se cumplirían favorablemente los objetivos para el que fue diseñado. El factor humano está ausente en sus consideraciones, concebido como una máquina y basado en el principio de la previsibilidad. El componente

---

<sup>26</sup> V. Ramírez E. y Ramírez J., "Génesis y Desarrollo del Concepto de Nueva Gestión Pública", en Arellano Gault, D (coordinador). *Más allá de la Reinención del Gobierno...*, op.cit, referencia 5, p. 101.

humano se omitió de este diseño organizacional, además la imposibilidad de la clásica dicotomía entre política y administración abordaría con dificultad el reto de la eficiencia organizacional en un entorno que se proyectaba en su oportunidad como complejo.

Es oportuno llevar a cabo una nota importante en este recorrido histórico, el enfoque empresarial a la administración pública, tiene sus orígenes en los Estados Unidos de Norteamérica motivado por la reforma del servicio civil, a finales del siglo XIX, a decir de los reformadores “lo que la reforma del servicio civil exigía era que la parte de negocios del gobierno se llevara adelante, de una sana manera empresarial”<sup>27</sup>.

La noción de una administración pública “empresarial” fue planteada y analizada por Woodrow Wilson en su libro clásico, *“El Estudio de la Administración”*. En su texto, Wilson argumentó que la administración pública era un “campo de negocios”, por tal motivo, consideraba en gran parte una empresa de administración, planteo los valores centrales del enfoque empresarial a la administración pública, “el objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer adecuadamente y con éxito y, segundo, cómo puede hacer las cosas apropiadas con mayor eficiencia y al menor costo posible en dinero o energía”<sup>28</sup>.

Con la visión anterior la administración pública debería, como la administración científica, aplicarse a maximizar la eficiencia, la eficacia y la economía. El enfoque empresarial se vio nutrido por la influencia de Frederick Taylor. Después Leonard White en su libro *“Introduction To The Study of Public Administration”*, afirmaba que “el estudio de la administración pública debe partir de la base de la administración; no del fundamento de la Ley, por lo tanto corresponde más los asuntos de la Asociación Estadunidense de Administración que a las decisiones de los tribunales”<sup>29</sup>, Por su parte, en 1930, opinaba (Gulick) que la eficiencia era el “axioma principal de la escala de valores de la administración”, por lo tanto la política no podía entrar en “la estructura de la administración sin producir ineficiencia”<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> V. Schurz, Carl. *The Necessity and Progress of Civil Service Reform*, Good Government, Washington, D.C., 1894, p. 3.

<sup>28</sup> V. Wilson, W., “The Study of Administration”, en *Political Science Quarterly* 56, Diciembre de 1941, pp. 481-506. (Original en 1887)

<sup>29</sup> V. White, Leonard D. *Introduction to The Study of Public Administration*. Mc Millan Publishing Nueva York, 1926, pp. vii-viii.

<sup>30</sup> V. Gulick, L. y Urwick, L. (comps.), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, Nueva York, 1937, pp. 192, 10. Citados por H. Rosenbloom D, “La Teoría de la

Con el paso del tiempo se retomaría esta referencia en los años noventas, por David Osborn y Ted Gaebler, en un texto llamado *“La Reinención del Gobierno, la influencia del espíritu empresarial en el sector público”*<sup>31</sup>.

En el caso de la corriente Heterodoxia, ésta era una respuesta al argumento insostenible de la separación entre la política y la administración pública, el interés y el egoísmo de los administradores entra en el campo real, la influencia del cuerpo de funcionarios en el proceso de decisión de la política, imprimía nuevos derroteros al modelo clásico, se proponía limitar a la burocracia.

Para estudiosos como Chester Barnard (1938), el factor humano cobra vital importancia en una forma de “cooperación” organizativa, al imprimir el tema de las relaciones humanas de carácter informal, con un nuevo tono dentro de las organizaciones, para este autor, la metáfora de la “máquina” como organización no tenía sentido<sup>32</sup>.

Además del problema de la neutralidad del factor humano en las decisiones de política, será el factor humano fuente permanente de complejidad en el diseño de las organizaciones, al dejar de concebirlos como autómatas, la nueva concepción se aproxima a considerarlos como individuos estratégicos con una naturaleza compleja sin someterse a reglas y con impactos en las metas organizacionales previstas.

Es importante aclarar que con estas dos corrientes de estudio se integra el enfoque clásico de la administración pública, se pasaría a una nueva etapa o ciclo que comienza con nuevas críticas integradas, llamada La Administración Pública Neoclásica: la importancia de la decisión<sup>33</sup>.

---

Administración Pública y la Separación de Poderes”, en Shafritz Jay M y Hyde A., *Clásicos de la Administración Pública*, op. cit., referencia 18, pp. 840-841.

<sup>31</sup> Cfr. Con el libro de Osborne David y Gaebler Ted. *La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, 1ª edición, Paidós, España, 1994.

<sup>32</sup> V. Barnard Chester. “Las organizaciones Informales y su relación con las organizaciones formales”, en Shafritz J. Et. al., *Clásicos de la Administración Pública*, op.cit., referencia 18, pp. 215-223.

<sup>33</sup> V. Ramirez, E y Ramirez J., “Génesis y Desarrollo del Concepto de Nueva Gestión Pública”, en Arellano Gault, D (coordinador). *Más allá de la reinención del gobierno...*, op.cit., referencia 5, p. 113.

En esta corriente de estudio las críticas de Herbert Simon<sup>34</sup>, a los principios de la administración pública fueron significativas, les llamaba “proverbios”, en una clara argumentación a su inaplicación e interpretación ambigua. El enfoque neoclásico aborda el tema de la decisión, partiendo del complejo análisis previo orientado a los límites relacionados al factor humano, es decir a su incapacidad de integrar todas las opciones posibles que debería considerar antes de tomar decisiones, al reducir la complejidad y los riesgos, los individuos no consideran el total de variables de su dimensión, repercutiendo en la calidad de decisión.

Los estudios de Herbert Simon, proponen un método alternativo al tradicional para el análisis de **políticas públicas** y desde luego replantean su abordaje con una nueva configuración: el método Incremental, que privilegia el control sobre los resultados y los somete a retroalimentación del propio sistema, con ello intenta reducir las mermas y los costos inherentes, en una óptica sistémica.

Las políticas públicas se conciben como elementos o productos institucionalizados del sistema político. Forman parte constitutiva de las acciones o de los resultados de las actualizaciones de la estructura formal del sistema político inmerso en el ámbito del Estado. De acuerdo con Peters<sup>35</sup>, se definen como “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”.

De acuerdo con Theodore Lowi<sup>36</sup>, las políticas públicas se manifiestan en cuatro diferentes tipos que a continuación se describen:

- a) como políticas regulatorias o reglamentarias que establecen reglas de comportamiento, cuya esencial herramienta es la legislación, se basan en aspectos disuasorios tales como multas o incluso privación de libertad para incorporar sanciones y respetar los patrones de conducta establecidos;
- b) las políticas redistributivas se orientan a clasificar a los individuos según criterios que permiten acceder a ciertas ventajas, o las restringen, están instrumentadas a través de

---

<sup>34</sup> V. Simon, H., “Los proverbios de la administración pública”, en Shafritz J. Et. al., *Clásicos de la Administración Pública*, op.cit, referencia 18, pp. 273-299.

<sup>35</sup> V. Peters, B. Guy. *American Public Policy: Process and Performance*, Nueva York, Franklin Wats, 1982.

<sup>36</sup> V. Lowi, Theodore, J. “Four Systems of Policy, Politics and Choice”, *Public Administration Review*, XXXII, 4, 1972, pp. 298-310.

- esquemas fiscales y posteriormente los impuestos son canalizados en programas de asistencia pública;
- c) las políticas distributivas se centran en el interés gubernamental de garantizar igual acceso a los recursos;
  - d) las políticas esenciales o constitutivas que definen reglas como los códigos o reglamentos, sirven al país como un todo al atender las necesidades operativas del propio gobierno y de la administración pública, y determinan principios que sustentan la protección de la seguridad nacional.

El idioma inglés tiene la ventaja de interpretar de diferente forma a los siguientes términos: *Policy* implica el cuadro de la acción del gobierno, *Politics* determina la lucha por el poder, y *Polity* representa el marco general donde convergen las otras dos.

Al presentarse cambios en la concepción de la legitimidad que respalda la acción pública, aparecen nuevos actores antagonistas con diversos intereses, implicando modificar el proceso de hacer política, pero además, con los antecedentes de la modificación del fundamento racional – legal, se genera el replanteamiento del sustento, basándose en una nueva relación de confianza con actores, asociaciones y grupos con interés en asuntos públicos.

La determinación de la agenda en un marco analítico racional integra: la identificación de un problema, la formulación de soluciones, la toma de decisiones, la puesta en marcha del programa y la evaluación de la acción.

Es importante mencionar que los movimientos democratizadores de los años sesentas del siglo pasado, tuvieron fuerte impacto en todo el mundo occidental. Los nuevos valores filosóficos influyeron en la administración pública e introdujeron ideas y conceptos acerca de la democracia, la equidad y la participación en las organizaciones. Por tal motivo, los procesos de decisión se complementaron.

Se desarrolla de esa forma, La Nueva Administración Pública: Organizaciones más humanas y democráticas. Abraham Maslow (1943) y Elton Mayo (1964) tuvieron gran influencia en otros autores como Douglas Mc. Gregor (1957) y Warren Bennis (1966). Las propuestas humanorrelacionistas y de gestión participativa se conceptualizan en una organización, se analizan las limitaciones en las organizaciones para que individuos “sanos” concilien algunos temas, como su autorrealización con los objetivos impuestos por la organización.

Se desprende un trabajo estratégico de los administradores para tratar de conciliar objetivos y visiones distintas y en ocasiones contrapuestos. Para ello se propone rediseñar las organizaciones descentralizando, delegando funciones y evaluando el desempeño de los individuos, de acuerdo con los objetivos y metas que se hayan establecido por ellos mismos.

La democratización de las organizaciones es un principio fundamental, la crítica hacia el autoritarismo de la gerencia es una constante, la coerción ya señalada en párrafos anteriores del modelo tradicional fue sujeta a fuertes críticas, mientras que el desarrollo organizacional analizó la teoría “Y” de Douglas Mc. Gregor, y la incorporó al campo de estudio del comportamiento organizacional. Así como, la capacidad de socialización y sensibilidad de los individuos y su proclividad para contribuir en teoría a los proyectos colectivos. Este precepto democrático permite a las organizaciones adaptarse al medio ambiente y además da la oportunidad de que los individuos concilien sus metas personales con los de la organización, según Waren Bennis<sup>37</sup>.

La siguiente corriente de estudio, es una escuela a la que en esta investigación se dará una mayor importancia en apartados posteriores, por tal motivo, sólo abordaré algunos aspectos.

La administración pública fue sometida a diversas críticas, en esta corriente denominada como “La Nueva Economía Política”, la disciplina administrativa fue objeto de crítica en el tema relacionado a su cientificidad, Vincent Ostrom<sup>38</sup> en 1974, propone un nuevo método para su análisis, este método para el estudio de la administración pública, prevenía un objeto de estudio distinto.

Planteaba el estudio de la toma de decisiones colectivas como método y objeto de estudio, además debería ser trasladado de la economía, disciplina científica más consolidada metodológicamente en su momento.

---

<sup>37</sup> V. Bennis Waren. “Las organizaciones del futuro”, en Shafritz J. Et.al., *Clásicos de la Administración Pública*, op. cit., referencia 18, pp. 485-507.

<sup>38</sup> V. Ostrom V., *The Intellectual Crisis in American Public Organizations*, The University of Alabama Press, 1974.

Las ideas de Vincent Ostrom, armonizan con las ideas de Buchanan y Tullock<sup>39</sup>, en 1962 con una noción argumentativa muy pragmática: el egoísmo humano. Estos estudiosos analizan cómo el bien común no es otra cosa, que el resultado de la suma del bienestar alcanzado por el individuo, su comportamiento manifiesto individual e interesado requiere del gobierno para acordar y consensuar acerca de decisiones colectivas. El parámetro de eficiencia en el gobierno es el logro de la mayor suma de beneficios individuales con el menor costo posible, el abandono de la dicotomía entre la política y administración, por el hecho de que las reglas administrativas tienen un claro interés político de los individuos.

Vincent Ostrom propone al análisis de la administración pública la teoría de la elección pública para que a partir de esta teoría, se pueda desarrollar una metodología para su estudio, aludiendo a la incorporación de elementos más científicos para el análisis. Proporciona una noción más reflexiva de la motivación humana para la cooperación y plantea aspectos y propuestas para hacer a la administración pública más eficiente y democrática<sup>40</sup>.

Estos elementos son analizados en su teoría democrática, además recomendaba la fragmentación de las decisiones para controlar el poder, argumentaba que las decisiones no deberían de generarse de una sola fuente de poder, criticando a la jerarquía de las organizaciones que respaldaban los clásicos y ortodoxos, aduciendo que ese tipo de diseño no era el más eficiente para tomar decisiones con vías de solucionar problemas.

El Estudio de la Gestión Pública aparece como una propuesta emergente para replantear una disciplina administrativa cada día más influenciada por diversas corrientes de estudio, especialmente para afrontar las grandes dificultades de operación procedentes de los grandes aparatos gubernamentales, cada día más expandidos, Ello, sumado al costo de mantenimiento y la forma de funcionamiento de estas estructuras era tema recurrente entre los críticos de la disciplina tradicional, la sociedad cuestionaba su tamaño y la escasa eficacia de las acciones de gobierno emprendidas<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> V. Buchanan, James y Gordon Tullock., *The calculus of consent, logical foundations of constitutional democracy*, University of Michigan Press, 1962.

<sup>40</sup> V. Ramirez E, y Ramirez. J., "Génesis y Desarrollo del Concepto de Nueva Gestión Pública", en Arrellano Gault, D, (coordinador). *Más allá de la Reinención del Gobierno...*, op.cit., referencia 5, pp. 120-122.

<sup>41</sup> V. Cabrero Mendoza E., *Del administrador al gerente público*. INAP. México, 1997.

Los orígenes de la reforma gerencial se remontan a los años de crisis de los precios del petróleo, en los setentas, a la recesión económica mundial y las crisis de la deuda de los años setentas y ochentas. Los países en vías de desarrollo con fenómenos crónicos de inflación y deuda e incapaces de evitar las fluctuaciones cíclicas de los procesos económicos del contexto internacional, y los países industriales con economías de mercado afectados por el entorno, consideraron pertinente reevaluar la función del Estado, generando con ello una reforma administrativa: dio inicio a la reforma gerencial de los años ochentas, el movimiento global de reforma con un contenido ideológico proponía un cambio de valores en el sector público, su reducción inminente, incentivos tipo mercado, mejorar su desempeño y equilibrar sus recursos fiscales, la privatización y la reducción de costos se impusieron como los valores centrales de la reforma gerencial<sup>42</sup>.

La crisis de eficacia, eficiencia y legitimidad crónica, especialmente en los países de América Latina, obligó a reconsiderar el papel del gobierno, la exigencia en la calidad de los servicios, la prontitud y el mejor trato con los ciudadanos ponían en un gran dilema al modelo clásico Weberiano, que dicho sea de paso, no terminaba de consolidarse, especialmente en la región. El diagnóstico y propuesta del Banco Mundial era aprovechar “la iniciativa, las aptitudes administrativas y las técnicas competitivas del sector privado” para la prestación de mejores servicios públicos, recomendaba “por medio de empresas privadas” y de esa forma “economizar gastos administrativos”<sup>43</sup>.

La década de los años setentas y principios de los ochentas fue campo propicio para emprender propuestas relacionadas con el funcionamiento que debería tener el gobierno en la economía, implicaba redefinir la formación de los administradores públicos transfiriendo el uso de herramientas de la gerencia privada. De acuerdo a Gernod Gruening<sup>44</sup>, algunas herramientas planteadas fueron la administración por objetivos, la gestión estratégica, la medición del desempeño y el presupuesto base cero.

Es pertinente aclarar que estos modelos globales de reforma surgen de regímenes conservadores de Estados Unidos de América y Gran Bretaña, a través de las elecciones de

---

<sup>42</sup> V. Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, D.C., 1983.

<sup>43</sup> Ídem.

<sup>44</sup> V. Gruening, G., “Origin and Theoretical basis of new Public Management”, Conferencia en Salem Oregon EE. UU, 1998. Citado por Ramirez E., Et. Al, “Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública, en Arellano Gault, D (coordinador). *Más allá de la Reinención del Gobierno...*”, op. cit., referencia 5, p. 125.

Ronald Reagan (1980) y Margaret Thatcher (1979), que orientaron sus políticas económicas al “neoliberalismo”, con lo cual sentaron las bases para las reformas gerenciales orientadas al sector privado.

Esta corriente de estudio funda su valor esencial en la eficiencia económica, la organización debería ser capaz de adaptarse al entorno y adelantarse con rapidez a las nuevas exigencias, con capacidad para diagnosticar su situación actual y futura. La ley es un precepto que se debía y debe cumplir, pero no era ni es suficiente para explicar el fenómeno administrativo ni para garantizar acciones administrativas exitosas, la organización pública debería transformar sus capacidades para ser competitiva en el plano económico, bajo el paradigma de la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Estos preceptos de la corriente de la gestión pública, fueron una primera aproximación a la revolución gerencial, sus fundamentos se reflejan en reformas de carácter económico, la idea de la reducción del tamaño del Estado, la reducción del presupuesto y del gasto público, además de la instrumentación de mecanismos de competencia en la administración pública fueron algunas nociones que impregnaron el discurso político- tecnócrata de los años setentas y principios de los ochentas.

Esta noción reflejaba el interés por mejorar la práctica de la administración pública, misma que permea a las escuelas donde se enseñó gestión pública, muy similar a la que se impartía en las escuelas de gerencia privada, aspectos como liderazgo, técnicas de gestión y de análisis se trasladaron a los contenidos de la nueva corriente de estudio<sup>45</sup>.

Esta corriente de estudio significó una concepción que reflejó una nueva manifestación emergente, donde la dimensión del gerencialismo impregnaría el entorno, como lo afirmó Peters y Waterman<sup>46</sup>, en 1982, en un texto llamado *Busca de la Excelencia*. La práctica de la administración pública estaba influenciada en ese momento en los Estados Unidos, con una clara orientación basada en una gestión más sensible con el componente humano, como complemento a la dirección racional, en un marco organizacional que intentaba estar orientado hacia los servicios con calidad y la promoción del cambio organizacional.

---

<sup>45</sup> Ibid., pp. 123-125.

<sup>46</sup> V. Peters, T. y R. Waterman Jr. *In Search of Excellence*, Harper Collins, N.Y., 1982.

A pesar de que esta perspectiva no estableció un paradigma y su ambigüedad representó dificultades para teorizar como lo menciona Barry Bozeman<sup>47</sup>, sin embargo sería reconocida como uno de los fundamentos claves que dieron sustento y delinearon a la nueva gestión pública en los años siguientes, la investigación, la educación y la práctica en administración pública, comparten elementos comunes que tienen que desarrollarse en un futuro en el paradigma de lo público, llamado por Bozeman como “rompecabezas” de la nueva reconfiguración de lo público, como base para impulsar la práctica y la educación en una misma dimensión de estudio.

La Nueva Gestión Pública se integra de diversas propuestas teóricas, después de la reforma gerencial de los años ochentas con alto contenido económico como respuesta a la crisis financiera. En la década de los años noventas el Banco Mundial afirmaba que “la acción recíproca entre el Estado y el mercado” había proporcionado un aprendizaje esencial para fomentar el desarrollo, de tal suerte que el gobierno debería actuar con el mercado a “modo de complemento”. Por consiguiente, se propuso promover reformas adicionales de segunda generación, ante los resultados negativos en especial de la región latinoamericana, se orientaron a mejorar las condiciones sociales y a tratar de reducir la pobreza, a reestructurar el gobierno central y sus relaciones con los gobiernos locales, a combatir la corrupción, a transparentar y simplificar el entorno legal y reglamentario, a reformar el servicio civil, a mejorar la recaudación de impuestos entre otras reformas<sup>48</sup>.

La redefinición de lo público, se asume en virtud de que las reformas han tenido asimetrías en función de la aplicabilidad de los modelos que no han proporcionado resultados locales, al persistir la pobreza y las desigualdades de riqueza. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo<sup>49</sup> (PNUD) en 1999, propuso a los gobiernos reformas más concretas para lograr resultados con un componente más social, ante este escenario se demandan nuevas reformas de las administraciones públicas replanteando la participación social en los procesos políticos y

---

<sup>47</sup> V. Bozeman, Barry. *Todas las Organizaciones son públicas: Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.- Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 209.

<sup>48</sup> V. Burky, Shahid J. y Perry G. E., *Beyond The Washington Consensus*. Institutions Matter, The World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, D.C. 1998.

<sup>49</sup> El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, es un organismo miembro de la ONU y desde 1965, trabaja para reducir la pobreza en el mundo, el PNUD colabora en el caso México con el gobierno federal, con los gobiernos estatales y municipales. Con el sector privado y la sociedad civil, brindando información técnica, asesorías y recomendaciones para generar políticas públicas y proyectos orientados al desarrollo.

en las decisiones locales, el término Gobernanza y eficacia administrativa redefine lo público de forma incluyente por parte de los actores del sistema político en los procesos de decisión pública.

Las estrategias de reforma aplicadas en los países miembros de la OCDE, intentaban mejorar los resultados del sector público y redefinir su papel en la economía, es patente en esta etapa, la influencia de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>50</sup>, en la influencia e inserción de la noción de la nueva gestión pública en la acción gubernamental y en la agenda de reforma administrativa.

Los principales objetivos de las reformas tenían que ver con una mayor atención a los resultados; transferir competencias y lograr una mayor flexibilidad; una mayor responsabilidad y un control fortalecidos; una orientación hacia el cliente y el servicio; una mayor capacidad de definición de las estrategias y de las políticas; introducir la competencia y otros elementos del mercado, y mejorar las relaciones con otros niveles administrativos. Esto representaba un cambio paradigmático, sin que existiera un modelo de reforma ideal. Las experiencias documentadas sobre su aplicación fueron asimétricas y en el caso de América Latina, aún se continua en etapas previas de implementación<sup>51</sup>.

Otros organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) formularon sus propios estudios en el contexto Latinoamericano, que es el contexto referencial histórico, cultural y económico para brindar las bases y delimitar esta investigación, partiendo del gran desafío que los países de América Latina enfrentan con la reforma del Estado.

Las crisis recurrentes de la región, desde los años ochentas y principios de los noventas, llevaron a los ajustes y reformas orientadas al mercado (Liberalización comercial y privatización). Estas reformas de primera generación, como lo referimos en párrafos anteriores, emergieron como una primera respuesta a la crisis fiscal y a la necesidad de reconsiderar el papel con el mercado, sin embargo no lo lograron. Restablecer el desarrollo

---

<sup>50</sup> Para una mayor información en el tema revisar, OCDE. *La Transformación de la Gestión Pública. Las Reformas en los países de la OCDE*. MAP. MP, Madrid, 1997.

<sup>51</sup> V. Informe Final del Comité de Gestión Pública (OCDE), Servicio de Gestión Pública (PUMA), 1994.

económico de la región se volvió un tema frecuente y primario en la agenda de los gobiernos de la región.

La segunda generación de reformas que se identifica en la primera mitad de los años noventas, se concentro en este aspecto: reconstruir el aparato del Estado, de esa forma se habla de la reforma gerencial en América Latina con especificaciones muy particulares conforme a su historia, cultura, economía y conglomerado social. El reto significa consolidar los regímenes democráticos, construir un Estado más eficiente con los recursos escasos que dispone y transparentarlos, así como proponer una autonomía para el ejercicio de los administradores pero con mayor responsabilidad de frente a la sociedad.

La Nueva Gestión Pública, derivada de esa segunda generación de reformas se caracteriza por la promoción y aplicación de siete doctrinas a saber, de acuerdo a Christopher Hood: 1.- la participación de profesionales de la administración; 2.- explicitación de estándares y evaluación del desempeño de las agencias mediante estos referentes; 3.- énfasis en el control de los resultados; 4.- desagregación de unidades en el sector público; 5.- cambio en la competencia entre las agencias del gobierno; 6.- énfasis en la técnicas de gestión del sector privado (Gerencialismo como ideología) y, 7.- alta disciplina en el uso de los recursos del gobierno<sup>52</sup>.

A partir de esta nueva dimensión de reformas propuestas por diferentes organismos internacionales y centros de estudio regional, me referiré en lo sucesivo, a la **NGP** como nueva gestión pública.

En el cuadro 1, se asientan las dimensiones que facilitan el análisis por cada etapa y de las propuestas de la administración pública, a partir del estudio de las organizaciones. En una primera columna se reúnen los autores más relevantes de la corriente de estudio, en una segunda y tercera columna se describe el argumento analítico propuesto por Robert Golembiewski<sup>53</sup>, en 1977, que identifica cada periodo de avance de la administración pública, dimensionada en condiciones de un “locus” y el “focus”; en el caso del primero se interpreta como el espacio institucional o el “espacio” o “lugar” donde se converge y destinan los

---

<sup>52</sup> V. Hood, Christopher, “¿A public Management for all Seasons?”, en *Public Administration*, Verano, vol. 69, 1991.

<sup>53</sup> V. Golembiewski, Robert. *Public Administration as a Developing Discipline*: Part. II. Marcel Dekker, N.Y., 1977.

estudios sobre el campo. Por ejemplo la burocracia como el ámbito de racionalidad utilizada con frecuencia, o la eficiencia exigida en el proceso de toma de decisiones colectivas; en el caso de la segunda dimensión “*focus*”, se concibe como aquel formato específico del campo de estudio en donde se generan las prescripciones con carácter especializado. Al final del cuadro se presenta una última columna “problema crítico”, al que cada etapa identificada como corriente, tendrá el reto razonado y metodológico de dar respuesta.

**Cuadro 1. Corrientes Principales en la Evolución de la Administración Pública**

Corriente	Autores	Locus	Focus	Problema Crítico
Ortodoxia	Wilson, Weber, Taylor, Gulick, Urwick, White Willoughby	La burocracia a partir de la separación política-administración. El papel ejecutor de la A.P.	Principios de la administración, su organización, la eficiencia y el control	¿Cómo burocratizar mejor?
Heterodoxia	Appleby, Barnard, Waldo y Dahl	Las decisiones sobre las políticas públicas en el juego democrático.	El papel político y social de la burocracia	¿Cómo controlar a la burocracia como actor político?
Neoclásicos	Hebert Simon	La dinámica organizativa. Las coaliciones. El control de las premisas de la decisión.	La racionalidad limitada de los decisores. La toma de decisiones en las organizaciones.	¿Cómo racionalizar a las organizaciones?
Políticas Públicas	Laswell, Lindblom	La acción gubernamental en relación con actores diversos.	La racionalización del proceso de intervención gubernamental. El proceso de las políticas públicas.	¿Cómo racionalizar la acción del gobierno?
Nueva Administración Pública	Argyris, Mc. Gregor, Bennis, Golembiewsky, Mariani y Frederikcson	El bienestar social, la democracia, la ética y otros valores relacionados.	Participación de la burocracia en el proceso redistributivo y de bienestar social, democratización de las Organizaciones.	¿Cómo democratizar a la burocracia en función de los valores sociales compartidos?
Nueva Economía Política	Ostrom, Niskanen, Buchanan, Tullock, Olson	La eficiencia en la toma de decisiones colectivas.	Individualismo metodológico	¿Cómo democratizar a la administración pública en función del nuevo concepto de eficiencia?

Gestión Pública	Bozeman, Peters, Drucker, Waterman, Sherwood, Murray	Sociedad compleja. Contexto turbulento. Recursos escasos	Técnicas gerenciales. Estructuras flexibles, adaptables. El valor agregado al cliente.	¿Cómo desburocratizar a la burocracia?
Nueva Gestión Pública	OCDE, Barzelay, Gore, Bozeman, Moe, Osborne y Gaebler, CLAD.	Espacio público redefinido y diferenciado del gubernamental. Reforma del Estado.	-Privatización. Descentralización. Recortes presupuestales. Evaluación del desempeño. Subcontratación. Separación de la producción y provisión	¿Cómo desburocratizar en función de la reforma del Estado y en la redefinición de lo público?

Fuente: Ramírez, E y Ramírez, J., "Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública", en Arrellano Gault, D (coordinador), *Más allá de la reinención del Gobierno: Fundamentos de la Nueva gestión Pública y Presupuesto basado en Resultados en América latina*, CIDE- H. Cámara de Diputados. LIX, Legislatura, México, 2004, p. 130.

La aportación de la NGP, más importante como reforma fue y sigue siendo la consideración de las relaciones interorganizacionales como las influencias externas a las organizaciones públicas, al generar impactos que derivan y afectan la calidad de su funcionamiento, considerando sensiblemente el entorno. En contrapartida con la dimensión dominante del privilegio en el análisis interno: estructuras, leyes, reglamentos, normas, procesos, relaciones internas, problemas en el trabajo etc., propias de la administración pública clásica.

La nueva gestión pública se integra como una hechura teórica descriptiva e instrumental que suma un gran número de propuestas conjuntadas en una amalgama novedosa de conceptos, herramientas y técnicas con un alto nivel de pragmatismo, derivado de las prácticas institucionales.

La nueva gestión pública, propone el análisis del entorno, el internacional o nacional inclusive regional, el análisis del entorno derivado del sistema político y social, el interno en la nueva configuración organizacional ya sea de la propia institución o agencia, inclusive del organismo o dependencia estatal y desde luego considerando la modalidad intermedia de organización, la sectorización de las dependencias, tanto en su vertiente centralizada, como en la descentralizada.

Una vez que describimos aspectos relacionados con el objeto de estudio de la administración pública y revisamos la evolución de la disciplina desde la perspectiva de Estados Unidos de Norteamérica, que es una clara influencia actual para la disciplina en el contexto mexicano, es pertinente abordar un tema nodal: Los fundamentos teóricos para deducir y clarificar posteriormente los propósitos de la nueva gestión pública, para lo cual nos remontaremos a las bases fundacionales teóricas, que sustentan a esta disciplina configurada por la evolución de la administración pública en un contexto institucional.

A continuación procederemos a examinar y considerar estas razones con sus propósitos y aspiraciones aportadas a esta corriente de estudio por otras disciplinas más consolidadas.

## **Fundamentos Teóricos del Estudio de la Nueva Gestión Pública**

El estudio de la nueva gestión pública nos remite a las fuentes del pensamiento económico neoclásico, la escuela austriaca representada por Ludwig Von Mises y Friedrich Hayek, la alternativa de la opción pública con James Buchanan, Gordon Tullock y William Niskanen y desde luego del pensamiento gerencial de Peter Drucker.

Es oportuno en esta sección siguiendo el criterio temático de exposición, remontarnos a la época caracterizada por la expansión de la estructura gubernamental de la posguerra del siglo XX, donde se priorizaron las políticas desarrollistas de naturaleza social y económica, así como la seguridad nacional, los resultados económicos y la reconstrucción de muchas naciones europeas. La administración pública asumió un papel secundario ante el paradigma económico. La concepción de gestión pública en los países desarrollados, se relacionaba con el proceso a través del cual se formulaban las políticas, se distribuían los recursos y se implementaban programas.

Para Antonio de Haro, Gilberto García y otros autores<sup>54</sup>, las bases teóricas de este movimiento de la administración pública, están relacionadas con dos grandes campos disciplinares que reúnen argumentos y metodologías diferentes. En primer plano destaca el grupo teórico que proviene de la sociología, la teoría de la organización, y el movimiento gerencial con prácticas como: Calidad total, nuevas prácticas directivas, estructuras organizativas horizontales,

---

<sup>54</sup> V. De Haro Antonio, Et. al., "Las fuentes económicas de la nueva gestión pública...", en Arellano Gault, David (coordinador). *Más allá de la Reinención del Gobierno...*, op.cit., referencia 5, p. 49.

liderazgo, enfoque al cliente, entre otras. Por otro lado, se aprecia el grupo de propuestas y argumentos que se derivan de criterios económicos, procedentes de razonamientos surgidos en la teoría económica<sup>55</sup>.

En el caso de Christopher Hood<sup>56</sup>, reflexiona en el sentido de que dentro de la economía, el nuevo institucionalismo económico, es un fundamento de la NGP, partiendo de la teoría de la elección pública, además la de los costos de transacción y la del agente principal, con ello podemos deducir que uno de los fundamentos esencialmente clave en el desarrollo de la NGP, es la teoría de la elección pública y sus derivados teóricos orientados al Estado y por consecuencia la teoría de la burocracia maximizadora del presupuesto<sup>57</sup>. Niskanen argumenta que la maximización del presupuesto estará en ocasiones relacionada con el hecho de explotar el poder de monopolio de la burocracia en el mercado de factores, o bien en su condición de proveedor único de ciertos bienes y servicios ante los ciudadanos<sup>58</sup>.

En los años setentas del siglo pasado, (siguiendo con el criterio de exposición temático), la transformación en el tratamiento de las políticas en el campo de la gestión pública, aumentó considerablemente. La razón fue el fenómeno de la estanflación, que se presentó en las economías desarrolladas. El fracaso de las políticas reformistas iniciado en la posguerra, el crecimiento económico lento, la incertidumbre para asegurar el bienestar permanente, así como la incapacidad que mostró el Estado para promover el control político y la gradual percepción negativa de la burocracia, propiciaron la reflexión acerca del cambio de las políticas en el área de la gestión pública.

---

<sup>55</sup> Es importante el análisis que desarrolla en cada una de las cuatro principales corrientes del pensamiento económico relacionadas con las propuestas de la nueva gerencia pública que a decir de José Ayala Espino son: El modelo de competencia perfecta de la economía neoclásica, las teorías de las fallas de mercado, la escuela de la elección pública y el nuevo institucionalismo económico. V. Ayala Espino, *J. Economía del Sector Público Mexicano*. UNAM. México, 1999.

<sup>56</sup> V. Hood, Ch., "A Public Management for All Season", en *Public Administration*, op. cit, pp. 3-19.

<sup>57</sup> Se propuso por parte de William Niskanen, un modelo básico para analizar las relaciones presupuestarias que se generan entre una legislatura y una agencia, el estudio aborda la dificultad sobre las democracias, en donde se ha generado un sistema institucional que incentiva a la burocracia, basada en un proceso racional de conducta a la orientación de actos y decisiones ineficientes, existiendo intereses que afectan a todos los actores involucrados. Las propuestas de análisis económico pretenden solucionar a través de una metodología, el problema de la oferta burocrática. V. Niskanen, W., *Bureaucracy and representative government*, Aldine, Chicago, 1971.

<sup>58</sup> V. De Haro Antonio, Et. al., "Las fuentes económicas de la nueva gestión pública...", en Arellano Gault, David, (coordinador). *Más allá de la reinención del Gobierno...*, op.cit., referencia 5, p. 75.

Barry Bozeman señala que la Gestión Pública “Es el resultado de la evolución institucional, más que del desarrollo intelectual”. Para este autor, su conformación se debe a la conjunción de dos enfoques que surgen a finales de los años setentas del siglo XX, conceptos aparentemente rivales. El primero derivado de las escuelas de políticas públicas (Enfoque P), el otro caso se desprende de la influencia de las escuelas de negocios (Enfoque B). En el primer caso el método de investigación preferido es el análisis de casos, se orienta al reconocimiento de la importancia de analizar las políticas públicas para la gerencia pública, considera la experiencia de los practicantes. En el segundo enfoque se orienta más a los procesos, a la investigación y la teoría empírica, tiene la visión pragmática de adaptar los métodos, técnicas y teorías multidisciplinarias. El análisis de casos, el método comparado, las técnicas cuantitativas y la influencia del desarrollo indistinto (Transferencia de tecnologías y herramientas gerenciales), de la administración privada a la pública en los Estados Unidos de Norteamérica, caracterizaron el enfoque B, cada vez más orientado a los procesos y a los gerentes de niveles intermedios, con fuerte inclinación a la dirección estratégica, impulsando la administración de carrera<sup>59</sup>.

A finales de los años setentas, la gestión pública se posicionó en la agenda de muchos países como un campo emergente para la formulación de políticas, destacando Nueva Zelanda, Australia y Suecia. La organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), fundó el Comité y Secretariado de Administración Pública (PUMA), otorgando a la gestión pública una proyección por encima de temas clásicos de la política y de la administración pública tradicional<sup>60</sup>. En los años noventa, a decir del profesor Barzelay, la gestión pública fue un símbolo y un modelo aspiracional en la agenda del presidente Bill Clinton, en los Estados Unidos de Norteamérica, una de las primeras acciones en esos años fue la revisión del desempeño nacional y la suscripción del acta de desempeño y resultados del gobierno.

Ante tales escenarios se privilegiaron los clásicos planteamientos de la economía neoclásica formulados por economistas neoliberales como: Ludwig Von Mises, Friedrich Hayek, Milton Friedman y James Buchanan, sus tesis se orientaban a reconsiderar el retorno del intercambio mercantil, evocando la filosofía de Adam Smith.

---

<sup>59</sup> V. Bozeman, Barry. (coordinador), *La Gestión Pública su Situación Actual*, Fondo de Cultura Económica- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.- UAT. México, 1998, pp. 37-42.

<sup>60</sup> V. Barzelay, M. *La Nueva Gestión Pública: Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. Fondo de Cultura Económico. México, 2003, pp. 15-17.

La influencia de la economía en el origen de la gestión pública es admisible, no se puede negar. Sin embargo, los argumentos a favor o en contra se analizan, discutiendo en distintos foros y expresiones su debilidad conceptual o la robustez de su influencia, mismos que son debatidos por diversos autores<sup>61</sup>.

El neoinstitucionalismo económico proporcionó las bases teóricas a las innovaciones organizativas y operativas de la nueva gerencia pública. En la práctica el Management empresarial inspiró los patrones de operación de la gestión o gerencia pública.

El gerencialismo no es un práctica irreflexiva, sino por el contrario está influenciado por las investigaciones y publicaciones de los académicos de las escuelas de negocios y de políticas públicas, se puede apreciar que ha sido un trayecto que pone al descubierto la transición de la gestión burocrática—“científica” a la gestión estratégica, a la gestión de calidad y a la gestión del conocimiento y del entorno, sustentado por las innovaciones notables en la gestión financiera y contable y en el control de gestión con tableros de mando cada vez más equilibrados e integrales<sup>62</sup>.

La corriente neoinstitucionalista privilegia un enfoque ecléctico, a decir de algunos autores<sup>63</sup>, esta corriente retoma por un lado la teoría de Douglas North (1990) del cambio institucional que se nutre con la teoría de costos de transacción y la teoría de la racionalidad limitada de Herbert Simon (1989), y además introducen la teoría económica y la cliometría (teoría y método propios de la historia económica). Este último enfoque de historia económica, se orienta a recuperar las regularidades empíricas, configuradas a través de modelos económicos y los aspectos específicos que destaca el análisis histórico, como ejemplo del contexto social, económico e institucional que influyen en las variables económicas del pasado.

---

<sup>61</sup> Los autores que más profundizan y reflexionan acerca de la vinculación con la economía son. E. Cabrero Mendoza, H. Mintzberger y Omar. Guerrero, los que reconocen su debilidad conceptual son, Mariano Baena del Alcazar, Quim Brugé y Hood y Jackson, para mayor amplitud en el tema, ver a Martínez Vilchis, José. *Nueva Gerencia Pública, un análisis comparativo de la administración estatal en México*. UAEM- Miguel Ángel Porrúa. México, 2007, pp. 17-25.

<sup>62</sup> V. Aguilar Villanueva, Luis. *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. México, 2008, pp. 232- 236. **(Texto de referencia)**.

<sup>63</sup> V. Hernández Romo, Marcela. *La Cultura Empresarial en México*. Universidad Autónoma de Aguascalientes – Miguel Ángel Porrúa. México, 2004, p. 23.

En esta lógica se trata de explicar el atraso o crecimiento económico de un país a través del cambio institucional con base en la teoría de costos de transacción (entendido como los costos de medir y hacer cumplir los acuerdos institucionales), los derechos de propiedad y una teoría Cognitiva (explica los procesos de aprendizaje relacionados con la definición de los criterios para la toma de decisiones en condiciones de incertidumbre). El análisis utilizado en este enfoque consiste en establecer costos y beneficios de una organización, asociado con las restricciones institucionales. En esta corriente el sujeto social es convertido en instituciones que regulan la actividad organizacional del sector privado y público.

La opinión de Peter Drucker<sup>64</sup> es relevante acerca del fundamento de la gerencia pública, en coincidencia con algunos autores mencionados en los párrafos anteriores, vincula la gerencia con la economía y con la sociedad; Admite y reconoce la importancia que tiene desarrollar y aplicar el Management tanto en la administración como en la economía. Recomienda lo que deben hacer los managers en países con economías emergentes, asignándoles un contenido político a su propuesta.

Ricardo Uvalle Berrones, argumenta lo siguiente: Para Christopher Hood y Michael Jackson, tanto la nueva gestión pública como el cameralismo<sup>65</sup> tardío son filosofías administrativas que tienen una concepción doctrinaria común, lo cual permite identificarlas mediante similitudes relevantes: 1) El uso del término gerencia pública (*public management*); 2) El acento en la tecnología administrativa como llave de efectividad de la gerencia estatal (*state management*); 3) El punto de vista de que la ejecución debe ser separada de la política; 4) El punto de vista de darle central énfasis al sistema financiero del Estado; 5) La preferencia del Estado por evitar manejos directos del estado en procesos y transacciones; 6) La tendencia hacia la centralización de las decisiones en lo alto, y 7) La escasez de cuestionamientos de los parámetros social y político con los cuales actúa la gerencia<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> V. Drucker, Peter F., *Las nuevas realidades en el Estado y la política, en la economía y los negocios, en la sociedad y en la imagen del mundo*. Hermes, Argentina, 1990, p. 332.

<sup>65</sup> La corriente del Cameralismo se desarrolló entre los siglos XVII y XVIII, en Alemania, Prusia y Suecia, es una concepción donde se integran aportaciones significativas de ciencia política, la ciencia de las finanzas, la ciencia de la dirección, la ciencia del comercio y la ciencia de la policía. Sus postulados y su propósito esencial en el campo social, política y económica fue positiva en virtud de entender y concebir una relación directa del Estado con la sociedad, fue un cimiento para la construcción teórica del Estado Moderno.

<sup>66</sup> V. Uvalle Berrones, Ricardo. "Estudio Introductorio", en Hood y Jackson. *La Argumentación Administrativa*. FCE. México, 1997, pp. 30-32.

Para Christopher Hood<sup>67</sup>, la noción de la nueva gestión pública surgió para explicar las transformaciones a las que estaban sujetas las políticas de gestión pública, en varios países como en Nueva Zelanda, Inglaterra, Australia, Canadá y Estados Unidos de Norteamérica a partir de los años ochentas

Concuerdan varios estudiosos de administración pública como Owen Hughes<sup>68</sup> y Gernod Gruening<sup>69</sup> que las bases teóricas de la gerencia pública se concentran en dos grandes corrientes de pensamiento: En la economía y en la gerencia privada.

Para Laufer y Burlaud<sup>70</sup>, la nueva gerencia pública está formada como un campo de confluencia, donde resaltan una serie de disciplinas como el management, las ciencias de la organización, las administrativas y las ciencias políticas. La argumentación de estos autores, se orienta en el sentido de que las bases o fundamentos de la NGP tienen una reunión en la frontera de lo privado y lo público, refiriéndose a la influencia en ambos, no destacando algún sector exclusivo.

David Arellano Gault<sup>71</sup>, afirma que las corrientes de sustento de la nueva gerencia pública son: La teoría de la elección pública, las mejores prácticas y la desregulación, observando con ello una clara intención de intercambiar e instrumentar prácticas gerenciales del sector privado en el sector público, especialmente por el caso de las mejores prácticas y por lo que representa el análisis económico.

---

<sup>67</sup> V. Hood, Christopher., "Racionalismo económico en la gestión pública: ¿De la administración pública progresiva a la nueva a la nueva gestión pública?", en Brugué y Subirats. *Lecturas de Gestión Pública*. MAP. España, 1996.

<sup>68</sup> V. Hughes, Owen E., "La nueva gestión pública", en Quim Brugué y Joan Subirats, *Lecturas de gestión pública*, Ministerio de Administraciones Públicas-Ministerios de la Presidencia-Boletín Oficial del Estado, España, 1996.

<sup>69</sup> V. Gruening, Gernod. *Origin and theoretical basis of the New Public Management*, Working Paper; Hamburg, Alemania, 1998.

<sup>70</sup> V. Laufer, R y Burlaud, A., *Management Public: Gestión y legitime*, citado en Guerrero O., "El Management Público: Una Torre de Babel", en revista *Convergencia*, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, México, Núm. 17, Septiembre-Diciembre de 1980, pp. 13-47.

<sup>71</sup> V. Arrellano Gault, David, "Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte", en Revista *Gestión y Política Pública*, CIDE. México, Vol. IV, Núm. 1, primer semestre, 1995, citado por Martínez Vilchis, José. *Nueva Gerencia Pública...*, op.cit., p. 29.

## Conceptualización que Argumenta a la Nueva Gestión Pública

En el contexto académico de los Estados Unidos de Norteamérica, de acuerdo con Laurence Stifel<sup>72</sup>, el criterio que prevalece es una clara distinción entre “public administration” y “public management”, como vocablos que se relacionan con significados diferentes en función de la acción del administrador. El primer término, traducido literalmente como administración pública, tiene una connotación más tradicional centrada en la aplicación de las funciones administrativas genéricas con cierto grado de pasividad y orientación hacia el “*statu quo*”.

Este primer término se asocia con una concepción de la administración como disciplina aplicada, y basada en la utilización mecanicista de conceptos administrativos tradicionales, a decir de Richard Stillman<sup>73</sup>.

El segundo término, traducido como gestión pública connota una orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales. Implica entenderla como la acción práctica del gobierno, que lleva a cabo planes, programas y políticas de gobierno. Está es una concepción más globalizada e integral, basada en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas y apoyada por ejercicios de reflexión sistemática de la práctica profesional en el contexto del trabajo, en opinión de Sonia M. Ospina Bozzi<sup>74</sup>.

Con el propósito de aproximarnos a una definición de la gestión pública se procura llevar a cabo un análisis del concepto, para disminuir las posibles confusiones al intentar llevar a cabo una conceptualización apropiada de la gestión pública. Una primera dimensión es considerar a la gestión pública (gerencia pública) como un campo de la administración pública<sup>75</sup>. De forma inversa la administración pública podría observarse como el gran cuerpo familiar en cuyo interior conviven tanto la gestión pública, “Public Management”, las ciencias de las políticas,

---

<sup>72</sup>V. Stifel, Laurence. Et. al., *Education and training for public sector management in developing countries*, The Rockefeller Foundation, E.U.A., 1977.

<sup>73</sup>V. Stillman, Richard. *Preface to public administration. A search for themes and directions*, Saint Martin Press, New York, 1991.

<sup>74</sup>V. Ospina Bozzi, Sonia, M., “Política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública”, en Revista *Gestión y Política Pública*, CIDE, Vol. II, Núm. 1, Enero- Junio, México, 1993. pp. 37-38.

<sup>75</sup>V. Bingham, Richard y Bowen William. “Mainstrem Public Administration Over Time: A tropical Content Analysis of Public Administration Review”, *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 2, E.U.A, March-April 1994, p. 205.

“Policy Sciences”, los estudios de implementación, la teoría de organización, los estudios institucionales, los estudios de comportamiento administrativo, los estudios sobre la burocracia, etcétera<sup>76</sup>.

La conjunción en el trabajo de estas disciplinas no pretende consolidar una “hegemonía teórica”, la orientación va dirigida a construir el cuerpo de la teoría de la administración pública con base en la investigación empírica y el orden conceptual. La segunda dimensión para definir a la gestión pública es de orden contextual, que implica una explicación basada en elementos históricos (formaciones sociales, modos de producción), elementos políticos (tipo de regímenes, Estado, legitimidad, crisis, etc.). Podemos deducir que la gestión pública podría entenderse como “una respuesta a la crisis de legitimidad de la administración en su funcionamiento tradicional”.

Un tercer nivel o dimensión se relaciona con la influencia de la administración privada, es decir con el enfoque de la gestión de negocios. En este sentido serviría como un recurso práctico para reorganizar a las entidades del sector público en todas sus partes: dirección, presupuestos, control etcétera. De acuerdo a este enfoque las actividades del sector público tendrían que hacerse menos diferenciadas a las del sector privado, con respecto a su personal, a los mecanismos de recompensa y estrategias de negociación. Por otro lado, la gestión pública tendría que buscar nuevas formas para hacer más flexible la toma de decisiones para alcanzar oportunidades de mejoría<sup>77</sup>, este enfoque es el más difundido entre los académicos y practicantes de la administración pública.

De acuerdo con Michael Barzelay<sup>78</sup>, otra consideración de la Nueva Gestión Pública, consiste en la agrupación de muchas corrientes y modelos de gestión: Las corrientes significativas de la nueva gestión pública son: la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización de servicios, la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc., Toda esta apreciación e integración intentando vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado “Postburocrático”.

---

<sup>76</sup> V. “Editorial Comment”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 4, No. 1, January, 1994, p. 1.

<sup>77</sup> V. Dunleavy Patrick y Hood, Christopher. “From old Public Administration to New Public Management”, *Public Money and Management*, E.U.A, July-September, 1994, p. 9.

<sup>78</sup> V. Barzelay, M, *Atravesando la Burocracia: Una nueva perspectiva de la administración pública*. Fondo de Cultura Económica- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1998, pp. 173-195.

Otros autores<sup>79</sup>, entienden que la gestión pública es sustantivamente gestión en el sentido que hoy da a este término la economía de las organizaciones: “Conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y sociales. Y es pública por la naturaleza de sus fines colectivos y el marco de restricciones jurídico – político en el que se desenvuelve. El estudio económico de la gestión pública exige conocer: 1) Los conceptos básicos de la economía de las organizaciones; y, 2) Los rasgos diferenciales de las principales formas de organizativas mediante las que pueden resolverse los problemas de motivación y coordinación”.

Para B. Guy Peters<sup>80</sup>, la NGP “es el conjunto predominante de ideas en el que se ha basado la reforma administrativa de las democracias industriales y, hasta cierto punto, de todos los países que tratan de llevar sus sistemas administrativos más allá del paradigma tradicional Weberiano”.

Este nuevo campo de estudio se orienta a la transición de los fundamentos y métodos del sector público tradicionalmente basados en la reglamentación al énfasis en los resultados de gestión, se observa en la gestión pública su adaptación a la vida pública y política, aportando tecnologías y métodos susceptibles de racionalizar los cambios sociales. Es fundamental comparar actualmente cómo han sido interpretadas estas propuestas, principalmente como han sido instrumentadas en los países que las han adoptado en su reforma administrativa.

La perspectiva de esta investigación, toma el argumento de que la nueva gestión pública, tiene su origen en la teoría y la práctica de la administración pública en los Estados Unidos de Norteamérica, si bien es importante observar el cambio de las políticas de gestión pública en tres casos que ejemplifican la NGP: Inglaterra, Australia y Nueva Zelanda, la reflexión proveniente de estudios angloamericanos será determinante en el marco explicativo y conceptual de esta investigación.

---

<sup>79</sup> V. Albi Emilio, González- Páramo, José M., Et al., *Gestión Pública: Fundamentos, técnicas y casos*. Ed. Ariel Economía, España, 1997, pp. 19 – 20.

<sup>80</sup> Peters, Guy B., “la internacionalización de la reforma administrativa”, en Pardo, María del Carmen Et.al, (cordinadores), *La Gerencia Pública en América del Norte, Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, op.cit., referencia 3, p. 52.

Es importante establecer el entorno diferente del marco institucional y económico de la cultura anglosajona en comparación con nuestros rasgos muy particulares de la región de América Latina, el individuo en Norteamérica tiene una dimensión de primacía sobre cualquier actor social, este factor ha sido determinante en el desarrollo de la disciplina. Las bases conceptuales de la gestión pública, se enmarcan en restringir la actuación del gobierno y reducir al mínimo su acción, garantizando su eficiencia y eficacia en su actuación y, en el escrutinio permanente por parte de la sociedad.

El estudio de la gestión pública se presenta como un resultado del problemático desarrollo de la teoría de la administración pública y de sus pocos resultados en la práctica, la gestión pública trata de describir el estudio y la práctica de hacer que las organizaciones públicas y, por extensión, el gobierno, funcionen apropiadamente. Esta definición amplia, genera una diversidad de teorías y perspectivas de estudio. Desde el debate en su origen europeo o desde la perspectiva de formación a través de las escuelas de negocios o de políticas públicas como lo hemos señalado oportunamente.

Es interesante observar el devenir de argumentos ante la diversidad de enfoques que pretenden establecer una dicotomía epistemológica y metodológica con la administración pública.

La definición de gestión pública va en función de la acción o práctica social desempeñada por profesionales en posiciones de responsabilidad con relación a la toma de decisiones en organizaciones públicas. La gestión pública con su nueva connotación (NGP) engloba a un grupo de corrientes, se puede definir como un recipiente de conceptos, ideas, técnicas y herramientas diversas<sup>81</sup>.

La crisis recurrente marcada por la recesión, las altas tasas de interés, inflación crónica y el déficit del sector público en los años setentas y ochentas, como lo observamos en párrafos anteriores, generaron escenarios inestables y conflictos entre las empresas, organizaciones de trabajo y gobiernos, implicando modelos emergentes de administración pública que hicieran frente a los nuevos escenarios políticos, sociales y económicos de las distintas regiones en el ámbito internacional y nacional.

---

<sup>81</sup> Gruening Gernod. *Origin and Theoretical basis of new Public Management*, Conferencia en Salem Oregon E.U.A., 1998.

Es una etapa donde las fallas del Estado evidencian la incapacidad por parte del gobierno para operar y ejercer el gasto público, la reducción del déficit fiscal era la prioridad y la estrategia de contención en países desarrollados aparece como un modelo emergente sustentado por el pensamiento liberal.

A decir de David Arellano Gault, la nueva gestión pública en su discurso admite por un lado una lógica económica eficiente, con sustento en el nuevo institucionalismo económico, y por otro lado en una dinámica de gestión basada en la innovación constante, con sustento en el gerencialismo. Estas dos posiciones han estado en discusión con el objeto de superponerse alguna de estas dos posturas analíticas. Sin embargo, en la práctica estas dos orientaciones conviven en un ejercicio concreto. Pareciera que hay un predominio del discurso técnico, económico o gerencialista, dado a través de las diversas argumentaciones y bibliografía disponible. Sin embargo, siguiendo esta lógica y con la idea aludida en el texto, el investigador Arellano Gault<sup>82</sup>, asume que la NGP es un fenómeno social, es una construcción que parte de supuestos epistemológicos y que debe su existencia a una serie de procesos y condiciones sociales. Es además una construcción política, en virtud de que su diseño e implementación en la práctica ha estado sujeto a los vaivenes en instituciones como los congresos, parlamentos y las distintas oficinas, organismos y agencias del ejecutivo en diferentes contextos y países.

Una de las definiciones más completas de la gestión pública que resume tendencias y enfoques del área académica y de su práctica, es la que sugiere Barry Bozeman<sup>83</sup>, en una de los múltiples foros celebrados en los Estados Unidos de Norteamérica para discutir la naturaleza de la gestión pública. Para este autor la gestión pública “supone un focus sobre una estrategia (más que sobre un proceso gerencial) sobre relaciones interorganizacionales (más que sobre relaciones intraorganizacionales), y sobre la intersección de la gerencia y la política pública”.

El carácter estratégico de la gerencia pública se refleja porque se ubica fundamentalmente en el nivel de la dirección de las organizaciones públicas, en el ámbito de los gerentes públicos, la justificación del movimiento gerencial entre otros aspectos es que los nuevos fenómenos de

---

<sup>82</sup> V. Arellano Gault, D., Et. al, “¿Sólo Innovación Gerencial? La Nueva Gestión Pública, Cuasi-mercados y esquemas principal-agente”, en Uvalle Berrones, R. (coordinador), *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. Toluca, México, 2005, pp. 90-91.

<sup>83</sup> V. Bozeman, B., *Public Management. The state of Art*, Jossey-Bass, California, 1993, p. xiii.

cambio y complejidad que inciden a las organizaciones públicas han estimado que éstas deban ser dirigidas con una nueva visión de liderazgo y con una nueva actitud, el factor estratégico en el universo de la gerencia pública denota un sentido práctico orientado a la acción<sup>84</sup>, es decir, “hacia al saber ser y hacer”<sup>85</sup>, y en particular a la acción de los gerentes públicos, y por lo tanto al mejoramiento de las habilidades y actitudes de los gerentes públicos.

Los gerentes públicos son las piezas más importantes del cambio, son los responsables del desempeño del gobierno, responden a los asuntos de la administración pública, los nuevos retos del entorno implican la formación de nuevas capacidades y habilidades cognitivas y sociales. Pero el medio ambiente de la gestión pública es una convergencia de éste con el contexto político. La gestión actúa en el marco institucional de las políticas y en ocasiones es orientada por las decisiones de gobierno y de la sociedad civil, la gestión esta activa como en un rol político e influye activamente en las políticas gubernamentales y públicas porque participa en su formulación e implementación. En el medio ambiente donde la gestión pública interactúa con la política y la economía, la autoridad política también juega un rol importante en el gobierno, como el de legitimar al Estado.

La autoridad política incluye elementos simbólicos y psicológicos de la gobernabilidad y de la cultura política, los aspectos oficiales incluyendo las directrices políticas, los estatutos, las regulaciones. Además, la autoridad política define la tradición histórica, establece los límites del ejercicio de autoridad en el ejercicio del poder compartido de la nación.

En esta lógica la gestión pública está presente en el espacio público, pretende usar la parte que tiene delegada para legitimar y definir la misión y los objetivos pertinentes, considerando que no debe ser poder monopólico o coercitivo, sino en formas más próximas a la sociedad, como la “responsabilidad pública” (accountability) que será una posición teórica en la presente investigación.

De acuerdo con esta visión, Uvalle Berrones define a la gerencia o gestión en el ámbito del sector público, señalando que constituye una gerencia “que se inserta en los procesos de

---

<sup>84</sup> V. Denhardt, Robert. *Public Administration. An Action orientation*, Brooks-Cole Publishing Company, Belmont California, 1991.

<sup>85</sup> V. Allison, Graham. “Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike Unimportant Aspects”, en: Perry, James y Kraemer, Kenneth (comp.), *Public Management: Public and Private Perspectives*, Mayfield Publications, Palo Alto Ca. 1983, p. 75.

gobierno y en el destino de la sociedad abierta. Sus referentes básicos son la gobernabilidad, la democracia política, la descentralización, la participación ciudadana y su responsabilidad en los asuntos gubernamentales y públicos”<sup>86</sup>.

Se han considerado los conceptos y definiciones de gestión pública y nueva gestión pública considerando que esta última es producto de un nuevo contexto del espacio de lo público y en el caso de la región se asocia con la reforma del Estado. Para muchos autores es indistinta la precisión de cada caso. Nosotros apreciamos cada definición de forma literal según cada autor.

## **Causas que impulsaron el Enfoque de la Nueva Gestión Pública**

Es pertinente remontarnos a la historia de forma concisa, con la finalidad de revisar el tema de la evolución del modelo de intervención del Estado social e industrial en Latinoamérica, como un factor que motivo la fuerte inclinación al estudio de la NGP. El Estado social e industrial, se implanta con generalidad a partir de la segunda guerra mundial ayudado principalmente por el triunfo de los partidos socialistas y por el cambio teórico del pensamiento económico derivado de la aportación Keynesiana.

A partir de lo anterior, la acción gubernamental se expandió; de tal forma, que el principal reto como lo señala Enrique Cabrero Mendoza<sup>87</sup>, era de orden y dimensiones cuantitativas: “Es decir, lograr sostener y ampliar la cobertura de los servicios básicos. Fueron muchos los beneficios para la sociedad aportados por el Estado de Bienestar y los cambios fueron importantes. Hasta este modelo, la Administración Pública tradicional, seguía manteniendo la capacidad de interpretar, entender, prescribir y diagnosticar las acciones de carácter público. Las estructuras gubernamentales se proyectaron en voluminosos aparatos de grandes dimensiones para generar una producción masiva de servicios”.

Los preceptos de índole legal, los procedimientos bajo una óptica de eficiencia administrativa y la teoría de la Burocracia influenciada por Max Weber, eran los elementos de dirección en la disciplina de la administración pública que prevalecieron en esa época. En la décadas de los

---

<sup>86</sup> V. Uvalle Berrones, R., *Nuevos derroteros de la vida estatal*. IAPEM, Toluca, Edo. de México, 1994.

<sup>87</sup> V. Cabrero Mendoza, E., “Estudio Introductorio”, en Bozeman, Barry. *La Gestión Pública su situación actual*, op.cit., p. 19.

años setentas y ochentas a raíz de las crisis económicas, el Estado de bienestar se cuestiona. El grado tan alto en la complejidad para satisfacer la gran demanda de servicios de la población, propició como respuesta por parte del Estado bajo un esquema protector, la necesidad de disminuir en tamaño para afrontar las demandas sociales.

Se consolidaban las estructuras del sector público y aparecieron otras nuevas; la respuesta a través de una dinámica gubernamental se hizo cada vez más difusa. La crisis económica mundial comenzó a cuestionar las posibilidades de conseguir altos niveles de crecimiento económico, sin tensiones inflacionistas, relacionadas con el desarrollo del Estado de Bienestar. En el contexto internacional se debatieron algunas políticas reguladoras del ciclo, en especial la protección social, y en general la intervención del Estado en la economía con fuertes implicaciones regionales.

El monopolio estatal se fragmentó, la acción gubernamental se diversificó en varias lógicas, un ejemplo de ello fue la aparición en Estados Unidos de la Escuela de Políticas Públicas, uno de sus principales precursores fue Harold L. Lasswell<sup>88</sup>. Este nuevo campo de estudio se consolidó como una alternativa más para entender el análisis de la acción pública que la administración tradicional era incapaz de explicar.

El modelo de Estado impulsado por los países desarrollados en la posguerra, propulsor de una era de prosperidad sin precedentes en el capitalismo, entro en crisis hacia finales de la década de setentas y principios de los ochentas.

En un primer momento, la respuesta a la crisis fue la corriente neoliberal-conservadora. Dada la imperiosa necesidad de reformar el Estado, restablecer su equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos de los países en crisis, se adoptaron medidas simplistas, se propuso la reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado. De esta propuesta, después de algún tiempo se comprobó que la solución desde el punto de vista político y económico no tenía sentido y dificultaba la capacidad de respuesta gubernamental, fueron muchas las externalidades negativas de estas medidas, la principal: Pobreza extrema en

---

<sup>88</sup> En el año de 1951 se publica el ensayo de "The Policy Orientación" de Harold Lasswell, texto fundamental de la corriente de pensamiento de políticas públicas, V. Aguilar Villanueva, Luis F. *El Estudio de las Políticas Públicas*. Colección Antologías de Política Pública, Primera antología, tercera edición, Miguel Ángel Porrúa, 2007.

América Latina. De tal suerte que la solución no estaría en el desmantelamiento del aparato estatal, sino en su reconstrucción<sup>89</sup>.

La construcción de un nuevo tipo de Estado es también el gran reto para la América Latina y concretamente para México, porque más allá de un contexto global de reformas, se presentan y acentúan importantes peculiaridades Latinoamericanas. Prevalecen lo que tiene que ver con la situación inicial de crisis del Estado, cuya gravedad era mucho mayor que la que existía y existe en el mundo desarrollado, aparte de la crisis fiscal y del agotamiento del modelo de desarrollo económico, existe el problema que la deuda externa se hizo un fantasma crónico en las regiones latinoamericanas.

En los años ochentas en estas naciones, incluido México por supuesto, se hizo patente y prevaleció el estancamiento y desde luego altas tasas de inflación, inclinando la tendencia a una conformación de un Estado más modesto, argumentos que sostuvieron y divulgaron los organismos internacionales.

Es pertinente recordar las consideraciones de Osborne y Gaebler<sup>90</sup>, en función al reporte del desempeño nacional en Estados Unidos. En primer lugar el problema de eficiencia se deriva por la escasez de recursos del Estado para afrontar las demandas públicas, esto sustentó en su momento y justificó plenamente la incorporación de criterios de maximización y optimización de los recursos que se integraron a las dependencias y agencias gubernamentales.

El aspecto de eficacia, olvidado por cierto en muchos casos por la administración pública tradicional, obedece a la falta de capacidad del gobierno para lograr metas y objetivos gubernamentales y especialmente para resolver problemas públicos, las razones pueden ser de diversa índole, desde una perspectiva orgánica representada por los espacios de poder y coaliciones interorganizacionales con intereses muy particulares, hasta la ausencia de criterios y políticas en la medición de los resultados de la gestión.

El desarrollo y divulgación del paradigma gerencial, desde la apreciación de Osborne y Gaebler, o de otros autores como Michael Barzelay, ha significado el cuestionamiento acerca del desempeño gubernamental, de la capacidad de vigencia y eficacia del modelo burocrático

---

<sup>89</sup> Kliksberg, Bernardo. *El rediseño del Estado una perspectiva Internacional*. INAP. México, 1994, p. 70.

<sup>90</sup> Osborne, David y Gaebler, Ted. *La reinención del Gobierno*. Paidós, Barcelona, 1994.

Weberiano, sentando las bases argumentativas para iniciar con un nuevo paradigma global y su transición desde su clásica propuesta. Este escenario ha sido inevitable, en el ámbito académico y de los practicantes de la administración pública, abriendo camino a la modernización de la administración pública.

En esta lógica, la nueva gestión pública se proyecta como un sistema de operación que se ha integrado con tecnologías del sector privado, adaptándolas a las nuevas condiciones del sector público para responder a un nuevo contexto de gobiernos abiertos, más descentralizados, con mayor horizontalidad y con menor control jerárquico, requiriendo mecanismos de gestión más eficaces, instrumentos innovadores de participación social y mayor rendición de cuentas<sup>91</sup>, o responsabilización como traduce el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: CLAD.

Por su parte, María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez<sup>92</sup>, señalan que la NGP, es heredera de los desarrollos de la escuela de políticas públicas y la teoría de la organización, y que ha estado marcada por tres momentos de transición conceptual que nos permiten observar la intención clara de responder emergentemente a través de modelos y prácticas, a las causas y problemáticas institucionales que dieron origen a estos campos disciplinarios objeto de estudio: Del gobierno a la gobernanza, de la administración pública a la NGP y del recorte o la retracción del sector público a la capacidad de gobierno.

La primera transición, de acuerdo con estos autores, el gobierno era el actor central de las sociedades, un Estado Fuerte era su característica. En los últimos años se advirtió que el gobierno no era el único actor, aparece la sociedad civil y el sector privado, lo público deja de apreciarse como un sinónimo gubernamental y se adopta el término “Gobernanza” donde se inicia un proceso complicado de selección de los objetivos sociales e interacción compleja entre el Estado y la sociedad.

---

<sup>91</sup> V. Moyado Estrada, F., “Gobiernos de Calidad: Ideas y Propuestas desde la Nueva Gestión Pública”, en Revista *Buen Gobierno*, No. 1, Semestre primero de 2006, p.139.

<sup>92</sup> V. Pardo, María del Carmen y Velasco Sánchez, Ernesto (Coordinadores), *La Gerencia Pública en América del Norte: Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, op.cit., referencia 3, pp. 17 – 21.

A decir de Dan Guttman<sup>93</sup>, la gobernanza es una reforma que aprende de la experiencia, es un esfuerzo de las élites dirigido a la reconstrucción social nacional y mundial, los objetivos de la reforma son las burocracias estatales aparentemente ineficientes y corruptas, el proceso integra a instituciones no estatales para generar contrapeso a las burocracias estatales. La perspectiva histórica de la gobernanza es limitada, a decir de este autor, el mito de su creación se establece hace poco más de un cuarto de siglo, durante la era de Reagan/ Thatcher, con fuerte influencia de la teoría de la elección pública y del institucionalismo económico, propiciado a partir de las fallas del Estado benefactor. El argumento esencial muestra en esta historia un gran Gobierno inmovilizado, que necesita la ayuda de la sociedad civil y del mercado<sup>94</sup>.

La segunda transición que la conciben como intermedia, se da a partir de la llamada administración tradicional basada en normas, procedimientos y el modelo burocrático a la llamada configuración de la NGP, que busca flexibilizar el trabajo con base en modelos posburocráticos de organización, intenta remontar la visión legalista y estrictamente instrumentalista de las organizaciones de gobierno.

La tercera transición conceptual, conforme a estos autores, trata de superar el debate del “Estado Mínimo” y remontar al consenso de Washington, acuerdo que se derivó de las crisis fiscales de las décadas de los años setentas y ochentas en los países desarrollados y en vías de desarrollo, tratado que proponía un redimensionamiento de los gobiernos, al ir configurando ajustes estructurales a la economía reduciendo y controlando el gasto público: Privatización, desregulación y retracción gubernamental fueron sustentadas por bases económicas, el modelo presentó limitaciones y generó expectativas aún no cumplidas.

No hay duda que las instituciones públicas en Latinoamérica fueron ineficientes y con prácticas plasmadas en excesos, concretamente corrupción, por tal motivo fueron terreno fértil para implantar el neoliberalismo, con ello se afectó la consolidación de la esfera pública. Como

---

<sup>93</sup> V. Guttman, Dan. “Del gobierno a la gobernanza: La nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características”, en Revista *Gestión y Política Pública*, CIDE, Vol. XIII, Núm. 1, México, Primer semestre de 2004.

<sup>94</sup> Con el propósito de profundizar en el tema, es interesante observar el desarrollo del concepto de Gobernanza que propuso años posteriores el PNUD, se refiere a “Reexaminar la idea convencional de que la Gobernanza es un campo exclusivo del Gobierno” y “fomentar la reformulación emergente que sugiere que la Gobernanza incluye a todos los organismos del Estado, la sociedad civil y el sector privado”. V. Conferencia Mundial sobre Gobernanza: Del Gobierno a la Gobernanza: Hacia el siglo XXI, 1999.

respuesta, el sector privado emprendió una serie de transformaciones estructurales en las empresas al reducir las en tamaño, más planas y con una orientación a las necesidades del consumidor.

A decir de Anthony Giddens<sup>95</sup>, las limitaciones del estado burocrático se hicieron evidentes, sin embargo el autor sostiene que el hecho de estar conscientes de esta evolución no implica afirmar que el poder público deba adoptar un papel abreviado, “La reforma del Estado puede dotar al gobierno de mayor influencia (y no menos que antes). Existe una diferencia entre un Estado grande, medido por su número de funcionarios o el tamaño de su presupuesto, y un Estado Fuerte”. El autor advierte que es “pura fantasía, suponer que puede reducirse la imposición a un mínimo y, a la vez, mantener el orden social o crear prosperidad económica. Se requiere ajustar el poder gubernamental y estatal a las exigencias de la era del conocimiento global”.

En fechas posteriores se replanteó la tesis original y se reconsideró que el tamaño del Estado no era el objetivo esencial, se ratifica que el gobierno desarrolla encomiendas y funciones fundamentales para los países en desarrollo, se replantea la reflexión con rumbo a la calidad, es decir, el imperativo no era la cantidad y tamaño del gobierno, sino la calidad y la responsabilidad de sus acciones ante la sociedad.

El peso conferido a la crisis de legitimidad de los gobiernos de la región, han provocado la movilización y crítica de los ciudadanos quienes proclaman la necesidad de atenuar los costos negativos de su acción. La relación gobierno ciudadano se perfila al campo de la tensión y el rompimiento de las lealtades políticas se hace presente. La desconfianza hacia el gobierno va en aumento y se proclama reformar su *modus operandi*<sup>96</sup>.

Actualmente el desencanto ciudadano va en aumento, debido a la acción no siempre alentadora de los gobiernos y a su poca eficacia. Décadas de protagonismo gubernamental han dado lugar a la crisis de legitimidad que se manifestó desde hace algunas décadas en descrédito hacia los gobiernos, pero aun en desconfianza en las instituciones administrativas y políticas de los Estados. El reto básico de la nueva gestión pública y sus propuestas, es que se contribuya a que el diseño y aplicación de políticas de gobierno sea eficaz y transparente, se

---

<sup>95</sup> V. Giddens, Anthony. *La tercera vía y sus críticos*. Taurus. México, 2001, pp. 67- 68.

<sup>96</sup> V. Uvalle Berrones, R., “El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea”, en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, Abril de 1998.

contribuya a cambiar la cultura organizacional y del servidor público hacia valorar más los resultados de sus acciones gubernamentales.

Por tal motivo, y ante el escenario descrito, la tendencia cambió de rumbo: Se orienta a construir nuevas capacidades en distintos ámbitos del saber y en aprovechamiento de recursos (recursos humanos, recursos financieros, infraestructura, normatividad, sistemas y tecnologías de información y comunicaciones), mismas que se utilizan para confirmar que los gobiernos cumplan con su cometido y responsabilidades de manera eficiente, eficaz, con calidad y sustentabilidad<sup>97</sup>.

Pero ello implica simultáneamente promover el proceso de transformación del capital humano. En esta lógica, el conocimiento aparece como una variable fundamental, bajo el esquema de la globalización actual, los mercados financieros tienen más autonomía que en los años donde prevalecía la supremacía de la fabricación industrial, el conocimiento está menos subordinado a la producción, por tal motivo representa el detonante de la productividad. La encomienda del Estado es adelantarse estratégicamente y construir la “base del conocimiento” que facilite el potencial de la economía de la información, para lo cual la educación debe ser redefinida como estrategia de Estado, para orientarse a desarrollar las capacidades de los individuos y que sean capaces de utilizar estas facultades a lo largo de su vida<sup>98</sup>.

Con las nuevas propuestas de gestión pública, el reto implica desarrollar una nueva cultura personal e institucional y construir capacidades cognitivas y afectivas para ir consolidando argumentos y conceptos teóricos innovadores como por ejemplo, el conocimiento y la habilidad en el ejercicio empírico de la dirección estratégica en el sector público, de la administración sin autoridad directa, el diseño de una misión que destaque el rumbo organizacional en función del bienestar colectivo, identificar a los clientes. Asimismo, generar destrezas, habilidades y valores para crear incentivos, propiciando una nueva cultura organizativa y de calidad en los servicios, crear un clima de innovación constante, rediseñar el trabajo, fomentar el trabajo permanente en equipos y crear sistemas de información

---

<sup>97</sup> V. Grindle M.S y Hilderbrandt, M.E., “Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done”, en *Grindle M.S, Getting Good Government: Capacity Building n the Public Sector*, Harvard University Press, Harvard, Mass, 1997, citado por Pardo María del Carmen y Velasco Sánchez, E, (coordinadores). *La Gerencia Pública en América del Norte...* op.cit., referencia 3, pp. 21-22.

<sup>98</sup> V. Giddens, Anthony. *La Tercera vía y sus críticos*, op. cit., pp. 82-83.

oportunos que retroalimenten a la nueva cultura de evaluación de resultados de la gestión pública<sup>99</sup>.

Es claro que las causas que impulsaron al estudio y reflexión de la gestión pública y de la nueva gestión pública le han conferido un carácter funcional e instrumental para erigirse como factor de cambio en la región. Si quisiéramos comprender las causas y justificaciones que nos llevan a reflexionar el porqué estamos estudiando un nuevo fenómeno disciplinar, sería muy prolongada su disertación. Por tal motivo el esfuerzo se orienta por parte de los teóricos y practicantes de la gestión pública en contribuir a lograr que el nuevo modelo se implemente en el contexto latinoamericano y funcione en los escenarios descritos en párrafos anteriores, la clave estratégica para su adaptación serían las personas. Lograr una transformación en el comportamiento gerencial desde su estructura cognitiva para razonar las decisiones públicas. El conocimiento es la clave para transformar los sistemas humanos en la administración y construir una nueva cultura de gestión pública, las causas que propicien el estudio y reflexión de la nueva gestión pública pueden ser muchas, las soluciones son pocas e integrales para lograr una modernización con capacidad adaptativa institucional y humana con una visión global del fenómeno administrativo en la región.

## **Hacia la Transformación de la Administración Pública en América Latina**

En el documento histórico *La Transformación de la Gestión Pública. Las Reformas en los países de la OCDE*<sup>100</sup>, derivado del estudio de la crisis del modelo tradicional de administración pública en los países miembros de esta organización, el texto presenta una reflexión que parte del recuento de las fisuras del modelo tradicional—dominantemente centralizado y reglamentista—para proponer mecanismos y encontrar soluciones. La falta de capacidad de los poderes públicos para llevar a cabo sus fines, ubican como el origen del problema de gobernabilidad en el estilo de ejercer un poder omnipresente con una falta crónica de legitimidad en el espacio público que dificultan la eficacia de las políticas públicas y el crecimiento económico.

---

<sup>99</sup> Para mayor profundidad en el tema V. Ruiz Iglesias, Magalys. *La formación en competencias*. Facultad de Filosofía y Letras, UANL, 2007.

<sup>100</sup> V. *La Transformación de la Gestión Pública. Las reformas en los países de la OCDE*, op.cit., 1997.

En el informe del comité de gestión pública, que presenta el documento, se hace referencia a una inaplazable reforma de las instituciones, en el texto se señala lo siguiente: “Para poder afrontar adecuadamente este reto es preciso transformar radicalmente las estructuras y los procesos de gestión de las actuaciones del poder público. En el terreno de la gestión pública ha aparecido un nuevo modelo, dirigido a fomentar una cultura centrada en la mejora de los resultados en un sector público menos centralizado”. Este modelo se caracteriza por los siguientes rasgos:

A.- Una orientación más marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, de eficacia y de calidad del servicio;

B.- La sustitución de formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas por un contexto de gestión descentralizado, en el que las decisiones referentes a la asignación de recursos y a la prestación de servicios se adopten más cerca de su campo de aplicación, y en donde los clientes y otros grupos interesados puedan dar a conocer sus reacciones;

C.- La posibilidad de explorar soluciones diferentes de la prestación directa de servicios y de una reglamentación directa por el Estado, susceptibles de conducir a resultados más eficaces;

D.- Una búsqueda de eficiencia en los servicios prestados directamente por el sector público, gracias a la fijación de unos objetivos de productividad y a la creación de un clima de competitividad en el interior del sector público y entre las organizaciones que lo integran;

E.- El reforzamiento de las capacidades estratégicas de los órganos del Estado que forman parte de la administración central y que asumen la responsabilidad en el ámbito del diseño y aplicación de políticas públicas, de manera que conduzcan a la evolución del Estado y que permita adaptarse de manera automática, flexible y económica a los cambios externos y responder a intereses diversos<sup>101</sup>.

Asimismo, es oportuno subrayar las propuestas a los países menos desarrollados por conducto de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y el Consenso de Washington, estas instancias y acuerdos trataron de ser influyentes, sus

---

<sup>101</sup> El Informe destaca las estrategias y ejes del cambio para propiciar que las reformas se orienten a mejorar los resultados del sector público y a transformar a la gestión pública. V. *La Transformación de la Gestión Pública. Las Reformas en los países de la OCDE*, op.cit., 1997, pp. 35-38.

resoluciones fueron incluidas en el discurso dominante, se orientaron en dos aspectos: restricciones aplicadas al sector público por la crisis fiscal y la ilegitimidad del Estado social, el mismo consenso da cuenta de ello<sup>102</sup>.

La gestión pública forma parte de una nueva administración pública, pero se debe precisar, que se advierte la corriente que impulsó a la Nueva Gestión Pública a través de estudios y recomendaciones de diversa naturaleza, en especial a los países Latinoamericanos. El consenso de la OCDE se orienta a la revaloración de los métodos administrativos de la llamada Nueva Gerencia Pública, a través de la divulgación de los estudios de su comisión PUMA<sup>103</sup>, en nuestro medio se llamó consenso de Santiago en 1998.

El CLAD<sup>104</sup>, sostiene que la reforma gerencial en los Estados de América Latina, tiene el propósito de reconstruir la capacidad de conducción social con más responsabilidad en la ejecución de tareas frente a la sociedad. Haciendo patente la necesidad para mejorar el desempeño gubernamental, ésta condición, es una tarea fundamental en la reconstrucción del Estado en la región.

Esta reflexión del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), contextualiza de mejor forma a la región Latinoamericana y viene a complementar los pronunciamientos de los organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

La administración pública, como se había comentado antes, se orientó bajo la influencia de los organismos internacionales a la disciplina y el reordenamiento administrativo de los gobiernos, especialmente en el ajuste financiero, la estabilización macroeconómica, el equilibrio ingreso-

---

<sup>102</sup> En el consenso de Washington en 1990, se establecieron 10 instrumentos de política económica, el consenso OCDE (Santiago en 1998) se trató de un par de consensos que incluyeron la responsabilidad financiera y la eficiencia económica pública, y los nuevos modos administrativos, de cara a los problemas institucionales y sociales que enfrenta la consolidación de la democracia en Latinoamérica, la Gobernanza fue un término usado a partir de estos acuerdos. Véase a Aguilar Villanueva, Luis. *Gobernanza y gestión pública*, op.cit., referencia 62, p. 49.

<sup>103</sup> PUMA son las siglas del "Public Management Committee de la OCDE, que tiene a su cargo los asuntos relacionados con la administración pública de los países miembros de la organización.

<sup>104</sup> El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), elabora el documento "*Una Nueva Gestión Pública para América Latina*" en 1998, la reforma tiene propuestas a partir del cuestionamiento de la "Forma burocrática" de la administración pública tradicional, así mismo establece las bases conceptuales de la reforma planteada.

gasto y en la utilización de formas de control interno para fomentar el desempeño gubernamental.

Los contenidos discursivos de los organismos internacionales con una fuerte orientación neoliberal prevalecieron y se advierten bases de la teoría neoclásica, específicamente el neoinstitucionalismo económico de los años ochentas, donde se impulsaron las reformas administrativas en el contexto internacional.

Se empieza a escribir un nuevo capítulo en el contexto de América Latina. Los principales argumentos neogerencialistas públicos se orientan a destacar las fallas del Estado, la falta de identidad de la disciplina y la inconformidad ciudadana<sup>105</sup>.

Los analistas del Estado keynesiano benefactor<sup>106</sup>, aseguran que el modelo entró en crisis desde hace algunas décadas, en el caso particular de México se agudiza la crítica desde los años ochenta, derivado del ajuste a la estructura económica llevada a cabo. La desincorporación de gran parte de la sector paraestatal se llevo a cabo en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, los programas de privatización representaron una respuesta coyuntural en su oportunidad a la solución del tamaño de gobierno, con el tiempo evolucionamos para incorporar algunas propuestas gerenciales.

La segunda generación de reformas gerenciales anunciaba su arribo al escenario de la región Latinoamericana, particularmente a nuestro país. Abriendo un debate y una reflexión en todos los ámbitos de la práctica administrativa del sector público, pero especialmente en los distintos círculos académicos y de investigación social.

La reflexión acerca de la transformación y modernización del Estado se encamina siempre a un supuesto esencial, para lograr con éxito la modernización del Estado, éste necesita crear una administración y una gestión pública fuerte y con capacidad de adaptación al cambio, para enfrentar las nuevas responsabilidades y desafíos del mundo globalizado. La nueva gestión

---

<sup>105</sup> V. Aguilar Villanueva, Luís, *Gobernanza y gestión pública*, op.cit., referencia 62, p. 50.

<sup>106</sup> En 1936, John Maynard Keynes, escribió su obra: *Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero*, en su publicación sostiene que el Estado tiene la obligación de intervenir en la economía generando trabajo para los desempleados, propone un sector público más activo, está teoría influyó en la configuración del Estado de Bienestar o Estado asistencial que garantiza estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, vivienda y educación como un derecho público.

pública tiene retos muy importantes como: Generar gobernabilidad, coadyuvar con la consolidación de la democracia, la consecución de las metas de desarrollo económico y social.

Además de estas implicaciones y retos de la NGP, surge una nueva visión de política internacional que alienta la interacción de entre los distintos sectores de las sociedades nacionales en función de sus múltiples intereses en el marco de un mundo cada día más globalizado, dejando atrás las tradicionales prácticas hegemónicas y verticales que tenían que ver con elementos del poder y seguridad, las relaciones internacionales no son manejadas por Estados soberanos, se ha revolucionado el sistema de múltiples agentes nacionales y transnacionales con intereses más complejos en cada sociedad. La agenda internacional es más compleja y diversificada, es menos jerarquizada que antes y se incorporan nuevos temas manejados por nuevos actores que ponen en juego recursos de poder no tradicional para su propio interés<sup>107</sup>.

En este contexto la reflexión acerca de las transformaciones en las administraciones públicas de los países de la región y considerando el escenario internacional, no solo es pertinente, debiéramos estar inmersos en el proceso de transformación todos los involucrados, además en este momento se plantean a los gobiernos, a la misma administración pública y a la nueva gestión pública mayores desafíos. En lo específico la NGP tiene retos concretos de adaptarse en forma inteligente y gradual al cambio inminente en escenarios locales, regionales, nacionales e internacionales. Esos cambios deberían estar sustentados en la información, en la tecnología, en el conocimiento y el desarrollo de nuevas habilidades sociales.

La NGP en esta lógica y como acción de gobierno deberá profundizar en los acontecimientos mundiales, es decir monitorear las agendas de los organismos internacionales de toda índole, los contenidos curriculares en el ámbito académico internacional y detectar tendencias, formular e implantar políticas encaminadas a maximizar la articulación externa del país y de sus diversos sectores de su sociedad.

Son suficientes los motivos para reflexionar acerca del cambio en las capacidades del Estado y de la administración pública, el vínculo permanente entre las instituciones gubernamentales con las necesidades de la población estará precedido por la NGP a fin de favorecer la

---

<sup>107</sup> V. Tomassini, L., *Teoría y práctica de la política internacional*. Universidad Católica de Chile, Chile, 1989, p. 11.

governabilidad y consolidar la democracia en la región, particularmente en nuestro país. Mejorar el desempeño del gobierno, la profesionalización del servicio público y el buen manejo de la economía es una función que se inserta demasiado tarde en la agenda institucional en México, los retos mayúsculos serán lograr la legitimidad y democratización de las instituciones administrativas y políticas, impulsando al mismo tiempo, la eficiencia (la relación que existe entre los bienes o servicios producidos, *outputs*, y los factores producidos utilizados, *inputs*, para obtenerlos) y eficacia (es la medida en que tal unidad alcanza los objetivos para los que ha sido creada o que la misma se ha fijado)<sup>108</sup>.

Otros retos de la NGP sujetos a la reflexión actual que motiva a la transformación y modernización de la administración pública es mejorar sustancialmente la equidad y la transparencia en el uso de los recursos públicos, particularmente estudiar a fondo en todos los ámbitos tanto académicos e institucionales, el fenómeno de rendición de cuentas a través de la responsabilidad (*accountability*) de la acción gubernamental, con la firme intención de lograr gobernabilidad social y política en los tres órdenes de gobierno.

Estimamos con base en la reflexión acerca de la evolución de la administración pública, que ésta ha tenido diferentes derroteros a través de su historia y de acuerdo a los momentos históricos, se daba la pauta para desarrollar determinados instrumentos y comportamientos institucionales. Es más convincente y sensato pensar en una perspectiva nueva que llame al conocimiento y habilidades generadoras de una nueva visión de Estado. La etapa histórica actual no da cabida a sistemas cerrados de gestión, supone conceptualizar de manera diferente a la administración tradicional o “progresiva”.

## **Consideraciones Finales del Capítulo**

Las transformaciones sociales en América Latina han representado grandes desafíos a los gobiernos y a sus administraciones públicas, después de enormes dificultades económicas y políticas que aún prevalecen en muchos países de la región, la reforma del Estado parece una buena intención que no se ha materializado. Observamos una tendencia relativamente sostenida hacia el fortalecimiento de las democracias, con fuertes percepciones sociales que ponen en duda su utilidad práctica.

---

<sup>108</sup> V. López, Enrique. *Técnicas de control de ejecución en la dirección estratégica de la administración pública*. INAP-MAP, Madrid, 1988, pp. 136-141.

La urgencia para transformar nuestras democracias representativas y formales (en crisis) a democracias participativas e integradoras del pluralismo social, representa un desafío mayúsculo que enfrentan los sistemas políticos de los países Latinoamericanos, incluido por supuesto México. La transición a la democracia como forma de vida republicana y con pleno respeto de los valores comunitarios, es similar a la que enfrenta la construcción de la ciudadanía, sigue siendo un proyecto moderno que debemos reactivar.

En este marco obligado de diagnóstico del contexto político y social de la región, el papel que juegan los distintos actores del sistema social, político y económico será determinante. Es aquí donde observamos a las instituciones administrativas, con una perspectiva más compleja ante procesos de gobierno sometidos a presiones y críticas sociales.

Remitirnos a la historia fue oportuno, nos permitió una retroalimentación a través del tiempo para reencontrarnos con las interrogantes que determinaron la lógica que representan las nuevas pautas de acción gubernamental y comprender con ello, la evolución de la administración pública en distintos contextos, esencialmente el que propició el desarrollo de la nueva gestión pública.

Con las obras y propuestas de Bonnin y Von Stein, la ciencia de la administración da sus primeros pasos para su construcción teórica, desde Alemania, Francia y los Estados Unidos en los siglos XIX y XX. Diversos pensadores aportan sus reflexiones y consolidan los principios sistemáticos de la administración científica. El estudio del derecho, la economía y la ciencia política añaden sus propias perspectivas disciplinarias donde la ciencia de la administración busca aún en nuestros días su propia identidad.

Como comprobamos en este capítulo, a partir de la visión progresista norteamericana, dio inicio la evolución de la administración pública en ese contexto, influenciada durante su desarrollo por el paradigma dominante en la administración: el eficientísimo y por el modelo racional instrumental en el proceso de toma de decisiones gubernamentales, basado fundamentalmente en la pauta de la norma y el procedimiento. Los distintos momentos históricos enmarcados por las necesidades institucionales, fueron configurando las nuevas corrientes de estudio del fenómeno administrativo con sus propias características, hasta llegar a los modelos emergentes actuales, con alto contenido gerencialista y de análisis económico,

en un nuevo escenario social. La transición de la economía industrial a la economía creativa imprime un nuevo valor al capital humano dentro de las organizaciones modernas.

No es suficiente el objeto de estudio tradicional que limitaba a la ciencia de la administración en las últimas décadas. En nuestros días el objeto de estudio se amplía a nuevas corrientes de reflexión y análisis como las políticas públicas y la nueva gestión pública, asimismo al estudio de la gobernanza. Con estas aportaciones teóricas se ha enriquecido el campo de estudio de la disciplina de la administración pública.

Desde la búsqueda del mejor diseño burocrático hasta el enfoque que promueva la desburocratización y la reforma del Estado en una nueva reconfiguración del espacio público, donde impera la tendencia a recuperar el humanismo dentro de la organización, observamos innovadoras prácticas e instrumentos gerenciales con visión estratégica. Las nuevas corrientes de estudio replantean los métodos tradicionales. Los fundamentos teóricos provenientes de la economía y la sociología (gerencialismo), proyectan una base metodológica más amplia que se orienta a la acción y que se concibe como un proceso continuo de ajuste. Asimismo con la ayuda de las tecnologías informativas y de comunicación abrevian y compactan un gran número de datos para su análisis, revolucionando continuamente su campo de acción.

Hemos intentado deducir en este capítulo, que la nueva gestión pública, no es producto de novedades de última generación de organismos internacionales o de posturas de gobernantes emblemáticos en contexto anglo-americanos. Se han promovido continuamente estas prácticas por los organismos internacionales, a partir de estudios comparados y de casos en distintas regiones del contexto internacional muy focalizadas. Además la contribución de Institutos especializados en administración pública y Universidades con prestigio en los Estados Unidos de Norteamérica es patente, han colaborado a través de una vinculación muy estrecha con la administración pública, junto con estudiosos del tema en investigaciones, revisiones, diagnósticos de toda índole como lo demuestra la bibliografía reunida.

Es menester decir que en nuestra región, aun en nuestros días ésta vinculación o comunión, entre la administración pública y las universidades, está muy lejana y siempre llena de limitaciones, complejidades y desconfianzas mutuas.

Las causas que originaron los modelos emergentes nos dan las pautas para reflexionar acerca del nuevo rol de la administración pública orientado a responder y explicar las decisiones

gubernamentales a la sociedad. Especialmente en el desarrollo institucional, que es donde ha encontrado su aceptación gradual la NGP, nos lleva a refrendar el compromiso de asegurar la legitimidad política con base en la calidad del servicio, pero principalmente privilegiar la calidad de los resultados.

Estimamos importante plantear, con base en el análisis bibliográfico realizado en este estudio, una consideración fundamental: la trascendencia del conocimiento de nuevas prácticas provenientes de la NGP será un factor de cambio en las capacidades de la administración pública como práctica y como disciplina. Al repensar en la noción de la accountability (responsabilidad de la administración a través de la lógica de la evaluación de los resultados) como elemento indexado en la nueva conceptualización de la NGP, se inicia una nueva configuración de las bases de reflexión para transformar a la administración pública tradicional en la región.

Esta condición supone el nuevo propósito de una esfera pública orientada a prácticas innovadoras, participativas, incluyentes y racionales que implican no sólo un nuevo concepto y conocimiento de sistemas orientados a medir resultados, sino una nueva forma de aprendizaje en temas de la nueva gestión pública en el marco de la reforma del Estado. Esta transformación se orienta a la modernización de la administración pública como la principal dimensión operativa del gobierno nacional y regional, especialmente el tema relacionado con el diseño de la estructura de las organizaciones públicas enfocadas y dirigidas a resultados, adquiere una nueva dimensión de importancia.

Rediseñar el modelo tradicional de las organizaciones públicas, implica aproximarnos a la noción fundamental de la NGP, que es el mejoramiento del desempeño del gobierno desde la visión empírica. En el plano teórico generar experiencia y conocimiento compatible con las prácticas del buen desempeño gubernamental.

Este replanteamiento del diseño organizacional, supone examinar la bibliografía relacionada con la organización y advertir la amplia diversidad de pronunciamientos y definiciones acerca de la organización como teoría y como práctica, algunas de ellas nos aclaran y nos proporcionan la noción de lo que sabemos, otras nos obligan a reconsiderar lo que suponíamos saber.

El análisis de la organización es pertinente porque está enmarcado en la nueva dimensión que propone la NGP, en dos vertientes, la primera, como un campo de estudio orientado a la acción y a la solución creativa de problemas administrativos, para lo cual reúne herramientas, metodologías e instrumentos racionales e innovadores para analizar y tomar decisiones estratégicas en el ámbito gubernamental. La otra vertiente se relaciona con el contexto de la acción organizacional, el papel de los gerentes puede observarse en tres arenas generales: interorganizacional, intraorganizacional y la relación de la organización- individuo. La organización como tal se proyecta como una variable de articulación para facilitar la implementación de estrategias de modernización administrativa en el marco de la NGP en la región.

## **CAPÍTULO 2. TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES Y SU IMPORTANCIA EN LA TRANSICIÓN HACIA LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA**

El propósito de este capítulo será reflexionar, en primera instancia, acerca del modelo burocrático tradicional propuesto por Max Weber, considerando la diversidad en sus aproximaciones en la práctica, con ello observar la pertinencia a la transición del paradigma burocrático al posburocrático.

El apunte que llevaremos a cabo en el examen a la agenda pendiente de reformas en la región de América Latina, será muy pertinente para poder situarnos en los logros y en los temas postergados en la región. La revisión de la diversidad teórica organizacional, a partir de una aproximación a la definición de la organización, pretende ser muy comprensible para deducir la convergencia entre las posturas teóricas, las corrientes derivadas de la evolución de la administración pública en Los Estados Unidos y el modelo racional dominante en la toma de decisiones.

Asimismo esta revisión, nos permitirá deducir las características teóricas del modelo tradicional de la administración pública, pero especialmente destacar la concurrencia teórica y epistemológica del modelo que aporta la nueva gestión pública.

La tipología de la organización vista como un constituyente vital de opciones para articular todos los insumos, factores y elementos que convergen en una estructura de organización, propicia una amplia reflexión a fin de poder comprender su coadyuvancia con la reforma del Estado en la región y con la transformación de la administración pública. Con éste análisis se aspira a percibir la importancia que significa la construcción de un nuevo diseño organizacional, más apropiado en función de las reformas actuales para modernizar la administración pública en la región, compatible además, con los argumentos innovadores de los contenidos instrumentales propuestos por la nueva gestión pública, especialmente la evaluación de los resultados de la gestión.

## ¿Remontando el Paradigma Burocrático?

En la actualidad, el sector público, enfrenta retos de toda índole, además de mejorar las capacidades administrativas de los servidores públicos, el panorama enfrenta una doble dimensión de crisis, que se relaciona con el desmantelamiento del estado de Bienestar y de los fundamentos de la democracia representativa.

La crisis financiera del Estado de bienestar, implica una amplia dimensión de crisis que nos lleva necesariamente a la reflexión acerca de la transición de la idea tradicional de la democracia representativa a la concepción moderna de una democracia más participativa, además con ello, impulsa el desarrollo del innovador campo de estudio de la administración pública, denominado nueva gestión pública, que promueve entre otras cosas un cambio paradigmático; Una nueva concepción del modelo burocrático de organización.

Durante los últimos cincuenta años, el modelo burocrático clásico con características rígidas se ha agotado y muestra las fisuras en su capacidad de gestión, la estructura burocrática tradicional, basada en el control paso a paso de normas y procedimientos para Bresser Pereira<sup>109</sup>, muestra que este paradigma es inadecuado para brindar respuestas en un entorno muy dinámico.

La administración pública tradicional, está sujeta a reformas impostergables de carácter amplio, el estudio y práctica de las “reformas postburocráticas” se ha internacionalizado y frecuentemente se les considera como una modalidad de cambio, la mayoría de los análisis de algunos autores<sup>110</sup>, presentan claramente una uniformidad en las iniciativas relacionadas con la nueva gestión pública que tienden a transformar el sector público y estiman que cualquier sector puede volverse más eficiente y efectivo si adopta esas iniciativas e ideas.

Paralelamente los organismos internacionales, acreedores de muchos Estados con economías emergentes, adoptaron la postura de “recomendar” nuevas formulas de racionalidad en la función pública. Por tal motivo, la recomendación era sustituir el modelo Weberiano de

---

<sup>109</sup> V. Bresser Pereira, Luis Carlos, Et.al., “Entre el Estado y el mercado; Lo público no estatal”. en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. CLAD, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1998.

<sup>110</sup> V. Peters, B Guy. “La Internalización de la reforma administrativa”, en Pardo, María del Carmen y Velazco Sánchez, E., (coordinadores). *La Gerencia Pública en América del Norte...*, op.cit., referencia 3, p. 48.

trabajo Burocrático y orientarse a los modelos gerenciales. La propuesta encaminaba certificaciones para la calidad y el reconocimiento a la eficiencia del trabajo<sup>111</sup>.

En su informe la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE (1997), sobre gestión pública en los países miembros, concluye que no hay un modelo único ni de validez universal en materia de gestión pública. Cada país e institución de acuerdo a su cultura, su tradición histórica, entorno, características y propios problemas deberá buscar, decidir, adoptar, experimentar y aplicar su propia solución y su modelo en materia de gobernabilidad y de gestión pública; sin perjuicio de que el conocimiento previo de otros modelos y experiencias sea de gran utilidad, es importante subrayar la gran influencia que los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tuvieron en la conformación e introducción del modelo de la nueva gestión pública en los países miembros<sup>112</sup>.

A finales del siglo XX los escenarios de complejidad económica en el entorno internacional impactan negativamente, se vislumbra el incremento en el déficit de la balanza de pagos de los países desarrollados y emergentes, generando con ello, condiciones para ampliar la confianza a los inversionistas extranjeros y obtener recursos, por lo que se precisa mejorar los sistemas financieros y administrativos en la esfera privada y desde luego en la esfera pública.

Michael Barzelay<sup>113</sup>, advierte sobre un cambio de paradigma en la operación de las agencias gubernamentales, ha propuesto desde hace tiempo cambiar los valores que orientan su actuación, en el **cuadro 2**, se describen las características del paradigma burocrático y del paradigma posburocrático. Este modelo sirve de base para argumentar la transición de un pensamiento tradicional y abstracto de interés público a uno que considera más el valor de los resultados a los ciudadanos. No sólo pensar en la eficiencia organizacional sino también en la calidad y el valor de los servicios; en la administración de la producción de beneficios y la satisfacción de clientes; en especificar las funciones, la autoridad y las estructuras a identificar su misión, sus servicios y sus resultados; en justificar los costos a darle valor a la prestación; en obedecer la reglas y procedimientos para entender las normas a identificar y resolver los problemas, así mismo de innovar; en operar los sistemas administrativos a los orientados al

---

<sup>111</sup> V. Martínez Vilchis, José. *Nueva Gerencia Pública*, op cit., p. 28.

<sup>112</sup> V. Para un análisis más completo acerca de estos temas ver OCDE, La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE, op. cit., 1997.

<sup>113</sup> V, Barzelay, Michael. *Atravesando la Burocracia*, op cit., p. 176.

mercado. La elección, La identificación de la misión, los valores, los incentivos, la evaluación de los resultados y la acción colectiva, como valor agregado. El propósito de la reforma burocrática es permitir al gobierno ponerse al servicio del interés público.

Ante este contexto de cambio paradigmático, las nuevas capacidades de los administradores públicos deberán de profundizar en el uso de herramientas para diagnosticar situaciones complejas y detectar argumentos inadecuados que están muy arraigados en el paradigma burocrático. El reto es vencer la resistencia al cambio y esgrimir en el campo organizacional, los supuestos agotados del paradigma burocrático, que fueron útiles en la mayor parte del siglo XX, pero que inevitablemente han cambiado al transcurrir del tiempo.

**Cuadro 2. Comparación de Paradigmas**

<b>Paradigma Burocrático</b>	<b>Paradigma Posburocrático</b>
Interés público	Resultado que valoran los ciudadanos
Eficiencia	Calidad y valor
Administración	Producción
Control	Lograr apego a las normas
Especificar funciones, autoridad y estructura.	Identificar misión, servicios, clientes y resultados
Justificar costos	Entregar valor
Implantar responsabilidad	Construir rendición de cuentas
Seguir reglas y procedimientos	Fortalecer las relaciones de trabajo
Operar sistemas administrativos	Entender y aplicar normas
	Identificar y resolver problemas
	Mejorar continuamente los procesos
	Separar el servicio del control
	Lograr apoyo para las normas
	Ampliar las opciones al cliente
	Alentar la acción colectiva
	Ofrecer incentivos
	Evaluar y analizar resultados, y enriquecer la retroalimentación.

Fuente: Barzelay, M. *Atravesando la Burocracia: Una nueva perspectiva de la administración pública*, Fondo de Cultura Económica – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.1998, p.177.

El paradigma burocrático, influenciado por el enfoque científico de la administración, incorporaba de forma rígida el proceso de administración que incluye: planeación,

organización, dirección, integración y control. La teoría de la Burocracia de Weber, conjuntó un enfoque con la escuela científica que denominó modelo racional-burocrático, según el cual el respeto por las normas asegura los resultados y legitimaba la actuación administrativa. Administrar se sustentaba en aplicar la ley y, los procedimientos, implicaba privilegiar un estado de orden organizacional, pero que se desvinculaba del entorno y por consiguiente no intervenía en la promoción del desarrollo económico y social.

La estructura burocrática implica la concentración de los recursos materiales y humanos de administración en manos de unos pocos jefes, esta centralización ocurre en el desarrollo de grandes empresas, se van configurando los rasgos del proceso normativo para su control, en los organismos públicos ocurre un proceso similar. El estado moderno está sometido al fenómeno de la burocratización, sin embargo, no estamos tan seguros de si el poder de la burocracia inmerso en la estructura del poder político sea en definitiva un referente universal hoy en día en todos los casos, el hecho de que la burocracia sea, técnicamente, el medio de poder más efectivo al servicio del hombre que la controla, no determina la influencia que la burocracia como tal puede tener dentro de una formación social concreta<sup>114</sup>.

Los sistemas tradicionales de control administrativo, funcionan y cumplen sus propósitos cuando las condiciones del entorno son estables, como si fueran maquinas, las tareas son repetitivas y se perfeccionan, pretendiendo asegurar con ello, el principal imperativo de la teoría de la Burocracia: la previsibilidad<sup>115</sup>.

Pero en un mundo caracterizado por los continuos cambios, la incertidumbre y lo escasos de recursos, no es posible prever las variables, contingencias y circunstancias que alteran los rumbos en el gobierno, con las reglas, procedimientos, pautas procedimentales y controles tradicionales. El paradigma posburocrático valora la reflexión y discusión acerca de buscar la mejor forma en que deben enmarcarse las funciones del administrador público a partir de un enfoque tan diverso como la información y el conocimiento.

El interés y valor público se enfatiza y predomina la búsqueda en el reconocimiento a los resultados de gestión por parte de los ciudadanos, por tal motivo la evaluación y análisis de

---

<sup>114</sup> V. Weber Max, *¿Qué es la Burocracia?*, Traducción de Rufino Arar, segunda reimpresión, Ediciones Coyoacán S.A de C.V., Sociología. México, 2005, pp. 69-91.

<sup>115</sup> V. Es interesante el análisis crítico que Daniel Stufflebeam y otros autores realizan al modelo burocrático de Max Weber; V. Stufflebeam, Daniel. *Evaluación Sistemática*. Paidós, 2002.

resultados del desempeño institucional cobra una importancia que se amplía desde los diseños e implantación de programas públicos, el desempeño organizacional, hasta el propio desempeño del servidor público.

El modelo gerencial comparte y coincide con el modelo racional-burocrático en la búsqueda de la previsibilidad, pero lo explora a través de instrumentos técnicos. El modelo científico de Taylor, manifestó procesos reactivos y en espera de pautas de acción limitaba la participación del subordinando a la ejecución automática<sup>116</sup>.

La administración científica y el modelo burocrático han influenciado a la administración pública tradicional en su enfoque racional-burocrático, en la descripción de procedimientos, procesos y tareas que se incorporan a una estructura orgánica en el sector público. El sistema burocrático tradicional, que dicho sea de paso no se asemeja al modelo burocrático puro<sup>117</sup>, que propuso Weber, ha sido el origen del aparato colectivo de toma de decisiones con gran impacto en los Estados de la región, sin embargo no logra adaptarse a las exigencias del entorno cambiante y dinámico. “las circunstancias organizacionales se aproximan a las del sistema cerrado, con requisitos mínimos de modificación del medio”<sup>118</sup>.

La lectura tradicional, con la figura central del servidor público subordinado, que asumía y ejecutaba las decisiones que se generaban mediante un proceso democrático, en la actualidad no se ajustan a la nueva realidad. “El orden de capas burocráticas superpuestas resulta demasiado engorroso para ser aplicado a la complejidad del mundo moderno”<sup>119</sup>.

“El modelo tradicional de las organizaciones fue diseñado en función de una visión del Estado como ente unilateral y omnipresente. Lo cual indujo a la formación de estructuras organizacionales en forma piramidal con un diseño vertical, infinidad de estratos jerárquicos,

---

<sup>116</sup> V. Groisman Enrique y Lerner E., “Responsabilización por los Controles Clásicos”, en la *Responsabilización en la Nueva Gestión Pública latinoamericana*, 1ª edición, Consejo Científico del CLAD-BID-Universidad de Buenos Aires, 2000, pp. 96-98. **(Texto de referencia)**.

<sup>117</sup> Es importante precisar que el modelo burocrático ideal de Max Weber, consideraba la especialización y profesionalización del funcionario o ejecutivo, además el mérito era un factor deseable para desarrollar la carrera dentro de la organización, estas características están ausentes en el modelo de administración pública prevaleciente actualmente en nuestro país.

<sup>118</sup> V. Katz Daniel y Kahn Robert L., *Psicología Social de la Organización*. Ed. Atlas, S. Paulo, 1970, p. 247.

<sup>119</sup> V. Crozier Michel, “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”, en *Revista Reforma y Democracia*, No. 7, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 1997, p. 9.

alto grado de formalización y rigidez en la asignación de roles y funciones. Las condiciones del nuevo escenario impulsan a un cambio. El supuesto de un estado no centralizado, más participativo y sensible a la sociedad obliga a crear estructuras más horizontales, flexibles y con papeles cambiantes que permitan movilidad ante demandas y procesos de transformación de las sociedades con las que interactúan”<sup>120</sup>.

La reforma del Estado debe concentrar las tareas que realmente le atañen a la función pública, aquellas que no respondan a las prioridades de la acción pública deberán transformarse o trasladarse al sector privado, los recursos públicos deben de ejercerse con mayor transparencia y honorabilidad, buscando la eficiencia social, implicando el impulso a reformas administrativas bajo una nueva cultura de escrutinio y evaluación de resultados.

La transformación de la administración pública en la región, particularmente en México, se plantea como una estrategia que contribuya con la reforma del Estado, la lógica de observar con más atención los resultados de la gestión pública, merece cada día mayor atención por parte de todos los actores del sistema social.

“La gestión pública es la estrategia de reforma que da movimiento a la acción del gobierno y al sentido de la administración pública. Su papel es crucial para armonizar eficacia con rendimientos administrativos. Con un nuevo diseño organizacional y normativo. La gestión pública en esta lógica puede considerarse como un sistema de dirección, de conducción persuasión, cooperación y articulación de esfuerzos que tienen por objetivo gobernar y administrar con sentido público –social”<sup>121</sup>.

## **¿Reformas inconclusas en América Latina?**

Como se ha argumentado en este estudio, en América Latina el inicio del proceso de transición de las administraciones públicas, se puede ubicar a partir de las reformas de carácter económico cuyo propósito principal era sentar las bases para transformar las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad, con otro objetivo, incorporar a los mercados internacionales a países como Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Venezuela y

---

<sup>120</sup> V. Cabrero Mendoza, Enrique. *Del Administrador al Gerente Público*. INAP, México, 1995, p. 56.

<sup>121</sup> V. Uvalle Berrones R. *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. UAEM-Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1997.

México, en los años ochentas, para ello se promovieron políticas y programas de ajuste estructural como la reestructuración de las finanzas públicas, reducción del déficit fiscal y la reorientación del gasto público, paralelamente se iniciaron programas de privatización de empresas públicas y se establecieron las bases para la apertura comercial, esta etapa se caracterizó por las llamadas reformas de primera generación.

Posteriormente se impulsaron otra serie de reformas institucionales enfocadas a la modernización de las administraciones públicas, la racionalización funcional y organizativa se promovió, se realizaron diversas acciones de desincorporación de instituciones, delimitando con ello el tamaño del Estado, replanteando el interés por recuperar las capacidades administrativas y financieras, llamadas de segunda generación.

La reforma del Estado se hizo presente en las agendas públicas de la región, concibiendo al Estado regulador como un ente sujeto a redefinir su tamaño y su relación con la sociedad<sup>122</sup>.

Desde inicios de la década de los ochentas, como lo demuestra el **cuadro 3**, se han promovido reformas de Estado que han establecido una plataforma para enfrentar el nuevo contexto de la internacionalización, las políticas de integración regional y los temas de la agenda de modernización institucional. Es importante considerar los esfuerzos para detonar al crecimiento económico y el combate a la desigualdad y pobreza. Los alcances del proceso de reformas han sido desiguales en la región de América Latina.

Se han propuesto diferentes caminos que aluden a diversas dimensiones administrativas con argumentos potenciales para el cambio de las políticas en el área de gestión pública. Los propósitos a corto plazo incluyen procedimientos de dotación de personal de la función pública, diseño y planificación de nuevas estructuras orgánicas y de comunicación con la ciudadanía, adquisición y abasto de suministros, desembolso de recursos públicos y una clara orientación a la evaluación de resultados de la gestión pública.

---

<sup>122</sup> V. Moyado Estrada, F., "Gobiernos de Calidad: Ideas y Propuestas desde la Nueva Gestión Pública", en Revista *Buen Gobierno*, op.cit., pp. 140 – 141.

**Cuadro 3. Alcances del Proceso de Reformas en América Latina**

Diseño de Agenda	Etapa 1 Reformas macroeconómicas “Primera generación”	Etapa 2 Reformas institucionales “Segunda Generación”
<b>Prioridades</b>	Reducir la inflación Restablecer el crecimiento	Mejorar condiciones sociales, Aumentar la competitividad internacional y mantener la estabilidad macro.
<b>Estrategia de reforma</b>	Cambiar reglas macroeconómicas Reducir el tamaño del gobierno y Desarticular instituciones proteccionistas y estatistas.	Crear y rehabilitar las instituciones, Aumentar la competitividad del sector privado, Reformar finanzas y oferta de servicios públicos. Crear las “Instituciones económicas del capitalismo”
<b>Instrumentos típicos (objetivos de la reforma)</b>	Cortes presupuestales drásticos y reforma tributaria. Liberalización de precios. Liberalización del comercio y la inversión extranjera. Desregulación del sector privado, Creación de Fondos de emergencia social. Privatizaciones “fáciles” (Hoteles, aerolíneas, algunas manufacturas)	Reforma laboral, reforma del servicio civil y reestructuración del gobierno, Revisión de la administración de justicia, Mejora de capacidad regulatoria para servicios públicos privatizados y otros monopolios, Mejorar la capacidad de recaudación de impuestos, Conversión y reestructuración sectorial, Privatizaciones “complejas” (infraestructura, minería), Reestructuración de las relaciones entre los gobiernos centrales y regionales.
<b>Actores principales</b>	Presidencia, Gabinete económico, Bancos centrales Instituciones Financieras multilaterales, Grupos financieros privados e inversionistas de cartera extranjeros.	Presidencia y Gabinete Medios de comunicación Congreso, Poder judicial Gobiernos locales y regionales, Sector privado, Gremios y partidos políticos.
<b>Impacto público de las reformas</b>	Inmediato Alta visibilidad pública	Mediano y largo plazo Baja visibilidad pública
<b>Complejidad técnica y administrativa</b>	Moderada a baja	Muy alta
<b>Naturaleza del costo político</b>	“Correcciones temporales” bien distribuidas entre la población	Eliminación permanente de ventajas especiales para grupos específicos
<b>Principal desafío gubernamental</b>	Administración macroeconómica por élites tecnócratas aisladas.	Desarrollo institucional altamente dependiente de la administración de mediano nivel del sector público.

Fuente: Adaptado de Naím Moisés (1995), en Moyado Estrada, F., “Gobiernos de Calidad: Ideas y Propuestas desde la Nueva Gestión Pública”, en *Buen Gobierno*, Revista No. 1, Semestre primero de 2006.

La concepción neoliberal sustentó la argumentación de la primera generación de reformas, pretendió que con la disminución del alcance y de la intensidad de la intervención del Estado sobre las condiciones imperantes en la realidad, asumió que el traslado de protestades públicas a los dispositivos de “autorregulación” del mercado, traería como consecuencia un incremento en la eficiencia organizacional estatal y especialmente, en la eficacia en el impulso hacia un desarrollo social sostenido.

Desde la primera generación de reformas se generaron expectativas, sin embargo el resultado fue un Estado reducido en sus dimensiones cuantitativa y cualitativa, en su cobertura y en su rol, y en su encomienda fundamental. Los intereses particulares en un mercado desregulado y sin límites, acentuó el dominio de los espacios donde se establecía la política económica y social<sup>123</sup>.

Los resultados en algunos países de la región de América Latina fueron adversos. Joseph Stiglitz en 1998, expresó lo siguiente: “Un principio del consenso emergente es que un mayor grado de humildad es necesario”. Aboga por un nuevo consenso, post Washington, ante las dificultades surgidas en la realidad. Señala a América Latina como uno de los casos que evidencian las dificultades. “yo argumentaría que la experiencia latinoamericana sugiere que deberíamos reexaminar, rehacer, y ampliar los conocimientos acerca de la economía de desarrollo que se toman como verdad, mientras planificamos la próxima serie de reformas”<sup>124</sup>.

En los consensos recientes de orden académico, como los del CLAD, se estima que a pesar de los resultados negativos en algunos países de la región, ello no implica volver al paradigma burocrático- racional / normativo de Estado que dieron origen a diversos problemas relacionados con su excesiva rigidez organizativa, poca adaptabilidad a los cambios, secuestro burocrático con desatención del ciudadano, la adopción de rituales y formalismos inútiles o a la jerarquización autoritaria. Actualmente se está en posibilidades de mejorar los diseños organizacionales y el funcionamiento del aparato gubernamental, bajo las concepciones que se

---

<sup>123</sup> V. Fernández Toro, Julio C., “Presentación del libro”, *Responsabilización y Evaluación de la Gestión Pública*, CLAD / AECI / MAP / FIIAPP, Venezuela, 2005, p. 8. **(Texto de referencia)**.

<sup>124</sup> La reflexión que realizó J. Stiglitz y Enrique V. Iglesias para superar el Enfoque reduccionista y buscar perspectivas integradoras acerca del desarrollo social y económico en la región, es por demás interesante; V. Kliksberg, Bernardo. *Más Ética, Más Desarrollo*. Temas Grupo Editorial SRL. Buenos Aires, Argentina, 2006, p. 26.

han denominado gerenciales o de una nueva gestión pública<sup>125</sup>, donde resalta la visión de crear mecanismos de evaluación por resultados de la gestión pública.

En opinión de Bernardo Kliksberg<sup>126</sup>, esta segunda generación de reformas de carácter gerencial, durante los años ochentas del siglo pasado, en relación con la propuesta de la nueva gestión pública, no tienen la coherencia interna que caracteriza a la argumentación o doctrinas de cualquier modelo en las ciencias sociales, la construcción de argumentos para coadyuvar a la teoría de la gestión pública es un reto para el contexto latinoamericano, particularmente para México. Practicantes y estudiosos del fenómeno deberán unir esfuerzos para definir y construir la teoría de la gestión pública<sup>127</sup>.

## **Fundamentos de la Teoría de las Organizaciones**

El ámbito de la toma de decisiones es una función muy limitada en la práctica del administrador público, especialmente en un esquema organizacional burocrático, como ejercicio es una asignación pendiente para profundizar en su análisis. Desde la perspectiva teórica-instrumental de diversas disciplinas de las ciencias sociales y campos de su estudio, ha faltado la vinculación apropiada con las administraciones públicas para desarrollar un proceso que indique y prescriba la aplicación de métodos y herramientas racionales para escenarios diversos de complejidad social y económica. Desde luego la forma de estructura organizacional sería una variable importante que determina y facilita un adecuado proceso de toma de decisiones o lo limita con sus consecuencias imprevistas.

Algunos aspectos de la toma de decisiones se relacionan con la autoridad, es decir desde la facultad legítima para ejercerla, otros aspectos se relacionan con el poder, a partir de los recursos para hacer cumplir la decisión. El tema menos estudiado de la administración pública

---

<sup>125</sup> V. Los criterios y argumentos que llevaron a la declaración del CLAD: *“Una Nueva Gestión Pública para América Latina”*, 1998.

<sup>126</sup> V, La reflexión acerca de las reformas de Estado en América Latina de primera y segunda generación que llevó a cabo Bernardo Kliksberg (Compilador) en *El Rediseño del Estado: Una perspectiva internacional*, INAP. México, 1994.

<sup>127</sup> Cfr. Lee Frost-Kumpf y Barton Wechsler sostienen “que existe potencial para unir argumentos hechos por practicantes y los resultados de investigación sistemática, se debe rechazar la dicotomía entre teoría y práctica de la gestión pública a favor de una enfoque colectivo, los esfuerzos por definir lo que es la teoría de la gestión pública deben tratar de investigar, aprender y actuar a través de la práctica, en una tarea compartida”, en Bozeman, B., *La Gestión Pública su Situación Actual*, op. cit., pp. 59-60.

es el relacionado con la calidad de la decisión a partir de valores o normas como el interés público o la responsabilidad administrativa en un contexto organizacional.

Creemos que el tema relacionado con la organización es fundamental para facilitar los procesos de modernización y transformación de la administración pública, la instrumentación de prácticas y herramientas innovadoras propuestas por la NGP, depende en gran medida del tipo y cultura organizacional, y de la dimensión que abarque el proceso de toma de decisiones gubernamentales en su aspecto valorativo, normativo y funcional.

El diseño organizacional determina en su estructura formal e informal los apropiados flujos de información a través de plataformas informáticas, o por los canales tradicionales (tramos de control) los acuerdos consensuados convencionales y no convencionales. Asimismo a través de las líneas de comunicación organizacional fluyen las órdenes y sus respuestas por parte de los colaboradores. Es a través de la estructura de puestos interrelacionados y sus niveles jerárquicos dispuestos en áreas funcionales, que los procesos y funciones con apego a las normas y políticas en función de la conjunción de recursos humanos, financieros, materiales y técnicos, son configurados y se articulan con base en un tipo de organización determinado. En la administración privada se le conoce como departamentalización organizacional o tipos de diseño organizacional, en buena medida la calidad del proceso de decisiones en ambos sectores, público o privado, depende del tipo de diseño organizacional.

La organización como estructura y como alternativa teórica para ordenar y alinear una armazón que reúne puestos, funciones y tareas hacia una misión determinada, es vital para la eficiencia en la utilización de recursos y en la eficacia para lograr los resultados esperados del organismo público. También incide en el nivel de calidad del proceso de toma de decisiones ordinarias y estratégicas que suponen un beneficio social y una utilidad pública. Finalmente es a partir del diseño organizacional que se propicia la cultura organizacional y la cultura de los servidores públicos acerca de las prácticas innovadoras.

Otra acepción de organización, es que se concibe como una etapa estática de las funciones administrativas que propuso Henri Fayol a principios del siglo XIX, que establece (como consecuencia de los contenidos y supuestos plasmados en la planeación como etapa previa), los niveles jerárquicos, líneas de comunicación formal e informal, puestos, funciones y tareas en el esqueleto organizacional, además de especificar por división, unidad y puesto quién llevara a cabo esas funciones y donde se tomarán las decisiones.

Para efectos de esta investigación interpretaremos a la organización social como la estructura de organización institucional dinámica del sector público, que reúne recursos y encomiendas valorativas y regulaciones de carácter legal que establecen facultades y limitaciones orgánicas y a sus miembros. Está sujeta a cambios y a procesos de modernización en función de los factores internos y externos de un sistema abierto, como un organismo en acción permanente y sujeto a mejora continua y a la adaptación al medio ambiente. Es una definición con alto contenido sistémico-funcional. Sin embargo, en la vasta tradición cultural de las ciencias sociales, las definiciones son amplias como lo sugieren las propuestas siguientes:

*Max Weber:*

“Un círculo de personas que están habituadas a obedecer las órdenes de *dirigentes* y que tienen un interés personal en la continuación del dominio, en virtud de su propia participación y los resultados benéficos, que se han dividido entre ellas al ejercicio de aquellas funciones que servirán prontamente a su ejercicio”<sup>128</sup>.

*Chester Barnard:*

“Una organización formal es un sistema de actividades o fuerzas coordinadas conscientemente de dos o más personas”<sup>129</sup>.

*Daniel Katz y Robert L. Kahn:*

“Nuestro modelo teórico para la comprensión de las organizaciones es el de un sistema energético de entrada y salida en el que el regreso energético de la salida reactiva el sistema. Las organizaciones sociales son notoriamente sistemas abiertos por cuanto la entrada de energías y la conversión de la potencia en una nueva entrada energética consisten en transacciones entre la organización y su entorno”.

---

<sup>128</sup> V. Weber, Max. *Economía y sociedad*. Vol. 2, Guenther Roth y Claus Wittich, (Comps.). University of California Press, Berkeley, Cal., 1978, p. 952.

<sup>129</sup> V. Barnard, Chester. *The Functions of The Executive*. Harvard University Press. Cambridge, 1938, p. 73.

“Todos los sistemas sociales, incluyendo las organizaciones, consisten en las actividades reguladas de varios individuos. Además, estas actividades reguladas son complementarias o interdependientes de cierto resultado o rendimiento común; son repetidas, relativamente constantes y están limitadas por el tiempo y espacio”<sup>130</sup>.

En estas definiciones se advierte la contribución de disciplinas sociales como la sociología, la psicología social, la ciencia política, la administración, la biología, el derecho y la economía.

Los criterios que tradicionalmente se utilizan en el diseño de una estructura de organización o en su evaluación son: considerar las dimensiones como complejidad, formalización y centralización: La complejidad es el grado de diferenciación en una organización, mayor o menor división de trabajo determinan niveles y puestos, dificultando o facilitando su coordinación. El grado en que la organización se basa en reglas y procedimientos para dirigir la conducta de los grupos de colaboradores es la formalización. La centralización que tiene que ver con el sitio donde radica la autoridad y está determinada por los estilos de liderazgo y los niveles jerárquicos o bien una descentralización mayor<sup>131</sup>.

De acuerdo con las necesidades institucionales para generar servicios o bienes públicos, o bien productos institucionalizados como las políticas públicas, programas y proyectos públicos, estas demandas (*Inputs*), se procesan y se decide, tanto su factibilidad como su implementación, por los conductos legales y políticamente establecidos. La posible alternativa, si se construye, se cambia o se adapta la estructura de una organización pública, derivado de una práctica o acción gubernamental, se involucra invariablemente el diseño organizacional.

Consideraremos como referentes algunos aspectos teóricos que proponen distintas disciplinas sociales y perspectivas en la teoría de las organizaciones, estos contenidos, especialmente los innovadores, inciden en la calidad del servicio y en la operatividad gerencial propuesta por la nueva gestión pública. Con base en esta perspectiva, examinaremos algunas posturas clásicas de estudiosos y autores que han reflexionado acerca de la teoría de las organizaciones.

---

<sup>130</sup> V. Katz Daniel y Kahn Robert L. *The Social Psychology of Organizations*, 2a. ed., John Wiley and Sons. New York, 1978, p. 20.

<sup>131</sup> V. Robbins Stephen P., *Administración: teoría y práctica*, op. cit., pp. 295-296.

Para Micheal M. Harmon y Richard T. Mayer<sup>132</sup>, los campos organizacionales de la administración pública constituyen parte esencial de la teoría de las organizaciones, la otra parte se relaciona con algo que los autores denominan los “vectores” normativos, que servirán de guía en la dirección estableciendo lógica y sentido a las funciones de los administradores públicos e incorporando nuevas influencias de diseño organizacional, implicando al mismo tiempo una nueva cultura en el proceso de las decisiones gerenciales.

La toma de decisiones significa elegir: seleccionar entre alternativas reales o imaginarias, escoger una acción u otra, una persona u otra. Algunos aspectos de la toma de decisiones se hacen desde la perspectiva de la autoridad que tiene la facultad legítima de tomar una decisión, otras decisiones se relacionan con el ejercicio del poder, es decir quien posee los recursos para hacer cumplir una decisión. Otras tienen que ver con la calidad de la decisión.

Las decisiones conscientes tienen que ver o suponen un juicio referido a un modelo o norma, los modelos en esta lógica rara vez son sustitutos útiles del juicio, aun que sean explícitos requieren ser interpretados en un contexto decisorio. “La administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Toda aplicación particular de leyes generales es un acto de administración” Woodrow Wilson<sup>133</sup>. Considerando la perspectiva de Harmon y Mayer en relación a la afirmación de Woodrow Wilson, “toda aplicación particular de un modelo (este incorporado a una ley, regulación o norma) es un acto de juzgar” de esa manera explorar los modelos con los que los administradores públicos o gerentes hacen juicios es explorar los valores de la administración pública<sup>134</sup>.

Los contextos, valores y circunstancias particulares que determinan metas e ideales de la acción administrativa, prescriben normas y preceptos que se desprenden y actúan en la esfera de la administración pública y se agrupan en tres áreas generales o vectores normativos:

- Interés en la eficiencia y la efectividad, que se centra en el funcionamiento del propio gobierno y en el modo en que sus bienes y servicios se distribuyen y prestan;

---

<sup>132</sup> V. Harmon, Michael. M y Mayer, Richard T., *Teoría de la Organización para la administración Pública*, 1ª reimpresión, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económico. México, 2001, p. 64. **(Texto de referencia)**.

<sup>133</sup> V. Wilson, W., “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly* 2, 2, 1887, p. 197.

<sup>134</sup> V. Harmon, M. M. y Mayer, R. T., *Teoría de la Organización...*, op.cit., referencia 132, p. 65.

- Interés en los derechos y la capacidad del sistema gubernativo, que orienta su escrutinio hacia la relación del gobierno con sus ciudadanos;
- Interés en la representación y en el ejercicio de la discrecionalidad, que dirige la atención al control que la ciudadanía tiene sobre el funcionamiento del gobierno y sus agentes<sup>135</sup>.

Un vector en las ciencias naturales alude el sentido de movimiento que posee dirección y tamaño, el símil con el vector normativo referido nos aclara que estos grupos de valores de igual forma también cuentan con dirección y magnitud. Entender este significado y las relaciones dentro de ellos y entre ellos, facilita entender mediante un ejercicio de abstracción, las distintas funciones de los administradores públicos en los respectivos ámbitos organizacionales de actuación.

La idea tradicional de la eficiencia y la efectividad se basa en el imperativo que el dinero público se debe gastar con mucho cuidado y con especial consideración, debe invertirse de forma apropiada y equitativamente, el origen y su destino debe ser lo más transparente posible.

La relación que se desprende entre administradores y usuarios de servicios se apoya en las estructuras jerárquicas que sirven para organizar las acciones administrativas, desde luego que derivado de lo anterior se generan discrecionalidades. Los administradores deben acatar el marco normativo, pero puede suceder que actúen, sin considerar los derechos individuales o bien particularizar derechos e intereses individuales.

La evaluación de muchas políticas públicas, deriva en el sesgo de particularizar los intereses personales. Muchas veces la regulación para hacerse acreedor de un beneficio social, define lo que es por ejemplo un “núcleo familiar elegible” después el monto del subsidio al que tiene derecho, se establecen los criterios, elementos y requisitos. Cualquier cambio o ajuste dan muestra de la diversidad en la función normativa.

Con el tiempo el principio de equidad y un proceso legal ampliaban la administración de los beneficios sociales, con ello se perfeccionó la dirección incluyendo la conveniencia de hacer

---

<sup>135</sup> Ibid., p. 67.

partícipe al usuario beneficiario del programa, así se amplió la protección de los derechos individuales y la administración pública abrió el proceso de toma de decisiones a través de la inclusión de individuos, grupos afectados y ciudadanos en general.

Otro componente importante de los vectores, lo representa la rendición de cuentas, convencional y no convencional, supone ver la acción administrativa a través de una dinámica instrumental y racional, asume que los fines han sido determinados a priori de cualquier acción. La rendición de cuentas se institucionaliza realmente cuando se aprecian sanciones legales, políticas y burocráticas, para inducir un desempeño administrativo apropiado, con una clara participación social en su escrutinio y fiscalización.

Los tres vectores normativos que revisan los autores Harmon y Mayer, determinan una plataforma de reflexión en el marco general de la administración pública<sup>136</sup>, para revisar su concurrencia con los fundamentos de la teoría de las organizaciones que se revisaran en seguida y, que guiaran en buena medida esta sección, se incluyen de entrada para su examen dos vectores: El interés por la eficiencia y efectividad; y el interés en los derechos y la capacidad del sistema gubernativo.

Max Weber, Frederick Taylor y Chester Barnard, y las primeras obras sobre relaciones humanas, representan los fundamentos intelectuales de los últimos 60 años para valorar la teoría de las organizaciones que configura el pensamiento y la práctica de la administración pública con una perspectiva científica y racional<sup>137</sup>.

El funcionalismo de Taylor y sus conceptos son ampliamente usados en muchas organizaciones del sector privado y del público con sus adecuaciones a las tecnologías informáticas modernas. Los primeros experimentos de *Hawthorne* constituyen la valoración inicial de la corriente de las relaciones humanas, Elton Mayo fue el precursor de estos estudios en este campo experimental.

---

<sup>136</sup> Cfr. Es interesante comparar estas propuestas de vectores que orientan las decisiones gubernamentales, con las tres dimensiones que propone Paolo R. Motta, que constituyen la naturaleza del proceso decisorio gubernamental a saber: Dimensión valorativa, Dimensión funcional y Dimensión organizacional; V. Motta, Paolo R., *Innovación y democratización de la gestión pública*. CLAD, Venezuela, 1991, p. 15.

<sup>137</sup> V. Harmon, M. M. y Mayer, R.L., *Teoría de la Organización...*, op.cit., referencia 132, p. 150.

Max Weber desarrolla su modelo de burocracia ideal y especialmente enumera sus características, Taylor desarrolla un pensamiento científico de gestión, se concentro a que su entorno organizacional funcionara de la mejor forma posible, el decálogo de la eficiencia era su principio esencial a través de estudios de tiempos y movimientos, estudios de fatiga, esquemas de incentivos económicos, cronómetros y gráficas de Gantt, constituían las herramientas y técnicas de gestión científica.

Chester Barnard tenía duda acerca de la tesis de la administración científica, donde según su apreciación, limitaban al sistema del factor humano, se omitía el reconocimiento de que las organizaciones son sistemas cooperativos que coordinan esfuerzos individuales orientados hacia un propósito común.

A continuación en el **cuadro 4**, se resumen los fundamentos de la teoría de las organizaciones:

**Cuadro 4. Fundamentos de la Teoría de las Organizaciones**

Planteamientos Teóricos	Característica	Campo de estudio
Organización burocrática Max Weber	La organización funciona según principios jerárquicos, aparecen líneas de autoridad superior y subordinación, la supervisión es de arriba hacia abajo y existe una división de responsabilidades	Intraorganizacional
Teoría de las organizaciones de Taylor: Gestión científica	El rol del cientificismo es: racionalizar el proceso de trabajo para que el personal operativo y los directores sean más productivos, para ello se debe especificar el modo correcto de realizar y completar una tarea científicamente, se desarrolla una selección de personas apropiada para realizar el trabajo y el supuesto relevante sobre la naturaleza humana: es el énfasis y la confianza en el individuo, se proclama una división de trabajo y de responsabilidades casi igual entre individuos y los trabajadores. Las relaciones organizacionales se orientan al trabajo productivo y dependen de su alineación funcional, con responsabilidades bien definidas.	Intraorganizacional
Corriente integradora de organización: Chester Barnard	La organización está integrada por todos los individuos cuyas acciones cooperativas participan en un intercambio continuo, una organización es un sistema de actividades cooperativas y sus funciones son la creación, la transformación y el intercambio de servicios. La organización se extiende más allá de los límites tradicionales para incluir no sólo a sus integrantes, además incluía a los clientes y proveedores. Las organizaciones necesitan personas, sin estas no pueden existir.	La organización y el individuo

Fuente: Elaboración propia, basado del análisis de información recopilada de Harmon M. y Mayer, R., *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas, A.C.- Fondo de Cultura Económica, México. 2001, pp. 100- 160.

Estos fundamentos suponen que las organizaciones son formas con capacidades propias y de autosuficiencia, el diseño rígido de la autoridad es un común denominador principalmente para las dos primeras posturas, Barnard observa la necesidad de incorporar el entorno en las relaciones organizacionales, sin embargo la apreciación crítica sobre el campo interorganizacional de la administración pública es muy circunscrita y limitada.

Las posturas teóricas revisadas abordan fundamentalmente las relaciones estructurales controladas por la autoridad en un marco impersonal de incentivos: *Max Weber* destaca la eficiencia de los aspectos racionalizadores de las modernas organizaciones. *Frederick Winslow Taylor* se adelanta un poco en el tiempo al acentuar la parte imprescindible del conocimiento objetivo en la definición de los medios sistemáticos para lograr los objetivos y metas organizacionales. *Chester Barnard*, lleva a cabo una amalgama de los dos planteamientos, visualizando el potencial de la organización moderna como una fuerza moral conducida a propósitos sociales.

Las teorías revisadas se basan en el principio convencional de ver a las organizaciones como entidades autosuficientes. No consignan el campo diverso y complejo de las organizaciones interorganizacionales de la administración pública, el individuo como tal, está sumergido normativa y objetivamente en una gran estructura piramidal y unidireccional. Estas limitaciones se clarifican al paso del tiempo y con un entorno tan cambiante del sistema social, se enfatizan observándolas en función de los vectores normativos de la administración pública<sup>138</sup>.

Al mismo tiempo, el vector normativo relacionado con la forma de controlar la discrecionalidad en las decisiones y el ejercicio de los recursos públicos está ausente de estas tres posiciones organizacionales. Esta nota es relevante y se integra a los argumentos a favor de un nuevo diseño posburocrático, que facilite la implementación de las propuestas innovadoras de la NGP.

Una vez que se ha observado la relevante aportación teórica de estos tres autores, continuaríamos con la desagregación y relación de sus postulados en las distintas corrientes teóricas de la organización, mismas que fueron retroalimentando a la evolución del

---

<sup>138</sup> Ídem.

pensamiento y práctica de la administración pública a través del tiempo, en los distintos contextos nacionales.

## **Corrientes Teóricas Representativas**

Es oportuno revisar en lo general, algunas corrientes teóricas que son representativas en la teoría de la organización, agrupadas a través de posturas teóricas como las neoclásicas, de sistemas, teorías recientes de relaciones humanas, de mercado, críticas interpretativas y emergentes. Mismas que en los siguientes párrafos se examinarán y que verán su concentración sintética al finalizar esta revisión en el **cuadro 5**.

### **Teoría Neoclásica de la Organización**

La Teoría llamada Neoclásica de la organización en términos de Chester I. Barnard, estudiaba la naturaleza humana, se define como un conjunto decisorio, es decir una serie de elecciones y decisiones resultantes que se vinculan en forma racional y que están limitadas por los propósitos de la organización misma. Hebert A. Simon es fiel representante de esta corriente con su obra "*Administrative Behavior*" publicada en 1947. En términos generales esta corriente intenta consolidar los conocimientos científicos y el comportamiento organizacional.

En los años sesentas las ciencias sociales estaban influidas por el enfoque de sistemas para analizar los fenómenos sociales. Las teorías de Chester I. Barnard acerca de que las organizaciones eran sistemas cooperativos habían sido validadas por Daniel Katz y Robert L. Kahn, en un libro de 1966, titulado *The Social Psychology of Organizations*, (edición original), trataron de aplicar los conocimientos sobre sistemas sociales en general a las organizaciones sociales. Katz y Kahn llegaron a la conclusión de que la visión tradicional de las organizaciones como sistemas cerrados impedía apreciar plenamente la interdependencia y las interacciones entre las organizaciones y su ambiente, marco la aceptación de que el antiguo debate entre relaciones humanas y administración científica, el debate entre los modelos abierto y cerrado de las organizaciones, había llegado a su fin<sup>139</sup>. En párrafos posteriores se llevara a cabo una ampliación al respecto.

---

<sup>139</sup> Katz, Daniel y Kahn Robert L., *The Social Psychology of Organizations*, John Wiley and Sons, Inc. Nueva York, 1966.

Es oportuno hacer mención de los 14 principios administrativos de Henri Fayol: División de trabajo; Autoridad; Disciplina; Unidad de mando; Unidad de gestión; Subordinación de intereses individuales al bien común; Remuneración; Centralización; Jerarquía; Orden; Equidad; Estabilidad de personal; Iniciativa y Esprit de corps (sentido de solidaridad). De acuerdo a Herbert A. Simon no tenía ningún sentido establecer estos principios, argumentó que, como ocurre con los proverbios, siempre es posible encontrar dos principios contradictorios y acomodarlos a una situación dada. Simon sostiene en, *The Proverbs of Public Administration*, que estos principios son confusos y ambiguos, como principios científicos carecen por completo de utilidad.

Esta teoría Neoclásica designada como “teorías de conjunto decisorio”, se basa en el argumento que la **racionalidad instrumental** es la substancia de la parte de la organización conocida como administración, esta postura incluye las opiniones de los autores que atribuyen que la toma de decisiones es el principal elemento que explica el comportamiento en las organizaciones, la decisión es la unidad básica de análisis. La organización es concebida como la culminación de alternativas producto de un proceso amplio de decisiones que establecen una estructura de organización y que al mismo tiempo están determinadas por una estructura predominante de organización, sus relaciones jerárquicas y sus cualidades sistémicas. Las cuatro características (de las teorías de conjunto decisorio) a saber son:

- La toma de decisiones es el punto más privilegiado de la administración. Por lo tanto, la acción administrativa significa en primera instancia para los efectos de análisis en las actividades que circundan a la toma de decisiones, como análisis de la información, la ponderación de prioridades y la comunicación de decisiones;
- El modo central de operaciones de la administración es la racionalidad instrumental. Por consiguiente, el aspecto relevante se orienta en localizar los medios convenientes para conseguir determinado fin;
- La eficiencia es la principal medida de la capacidad y la actividad organizacional y administrativa;
- En esta postura teórica se enfatiza en las funciones organizacionales más que en los individuos, en virtud de que las organizaciones están relacionadas con el proceso de decisiones<sup>140</sup>.

---

<sup>140</sup> Harmon, M y Mayer, R., *Teoría de la organización...*, op. cit., referencia 132, pp. 161-162.

Esta postura sostiene que la verdad, en el sentido científico, radica en el estudio de la conducta observable de los organismos, el análisis orienta una postura tanto en la medición de la conducta humana como en la posibilidad de encontrar una explicación causal para describirla, el conductualismo es una orientación intelectual con un método científico que observa la conducta humana. El conductismo es una escuela de psicología, se relaciona con B.F. Skinner.

Es importante resaltar uno de los ensayos más influyentes del planteamiento de la teoría neoclásica, *“Notes on The Theory of Organización”* de Luther Gulick, donde se describía las principales actividades del ejecutivo a través del acrónimo POSDCORB (Planning: planificación; Organizing: organización; Staffing: provisión de personal o integración; Directing: dirección; Co-ordinating-coordinación; Reporting: información y Budgeting: presupuestación). Resultó una filosofía operativa donde Gulick manifiesta lo que él llama el “principio de la homogeneidad” según el cual es posible caracterizar funcionalmente a cada trabajador por el propósito principal al que sirve, por el procedimiento que emplea, por la persona o cosas con las que trata o por el lugar donde trabaja. La palabra compuesta POSDCORB<sup>141</sup>, llama la atención sobre los diferentes elementos funcionales del trabajo de director ejecutivo.

Tiempo después Gulick describe la organización del trabajo mediante una u otra de estas funciones y como aplicar el principio de departamentalización en la organización.

## **Teoría de Sistemas**

La Teoría de Sistemas es una escuela que tiene gran influencia, representa un referente obligado en la teoría de las organizaciones en las últimas décadas en el ámbito de estudio de la administración pública como disciplina. La teoría de sistemas organizacional recibió un fuerte impulso por parte de Barnard y Simon, de los años sesentas. Sus orígenes se localizan en la sociología estructural funcional y en la teoría general de sistemas compartiendo diversos principios, si nos remontamos a los años cincuentas, el funcionalismo estructural se posicionó como una gran corriente sociológica dominante en occidente, particularmente en los Estados Unidos de Norteamérica<sup>142</sup>.

---

<sup>141</sup> V. Gulick, L., *“Notes on the theory of Organization”*, en Gulick y Lyndall Urwick (comp.). *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, Nueva York, 1973, p. 13.

<sup>142</sup> Harmon, M y Mayer, R., *Teoría de la Organización...*, op. cit., referencia 132, pp. 198-199.

En la década que ha transcurrido de este siglo XXI, marcada por cambios paradigmáticos en diversas áreas del conocimiento relacionados con aspectos sociales y políticos, asimismo observando el impacto que en los Estados y Gobiernos ha representado la economía del conocimiento<sup>143</sup>, el sistema social bajo esta visión es alterado, el Estado debe construir una “base de conocimiento” que libere el potencial de la economía de la información. En la vieja economía la fabricación industrial era un factor dominante, los mercados financieros se adaptaban a las necesidades de la producción, actualmente en la economía globalizada los mercados financieros tienen más autonomía. El conocimiento está menos subordinado a la producción y a sus factores clásicos.

Escenarios como el descrito en el párrafo anterior, encuentran en la teoría de sistemas un recurso utilizado muy frecuentemente para explicar y analizar los problemas de relaciones, de estructura y de interdependencia de sus componentes, tanto de las instituciones y organismos públicos como organizaciones privadas, de igual forma los productos institucionalizados como programas y políticas públicas se conciben, se diseñan y se implementan desde la perspectiva de la teoría de sistemas.

Los cambios del entorno y la evolución del conocimiento encuentran una forma didáctica en este referente teórico para articular elementos interrelacionados y tratar de explicar la dinámica de sus componentes. El sistema social se configura a través de nuevos subsistemas interrelacionados, la globalización, el Estado, la organización pública, la ciudadanía y el conocimiento integran una nueva ecuación atenta a un entorno sumamente sensible.

En esta investigación esta postura teórica es merecedora de un análisis especial en función de los factores organizacionales internos y una amplia comprensión del contexto social,

---

<sup>143</sup> De acuerdo con Anthony Giddens, la economía del conocimiento en combinación con la globalización marca una gran transición en la naturaleza de la actividad económica. La tecnología de la información y de las comunicaciones son los medios que posibilitan esta nueva economía, pero sus agentes son trabajadores del conocimiento, la pericia y las habilidades de estos nuevos trabajadores es la forma más valiosa de propiedad de las organizaciones. El Estado debe considerar una nueva forma de intervención pública tomando en cuenta que los mercados financieros actualmente son más autónomos, es decir no dependen tanto de la producción industrial. El conocimiento está menos subordinado a la producción, y es cada vez más el detonante de la productividad. Los mercados financieros se desarrollan de diversas formas, impulsados por la creciente complejidad del conocimiento accesible sobre el mercado. El pensamiento de la tercera vía, en su oportunidad, destacó al Estado en un rol esencial para construir una base del conocimiento para traducir el desarrollo del capital humano a través de la educación. Véase. Giddens A. *La tercera vía y sus críticos*, op.cit., pp. 78-84.

económico y político que involucra la lógica de evaluar resultados de gestión pública en una perspectiva integral.

La obra más representativa de esta corriente de pensamiento dominante en la teoría de las organizaciones es *The Social Psychology of Organizations*, de Daniel Katz y Robert Kahn, publicada originalmente en 1966 y revisada en 1978, representa de manera amplia y comprensiva las principales ideas sobre la organización que había tratado el funcionalismo estructural (Talcott Parsons) y la teoría general de sistemas, la principal unidad de análisis para estos autores es la organización entendida en forma global, la idea del sistema abierto integra a los individuales hasta la estructura total en su ambiente, la dimensión psicológica pasaría a una segunda posición de importancia<sup>144</sup>.

La organización es una creación social para realizar eficientemente y por medio de grupos algún propósito declarado, la dificultad radica que en este enfoque deliberado y propositivo no refleja del todo lo que se plasmó originalmente por los fundadores o diseñadores, durante el proceso los factores planeados en el diseño pueden no estar al final del proceso o son alterados en la operación. El análisis de las asimetrías y de sus consecuencias imprevistas o de las previstas, es el objetivo de estudio acerca del funcionamiento organizativo.

El modelo teórico para atender esta complejidad, se basa en describir algunas partes y etapas interrelacionadas de todo un procedimiento general, los conceptos teóricos deben empezar con el insumo, el producto y el funcionamiento de la organización como un sistema, y no con los propósitos racionales de sus diseñadores.

El modelo teórico para asimilar el gran tema de las organizaciones es a través de concebir un sistema de insumo-producto de energía, en que el rendimiento energético del producto reviva el sistema. Las organizaciones sociales son, de forma clara, sistemas abiertos en que el insumo de energía y la conversión del producto en otro insumo de energía, consisten en transacciones entre la organización y su medio. Las actividades y tareas de personas siguiendo un rol y un plan previamente asignado forman parte de todos los sistemas sociales, el modelo de sistema de insumo-producto de energía fue tomado de la teoría del sistema abierto, postulado por

---

<sup>144</sup> V. Harmon M, y Mayer R. *Teoría de la Organización...*, op.cit., referencia 132, pp. 208-209.

Von Bertalanffy<sup>145</sup>. Se ha señalado la aplicabilidad desde hace algunos años de los conceptos e ideas originales de sistema de las ciencias naturales a los problemas de la ciencia social. Es importante para efectos de nuestro tema de estudio, diferenciar el sistema cerrado del sistema abierto.

El sistema cerrado alude a las formulaciones y principios de las ciencias físicas, las leyes de la física de Newton son generalizaciones, pero se limitan a los sistemas cerrados. No se aplican a los sistemas abiertos que se mantienen a través de un constante intercambio de energía con su ambiente.

Un ejemplo muy didáctico de operación entre los sistemas cerrados y los abiertos se puede apreciar mediante la aplicación del concepto de entropía y en la segunda Ley de la termodinámica, según la cuál un sistema se desarrolla con una dirección hacia el equilibrio; pero tiende a agotarse, sus estructuras diferenciadas tienden hacia la disolución, a medida que sus elementos adoptan un desorden aleatorio. Cuando aplicamos calor a un objeto metálico observamos un comportamiento determinado en una zona del objeto, las moléculas sometidas al calor adoptan una rapidez en un extremo y en el otro una posición molecular lenta, esto representa un estado inestable, y con el tiempo la distribución de las moléculas se vuelve aleatoria con el enfriamiento de un lado y el calentamiento en el otro, de modo que todas las superficies del hierro se aproximan a la misma temperatura.

Técnicamente la entropía aumenta hacia un máximo y surge un equilibrio cuando el sistema físico alcanza el estado de distribución más probable de sus elementos.

Siguiendo esta misma lógica, el sistema cerrado como metáfora propone que su tendencia natural es hacia el equilibrio entre sus componentes, su estabilidad depende en la importancia regulada de energía del ambiente. Cuando esa estabilidad se pierde y la energía introducida es insuficiente, se dice que el sistema pasa por un proceso de entropía, “una ley de la naturaleza por la que todas las formas de organización tienden al caos y a la muerte”<sup>146</sup>.

---

<sup>145</sup> V. Von Bertalanffy, L., “General System Theory”, en *General Systems, Yearbooks of the Society for the Advancement of General System Theory* 1, 1956, pp 1-10, citado por Shafritz Jay. M y Hyde, Albert C., *Clásicos de la Administración Pública*, op.cit., referencia 18, pp. 426- 427.

<sup>146</sup>V. Kats, Daniel y Kahn, Robert. L., *The Social Psychology of Organizations*, op.cit., 1978, p. 25., citado por Harmon, M. y Mayer, R., *Teoría de la Organización...*, op.cit., referencia 132, p. 203.

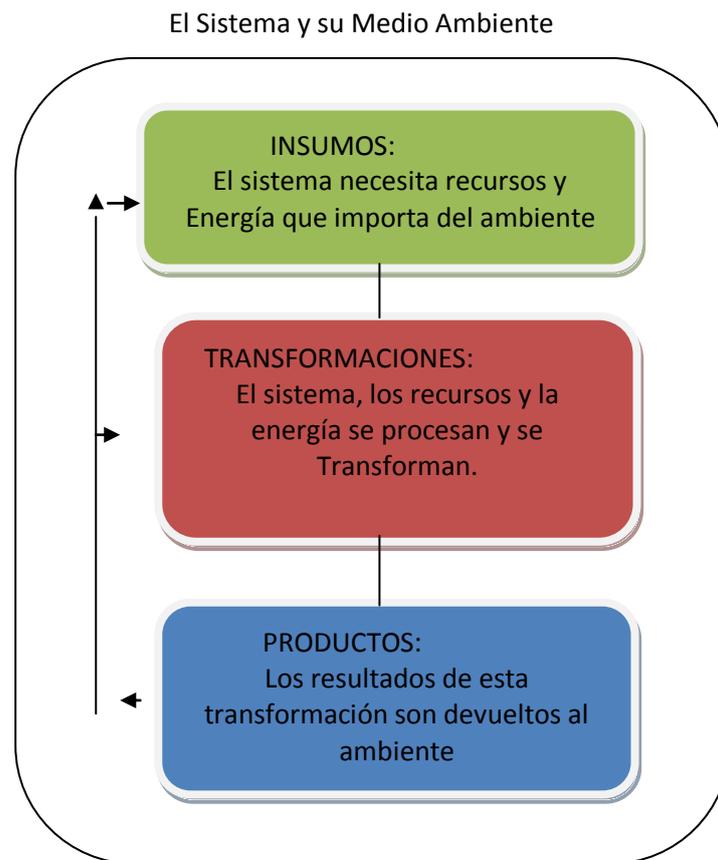
Las organizaciones sociales con el enfoque de sistemas abierto se da a la tarea de identificar los ciclos de insumo, transformación, producto y en todo caso un renovado insumo que proyecta un patrón organizacional, principal característica derivada de la biología y de las ciencias físicas estudiada por Von Bertalanffy entre otros científicos.

Las organizaciones sociales como categoría observada de los sistemas abiertos de acuerdo a Katz y Kahn, cuentan con características que son muy particulares, sin embargo comparten otras propiedades con todos los sistemas abiertos, como la importación de energía del medio, el paso intermedio o transformación de la energía importada en alguna forma de producto que sea característica del sistema, la exportación de ese producto al medio y la revigorización del sistema a partir de fuentes del medio.

Los aspectos contenidos en un sistema abierto: Insumos, procesos y productos, se muestran en la **figura 2**, en la cual se describen gráficamente el flujo de energía y los recursos importados al sistema de su ambiente, la transformación o procesamiento de la energía y los recursos dentro del sistema. Así como la exportación de los insumos transformados de vuelta al entorno:

A continuación en la figura 2, se describe esta interacción entre los insumos, que implican recursos, demandas y energía del ambiente; transformaciones que conlleva un proceso de modificación sistemático; y finalmente los productos que son los resultados de esa transición en un medio ambiente dinámico y en ocasiones muy inestable:

**Figura 2. Relativo a la Dinámica y Relación del Sistema con su Ambiente**



Fuente: Harmon, M, y T. Mayer R. *Teoría de la organización para la administración pública*, Fondo de Cultura Económica—Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., México, 2001, p. 205.

El sistema abierto denota otra lógica en los sistemas sociales, las estructuras son más elaboradas y no menos diferenciadas, el sistema abierto no se agota en virtud de que puede adoptar energía del entorno que lo rodea, la operación de la entropía es contrarrestada por la importación de energía, y el sistema vivo se caracteriza por una entropía negativa, no positiva<sup>147</sup>.

Katz y Kahn<sup>148</sup>, argumentan que la teoría tradicional integrada por tres modelos clásicos son los de Taylor (administración científica), de Gulick (administración pública), y de Weber (estructura burocrática), la característica común en estos tres modelos es que están orientadas a la estructura interna, (intraorganización), planteando los problemas organizacionales más en

<sup>147</sup> Shafritz Jay, M. y C. Hyde Albert, *Clásicos de la Administración Pública*, op.cit., referencia 18, pp. 428-429.

<sup>148</sup> V. Stufflebeam, Daniel. *Evaluación Sistemática*. Paidós- Ibérica, España, 1995, p. 244.

términos del sistema cerrado que del abierto, Utilizan el término “Teoría de la maquina” considerando que la organización está formada por personas, es como una “Maquina” para cumplir una tarea. En todas estas teorías el motor principal de orientación es la eficiencia. Expresada en términos sistémicos, decisorios o productivos.

Las teorías clásicas sobre organización han considerado a la organización humana como un sistema cerrado. No fueron tomados en cuenta los factores externos ambientales y la forma en que la organización depende del medio, se privilegio la orientación en los principios de funcionamiento interno, quedando fuera de su control los procesos de retroalimentación fundamentales para los procesos de ajuste y mejora continua, pero más aún, para la misma supervivencia de la organización.

El propósito de haber llevado a cabo este recorrido teórico, es comprender la necesaria transición de un modelo burocrático cerrado, a un modelo caracterizado por un sistema abierto que interactúa con el entorno, como el que propone la nueva gestión pública, es importante considerar estos referentes teóricos y reflexionar en las ventajas que brinda a la organización pública. Además es pertinente observar algunas perspectivas, incluyendo la presión de los distintos actores sociales, políticos y económicos del contexto internacional y nacional, para terminar de transitar a un sistema organizacional abierto. Este escenario determina perentoriamente la urgencia de pasar de un esquema rígido que privilegia la norma y procedimientos internos bajo el paradigma de la eficiencia a un modelo más democrático y sensible al entorno para su adaptación al escenario social, político e institucional de la región y del ámbito internacional.

### **Teoría Moderna de las Relaciones Humanas**

Otro enfoque, resultado de la evolución de la teoría de las organizaciones fue la Teoría Moderna de las Relaciones Humanas, influida por el concepto de autorrealización de Abraham Maslow, Douglas McGregor, Chris Argyris, Warren Bennis, entre otros. Estos psicólogos organizacionales que son referentes teóricos del conductismo que influyó en la conformación de la estructura organizacional y de la introducción de pautas inducidas de actuación normativa en la administración pública tradicional. Es referente teórico en la explicación y en el desarrollo de estilos de liderazgo observados en la gerencia privada, donde ha encontrado un campo más natural de análisis y de desarrollo, a partir de la segunda mitad del siglo pasado.

Estudiosos del fenómeno que enfrentaron la cuestión de si la imagen normativa del individuo saludable, autorrealizado, era compatible con la necesidad organizacional de la consecución de metas y objetivos. Este enfoque complementa la visión integral de la teoría de las organizaciones al posicionar a las personas como una parte vital de las estructuras<sup>149</sup>.

Antes de los años sesentas existía con toda claridad una subordinación del individuo a los valores e intereses de la racionalidad organizacional, esta no era discutida. La postura emergente que trataba de neutralizar el mecanicismo y los valores de la administración clásica fue precisamente la Teoría moderna de las relaciones humanas, que trataba de mitigar los efectos nocivos del supuesto racionalizador científico. Los valores democráticos como la libertad y la elección individual estaban en el ambiente nacional y en la literatura en los Estados Unidos de Norteamérica. El antecedente de estas reacciones se remonta al año de 1940, con Robert Merton<sup>150</sup>, que sostuvo que los graves inconvenientes de las burocracias habían conducido a la postre a ineficiencias, más que a la eficiencia, fue el preámbulo de toda una tradición de tratados antiburocráticos.

El tema de los psicólogos referidos ha influido en la orientación y estudio profundo de la administración pública sobre el papel y lo que significa la democracia en las organizaciones públicas, que influyó en la llamada nueva administración pública de los años setentas.

Es destacable la teoría de Abraham Maslow, sienta las bases de una teoría de valores sociales y organizacionales, el rasgo destacable es la jerarquización de necesidades humanas, ordenadas según su primacía (urgencia de satisfacer una necesidad particular), la idea es que una necesidad inferior o más primitiva debe satisfacerse antes de que una superior se presente a la persona como fuente de motivación. Una vez que es satisfecha deja de motivar.

Los cinco niveles de la jerarquía de necesidades son:

- 1.- *Fisiológicas*; comida y techo.
- 2.- *Seguridad*; estar exento de daños físicos o privaciones.
- 3.- Amor; el deseo de relaciones afectivas y del apoyo familiar, los amigos, los socios.

---

<sup>149</sup> V. Harmon, M. y Mayer, R., *Teoría de la organización...*, op.cit., referencia 132, p. 242- 244.

<sup>150</sup> V. Merton, Robert K., "Bureaucratic Structure and Personality", *Social Forces* 18, 1940, pp. 560-568.

4.- *Estima*; el reconocimiento de los demás de nuestra competencia, nuestros logros y nuestro valor personal.

5.- *Autorrealización*; la necesidad de cumplir todas nuestras posibilidades, nuestras facultades creativas, “de ser todo lo que uno es capaz de ser”<sup>151</sup>.

Otra aportación de esta corriente fue la de Douglas McGregor, teórico influyente de la psicología humanista de Maslow y de su modelo de autorrealización, para este autor el desarrollo natural del individuo hacia la autorrealización choca de forma lógica con la práctica administrativa tradicional en las organizaciones formales. Mc Gregor era optimista sobre la capacidad de la gente para superarse, también lo era sobre la naturaleza humana. Estas se proyectaban a través de una confianza para integrar las necesidades del individuo y de las organizaciones, a tal grado que ambas quedaran satisfechas, este autor no ve necesariamente un conflicto entre las metas individuales y organizacionales, afirmaba que mediante una administración ilustrada ambas se pueden lograr. Adopta una posición neutral entre el funcionalismo de Barnard, en el que las metas individuales derivan de la organización, y la postura en general marxista freudiana y Weberiana de los teóricos críticos, quienes consideran las organizaciones formales como instrumentos de dominación social<sup>152</sup>.

La teoría x y la teoría y, suele asociarse con dos conjuntos opuestos de ideas sobre la administración, la primera es la que se resume de la siguiente forma:

- 1.- La administración es responsable de organizar los elementos de la empresa productiva (dinero, material, equipo y personas), a favor de sus fines económicos;
- 2.- Respecto a la gente, este es un proceso de dirigir sus esfuerzos, motivarla, controlar sus acciones y modificar su conducta de acuerdo con las necesidades de la organización;
- 3.- Sin esta intervención activa de la administración, la gente sería pasiva (y aun opuesta) a las necesidades organizacionales.

Para McGregor, esta teoría pertenece a la administración pública convencional y se basa en los siguientes supuestos acerca de los trabajadores:

- 1.- El hombre es por naturaleza indolente, trabaja lo menos posible.

---

<sup>151</sup> V. Maslow, A., *Motivation and Personality*. Harper and Brothers, Nueva York, 1954, p. 82.

<sup>152</sup> V. McGregor, Douglas. *The human Side of Enterprise*. McGraw-Hill. Nueva York, 1976.

- 2.- Carece de ambición, evita la responsabilidad y prefiere que lo dirijan.
- 3.- Es por naturaleza egoísta, indiferente a las necesidades organizacionales.
- 4.- Su idiosincrasia lo hace refractario al cambio.
- 5.- Es simplón, no muy brillante; presa fácil del charlatán y del demagogo.

La idea principal que prevalece en su contenido de la teoría *x*, es que la administración consiste esencialmente en dirección y control. La teoría *x* es una filosofía normativa de la administración. Los supuestos sean *x* ó *y* son profecías que se cumplen en virtud del compromiso personal u organizacional. La motivación de los individuos no debe ser reduccionista e impulsar técnicas motivacionales mecánicas, radica fundamentalmente en la convicción de que la gente es activa antes que pasiva, la motivación de los individuos es intrínseca, lo cual quiere decir que poseen una energía psicológica; no son seres pasivos que dependen de fuentes externas para actuar. El castigo y recompensa aún tienen lugar, pero limitado a satisfacer las necesidades más apremiantes, y en circunstancias favorables a reconocer las necesidades sociales<sup>153</sup>.

Otra postura teórica derivada de las relaciones humanas modernas se refiere al Desarrollo Organizacional, que representa la forma más prominente de la investigación para la acción desarrollada durante los últimos años. El desarrollo organizacional (DO) trata de aumentar la libertad responsable en el lugar de trabajo para individuos o grupos, el sistema básico del DO se desarrolla alrededor de los valores y las habilidades para orientar la interacción y construir una cultura específica con propiedades como las asociadas con el sistema de comunicación “regenerativa” para dar tratamiento a las ideas y en particular los sentimientos<sup>154</sup>.

La concentración del DO en el desarrollo de la interacción regenerativa deriva y depende de altos niveles de participación y compromiso de los miembros de la organización, quienes se involucran en el diagnóstico de sus propios sistemas y en la solución de problemas, para la administración pública como práctica siempre será un recursos organizacional que propicie el cambio cultural.

Un aspecto fundamental que se relaciona con los años setentas del siglo pasado, se refiere a la democracia organizacional, esta era un tema de interés para los académicos de la

---

<sup>153</sup> V. Harmon, M y Mayer, R., *Teoría de la organización...*, op.cit., referencia 132, pp. 246-256.

<sup>154</sup> V. Golembiewski, Robert T., *Approaches to Planned Change*, parte A, Marcel Drekker, Nueva York, 1979.

administración pública, se destacaron Argyris, Bennis y Philip Slater quienes argumentaron que la democracia “se vuelve una necesidad funcional siempre que un sistema social está compitiendo para sobrevivir en condiciones de cambios crónicos. La democracia es la forma más eficiente de organización social para asegurar la supervivencia en una era tecnológica de cambios vertiginosos<sup>155</sup>.

## Teorías de Mercado

Otro apartado importante que sustenta las bases teóricas de la nueva gestión pública, lo constituyen las Teorías de Mercado con James M. Buchanan y Gordon Tullock, economistas que sustentaron su tesis en la teoría de la elección pública<sup>156</sup>, misma que se ha definido como “el estudio económico de la toma de decisiones aparte del mercado, o simplemente como la aplicación de la economía a las ciencias políticas” Dennis L. Muller<sup>157</sup>, en 1976. Los teóricos de la elección pública orientan su reflexión a propuestas concretas para impulsar reformas gubernamentales, intentando construir una base teórica para redefinir y mantener una administración efectiva y eficiente con base en un conjunto de suposiciones y valores.

En primer lugar aluden a que la elección pública debe de interpretarse como un resultado de las acciones de individuos motivados e independientes, sus intereses particulares por lo regular difieren, la racionalidad va en función de la maximización de sus propios intereses, el supuesto del individualismo es la orientación filosófica de la teoría de la elección pública. Sostienen que toda metodología que trate de explicar y predecir la acción política deberá tener como premisa la suposición de que individuos racionales intentan favorecer sus propios intereses, bajo este enfoque se estila el término “individualismo metodológico” inmerso en la literatura de la elección pública<sup>158</sup>.

---

<sup>155</sup> V. Warren, Bennis. *Changing Organizations*, McGraw Hall, Nueva York, 1966; V. con Philip E. Slater en el capítulo II, “Democracy Is Inevitable”, p. 19.

<sup>156</sup> La Teoría de la Elección Pública aplica las herramientas y métodos de la teoría económica al sector político o gubernamental, mientras que el análisis de la teoría de la elección pública se orienta a intentar relacionar la conducta de los actores individuales en el sector gubernamental, es la conducta de personas en sus variadas capacidades como votantes, candidatos a una agencia, como representantes electos, como líderes o como miembros de partidos políticos y como burócratas en la composición de resultados que observamos o podemos observar; con la intención de ofrecer una explicación sobre las intenciones institucionales que van dentro del sector público, ver a Buchanan, M. “The theory of public choice II”, The University of Michigan, EUA, 1984.

<sup>157</sup> V. Muller Dennis L., “Public Choice: A Survey”, *Journal of Economic Literature* 14, 2, 1976, p. 395.

<sup>158</sup> V. Harmon, M y Mayer, R., *Teoría de la organización...*, op.cit., referencia 132, pp. 290- 291.

Se ponen en evidencia los valores políticos derivados del utilitarismo de David Hume, Jeremy Bentham y John Stuart Mill y del liberalismo Norteamericano, que perfilan la libre elección individual, la maximización de la utilidad individual y la cooperación en contrapartida a las estructuras coercitivas de acción pública como el burocratismo.

En la preocupación por minimizar costos que entraña la actividad social, el colectivo se muestra interesado en orientar al máximo sus ganancias con la mínima intervención a su libertad, la gradualidad y el tiempo en las decisiones que implican costos es puesta en entredicho, se concilia entre elección de una acción voluntaria colectiva o individual y acción política colectivizada basada en costos relativos a la organización de las decisiones, llamado de interdependencia social. La oscilación entre una tensión dialéctica entre la libertad individual y la estabilidad del orden social es patente en el mundo anglo-americano. Buchanan y Tullock se preocupan por conservar la libertad individual, limitando la acción colectiva coercitiva, pero además se preocupan por el problema de minimizar los costos que implica la acción colectiva. La toma de decisiones que implica tiempo y recursos para enfrentarse a los demás es costosa. En igualdad de circunstancias, el individuo racional preferiría tomar las decisiones en privado y evitar el gasto del esfuerzo cooperativo.

Por otra parte la acción colectiva, a pesar de lo costosa que resulta, puede producir beneficios que de otra manera no serían alcanzados mediante la acción privada, además mitiga los efectos negativos o los costos para la persona que resultan de los actos privados de otros individuos. Estos autores argumentan en tal virtud que “la elección entre acción voluntaria (individual o cooperativa) y acción pública que debe ser colectiva se basa en los costos relativos de organizar las decisiones, en los relativos costos de interdependencia social”<sup>159</sup>.

La descentralización se privilegia en esta orientación, el gobierno llevado más cerca del usuario o de la comunidad es un supuesto basado en la diversidad próxima por conducto de la descentralización, muestra beneficios a los ciudadanos para que seleccionen de una diversidad de servicios estatales o municipales, la mejor opción de costos de los servicios que se adapte a sus necesidades.

---

<sup>159</sup> V. Buchanan James M y Tullock, Gordon. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Universidad of Michigan Press, Ann Arbor; Mich., 1962, p. 11.

Estas bases de reflexión teórica, proporcionan elementos para el diseño y organización de políticas públicas y proyectos sociales, además permiten advertir tendencias para impulsar políticas de gestión que coadyuvarán a consolidar innovaciones tecnológicas y reformas administrativas en la región, considerando los principios como libertad individual, maximización de beneficios, descentralización y minimizar costos colectivos, estos elementos descritos serán parámetros de diseño e implementación.

A pesar de esta filosofía del postulado del interés individual en las decisiones, dado que los valores y las preferencias individuales difieren, estos autores dejan clara una idea: “deben establecerse instituciones y limitaciones legales que ordenen la búsqueda de la ganancia privada de tal manera que la hagan congruente y no contraria con el alcance de los objetivos del grupo en conjunto”<sup>160</sup>.

Es particularmente interesante la crítica al paradigma clásico (Woodrow Wilson, Max Weber, Luther Gulick y Herbert Simon) que realiza Vincent Ostrom<sup>161</sup>, La suposición de Wilson de que en todos los gobiernos sean democráticos o autocráticos, deberá haber un solo centro de poder basado en poder de la unión, subordinando la autoridad administrativa a la autoridad política pero con premisas y valores distintos, parece frágil ante una sistema abierto que debe de orientarse a la eficiencia y al entorno. Max Weber enumera las características y los elementos que definen a la burocracia similar a una máquina que capitaliza a sus miembros creando una clase profesional que hace que la administración pública desplace a la clase política, apareciendo un paradigma de eficiencia.

Las especificaciones y requerimientos de competencia homogénea y la jerarquización motivaron a Gulick a no considerar una sola estructura de autoridad, sin embargo a pesar de considerar una red de departamentalización cruzada, aparentemente se aleja de una red simétrica vertical, sin embargo a decir de Ostrom no fue más que una copia de la forma burocrática de Weber.

---

<sup>160</sup> Ibid., p. 27.

<sup>161</sup> V. Ostrom, Vincent. *The intellectual Crisis in American Public Administration*, ed. rev., University of Alabama Press, University, Ala., EUA, 1974.

Herbert Simon, acepta la jerarquización como principio organizador y limita su atención a la estructura interna de la organización, separándose de las relaciones entre organizaciones, acepta la dicotomía entre política y administración.

La crítica al paradigma clásico generó una teoría de administración democrática de Ostrom, su teoría es una fusión de la teoría económica occidental y una interpretación de varios pensadores que a través de la historia han contribuido a la tradición política estadounidense, como: Madison, Hamilton y Tocqueville.

La teoría de la administración democrática se manifiesta como una muestra de la tradición política estadounidense, en síntesis se aluden cuatro principios elementales:

- En consideración al nivel de corrupción de quienes toman las decisiones políticas, la autoridad debe dividirse en tal forma que limite y controle el ejercicio del poder político;
- Dado que las reglas administrativas “no son cuestión de indiferencia política para los usuarios de los bienes y servicios públicos”, no debe suponerse que la administración está separada y es distinta de la política<sup>162</sup>;
- Las disposiciones multiorganizacionales motivan la competencia democrática entre las dependencias gubernamentales, y en contraste con lo argumentado por Wilson del centro de poder para controlar el aparato administrativo, en los términos de Ostrom las estructuras políticas y administrativas construidas sobre estos elementos se caracterizan por su “policentricidad” en lugar del clásico “monocentricidad”<sup>163</sup>;
- El propósito de la administración democrática es llevar al máximo la eficiencia, medida por el menor costo en tiempo, esfuerzo y recursos<sup>164</sup>.

El mismo Ostrom defensor de la teoría de la elección pública, no recomienda dejar el modelo burocrático en forma radical, destaca la noción de las múltiples burocracias públicas pero en franca competencia, como en el mercado.

---

<sup>162</sup> Ibid., p. 63.

<sup>163</sup> Ibid., p. 81.

<sup>164</sup> Ibid., p. 112.

Esta teoría es sin duda una de las que más refleja los valores norteamericanos tradicionales como la libertad individual, la eficiencia y el interés propio, estos valores desde el punto de vista de la administración pública practicada en ese país, se reduce a una sola expresión unificada de valores normativos: eficiencia y eficacia, derechos individuales y lo adecuado de los procesos organizacionales, así mismo la parte que le corresponde a la representatividad y el control de la discrecionalidad. La eficiencia se traduce en términos de elección pública sólo en la medida en que se mide por referencia a la maximización de la utilidad individual, por lo cual la utilidad se comprende sólo en términos de la adecuación de los procesos organizacionales y políticos por los cuales se ejerce el derecho de libre elección del individuo.

En teoría la participación directa de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones resuelve la crisis de representación y de discrecionalidad administrativa ya que los ciudadanos a través del mercado participan directamente en las elecciones políticas y organizacionales neutralizando la discrecionalidad administrativa, la eficiencia de la organización gubernamental está determinada por el grado en que la eficiencia, la utilidad del consumidor, se maximiza. Para que este escenario se cumpla se deben de mantener los derechos fundamentales de los ciudadanos para que puedan ejercer elecciones individuales y además se deben mantener bajos los costos del proceso de decisiones como contrapeso<sup>165</sup>.

La teoría de Sistemas y de Mercados son congruentes con las necesidades que han determinado la evolución de la administración pública como disciplina y como práctica, pertenecen a una configuración abierta y que toman energía del entorno para adaptarse y sobrevivir, la teoría de sistemas considera el entorno problemático y politizado en que se desenvuelve el sector público y desde luego se trata de estabilizar esta condición, el establecimiento de reglas internas y la apertura de espacios para adaptarse al entorno es común con la teoría de mercados, ésta observa de manera integral la complementariedad de las dos dimensiones y acepta que la administración pública es parte indisoluble de la política. Recomienda claro está, que la organización burocrática debe de ser menos coercitiva, es decir transformarse y ser menos jerarquizada, para poder ser eficaz y traducirse a mayor escrutinio interno y externo.

Una crítica que comparto con los autores de esta reflexión es la exacerbada orientación al individualismo en un marco de relativa ponderación de valores sociales comunes, frente a una

---

<sup>165</sup> V. Harmon, M y Mayer, R., *Teoría de la Organización...*, op.cit., referencia 132, pp. 328-330.

elección basada en un proceso racional que privilegia la utilidad individual, además las teorías de mercado se concentran en el presente, incorporando una dificultad a todo trazo estratégico con el futuro en virtud de no considerar el contexto colectivo, por tal motivo se deben de considerar estos aspectos para no dificultar el proceso estratégico de toma de decisiones políticas y administrativas. A pesar de estas limitaciones las teorías de mercado son parte fundamental de las bases teóricas organizacionales de la nueva gestión pública como lo hemos establecido anteriormente.

### **Teorías Interpretativas y Críticas**

Las teorías Interpretativas y Críticas ponen en tela de juicio a casi todas las anteriores, nos remitimos a la obra de Burrell y Gareth Morgan, "*Sociological Paradigms and Organizational Analysis*" en 1979. En la que los autores resumen dos posturas filosóficas polares de la ciencia social, la subjetivista y la objetivista, además analizan distintas posturas filosóficas acerca de la naturaleza de las ciencias sociales.

La gran influencia Europea sobre la teoría interpretativa tiene sus orígenes en el idealismo Alemán promovido por Immanuel Kant (1724-1804). En una postura donde se señalaba que los principios y métodos de las ciencias naturales otorgaban el único medio para descubrir las leyes que gobiernan las relaciones sociales del mundo social, Kant sostuvo que la "realidad última del universo se encuentra en el espíritu o la idea, y no en la percepción sensorial"<sup>166</sup>, por tal motivo se proyectó un sensible desacuerdo que sustenta su tesis; divergencia entre las ciencias sociales objetivistas modernas y las subjetivistas por las implicaciones de la conciencia humana, en contrapartida con el mundo de hechos y cosas, de acuerdo con Burrell y Morgan.

Otras figuras del siglo XIX, fueron el filósofo Edmund Husserl (1859-1938) y el sociólogo Max Weber. Husserl por medio de la fenomenología añade argumentos donde deduce un esfuerzo para aclarar los supuestos no vistos no sólo del método científico (positivismo) y de la filosofía, sino del mundo vivido (*lebenswelt*) es decir la experiencia diaria. Este filósofo coincidió con Kant: la idea de que la conciencia no está separada de los hechos reales ni es receptora pasiva

---

<sup>166</sup> V. Burrell Gibson y Morgan Gareth. *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*, Heinemann Educational Books, Londres, 1979, p. 227.

de la información sensorial, en esta lógica la conciencia siempre tiene una intención orientada por los referentes de su atención<sup>167</sup>.

Este filósofo se opuso al positivismo occidental dominante en aquella época en las ciencias sociales, Weber opinó en coincidencia que la objetividad se deriva de una subjetividad relacionada con la experiencia de la gente, la precisión de Husserl se orientaba más a las estructuras innatas de la conciencia humana.

Alfred Schults (1899-1959) añade una teoría interpretativista contemporánea, no puso a prueba los objetivos y principios fundamentales de las ciencias naturales y su método para poner a prueba las hipótesis por medio de inferencias controladas, su desacuerdo y falta de consenso con las ciencias sociales naturalistas, se finca en su idea de que el contexto social debe ser interpretado en términos de los significados o interpretaciones subjetivas que la gente en su entorno da a su propia experiencia. Schutz advierte que las ciencias naturalistas dan por asentado débilmente los semblantes del mundo social. Para este filósofo las ciencias sociales deberán explicar sistemáticamente “el modo en que se constituye y mantiene esta realidad social, cómo los actores, basándose en su pensamiento y sentido común, interpretan sus propias acciones y las de los demás”<sup>168</sup>.

En todas las teorías la unidad de análisis resulta fundamental para desarrollar investigaciones, la teoría de sistemas determina **al sistema** como una forma concebida en conjunto para iniciar el análisis, por tal motivo que con base en estas suposiciones se deducen las explicaciones de las relaciones de conducta y las funciones que desempeñan sus partes. En el caso del mercado los teóricos consideran **al individuo racional y egoísta** como la unidad fundamental y con ello explican las unidades sociales más grandes, incluyendo la dimensión de Estados-naciones y las organizaciones como forma de conglomerados donde se incluyen individuos.

Continuando esta descripción en el caso de la teoría Interpretativa, Peter Berger y Thomas Luckmann, seguidores destacados de la sociología schutziana<sup>169</sup>, se emplea como unidad fundamental de análisis **el encuentro cara a cara**, en el marco de la sociología la unidad debe

---

<sup>167</sup> V. Harmon, M y Mayer, R., *Teoría de la Organización...*, op.cit., referencia 132, p. 341.

<sup>168</sup> Ibid., p. 342.

<sup>169</sup> V. Berger Peter L y Luckmann, Thomas. *The Social Construction of Reality*, Anchor Books, Nueva York, 1967.

de integrar un aspecto amplio para lograr incluir una dimensión que abarque la dinámica básica del trato entre personas. El encuentro cara a cara.

La forma en que se dimensionan las organizaciones y las instituciones bajo estos aspectos aludidos son construcciones producto de la mente a veces abstracta. En la medida que se configuran las organizaciones más generales, se proyectan más inciertas y distantes de nuestra experiencia. Considerando la unidad fundamental de análisis, el encuentro cara a cara advierte, la naturaleza secundaria que proviene de estas construcciones, por lo cual se limita la inercia a considerar a las instituciones y organizaciones como entidades concretas.

Intencionalidad e intersubjetividad, dos términos para comprender la dinámica de la producción y mantenimiento del mundo social. La intencionalidad se refiere al proceso por el cual los individuos crean activamente la realidad social, la conciencia es un proceso activo y transaccional que incluye tanto los objetivos externos como las reglas y los hábitos de percepción que afectan nuestras interpretaciones de esos objetivos.

El mundo social que la teoría interpretativa considera que no tiene una existencia concreta, es un producto de la conciencia, independientemente en la forma en que lo experimentemos, es más bien un residuo de nuestra experiencia sedimentada, de acuerdo a esta postura teórica. Con el transcurrir del tiempo, estas experiencias se acumulan, de ese modo a los fenómenos sociales se les da la condición de objetos (son objetivados). La intersubjetividad atañe al carácter social de la creación social. Si el mundo social es producto de la conciencia humana, entonces se debe poder explicar cómo ese mundo se mantiene unido, el mundo social no tiene una existencia concreta, son nuestras creencias las que nos dan por sentado su existencia, son resultado de las convenciones entre la gente, de esa forma el mundo social se vuelve inteligible, Intencionalidad y intersubjetividad son básicas para que los interpretativistas expliquen la creación y el mantenimiento del mundo social<sup>170</sup>.

En los años sesentas y setentas la crisis de legitimidad y de eficacia de las instituciones públicas, no se hicieron esperar en el mundo angloamericano, las burocracias públicas eran consideradas insensibles e indiferentes para atender las necesidades públicas: Era la fuente de los males sociales.

---

<sup>170</sup> V. Harmon, M y Mayer, R., *Teoría de la Organización...*, op.cit., referencia 132, pp. 346-347.

Al poco tiempo la participación social activa fue añadiendo una nueva dinámica y significó una buena alternativa de solución, ante el reduccionismo de las ciencias sociales naturalistas, la fenomenología resultó una contrapartida al estatus científico positivista dominante del análisis de política.

Los teóricos interpretativistas sostienen que su orientación y postura no constituye ni conduce obligadamente a la formulación de una teoría como habitualmente entendemos el término, estos teóricos como David Silverman difieren de la pauta del positivismo como paradigma dominante, no conciben la idea de si la generalización para la prueba de Hipótesis, es necesariamente el objetivo de la teoría o a que grado se puede llevar esto. Insisten en que su intención es ofrecer un método ideográfico de análisis de los medios sociales (incluyendo el organizativo) y de los acontecimientos caso por caso.

Por otra lado, los teóricos interpretativistas que comparten con Max Weber un interés en la generalización científica requieren que esté basada en construcciones con ideales características, derivadas de interpretación subjetiva de situaciones, instituciones, y funciones, que hacen los sujetos de la investigación. El teórico interpretativista que ha tenido mayor influencia en el estudio de la organización es el sociólogo inglés David Silverman, considera las tesis de Weber, Schutz, Berger y Luckman. Su ontología nominalista en oposición a la realista se hace evidente en el cuadro 5, que presentamos:

**Cuadro 5. Marco de Referencia: Corrientes Teóricas Prevalcientes**

El Marco de Referencia de la Acción
1. Las ciencias sociales y las ciencias naturales tratan con órdenes enteramente distintas de tema. Aunque los cánones de rigor y escepticismo se aplican a unas y otras, no debemos esperar que su punto de vista sea el mismo.
2. La sociología trata de comprender la acción y no debe de observar la conducta. La acción procede de significados que definen la realidad social.
3. Los significados le son dados al hombre por su sociedad. Las orientaciones compartidas se institucionalizan y son experimentadas por generaciones posteriores como si fueran hechos sociales.
4. Aunque la sociedad define al hombre, éste a su vez define a la sociedad. Las constelaciones de significados sólo se sostienen por su continua reafirmación en las acciones cotidianas.
5. Por medio de sus relaciones mutuas los hombres también modifican, cambian y transforman los significados sociales.
6. De allí se sigue que las explicaciones de las acciones humanas deben tomar en cuenta los significados que los afectados asignan a sus actos; la manera en que el mundo cotidiano se construye en sociedad y sin embargo es percibido como real y rutinario se vuelve el interés decisivo del análisis sociológico.
7. Son inadmisibles las explicaciones positivistas según las cuales la acción queda determinada por fuerzas sociales o no sociales externas y limitadoras.

Fuente: Silverman, David. *The Theory of Organizations*, Basic Books, Nueva York, 1971, pp. 126-127.

David Silverman, vé con reservas al positivismo, pide establecer una clara distinción entre las ciencias naturales y las sociales, rechaza explícitamente el determinismo de la explicación positivista. Resalta el compromiso con una concepción voluntarista de la naturaleza humana que destaca la participación activa de las personas al crear y sostener el mundo social. Es evidente en la proposición 3, que las instituciones, aunque sean experimentadas como hechos sociales, en realidad son creaciones simbólicas de significados y orientaciones compartidas<sup>171</sup>.

Se configuro una nueva generación de nuevos administradores públicos que observaron una nueva actitud para propiciar el cambio social y de estructuras de organización, que implicaría una nueva lectura de argumentos y teorías, una nueva pauta científica interpretativa con la revisión de la jerarquía vertical densa y coercitiva típica de la burocracia pública, de las prácticas comunicativas. El proceso racional propositivo y normativo quedo en duda, en virtud del sometimiento y presión por las tareas altamente estandarizadas, además la “integración” de los individuos en categorías impersonales, que a decir de los teóricos críticos satisfacían

---

<sup>171</sup> Ibid., pp. 350-351.

solo al interés burocrático de una aparente disposición de eficiencia autoritaria, se critica la impersonalidad generada por la eficiencia esperada de una norma instrumental que evaluaba economía y pautas de rapidez para alcanzar un fin determinado, pero sin aclarar a los participantes las ventajas colectivas e individuales de ese fin<sup>172</sup>.

La postura crítica que ha mantenido la teoría interpretativa y crítica al instrumentalismo y la racionalidad presente en la burocracia, se ha prolongado. Por un lado, la corriente tradicional o principal de la organización burocrática difiere de los interpretativistas acerca de la libertad del individuo en una era burocrática, no comparten su apreciación subjetivista de la realidad y por otro lado, los interpretativistas orientan su apreciación a dimensiones especulativas y morales distantes aún de la realidad social.

La configuración de nuevos valores y la ética como elementos incluyentes en la dinámica de la interpretación basada en la experiencia de los practicantes y teóricos de la administración pública, fue un nuevo enfoque que influyó gradualmente en el contexto latinoamericano, como lo veremos en los textos de autores de Centros de Estudio Latinoamericanos y de Universidades de la región en temas de administración pública.

Finalmente las **Teorías Emergentes** llamadas así por Harmon y Mayer, relativas a cuatro corrientes teóricas sobre las organizaciones cuyo trazo en contenido tienen relación, sus condiciones y estilos en cuanto a la sociedad y la política se originan de una orientación fundamentalmente psicológica.

**La Teoría Integradora** de Mary Parker Follet (1868-1933), proveniente del movimiento pragmático norteamericano, promotora de cambios radicales, proponían la oportunidad de que las instituciones pudiesen orientar el progreso y reforma social, suponiendo que el desarrollo intelectual individual y el progreso social concretado y prescrito podían ir alineados. En la realidad las instituciones sociales y políticas no cumplieron con el precepto concebido.

Las dos influencias de la argumentación de Follet, describían su compromiso con la idea pragmática de que a través de la experiencia (no de la reflexión intelectual abstracta y distante), era el hilo conductor para descubrir verdades, además una psicología que proscribía que el yo no existe antes de la interacción social. Fue contraria al conductismo por mostrar al

---

<sup>172</sup> Ibid., p. 386.

individuo como un ser pasivo y maleable, es decir proclive a la manipulación de autoridades, ante lo cual se procuraba encontrar una confianza en las lecciones y lecturas de la experiencia como en la unificación social, a través de la cooperación, proscribía una idea de rechazo al control por convertirse en dominación por razones de la personalidad del líder o por el ejercicio de una autoridad jerárquica, el control se puede convertir en autocontrol colectivo por una racionalidad establecida y puede establecerse por medio de la coordinación de un proceso continuo que despersonaliza.

En cambio supone un compromiso con la democratización de las relaciones organizativas, tratando de cambiar a la administración pública en un actor clave en el orden democrático, es una postura teórica reflexiva actualmente<sup>173</sup>.

La siguiente postura de Karl E. Weick<sup>174</sup>, denominada como la **Teoría de la Selección Natural**, de acuerdo con este autor la unidad básica para el análisis de organizar lo llama *la doble interacción*, señala la conducta de por lo menos dos personas, en oposición al individuo centralista de las demás teorías como la del mercado, Weick sostiene que organizar es una actividad fundamentalmente social en que las conductas de las personas dependen de las conductas de otras, llamadas *interacciones*.

Es claro que no comparte el determinismo de las variantes más positivistas de la teoría de sistemas y la psicología conductista, que describen las pautas de organizar en función de las necesidades mecánicas del sistema, y la fragilidad para explicar el limitado espacio de desarrollo de las necesidades psicológicas.

Weick propone con base en la metáfora de la teoría de Darwin de la selección natural, que la organización social sufre un proceso evolutivo análogo a la famosa teoría darwiniana, establece sin embargo la distinción del mundo natural y social para efectos del análisis organizacional, su modelo evolutivo se basa en cuatro supuestos relacionados:

- Los procesos de organizar son básicos; los fines y las metas, secundarios.

---

<sup>173</sup> V. Stever, James A., "Mary Parker Follet and Integrative Public Administration", Texto presentado en la reunión anual de la American Society For Public Administration, Denver, abril, 1984.

<sup>174</sup> V. Weick, Karl E., *The Social psychology of Organizing*, 2ª ed., Addison-Wesley, Reading, Mass., 1979.

- El cambio es una condición natural del organizar, mientras que la estabilidad es, o bien una condición artificialmente impuesta, o bien, no genera una actividad organizacional.
- El organizar debe considerarse principalmente como una actividad de *dar sentido*.
- Esta actividad de *dar sentido* suele efectuarse en forma retrospectiva (es decir, después de los hechos), y no prospectivamente<sup>175</sup>.

Esta postura teórica brinda una serie de pautas metodológicas para auxiliar a los administradores, gerencialistas y teóricos de la administración pública a desarrollar sus propias metáforas y marcos referenciales para encontrar un sentido lógico para establecer supuestos particulares.

**La teoría transformacional** de Orion White y Cynthia McSwain<sup>176</sup>, se inspiró en la psicología analítica de Carl Jung, ofreciendo una base para comprender la naturaleza del cambio y el desarrollo de las organizaciones, surge por una posición crítica a los marcos anteriores. La organizaciones y gobiernos con resultados pobres y limitados, poca eficacia, proyectaron la falta de utilidad de las teorías que sustentaban a la organización, principalmente la burocracia tradicional, se sostuvo que no apreciaron la tarea esencial de la energía inconsciente tanto en el desarrollo individual como en la vida social.

El fracaso de la teoría de las organizaciones de la corriente principal, como lo aprecian White y McSwain, se centra en el descuido de la tarea fundamental que representa la energía subconsciente que interactúa en dos dimensiones: en el desarrollo de las personas y en la complicada vida social.

En primera instancia, la teoría parte del *yo o la psique*, que se reúnen y enfrentan al mundo compatiblemente en los siguientes niveles de realidad: nivel estructural, relaciones sociales, nomológico y de encuentro humano. Para los teóricos transformacionales el objeto de la teoría es diseñar un proyecto práctico para aumentar la comprensión que los actores organizacionales perciben, con el fin de controlar las situaciones y escenarios con el firme propósito de actuar con inteligencia al cambio.

---

<sup>175</sup> V. Harmon M y Mayer R., *Teoría de la Organización...*, op. cit., referencia 132, pp. 408- 409.

<sup>176</sup> V. White, Orion F. y McSwain, Cynthia. "Transformational Theory and Organizational Analysis", en Morgan Gareth (comp.). *Beyond Method: Strategies for Social Research*, Sage, Beverly Hills, California, 1983.

En el nivel estructural, a pesar que muestra lo queremos decir de las organizaciones como entidades de gran dimensión y al mismo tiempo de espacios individuales, es la menos real en el sentido de la conciencia individual, de acuerdo a los autores, es el más alejado de nuestra experiencia inmediata, la perspectiva de los teóricos interpretativa sostiene que las pautas observadas pueden interpretarse como un fenómeno residual de la conciencia humana. En lugar de valorar más el desarrollo de la conciencia individual y social.

Las relaciones sociales, abordan el ámbito de la conciencia social o mundo de la vida, donde los individuos interactúan, negocian y renegocian entre ellos. Esa experiencia vivida en el espacio donde los individuos se relacionan y actúan en redes o en formas recíprocas por medio del lenguaje y la conversación. Este nivel es el más importante y crítico a la vez en la vida organizativa.

Los siguientes niveles, profundizan en dos áreas sustancialmente esenciales y especializadas del área de conocimiento de la psicológica humana: la conciencia y el inconsciente.

La última postura teórica es la de Frederick Thayer, que apuesta al **fin de la jerarquía y la competencia**. Comparte con Follet un escenario radical de un mundo radicalmente nuevo que no esté sustentado en una teoría coercitiva como la burocracia tradicional, al mismo tiempo propone el diseño de una teoría no coercitiva de la organización que remplace a las teorías contemporáneas de la política, la economía y la organización, Thayer postula y argumenta la eliminación de las tres principales instituciones del mundo occidental de los dos últimos siglos:

- La democracia política, basada en las ideas de representación y votación;
- La competencia económica;
- La jerarquía.

Thayer argumenta que se diseñe una organización social, política y económica en lugar de la llamada jerarquía estructurada, en la cual no se tomaría ninguna decisión sin el acuerdo de todos los que serían afectados por ella. Podríamos considerar que este autor se ha distanciado de toda realidad y de toda proyección exótica de la academia, sin lugar a dudas reprueba la

jerarquía apoyada en una democracia política y la competencia económica, propone los procesos consensuales continuos y superpuestos<sup>177</sup>.

En realidad el pensamiento político norteamericano y del mundo occidental democrático no podría apoyar esta postura de Thayer de un nuevo orden político y social, la economía de mercado, el individualismo atomista de la teoría del contrato y pluralismo político son las mejores formas de organización política y social conocidas hasta ahora, sin embargo está presente el intento por añadir la transformación del mundo administrativo mediante procesos consensuados para desarrollar un nuevo racionalismo, limitando el reduccionismo propio del modelo burocrático tradicional y su instrumentalismo coercitivo<sup>178</sup>.

A continuación se resumen en el **cuadro 6**, las corrientes teóricas aludidas en párrafos anteriores, destacando la unidad de análisis fundamental que encauza el estudio, los campos organizacionales que orientan su atención, las tres dimensiones organizacionales que advierten los campos propicios para su estudio, en cuáles aspectos tienen mayor aplicación la unidad fundamental y el significado de la racionalidad (relación de pensamiento y acción):

---

<sup>177</sup> V. Thayer, Frederick C., *An End to Hierarchy and Competition; Administration in the post affluent World*, 2a ed., Franklin Watts, Nueva York, 1981.

<sup>178</sup> V. Harmon, M y Mayer, R., *Teoría de la Organización...*, op.cit., referencia 132, pp., 430-431.

**Cuadro 6. Unidades Fundamentales, Campos de Análisis y el Significado de la Racionalidad**

Postura Teórica	Unidad primaria y campo de análisis	Los puntos de vista dentro de la organización que tiene mayor aplicación la unidad fundamental.	Sentido de la Racionalidad
Neoclásicas	Decisión (Intraorganizacional)	Premisas subyacentes y límites a la toma de decisiones racional (desde el punto de vista del tomador de decisiones)	Logro instrumental de fines establecidos previamente, en condiciones inciertas: el pensamiento precede a la acción).
Sistemas	Sistema visto holísticamente (Interorganizacional, intraorganizacional)	Mantenimiento y dirección de la organización en conjunto frente a la incertidumbre ambiental (desde el punto de vista de dirección general)	Adaptarse a los imperativos para supervivencia organizacional; lograr propósitos colectivos: el pensamiento precede a la acción en el nivel individual).
Teorías recientes de las relaciones humanas	Individuo que se actualiza (organización individual)	Promoción del crecimiento y el desarrollo mientras se alcanzan metas de la organización (negociadas por el trabajador y el administrador)	Satisfacer necesidades de autorrealización ante imperativos organizacionales de racionalidad instrumental: pensamiento y acción actúan en forma recíproca.
De mercado	Individuo interesado en sí mismo (organización individual, interorganizacional)	Diseños de estructuras eficientes para asignar recursos; maximizar la utilidad agregada, mientras se adapta a los efectos laterales negativos (desde el punto de vista de los diseñadores de estructuras de decisión)	Maximizar la utilidad individual y acumulada al menor costo: el pensamiento, es decir, las decisiones acerca de los fines, precede al pensamiento.
Teorías Críticas interpretativas	Encuentros cara a cara; el individuo enajenado (organización individual, interorganizacional)	Desarrollo de procesos no coercitivos para lograr un consenso en torno de propósitos compartidos y relaciones sociales (significado subjetivo de todos los actores, incluyendo los miembros y clientes de la organización)	La racionalidad incluye el uso de la razón interpretativa y crítica para comprenderse uno mismo y a los procesos sociales: la acción precede al pensamiento.
Teorías Emergentes	Encuentros humanos intrapsíquico; experiencia social compartida (organización individual, Interorganizacional)	Promover el crecimiento individual mediante una comprensión reflexiva de la experiencia psíquica, descubrimiento de propósitos compartidos que surgen de la experiencia social y no pensamiento racional (desde el punto de vista del individuo reflexivo)	Se descubre la acción racional retrospectivamente por medio de una experiencia social cooperativa y la confrontación personal: la acción precede al pensamiento.

Fuente: Elaboración basada en recopilación de información de Harmon, M y Mayer, R, *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.-FCE, México, 2001.

La conciliación de la teoría y la práctica es un intento significativo desde la perspectiva académica, en la práctica es un proceso de análisis racional complejo. En lo general, la relación entre el pensamiento y la acción constituyen la base para interpretar la gran diversidad de teorías de la organización.

Las propuestas teóricas ofrecen una serie de respuestas y supuestos edificados de manera abstracta, sin embargo, no sería prudente que las sometiéramos a un proceso de evaluación con base en la disposición de respuestas que se ofrecen, con el propósito de seleccionar algún tipo de diseño organizacional concreto. La lógica sugerida es evaluarlas en función de la base que aporta a las discusiones y debates reflexivos acerca de las formas más favorables y apropiadas para tener una visión más cercana al mundo real y en consecuencia poder desenvolverse en este espacio terrenal<sup>179</sup>.

Las propuestas, orientaciones y variables que cada autor sugiere nos brindan una exposición muy amplia del término racionalidad y de su pauta temporal entre la concepción de ideas y la formulación de acciones. En la diversidad de opciones tenemos una gran plataforma de análisis y con ello la oportunidad para ir construyendo un tipo de organización más próxima a la ciudadanía y al entorno, replanteando el proceso racional dominante para tomar decisiones públicas, mediante un modelo más incluyente, cooperativo y transparente en el ejercicio de los recursos públicos, con el propósito de diseñar e implementar acciones gubernamentales innovadoras y democratizar a las organizaciones sociales.

## **Convergencia entre las Teorías de Organización, la Evolución de la Administración Pública y la Racionalidad como Modelo de Decisiones Administrativas**

Con su evolución, el término de “Racionalidad” revela una gran variedad de propuestas que terminan por ser ambiguas. Sin embargo, podemos advertir que el paradigma de estudio dominante es la racionalidad instrumental sustento tradicional para iniciar el proceso de toma de decisiones. El conductualismo de la posguerra del siglo XX, fue el campo disciplinar que motivo su desarrollo.

---

<sup>179</sup> V. Gareth Morgan, “Toward a More Reflective Social Science”, en Morgan (Compilador), *Beyond method: Strategies for Social Research*, Sage, Beverly Hills, California, 1983, p. 370.

La aportación que hace Max Weber, a partir de los años de la posguerra del siglo XX, en el tema de la racionalidad humana fue esencial para observar su estudio y su influencia en la administración pública. Weber postulaba en su noción que el individuo es racional y asume su responsabilidad a pesar del ambiente organizacional y social de su entorno.

Herbert Simon argumenta la convicción de que el individuo es racional y responsable sólo en la visión intraorganizacional de un ambiente organizacional, sostiene, más que individuos autónomos en el sistema organizativo, estos validan los valores desde la perspectiva humana, los valores son en esencia arbitrarios y no se articulan automáticamente.

El concepto de racionalidad se relaciona con un sistema en equilibrio. De una forma general “la racionalidad concierne a la selección de alternativas de conducta en términos de algún sistema de valores mediante el cual puedan evaluarse las consecuencias del comportamiento”. Una decisión es “organizacionalmente” racional si se orienta a las metas de la organización; es “personalmente” racional si se orienta a las metas del individuo<sup>180</sup>.

El modelo racional dominante del “Hombre racional” que prescribe al individuo como un maximizador de la eficiencia, implica repensar que la utilidad del modelo está sujeto a limitaciones en virtud de los factores exógenos y a la interdependencia social presente en toda organización, además las limitaciones cognitivas y psicológicas de los individuos determinan distintos patrones de comportamiento.

La racionalidad administrativa está limitada por sus hábitos y capacidades inconscientes, por sus valores y concepciones de algún propósito y por el alcance de su información y conocimientos. El resultado de esa limitación de la racionalidad es que, en vez de buscar alternativas óptimas entre todas las que son posibles, el administrador “se contenta” con buscar una alternativa que sea satisfactoria en términos tanto de las condiciones que prevalecen como de los propósitos de la organización como él los entiende.

Herbert A. Simon afirma que las organizaciones controlan la conducta en función de que en la dimensión organizacional se controlan las premisas en que se basan las decisiones organizacionales. Para Simon, la necesidad de que la organización sostenga el equilibrio

---

<sup>180</sup> V. Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*, 3ª ed. Rev., The Free Press, Nueva York, 1976, pp. 75-77; publicado originalmente en 1947.

también exige que los propósitos y las metas organizacionales predominen como guías de la acción organizacional, de ahí que actuar racionalmente significa hacerlo dentro del marco de las metas y los propósitos establecidos por la organización. Estos aspectos tienen una relación directa con la definición de los problemas y de sus soluciones.

Ninguna estructura administrativa brinda la solución idónea para el problema de la organización de los servicios gubernamentales, la decisión depende de la convergencia de algunos factores de carácter técnico, pero especialmente en los retos del contexto de las organizaciones, las tendencias en la región y en su carácter contingente, que es de donde recibe el apoyo político para mejorar los actos de gobierno.

De acuerdo con Motta, el acto de gobernar incluye tres dimensiones que representan la naturaleza del proceso de decisión gubernamental: la dimensión valorativa; la dimensión funcional; la dimensión organizacional.

En la dimensión valorativa el problema reside en como armonizar el proceso decisorio gubernamental con los ideales democráticos, responsabilidad pública, control sobre el gobierno y demandas colectivas, es decir aumentar la congruencia de los valores sociales con los que están implícitos en las acciones gubernamentales. En la dimensión funcional el problema consiste en definir las funciones del Estado de acuerdo con las etapas de desarrollo socioeconómico (regulador o como medio para alcanzar fines específicos), en esta perspectiva de gobernabilidad destaca la innovación de la gestión pública a través de la desregulación, descentralización y desconcentración, libre iniciativa y privatización de oportunidades, apoyo a las organizaciones no gubernamentales comunitarias y ampliación del sector social.

La dimensión organizacional en la perspectiva de gobernabilidad está referida a la compatibilización entre demandas y apoyos con criterios de eficiencia, eficacia y efectividad para producir bienes y servicios, considerando algunos aspectos como la organización gubernamental como unidad de análisis para el cambio, el incrementalismo progresivo, la perspectiva global, la cultura organizacional (énfasis social en el cambio) y la calidad; énfasis técnico en el cambio<sup>181</sup>.

---

<sup>181</sup> V. Motta, Paolo R., *Innovación y democracia de la gestión pública*. CLAD, Venezuela, 1991, pp. 15-33.

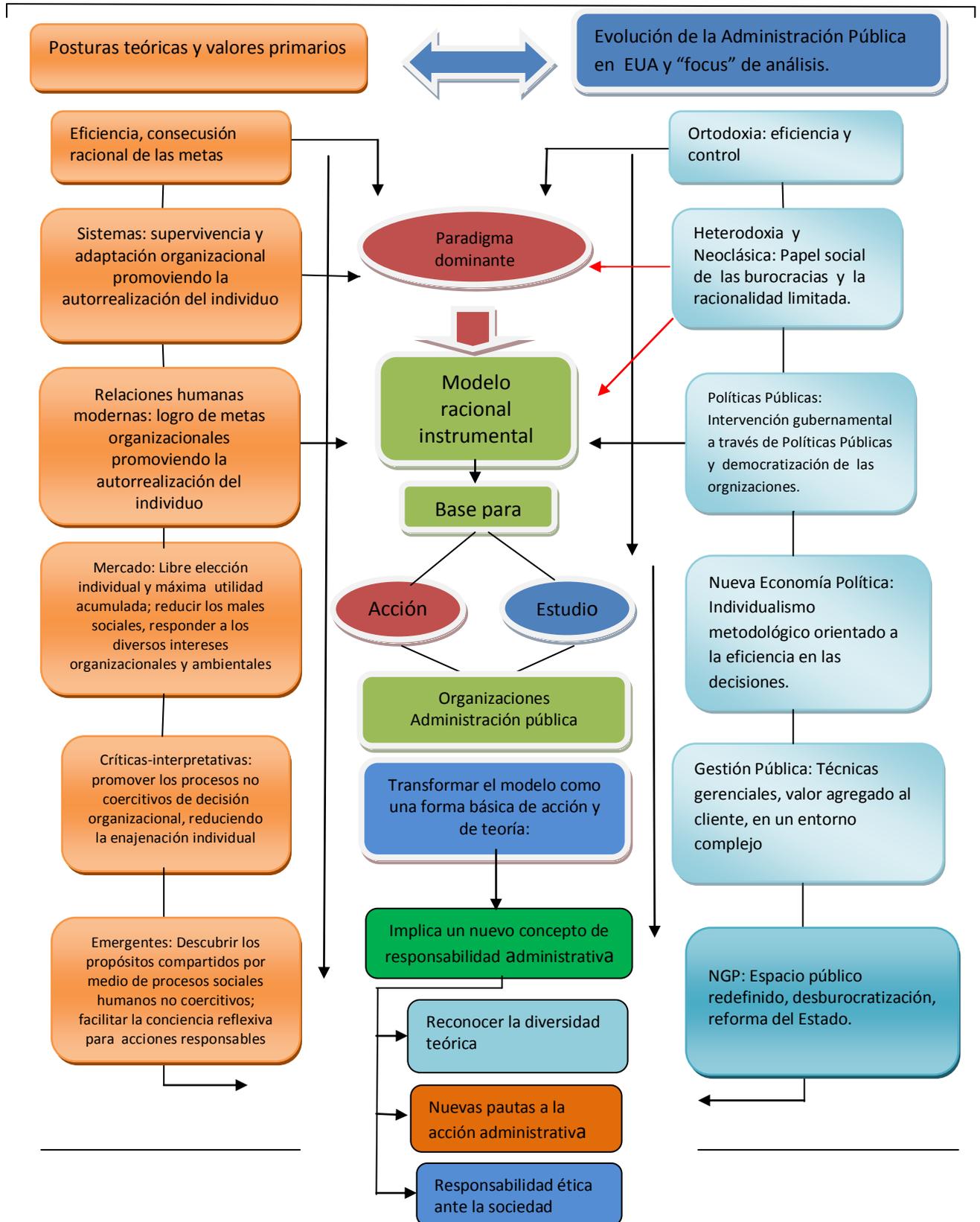
Las características incluidas en la teoría de las organizaciones: estructura flexible con altos niveles de profesionalización del servicio público estratégico, centralizadas o descentralizadas, con participación social y que rindan cuentas, dependerá de una clara voluntad política para que se apoye el proceso inminente de reforma y de transformación de la administración pública.

A continuación en el **figura 3**, nos proponemos revisar sintéticamente las posturas teóricas de la organización, resaltando los valores primarios que resumen la proclamación de la sustancia de sus postulados, que se han desarrollado en el contexto norteamericano con la influencia de teóricos europeos, incidiendo en las corrientes más representativas provenientes de la evolución de la administración pública estadounidense. Es clara la posición oscilante, entre la diversidad teórica y las corrientes de la administración pública, del paradigma racional instrumental que se somete a retos y dilemas de acuerdo al contexto y al núcleo de análisis de cada postura, además esta condición alternativa en su evolución fue considerando las características de la administración pública en la práctica, hasta lograr posicionarse a través del tiempo en los modelos emergentes de gestión que intentan articular en la actualidad a la nueva conformación del espacio público, proponiendo profundas transformaciones en la administración pública como práctica y como disciplina.

Además es destacable enunciar la convergencia con los razonamientos que aportan los enunciados teóricos, donde se pone de manifiesto en los últimos años, una nueva racionalidad basada en una responsabilidad funcional ante la diversidad teórica y la acción administrativa, asimismo ante una ciudadanía carente de atenciones y de servicios gubernamentales de calidad, pero primordialmente en espera de poder legitimar a un Estado que crónicamente, espera su transformación.

Como podemos apreciar, las formas de organización determinan los procesos de decisión en formas variadas, desarrollar estructuras de decisión es un tema complejo en nuestro país, en virtud de que existen muchas variables y dimensiones situacionales de naturaleza política, histórica, cultural y financiera.

**Figura 3. Diagrama de Convergencia entre las Posturas Teóricas, la Evolución de la Administración Pública y el Modelo Racional de Decisión Dominante**



Fuente: Elaboración Propia.

Es importante recordar el abordaje teórico emprendido en el capítulo anterior, acerca de la evolución de la administración pública en el contexto Norteamericano<sup>182</sup>, será pertinente revisar los modelos de decisión que se han desarrollado a partir de ciertas características provenientes del núcleo de análisis de las posturas teóricas de organización y de las corrientes o campos más relevantes derivados de la evolución de la administración pública en el contexto angloamericano.

Como referentes obligados en la bibliografía podemos aludir a cuatro modelos de decisión clásicos presentados por los teóricos fundamentales: Weber, Simon, Lindblom, así como March y Olsen. Estos modelos (Enfoques contingentes) se pueden tomar como tipos ideales, la realidad puede ser distinta y solo se puede llevar a cabo una aproximación en la práctica.

Los modelos son los siguientes:

- Modelo de decisión racional;
- Modelo de decisión racionalidad limitada;
- Modelo de decisión “ajuste de partidario Mutuo”;
- Modelo de decisión “Bote de basura”<sup>183</sup>.

El Modelo Racional implicará las siguientes características:

a).- un número muy reducido de tomadores de decisión, b).- en niveles altos de una estructura altamente formalizada, C).- concentrando una gran cantidad de recursos (conocimiento, dinero, tiempo, etc.), d).- toman decisiones *Maximizantes*, que e).- son llevadas a cabo por un gran número de actores operativos con prácticamente nula capacidad para negociar o influir en tales decisiones, f).- de acuerdo con reglas claras, extensas y uniformes, g).- que derivan en resultados en el corto plazo, h).- y que implican una alteración significativa de la realidad. Este modelo se relaciona con el tipo legal-racional propuesto por weber y desarrollado por la administración científica (Taylor), el modelo de POSDCORB, que significa en español:

---

<sup>182</sup> Supra. Como se revisó en el capítulo I, página 48, en la tradición Norteamericana, la administración pública pasó por las etapas de la ortodoxia, la heterodoxia, la corriente clásica y neoclásica, las políticas públicas, la nueva administración pública, la nueva economía pública, la gestión pública y la NGP.

<sup>183</sup> V. Méndez José L., “Estudio introductorio”, en Peters B. Guy. *La Política de la Burocracia*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. - Fondo de Cultura Económico. México, 1999, pp. 46-49.

Planeación, organización, Reclutamiento, Dirección, Coordinación, Reporte y Presupuestación de Luther Gulick en 1937, y del modelo de la “organización-máquina” de Mintzberg en 1991.

Es importante aclarar que algunos de ellos ya se habían citado textualmente en párrafos anteriores, como es el caso del modelo POSDCORB de Gulick, la intención es realizar esta categorización con fines ilustrativos para caracterizar el modelo racional de decisiones y su vinculación con el paradigma legal-racional.

El Segundo Modelo de Decisión- Racionalidad Limitada, incluye a).- un pequeño número de tomadores de decisiones, b).- situaciones en niveles altos de una estructura algo formalizada, c).- con una cantidad limitada de recursos, d).- toman decisiones satisfactorias, e).- que son llevadas a cabo por otros actores con poca capacidad para negociar o influir en dichas decisiones, f).- de acuerdo con cierto número de reglas definidas, g).- con resultados en el mediano plazo, h).- que implican cierto cambio de la realidad. Este modelo fue presentado por H. Saimon en 1976, como una crítica a la racionalidad ilimitada.

El Tercer Modelo de Decisión –Ajuste Partidario Mutuo implica: a).- un amplio número de tomadores de decisión, b).- en varios niveles de una estructura algo informal, c).- con recursos dispersos entre ellos, d).- toman decisiones acordadas grupalmente, e).- que son llevadas a cabo por sí mismos u otros actores con cierta capacidad de negociación e influencia, f).- de acuerdo con pocas reglas flexibles, g).- con resultados en el largo plazo, y h).- que implicaban un cambio incremental. Este modelo fue desarrollado por Lindblom en 1965, como la versión prescriptiva de su conocida teoría descriptiva del incrementalismo.

El Cuarto Modelo -Bote de Basura- comprende a).- un amplio número de tomadores de decisiones, b).- en muchos niveles de una estructura altamente informal y flexible, c).- con amplia dispersión de recursos, d).- son conducidos fortuitamente hacia las decisiones en el curso de su propia interacción, e).- las cuales son llevadas a cabo por ellos mismos o por otros actores con una amplia capacidad de negociación e influencia, f).- de acuerdo con pocas y ambiguas reglas, g).- que llevan a resultados en el muy largo plazo, y h).- así como a cambios muy pequeños. Este modelo fue creado por March y Olsen en 1972, desarrollado por Kingdon

en 1984, para explicar el establecimiento de las agendas. El modelo de la organización innovadora de Mintzberg brinda una idea similar<sup>184</sup>.

¿Cuál es el modelo que mejor describe la realidad?, es cuestión de un gran debate, sin embargo se advierte el dominio del paradigma del modelo racional **instrumental como valor esencial para la toma de decisiones**. Taylor y Weber sentaron las bases del modelo, Simon perfecciono su trazo advirtiendo las premisas exógenas y las limitaciones cognitivas para la toma de decisiones racionales. La reorientación de las ciencias sociales después de la segunda guerra mundial del siglo XX, en los Estados Unidos de Norteamérica, impulso el estudio del Conductualismo como un mandato metodológico, Robert K. Merton argumentaba teorías empíricas sustentadas como las de “alcance medio”, David Truman en el campo de las ciencias políticas proclamaba en 1955, en una conferencia en la Brooking Institution:

“En el último cuarto de siglo, los avances en las ciencias de la conducta han sido más notables en el dominio de la técnica y un progreso en la teoría validada y generalizada. En ambas áreas ha habido una influencia creciente sobre el trabajo y el pensamiento de los politólogos. Si bien ambos efectos son importantes, aduciríamos que el interés por una teoría con bases empíricas, por el descubrimiento y la afirmación de uniformidades conductuales, es el más fundamental (...) aceptaríamos por completo la proposición de que el avance de nuestra disciplina radica en reconocer que la generalización es su principal objetivo y que la teoría empíricamente comprobable es su principal método”<sup>185</sup>.

### **Decisiones Públicas y Mecanismos de Decisión: Enfoque Económico**

Por mencionar algunos mecanismos posibles para tomar decisiones, relacionamos los siguientes:

- A).- Decisiones al azar (por ejemplo cuando no resulta claro a quiénes deben corresponder los derechos afectados por la decisión);
- B).- Decisiones democráticas basadas en la regla de la mayoría;
- C).- Asignaciones basadas en una decisión dictatorial;

---

<sup>184</sup> Ibid. p. 49.

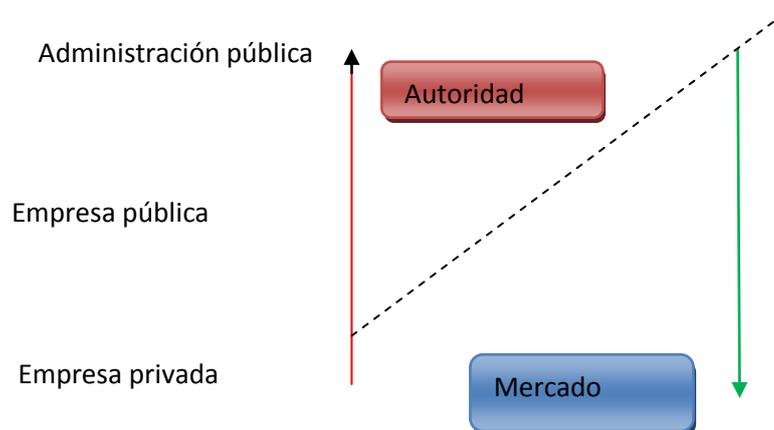
<sup>185</sup> V. Truman, David. *Research frontiers in Politics and Government*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1955; reimpresso en Heinz Eulau (Comp.), *Behavioralism in political Science*, Atherton Press, Nueva York, 1969, pp. 64-65.

- D).- Asignaciones basadas en una decisión de arbitraje;
- E).- Decisiones individuales en un mercado competitivo.

Las asignaciones de mercado se fundamentan en criterios de disposición al pago, aceptando, bajo determinadas condiciones, el sistema de precios como mecanismo de asignación eficiente. Los mecanismos basados en un criterio de autoridad se utilizarán, en general, en aquellos casos en los que las condiciones de competencia perfecta no se cumplen, los mercados no son completos, o si lo son, no son capaces de lograr situaciones de equilibrio.

En general las administraciones públicas constituyen aquel sector de la economía en el que es mayor el peso del principio de autoridad, y menor el de mercado, en el ejercicio de sus competencias, con los consiguientes efectos en la asignación de los recursos, como lo muestra la siguiente figura:

**Figura 4. Principio de Autoridad y Mercado**



Fuente: Albi, Emilo, Et. al. *Gestión Pública: Fundamentos, técnicas y casos*, Ariel Economía, S.A., España, 2000.

Esta diferenciación puede constatar, claramente, si analizamos los procedimientos de toma de decisión, la forma de organización con la que se configuran sus entes, o el estatuto del personal al servicio de la actividad pública o en la adopción de una modalidad de gestión pública innovadora.

## **Bases de actuación racional que determinan la intervención pública a través de la nueva gestión pública**

Es importante analizar algunos enfoques de naturaleza económica de intervención pública de acuerdo al comportamiento de ciertas variables del contexto económico y social, con el propósito de encuadrar los procesos racionales de actuación de la autoridad gubernamental en el mercado.

Enfoques de racionalización:

*En la medida en que sea mayor la caracterización pública, en los términos convencionales de fallo de mercado, del servicio suministrado por el sector público, más probable será que la administración pública configure su forma de actuación según criterios de autoridad.*

Es la capacidad para ejercer dicha autoridad lo que genera una ventaja comparativa para la actuación pública respecto de los organismos privados. Dicha ventaja ha de expresarse en su capacidad para aminorar los costos de transacción y en la mayor posibilidad de hacer cumplir los objetivos marcados de modo más efectivo, al contrario:

*Si la caracterización pública es escasa, pese a que su provisión continúe siendo pública por alguna razón de tutela o de preferencia política, la intervención pública no debería de tratar tanto de ejercitar la autoridad como incentivar o subsidiar.*

En este contexto, formas más flexibles de intervención son posibles sin menoscabo de los objetivos establecidos. La aproximación general a la práctica de la gestión pública, desde su óptica, consistiría en buscar la adecuación eficiente de los medios de la intervención pública a los fines perseguidos (Especialmente en la provisión pública de bienes preferentes: salud, educación).

Un enfoque de la nueva gestión pública buscaría una combinación más eficaz (En términos de consecución de objetivos), entre el conjunto de opciones instrumentales de intervención. No todos los medios igualmente eficaces para conseguir las metas, son igualmente eficientes. Además dado el contexto social y político, los objetivos y las metas varían en el tiempo, o a la conveniencia de mantener una tutela en la provisión de un determinado servicio a la vista del grado de información con el que cuenta el consumidor. Estos factores, entre otros, generarían

variaciones en la producción de servicios públicos, de tal forma que se tendría la necesidad de revisar los instrumentos de actuación. Esto representa una de las bases de actuación de la nueva gestión pública<sup>186</sup>.

## **Consideraciones Finales del Capítulo**

No queremos pasar por alto un tema inherente, la dificultad para empezar a definir a la organización. Ante la diversidad de posturas teóricas y la notable influencia de disciplinas encuadradas por las ciencias sociales es una tarea complicada. Sin embargo, la evolución de la administración pública, especialmente en el contexto de los Estados Unidos de Norteamérica, nos da la pauta para entender razonablemente dicha problemática. La perspectiva de las disciplinas como la economía, la psicología social y humana, la sociología, las ciencias políticas, el derecho y la historia entre otras, nos respaldan con base en los contenidos de sus posturas teóricas y en la convergencia metodológica y valorativa de sus aportaciones, con la finalidad de emprender procesos de estudio y responder empíricamente algunas interrogantes manifiestas en la definición, diseño y construcción de la forma y taxonomía organizacional más apropiada, donde el Estado moderno ha replanteado su relación con la sociedad.

Es un tema estratégico para comprender el desarrollo de la administración pública y la contribución de la teoría de la organización a los modelos de gestión actuales. Además, facilita el análisis y entendimiento de las ventajas para implementar propuestas instrumentales derivadas de la NGP y con ello desarrollar una nueva cultura organizacional y de trabajo.

Antes de continuar, queremos llevar a cabo un recuento de los aspectos más importantes que constituyen la plataforma de argumentación de los modelos emergentes y de la nueva gestión pública a saber.

La teoría clásica abordó entre otros aspectos la forma eficiente de administrar públicamente los recursos que se conjuntan en una organismo social, si tomamos en cuenta el tipo ideal de burocracia de Max Weber, la administración científica para maximizar la producción de Frederick Taylor, la filosofía operativa de Luther Gulick y el enfoque sistémico de James D.

---

<sup>186</sup> V. Albi, Emilio. Et. al., *Gestión pública: Fundamentos, técnicas y casos*, op. cit., pp. 235-238.

Thompson que amplía los supuestos de los sistemas abiertos de Katz y Kahn. El común denominador en cada postura era: la eficiencia como elemento esencial.

La reorientación de las ciencias sociales después de la posguerra en los Estados Unidos, originó que se adoptara el conductualismo como un referente metodológico, psicólogos y sociólogos orientaron los estudios científicos a desarrollar una tecnología social que permitiera la predicción y el control de la conducta humana.

Herbert Simon en 1947, postuló que el racionalismo instrumental era ingenuo, planteado a través de los principios de administración. La lógica dominante se centro en los esfuerzos por manipular un ambiente físico y social ya de sí maleable. En su tratado de *Administrative Behavior*, llevó a cabo una argumentación que describió los límites cognoscitivos y psicológicos de la racionalidad en las organizaciones. Determino las bases para que los teóricos de sistemas con base en las advertencias del nivel de satisfacción organizacional, impulsaran líneas de investigación y estrategias para que la organización sobreviviera a los escenarios adversos del ambiente.

Si concebimos a la organización como un conjunto decisorio, nos indica el paradigma dominante poner de manifiesto los aspectos racional-legal de la toma de decisiones, esta postura apoyó a los investigadores a observar fenómenos y ayudo a los participantes sobre la forma en que la racionalidad instrumental estructura y ofrece opciones a los administradores. A pesar de las críticas al modelo racional y que éste ignoró la relación de las organizaciones con los ambientes que la afectan, además de los límites cognitivos y de información de los gerentes, el motivo fundamental de la postura de Simon, se encuentra contenida en la teoría Neoclásica, es una orientación paradigmática que aun influye en la práctica de la administración y nos da la pauta a reflexionar sobre otras dimensiones racionales en el ámbito organizacional.

En los años sesentas en todas las ciencias sociales se cuestiona el supuesto racionalizador. En la administración pública se pusieron a debate los vectores normativos del proceso de decisiones, el enfoque de relaciones humanas surge por la misma pregunta que se suscribe aún en nuestros días: ¿Cómo se puede organizar mejor la actividad humana para alcanzar determinadas metas sociales de una manera eficiente y efectiva?

La teoría de las relaciones humanas modernas influyó en la teoría de la organización, rechazaron la primacía de la eficiencia como valor organizacional y pusieron en duda algunos aspectos como la responsabilidad como premisa de la democracia política, el crecimiento individual es un valor esencial para los teóricos de esta postura, muchas preguntas no han sido contestadas surge el sentido ambivalente de cooperación entre individuo y organización con la complejidad de saber cuál es el interés más esencial del individuo.

A partir de estas posturas se advierte otro carácter distintivo del individuo concentrado en su propio interés y que además trata de maximizar sus utilidades mediante el ejercicio de la elección racional, esta postura influye en el método científico y en el sistema de valores. Surgen las teorías de mercado con base en el utilitarismo como pensamiento político. La teoría de la elección pública y una nueva forma de concebir a la organización burocrática, se trazan principios como el relacionado a la acción política, éste debe interpretarse como el resultado de las acciones individuales motivadas e independientes, sus intereses particulares difieren. El espíritu liberal Norteamericano estimula la libre elección individual, la cooperación en lugar de la coerción, en el marco de unas instituciones ordenadas y preferentemente eficientes.

Es en este contexto donde se desarrolla la gestión pública como una alternativa para mitigar el desencanto de los ciudadanos a los problemas de corrupción, de déficit fiscales y las acciones burocráticas y administrativas que generaban un gran costo para los contribuyentes. En los países desarrollados y en economías emergentes como las observadas en la región, la relación gobierno y ciudadanos entró en crisis, la percepción de la confianza en su gobierno se derrumbó. Se proclamaba una reforma a lo que realizaba el gobierno y la gestión pública impuesta por la exigencia ciudadana y en la tenue agenda de investigación del fenómeno administrativo. Las teorías sociales se ponían a prueba, especialmente aquellas que no habían encontrado la posibilidad de entender y explicar el fenómeno de la crisis en todos los ámbitos operativos y de decisión del gobierno, con un claro déficit de legitimidad y de ineficacia de la administración pública en toda la región de Latinoamérica.

La teoría interpretativa parte de la unidad de estudio “cara a cara” para interpretar los significados subjetivos de los mismos actores en el mundo cotidiano, basada esta interpretación en sus propias experiencias y sus propios valores para mantener unida a la organización. Con esta postura teórica se propician estudios teóricos y empíricos para explorar nuevas perspectivas en la disciplina de la administración pública e interpretar percepciones y actitudes en los practicantes de la gestión pública. Se abre nuevas perspectivas de estudio.

Esto significa que el paradigma clásico acerca del control de la eficiencia, que ha prevalecido por más de cincuenta años, está sujeto a una revisión profunda. Las incongruencias en la práctica, (algunos rasgos del tipo ideal Weberiano), como la meritocracia como principio rector en el ingreso, permanencia del servidor público, así como su profesionalización, son temas que aún se proponen como alternativa para mejorar el servicio público, el mismo modelo burocrático muestra limitaciones en la realidad, sin que haya podido llegar a una consolidación real con todas sus características propuestas originalmente.

Mención especial se ha dado en este estudio a la teoría de sistemas, a las teorías de mercado y a los teóricos interpretativistas y críticos de la burocracia tradicional. Estas corrientes de estudio son parte esencial de los fundamentos teóricos organizacionales de la nueva gestión pública, por tal motivo hemos querido detenernos en cada una de ellas para tener un margen general de reflexión y conocimiento de las distintas apreciaciones teóricas que comprenden una nueva postura para administrar lo público, en un contexto distinto al de la administración pública tradicional basada en las burocracias públicas. Desde luego, lo aclaramos nuevamente, partiendo del entorno Norteamericano, que es un referente fundamental en la actualidad para observar los modelos gerencialistas que con el tiempo han permeado en nuestro país, principalmente algunas de sus herramientas y métodos de trabajo.

El nuevo enfoque político de la administración pública, destaca los valores como la representatividad, sensibilidad política y responsabilidad ante la ciudadanía, a través de funcionarios elegidos.

Los administradores públicos actuales se enfrentan a situaciones muy dinámicas y complejas del entorno inmediato, valoran la discusión y el intercambio de propuestas e instrumentos gerenciales, desde el mismo ámbito institucional o desde la academia, la creación del valor público a través de un nuevo enfoque de responsabilidad ante la sociedad, emerge como un nuevo paradigma del servicio público. La nueva gestión pública se relaciona con la administración pública en virtud de que son elementos centrales para lograr la gobernabilidad democrática en el nuevo espacio de lo público.

Es bajo esta lógica donde emerge la revisión de teoría de la organización para reflexionar acerca de la diversidad teórica de sus postulados y observar las características de los modelos emergentes de administración pública, con el propósito de rediseñar a las organizaciones

públicas y al núcleo de las políticas de gobierno, aprovechando las capacidades tecnológicas, organizativas y funcionales para que las decisiones y las acciones estén sustentadas en modelos y sistemas racionales innovadores, que den lógica argumentativa y consistencia en las etapas de implementación de reformas administrativas.

Los diagnósticos institucionales procuran construir escenarios futuros deseables, mediante trazos estratégicos que se alinean a la misión gubernamental, ponen en práctica herramientas gerenciales como la gestión estratégica, la evaluación del desempeño o la gestión de calidad. El desarrollo humano comprometido con la calidad de los resultados, genera climas de innovación organizacional para facilitar la toma de decisiones conformando equipos de trabajo con mejores capacidades cognitivas y socializadoras.

Sin embargo, esta tendencia a la desburocratización en la región de América Latina, parte de una premisa que cuestiona directamente la calidad de las reformas administrativas: su implementación, el tema de reforma de Estado es una agenda pendiente en la región, donde los subsistemas funcionales del gobierno como la política fiscal, la laboral, energética, salud, judicial entre otras, no se posicionan del todo en la agenda institucional de reformas estratégicas de las arenas deliberativas de algunos países Latinoamericanos, como el nuestro. Por otro lado, un gran reto de Estado emerge con apremio en la región: la desigualdad social y la pobreza es un abrasivo social que impide el crecimiento económico y social.

La construcción apropiada, técnica y funcionalmente viable de una estructura organizacional, es el reto para los diseñadores de la nueva organización pública, con una nueva cultura de servicio que genere valor público y legitimidad. Esta inquietud prevalece en diversos sectores académicos. La nueva cultura de la gestión pública parte de la ineficiencia de los patrones burocráticos. El mundo actual se ha planteado los desafíos que impone el crecimiento de todas las actividades administrativas públicas y privadas en la gran esfera de lo público, en estos nuevos espacios se sobrecargan tareas extraordinarias con recursos asignables; financieros, humanos y materiales que los instrumentos tradicionales no pueden coordinar ni controlar. La revolución cognitiva en las actividades humanas y en las nuevas capacidades tecnológicas de información y comunicación desde el ámbito laboral, local, regional o internacional, han planteado otra dinámica social y laboral.

La diversidad teórica se proyecta como un gran referente y converge con los patrones generalmente aceptados para tomar decisiones racionales, aun con las limitaciones cognitivas

que advierte Herbert Simon, se destaca un paradigma dominante que encuadra a un tipo de cultura organizacional dominante. La revisión del paradigma prevaleciente derivado de la sociología positivista es sujeta a reflexiones, existiendo sensiblemente un desacuerdo de los teóricos de la gestión pública con las ciencias naturales. La postura interpretativa sostiene la idea de que el mundo social debe ser traducido en términos de los significados o interpretaciones subjetivas de los actores, en el mundo diario o en el campo de la práctica, donde se recaba información a partir de su propia experiencia.

Paradójicamente es de nuevo el campo disciplinar de la sociología quién refuta al positivismo de las ciencias sociales despojadas de valores y orientadas en las pautas y regularidades en un mundo lleno de variables y significaciones diversas e incontrolables que se extiende a la fenomenología de la administración.

Podemos percibir que al abordar el tema de innovación organizacional, para facilitar la transición a reformas administrativas, queda claro que no solo es el enfoque contingente para decidir sobre su diseño, la parte más relevante es como cambiar la cultura organizacional dominante, donde se observan valores compartidos, hábitos, símbolos y rituales de las distintas estructuras organizacionales, aún dentro de un mismo gobierno nacional, estatal o municipal. No solo resulta indispensable el conocimiento de los temas de innovación administrativa y las prácticas recurrentes, el tema de la etnografía administrativa sería una gran avance al iniciar una reflexión interpretativa que nos de pautas de análisis y facilite las reformas administrativas, en virtud de que este fenómeno cultural incide en la voluntad política que apoya las transformaciones administrativas o impide su desarrollo.

Ante el aumento del aparato administrativo en muchos países, este ejerce un poder que autores como David Nachmias y David Rosenbloom denominan “gobierno burocrático”<sup>187</sup> resulta de vital importancia el papel que ejercen los representantes políticos para mantener la democracia constitucional a través de sistemas de contra pesos, que es una dimensión que los actores de los sistemas políticos de la región, deberán emprender ante la reorganización del Estado, para lograr construir un gobierno eficaz y creador de condiciones a favor de las actividades públicas y privadas, dejar atrás en carácter estatizante y determinarse con firmeza como un gobierno facilitador.

---

<sup>187</sup> V. Nachmias D. y Rosenbloom, D. H., *Bureaucratic Government*, St. Martin's, Nueva York, 1980.

Se aprecia en cualquier análisis de eficacia organizacional que los valores del enfoque político no coinciden del todo con la eficiencia, ésta no siempre es antepuesta en los programas o en las regulaciones o leyes aprobadas desde el poder legislativo, generando un freno y una disuasión a la administración pública para implementar acciones administrativas o inclusive reformas de naturaleza administrativa, además estos valores políticos no coinciden con el enfoque organizacional clásico proveniente del sector gerencial privado, como la especialización funcional, la jerarquía, unidad y reclutamiento basado en una competencia administrativa políticamente neutral.

El gran desafío es construir una administración pública dinámica a través de una organización eficiente y eficaz en un entorno donde convive con los actores políticos en competencia, en un mundo globalizado con fuertes influencias en la región, donde convive una sociedad más plural y diferenciada que exige más responsabilidad de la gestión pública, ante los ciudadanos.

Es oportuno reflexionar acerca de la influencia de las propuestas y estrategias instrumentales de transformación y modernización administrativa, derivadas del enfoque dinámico y pragmático de la NGP y de la forma en que ésta contribuye a la recomposición de una nueva cultura organizacional orientada a evaluar a los resultados e impactos de la gestión pública en la región, a través de una responsabilización de los resultados ante la ciudadanía. La pregunta inicial en esta revisión es substancial, ¿Realmente podemos ir repensando en una nueva cultura organizacional y de los servidores públicos? Estamos de frente ante ¿Una nueva organización pública? Será interesante que abordemos estos temas en el siguiente capítulo.

### **CAPÍTULO 3. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN ACCIÓN: HACIA UNA CULTURA BASADA EN LA RESPONSABILIZACIÓN POR EL CONTROL DE LOS RESULTADOS EN AMÉRICA LATINA**

El presente capítulo tiene el propósito de analizar las contribuciones teóricas e instrumentales de la nueva gestión pública a la administración pública como disciplina y práctica en la región de América Latina. Otra aspiración comprende la revisión a las características de las propuestas de la nueva gestión pública y visualizar puntualmente las tendencias internacionales que coadyuvan a la reforma administrativa de los países de América Latina, particularmente será relevante al análisis del contexto actual de México, para observar las razones que justifican la implementación de estrategias de reforma administrativa como el sistema de evaluación del desempeño en el ámbito de la administración pública federal.

La intención del análisis de los instrumentos y propuestas de la NGP, es establecer sucintamente los orígenes y las bases para una nueva propuesta de cultura organizacional y de decisión, orientada a la aplicación de la evaluación institucional. Asimismo, será importante examinar los argumentos que motivan el nuevo diseño de estructura organizacional, compatible con el entorno cambiante de la región y con la nueva cultura que se incorpora a la dirección estratégica gubernamental orientada a evaluar los resultados e impactos de la gestión pública. Con la exploración de este apartado se concluye la primera parte de esta investigación.

#### **Reflexiones Acerca de las Contribuciones Teóricas para Fortalecer una Nueva Disciplina**

Es un hecho que la Ciencia Política, tiene que reorientar sus objetivos y su atención inmediata a los fenómenos de uno de sus campos de estudio, la nueva gestión pública, en virtud que esta corriente de estudio replantea y advierte reformas paradigmáticas a la configuración tradicional de la administración pública como teoría y práctica, de la orientación explicativa limitada y especulativa tradicional, emerge como un campo de acción en las organizaciones públicas, para solucionar problemas en escenarios gubernamentales diversos, mediante la aplicación sistemática de herramientas y métodos gerenciales.

Además de las herramientas gerenciales, considera esencialmente los nuevos enfoques de colaboración centrados en la pluralidad política, la eficacia organizacional, la evaluación del

desempeño de la gestión y de las políticas públicas y la rendición de cuentas. Asimismo busca reivindicar la legitimidad de la autoridad elegida por el voto y de la acción institucional, mediante resultados concretos, en un entorno donde la ciudadanía es más crítica y reflexiva. Los retos que afronta actualmente la administración tradicional, ante un entorno social y económico complejo, hacen que se perfile la implementación de reformas administrativas más eficaces en la región Latinoamericana.

La gestión del desempeño y su evaluación, es una alternativa para acelerar la profesionalización estratégica del servidor público, transparentar el origen, proceso y destino de los recursos, será un gran desafío en el presente y el futuro inmediato, siempre en un ambiente dinámico, con fuertes implicaciones de complejidad derivada de la nueva interacción prevista actualmente entre el Estado y la sociedad.

La transformación social debe de imperar, donde los individuos se manifiestan cada vez menos dispuestos a desempeñar papeles pasivos y reivindican una actitud más activa y protagónica en los procesos políticos. En este escenario, emerge una sociedad más reflexiva, crítica y orientada al paradigma del conocimiento<sup>188</sup>, inmerso en el marco de una nueva economía orientada al conocimiento.

En esta lógica, la evaluación institucional y la rendición de cuentas conforman una simbiosis estratégica y un núcleo de propuestas encaminadas a la construcción del nuevo paradigma social, en el marco de una economía creativa, tecnológica e informativa. El centro de análisis y reformas se propone a partir de la nueva gestión pública, una oportunidad de estudio para modernizar la práctica gubernamental y contribuir con la argumentación teórica de la NGP, campo de estudio que fortalece actualmente a la disciplina de la administración pública, con nuevas perspectivas de análisis incluyentes.

Uno abordaje inmediato que debemos asumir es la construcción del Estado en la región Latinoamericana, en esta lógica un factor para fortalecer el bienestar social, será sin dudas la promoción de una nueva cultura basada en la evaluación institucional que garantice la

---

<sup>188</sup> La perspectiva incluida en las reflexiones de Giddens abarca el modelo progresista de economía social de mercado que pretende mantener un equilibrio entre un alto índice del crecimiento económico, baja inflación, bajo nivel de desempleo, buenas condiciones laborales de bienestar social y servicios públicos, por medio de una economía de libre mercado y políticas públicas sociales, es un proyecto medio entre el liberalismo y la socialdemocracia. V. Giddens, A. *La tercera Vía y sus críticos*, op.cit., pp. 78-84.

responsabilización (*accountability*) en la gestión pública y con ello se consolide el control social democrático.

La nueva gestión pública es parte fundamental de la expresión de proximidad y de participación social, las propuestas y características deben tener esa rúbrica. Además de orientarse a resolver los dilemas y problemas que la administración pública tradicional no ha podido solucionar en nuestra región. Esta idea es fundamental para incorporar una dimensión instrumental y pragmática de la NGP en la región.

En el nuevo paradigma social que se perfila, es menester decirlo, se aprecia un contexto muy diverso y especialmente muy complejo en la región de América Latina, una frontera difusa entre la esfera privada y la pública, lo público se fragmenta, las responsabilidades hacia la colectividad se diluyen y el sentir general se distribuye entre múltiples actores.

El poder público se encuentra disperso entre muchos sujetos, entidades y organismos de toda naturaleza, los tres órdenes de gobierno en nuestro país, entran en disputas ambiguas y estériles para reivindicar facultades constitucionales en distintos ámbitos de acción ó bien a través del pronunciamiento de firmes posturas para deslindar responsabilidad de carácter estratégico- político.

Con ello, tratan de evitar costos sociales y políticos los gobernantes en las distintas regiones del país, como el cometido formal, ampliamente discutido, para enfrentar los problemas de inseguridad pública y social en distintas regiones o simplemente para promover reformas legislativas de distinto carácter y naturaleza.

En ocasiones se interpela a un mayor federalismo por parte de las entidades federales, con la intención de exigir mayor distribución o redistribución de recursos públicos o bien, se atañe dadas las circunstancias, a un centralismo para deslindar responsabilidades de actuación, cuando en lo local se manifiesta claras limitaciones en las capacidades de operación y control del gobierno y de la administración pública, con resultados adversos y un mayor desprestigio de la burocracia ante la sociedad.

Ante este escenario debemos considerar algunas reflexiones: Actualmente una prioridad es repensar la configuración de la esfera pública, donde el ámbito jurídico, político y ético convergen y se amalgaman en una condición indisoluble para afrontar los problemas actuales.

La crisis y devaluación de la esfera pública surgen como resultado de la expansión y crecimiento de la sociedad de masas y como producto de una aguda crisis de legitimación social. Si dibujamos el modelo de sociedad actual, este presenta un crecimiento incontrolable que ha generado la marginalidad de la esfera privada y pública. Dos esferas que actualmente son incapaces de afrontar el excesivo auge de la cultura de masas y la esfera social<sup>189</sup>.

La nueva gestión pública es un campo de debate profesional, muchos académicos, estudiosos y practicantes especializados en Administración Pública y Ciencias Políticas han contribuido con aportaciones significativas, como hemos dado cuenta de ello, sin embargo, su contribución está todavía lejos de ser integrada en un bibliografía que dé cuenta de una consolidación teórica, el debate está abierto y el objeto de estudio se perfila a considerar nuevas perspectivas de investigación entre teóricos y practicantes de la administración pública.

La oportunidad que tenemos para desarrollar una práctica para mejorar la operación y las capacidades administrativas gubernamentales, mediante este tipo de investigaciones, es impulsar y observar su estudio, como es el caso que nos ocupa, del tema de la evaluación institucional que forma parte de las propuesta de la Nueva Gestión Pública, con el propósito de articular una herramienta racional que contribuya al fortalecimiento de un conocimiento y una nueva cultura de evaluación, tanto en la Administración Pública Federal, como en el Estado de Nuevo León. A continuación procederemos a llevar a cabo un recuento de las propuestas y de sus características que formula la NGP.

## **Características y Propuestas de la Nueva Gestión Pública**

Las características y propuestas de la nueva gestión pública son muy amplias en su contenido, pero se pueden identificar instrumentos, técnicas, métodos y herramientas que han variado la intensidad de aplicación y por supuesto, la relativa aplicación con éxito, dependiendo el entorno cultural y económico de que se trate, de estas aportaciones se contemplan algunos elementos, acciones y estrategias como las que Blanca Olías de Lima, propone:

- Reducción del tamaño del sector público;

---

<sup>189</sup> V. Aguilera Portales, R. "Participación ciudadana, servicios públicos y multiculturalidad", en Cienfuegos Salgado David, Et. al. (Coordinadores). *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*, UNAM. México, 2007, p. 2.

- Descentralizar las organizaciones;
- Jerarquías aplanadas;
- Ruptura del monolitismo y especialización;
- Desburocratización y competencia;
- Desmantelar la estructura estatutaria;
- Clientelización;
- Evaluación;
- Cambiar la cultura<sup>190</sup>.

Recapitulando, la mezcla de características y ventajas de las técnicas propuestas en el anterior párrafo, que hacen relevante a la gestión pública, destacan la soberanía del consumidor, los contratos, la reducción del sector público, el sistema de competencias, la innovación organizacional, la responsabilidad por los resultados, la evaluación como cultura, tecnologías de información y comunicación, apoyándose en disciplinas como la dirección estratégica, la calidad, la reingeniería y la gestión del conocimiento. Actuando todas ellas como tendencias actuales.

La evaluación forma parte de una propuesta de la nueva gestión pública, el interés por el desempeño institucional es abordado por diversas propuestas como lo estamos comprobando y reafirma este nuevo paradigma en un entorno donde la eficacia será un factor determinante en la gobernabilidad democrática de América Latina.

En este sentido Donald Kettl, puntualiza seis tipos de propuestas de reforma gerencial orientadas a redimensionar el rol del Estado y su relación con la ciudadanía:

- Orientación a la productividad;
- Uso de mecanismos de mercado;
- Orientación al servicio;
- Descentralización;
- Orientación de política pública y;
- Rendición de cuentas por resultados<sup>191</sup>.

---

<sup>190</sup> Olías de Lima Gete, Blanca, (Coordinadora). “La evolución de la gestión pública: La Nueva Gestión Pública”, en *La Nueva Gestión Pública*, op.cit., pp. 12-19.

Son evidentes los contenidos centrales de flexibilización gubernamental y la orientación para ir perfeccionando el diseño e implementación de las políticas públicas como un modelo emergente de inclusión social y de resolución de problemas sociales, particularmente es relevante la rendición de cuentas con una connotación hacia los resultados de la gestión.

El modelo de la NGP ha estado presente en las reformas gubernamentales que se han llevado a cabo en los últimos 25 años en los países miembros de la OCDE y de otros organismos internacionales. Por tal razón existe una variedad de propuestas que terminan por encuadrar algunos aspectos comunes de entre las reformas implementadas, manteniendo el debate abierto acerca de su efectividad en el futuro.

El caso de la *Commonwealth Association for Public Administration and Management*, con base en la experiencia de 54 países miembros de la Comunidad Británica, ha identificado ciertas características centrales de la reforma de la NGP, que *Sanford Borins* en 2002, resume de la siguiente manera:

- Provisión de servicios de alta calidad que los ciudadanos valoran como tales;
- Medición y compensación del desempeño organizacional e individual;
- Defensa de la autonomía de gestión de los gerentes, particularmente mediante la reducción de controles por parte de organismos centrales;
- Reconocer la importancia de proveer adecuadamente recursos humanos y tecnológicos a los gerentes;
- Mantenerse receptivos a la competencia, así como mayor apertura sobre cuáles servicios deben ser provistos por los servidores públicos y cuáles por el sector privado y las organizaciones no gubernamentales<sup>192</sup>.

Observamos que esta experiencia de 54 países de la *Commonwealth Association for Public Administration and Management*, propone la medición del desempeño organizacional e

---

<sup>191</sup> V. Kettl, D. *The Global Public Management Revolution. A report on the Transformation of Governance*, Brookings Institution Press. Washington, 2000.

<sup>192</sup> V. Cabrero Mendoza, E. Et. al. "Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance: El caso de los gobiernos locales en México", en Pardo, María del Carmen, Et.al. *La Gerencia Pública en América del Norte...*, op.cit., referencia 3, pp. 306-. 307.

Individual como parte fundamental de la reforma gubernamental que transita de la administración pública a la nueva gestión pública.

El académico Gruening, identifica las herramientas o instrumentos utilizados por la NGP, su focus va más allá de las orientaciones que trazan las reformas de NGP, dichos instrumentos se enumeran a continuación:

- Ajustes presupuestales;
- Procesos de privatización;
- Separación de la provisión y de la producción de los servicios públicos;
- Visión del ciudadano como cliente;
- Competencia;
- Flexibilidad entendida como libertad para administrar;
- Separación de la política y la administración;
- Rendición de cuentas respecto a la medición del desempeño;
- Descentralización;
- Indicadores y auditorias de desempeño;
- Mejoramiento de la contabilidad y de la administración financiera;
- Planeación y gestión estratégica;
- Cambios en el estilo de administración;
- Incentivos laborales;
- Utilización de tecnologías de información y comunicación<sup>193</sup>.

Es importante mencionar, que entre las características propuestas que sólo a veces son referidas como distintivas de la NGP, “pero no de manera inequívoca” a la NGP, de acuerdo a Gruening, son: La mejora de la regulación, la redefinición funcional de las jurisdicciones, la racionalización de los límites en las estructuras administrativas, el análisis y la evaluación de políticas y, finalmente la democratización y la participación ciudadana”<sup>194</sup>.

---

<sup>193</sup> V, Gruening, G, *Origen y Teoría Básica de la Nueva Gerencia Pública*, International Public Management Journal, No. 4, Pergamon, Nueva York, 2001, pp. 1-25.

<sup>194</sup> V. Cabrero Mendoza, E., Et.al., “Instrumentos del New Public Management para Construir una New Public Governance: El caso de los gobiernos locales en México”, en Pardo, María del Carmen, Et. al., *La Gerencia Pública en América del Norte:...*, op.cit., referencia 3, p. 308.

Estas iniciativas son producto de estudios comparados y de análisis empírico llevado a cabo por estudiosos de la disciplina y por organismos internacionales, como a continuación se da cuenta de ello.

Valiosa es la clasificación de la OCDE emitida en 1995, a través de su comité de gestión pública (PUMA), organismo pionero en la divulgación de diseño de estrategias de reforma administrativa inspiradas en la NGP, sintetiza ocho estrategias:

- Devolver autoridad y otorgar flexibilidad (medidas organizacionales y presupuestales que están encaminadas a eficientizar el aparato administrativo, mediante el proceso de ceder autonomía o autoridad en la toma de decisiones por parte de un órgano superior a otros niveles de gobierno o cuerpos administrativos subordinados);
- Asegurar el desempeño, el control y la rendición de cuentas (Evaluación); destaca el enfoque de “Accountability” como contrapeso a la discrecionalidad directiva;
- Desarrollar la competencia y la elección, (busca mejorar el desempeño mediante la exposición del servicio público a la disciplina e incentivos de mercado a través de diversos mecanismos como: competencia, establecimientos de precios de bienes públicos, incentivos monetarios, etc.) los instrumentos identificados son; concesiones, privatizaciones, cargos al usuario, *vouchers*, creación o modificación de derechos de propiedad, competencia entre las agencias entre otros;
- Proveer servicios de calidad a los ciudadanos, asegurar a través de herramientas gerenciales una verdadera orientación al usuario;
- Mejorar la gerencia de los recursos humanos: establecer mecanismos que vinculen el desempeño con la productividad del empleado;
- Optimizar la tecnología de la información, uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación para optimizar la operación del sector público;
- Mejorar la calidad de la regulación, facilitar el desempeño de los agentes económico, minimizando los costos de transacción derivados de una regulación rígida;
- Fortalecer las funciones de dirección del gobierno central, (buscan mantener un control central efectivo en un nivel más estratégico a partir de los cambios provenientes de la devolución de autoridad y flexibilidad que se ha transferido,

replantear la relación entre el centro y los departamentos operativos, agencias y organismos, con base en la cooperación y consulta.)<sup>195</sup>.

Mención especial son las propuestas de estrategia aludidas en párrafos anteriores con la intención reformar a la administración pública basadas en asegurar el desempeño institucional, el control y la rendición de cuentas. Además, la orientación del presupuesto para eficientizar el aparato administrativo, mediante la orientación gradual hacia resultados.

En el marco de las reformas gerenciales de los años noventas, en América Latina, se propusieron iniciativas instrumentales para adaptar a las administraciones públicas al nuevo contexto modernizador y a un Estado más reducido en su aparato, que aspira a una nueva configuración y nuevas capacidades gerenciales.

En este sentido en 1998, se reunieron los 25 países miembros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y firmaron el documento “Una nueva Gestión Pública Para América Latina”, definiendo en ese momento la agenda de la reforma gerencial para los países de la región.

Con plena conciencia de los errores del pasado y por las primeras reformas que le antecedieron, se propone una serie de premisas que servirían como instrumento transformador del Estado, capaz de reaccionar y actuar impulsando el desarrollo económico sustentado en una mejor distribución de la renta y el fortalecimiento de procesos de transición para lograr la consolidación de la democracia.

La agenda de reforma gerencial para América Latina, de acuerdo al documento del CLAD de 1998, es la siguiente:

- a) Profesionalización del servicio público, como punto de partida para constituir un núcleo estratégico.
- b) Transparencia de la gestión pública y responsabilidad de los funcionarios públicos ante la sociedad.
- c) Descentralización de la ejecución de servicios públicos.

---

<sup>195</sup> V. Para mayor amplitud en el tema y tener una perspectiva de reforma inspirada en la NGP, revisar los planteamientos en el documento, *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París, 1995.

- d) Desconcentración organizacional.
- e) Evaluación de desempeño y control de resultados.
- f) Autonomía gerencial de las entidades públicas.
- g) Orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-cliente.
- h) Vinculación del papel de la burocracia con la democratización del poder público<sup>196</sup>.

En esta agenda de reformas es destacable la profesionalización de los servidores públicos en niveles estratégicos como una necesidad imperante, la transparencia del ejercicio del gasto público y puntualmente se comienza a posicionar en el ambiente académico el término de responsabilidad de los servidores públicos ante la sociedad, punto nodal de la reforma administrativa en la región, así como la descentralización y otro aspecto relevante: la evaluación del desempeño y control de resultados para América latina, vinculando el papel de la burocracia con la democratización institucional.

Como una nota previa, existe un consenso que destaca un fenómeno muy particular, gran parte de las experiencias de éxito y de “mejoras prácticas”, proviene del nivel local de gobierno, los estudios de Michael Barzelay<sup>197</sup>, sobre el modelo de reforma en Minnesota es interesante, o los casos estudiados por Sanford Borins<sup>198</sup> en su texto “Innovación con integridad”.

Pensando en esta lógica, por las experiencias recabadas, la oportunidad para implementar estrategias de reforma en nuestro país, en el orden municipal, tendrá que esperar más, las reformas de carácter político en la arena deliberativa encuadradas a través de la ingeniería constitucional, darían pauta a ello, sin que se observe una clara voluntad política para reformar este orden de gobierno tan importante en México en el corto plazo.

Estas clasificaciones examinadas en párrafos anteriores, tienen algunas características en común y son abordadas para su estudio con base en las posturas teóricas de diversos autores<sup>199</sup>, en nuestro país.

---

<sup>196</sup> V. Moyado Estrada, F., “Gobierno de Calidad: Ideas y Propuestas Desde la Nueva Gestión Pública”, en *Buen Gobierno*, semestre 1 de 2006, op. cit., p. 143.

<sup>197</sup> V. Barzelay, M., *Braking Though Bureaucracy*. University of California Press, California, 1992.

<sup>198</sup> V. Borins, Sanford. *Innovating With Integrity. How Local Heroes are Transforming American Government*, Georgetown University Press, Washington, D.C., 1998.

<sup>199</sup> V. El recuento que lleva a cabo Cabrero Mendoza, Et. al. “Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance: el caso de los gobiernos locales en México”, en Pardo María

El propósito de este recuento de características, estrategias y propuestas de instrumentos de reforma gerencial, es observar que la evaluación institucional en sus distintas versiones está presente en la mayoría de ellas, como una condición *sine qua non* de las reformas de modernización administrativa, planteadas por distintos organismos internacionales y centros de estudio comparado de distintas experiencias en la región de América Latina.

Los diversos países que se han incorporando a la nueva cultura, reflejan diferentes niveles de desarrollo gerencial y contraste en procesos implantados, por razones históricas y culturales. Sin embargo, como lo desarrollaremos más adelante una vez iniciado el proceso de modernización se trata de instaurar una nueva cultura administrativa sustentada en la transparencia, en la responsabilidad de rendir cuentas, en la medición del desempeño institucional, en la eficacia en los servicios públicos y en la ética pública.

## **Contexto Actual en América Latina y México**

Lo importante para una realidad inscrita en el contexto Latinoamericano y particularmente como la mexicana, es estar siempre dispuesta y preparada para afrontar las complejidades y desafíos que implica emprender al mismo tiempo procesos de reforma que no se modulan y ni se adaptan de forma natural. La cultura, la tradición, la historia entre otros factores, hacen difícil innovar estructuras y tareas que comparte el poder político.

Es vital que se esté consciente de los retos y riesgos que se pueden originar en el intento de implementar reformas. En función de este escenario es pertinente estar en posibilidades de emprender estrategias de integración y alianzas entre administradores y políticos, a fin de evitar que los procesos de transformación administrativa no prosperen. Es fundamental la coalición política para iniciar profundas reformas en el ámbito de la cultura de la evaluación institucional.

---

del Carmen. Et.al., *La Gerencia Pública en América del Norte:...*, op. cit., referencia 3, pp. 303- 338; Resulta muy ilustrativo el análisis y estudio relacionado a la transferencia internacional de modelos organizacionales y prácticas administrativas provenientes de los Estados Unidos y que México ha sido consumidor, ante el incipiente esfuerzo de investigación en esta materia en el país. Montañó Hirose, Luis. "Estrategias empresariales de modernización frente al proceso de globalización económica: El caso de México", en Revista *Gestión y Política Pública*, CIDE, Vol. XI, No. 1, Primer Semestre de 2002.

Este aspecto es imprescindible en el marco que guía a esta investigación. Los orígenes y la tradición en el ejercicio del poder con expresiones actuales de autoritarismo en la región, obligan a contextualizar las condiciones históricas y sociales, con el propósito de mantener las propuestas estratégicas derivadas de la NGP, en armonía con los actores sociales y políticos.

Al no estar atento a estos factores críticos en el sistema político, se aplazaría una vez más las reformas administrativas en México. A continuación revisaremos algunos rasgos y características de la transición hacia la democracia moderna en la región y especialmente en México.

En el contexto Latinoamericano las instituciones públicas, los actores sociales y políticos observan dificultades para consensuar acuerdos nacionales. La realidad en el avance hacia la democracia, está plagada de experiencias contrastantes, en el plano conceptual no se ha definido claramente que se entiende por democracia, la historia nos advierte una realidad muy distinta.

Tal como lo señaló Franck Tannebaun<sup>200</sup> hace algunos años: “Las formas de dominación autoritaria atraviesan como un hilo conductor la historia de América Latina”. La democracia es un régimen político, pero en sociedades divididas en clases, es una forma de dominación político –social de clase. Las formas de expresión y ejecución de mecanismos de esa dominación difieren según la clase, e incluso la fracción de clase que detenta el poder. Como lo señala Waldo Ansaldi<sup>201</sup>, “recuperar la dimensión de clase de la democracia, casi abandonada por completo actualmente, es y será una tarea fundamental, si se quiere ir más allá de la apariencia fáctico-empírico”.

La democracia es un término polisémico, en tal virtud se hace más complicada su comprensión. La democracia así, es entendida como una forma política de la dominación de clase, un instrumento, una forma institucional neutra en términos clasistas, un campo de lucha por la hegemonía, un sinónimo de socialismo, una forma de vida, una forma de sociedad o cualquier otra cosa. Además se añade la adjetivación para imprimir más complicación<sup>202</sup>.

---

<sup>200</sup> V. Tannebaun, F., *The future of Democracy in Latin America*, Nueva York, 1974.

<sup>201</sup> V. Ansaldi, Waldo (director). *La Democracia en América Latina, Un barco a la Deriva*. Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2007, p. 36.

<sup>202</sup> Ibid., p. 37.

Para Ansaldi<sup>203</sup>, la democracia es un sustantivo que, para su cabal comprensión, sí requiere un adjetivo, pero resulta complicada la elección. Para Enrique Krauze<sup>204</sup>, la democracia liberal, o la democracia sin adjetivo, es la democracia. Como se veía, la elección del adjetivo resulta difícil, por ejemplo: Capitalista, liberal, nominal, participativa, representativa, formal, electoral, directa o social, tal vez si la democracia recuperara su significado primigenio el del *gobierno del pueblo*, tal vez no sería necesaria la adjetivización en el futuro.

La transición mexicana a la democracia tiene un referente en la historia, 1997, es el resultado de las elecciones intermedias para el Congreso de la Unión. Después de sesenta y ocho años de gobiernos unificados, en los que el partido del presidente contó con el apoyo mayoritario y férreamente disciplinado en ambas cámaras del Congreso, por primera vez el PRI se vio obligado a construir coaliciones con otros partidos para gobernar. Este escenario coloca a México en un proceso de enorme dificultad e incertidumbre política, décadas de gobierno unipartidario significaron un obstáculo para la creación de una cultura política de negociación, el reto era mayúsculo: acuerdos parlamentarios<sup>205</sup>.

Es evidente que en México la tardía consolidación a la democracia moderna, los fuertes rezagos sociales y económicos, la falta de reformas estructurales, la reforma del Estado, entre otros aspectos dificultan las relaciones entre los estados y la federación, el gobierno dividido, en función de la conformación del Congreso de la Unión, influye para que los actores políticos y sociales demuestren dificultades para consensuar acuerdos importantes para nuestra nación, privilegiando intereses esencialmente partidistas.

El efecto mediático de los grupos de presión afecta sensiblemente el ejercicio del poder público, ante los argumentos de ilegitimidad en los procesos de elecciones locales y federales, impacta negativamente la instrumentación de políticas públicas, manifestándose escrutinios tendenciosos como forma de presión. Estos cambios en el protagonismo tradicional de la presidencia en la formulación de políticas, advierte una transformación: la formulación de

---

<sup>203</sup> Ibid., p. 38.

<sup>204</sup> V. Krauze, Enrique. *Por una democracia sin adjetivos*. Joaquín Moritz y Planeta, México, 1986.

<sup>205</sup> V. Corona Armenta, Gabriel (Coordinador). "El Presidencialismo Mexicano en la Consolidación Democrática", en *Los Poderes Federales en la Consolidación Democrática de México*. UNAM-Gernika. México, 2006, pp, 28-29.

políticas ya no depende de la negociación entre el presidente y su partido, sino también de la capacidad del ejecutivo de llegar a acuerdos con los partidos de la oposición<sup>206</sup>.

La crisis de la esfera pública surge como producto de una aguda crisis de legitimación social, donde los ciudadanos reclaman un mayor espacio de participación en decisiones de carácter público. La mínima capacidad de exigir obediencia y la eficacia para encontrar soluciones a problemas por parte de las instituciones del gobierno, así como su débil capacidad de operación, delatan un nuevo papel que debe desempeñar el Gobierno en la sociedad.

Los conceptos de ciudadanía, democracia y participación no pueden entenderse al margen de la construcción del Estado o para incorporar un concepto más actual y generalizado de carácter politológico: "Sistema Político".

De acuerdo al análisis de gobernabilidad que aborda el profesor Manuel Alcántara Sáez<sup>207</sup>, en este enfoque de estudio, el autor reflexiona acerca de la gobernabilidad en el ámbito de un sistema político, define y analiza a los elementos constitutivos del sistema político a partir de diversas corrientes de estudio de las ciencias políticas desde una perspectiva comparada, estas aproximaciones son: la funcional, la cultural, la de la elección racional, de la organización, la de grupo conflicto, la del Estado-céntrico e institucional. Bajo esa perspectiva se contribuye a la utilización frecuente del término sistema político.

De esta forma, en primer lugar, se concibe al sistema político como al conjunto conformado por los elementos institucionales (régimen político), que representan los poderes políticos y sus reglas de interacción consigo mismo y con la sociedad y, con las normas escritas o consuetudinarias. En segundo término, los actores institucionalizados en que la sociedad se organiza activamente o pasivamente, para transmitir sus demandas e influir y modificar las decisiones del gobierno. En tercer lugar, los valores de los individuos y de los grupos sociales que componen la sociedad, derivados de elementos culturales e históricos. En cuarto lugar, la existencia de un sistema político de carácter nacional se encuentra inmerso en el ámbito

---

<sup>206</sup> V. Nacif, Benito. "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo", en *Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 1, 2004, p. 10.

<sup>207</sup> Alcántara Sáez, Manuel. *Gobernabilidad, Crisis y cambio*, segunda reimpression, FCE. México, 2004, pp. 43-59.

internacional, con influencias de la actuación de otros sistemas políticos nacionales o como resultado de acciones del propio sistema internacional<sup>208</sup>.

La condición para “construir” una ciudadanía en las democracias constitucionales es la tendencia a que cualquier individuo o grupo que participe disponga al menos de sus derechos fundamentales, de una igualdad plena, sin considerar aspectos como origen étnico, religión, lengua o cualquier aspecto que afecte la autodeterminación de los ciudadanos, es pertinente evitar la discriminación y exclusión de personas, inclinación natural de nuestra sociedad.

Jürgen Habermas<sup>209</sup>, reconoce los obstáculos para evitar estos prejuicios debido a la “Impregnación ética de todo proceso de formación de la voluntad colectiva”, reflexiona en torno a la conveniencia de que en el diseño de las instituciones democráticas se procuren mecanismos que sirvan a la actualización constante de la Constitución Política de los Estados, mediante su discusión continua, representando lo anterior el hecho de que la Constitución debe ser un proyecto común.

En lo referente a los servicios públicos, la administración pública tiene actualmente el monopolio de facto, en el otorgamiento de servicios, es decir no participa el ciudadano, esto representa un gran problema en virtud de que el otorgamiento de los servicios públicos es fundamentalmente una prestación que otorga el sistema político mexicano de manera unilateral, sin considerar la visión del ciudadano, más aún, al no involucrarlo en los procesos de políticas públicas en ninguna de sus fases, la administración pierde la legitimación de las acciones y operaciones de los servicios públicos, no procura mejorar continuamente sus procesos y alimenta una percepción negativa por parte de la ciudadanía. Actualmente el aparato estatal se encuentra omnipresente en la vida cotidiana de sus ciudadanos<sup>210</sup>.

Uno de los factores más impactantes para reconsiderar el modo tradicional de gestión del sector público es el relacionado con los cambios del entorno, el fenómeno de la globalización, si nos situamos a finales de los años ochentas, se presentó una acentuación con características

---

<sup>208</sup> Ídem.

<sup>209</sup> Sahuí, Alejandro. “Jürgen Habermas: Esfera pública, autonomía compleja y ciudadanía”, en Aguilera Portales, R y Escámez Navas, Sebastián. (Compiladores). *Pensamiento Político Contemporáneo*. Porrúa, México, 2008, p. 212.

<sup>210</sup> V. Aguilera Portales, R., “Participación Ciudadana, Servicios Públicos y Multiculturalidad”, en Cienfuegos Salgado, D. Et. al. (Coordinadores). *Actualidad de los Servicios Públicos en Iberoamérica*, op.cit., p. 3.

gerenciales, estas han contribuido con el proceso de globalización de forma muy importante, advierte Omar Guerrero<sup>211</sup>, el papel de la gerencia en la globalización es estratégico, toda vez que la globalización en sí, es una globalización gerencial en algunos aspectos esenciales. Hoy en día los gobiernos han dejado de operar aisladamente, asumiendo en muchos casos una posición de cooperación y de coordinación intergubernamental, surge la noción del multigobierno además de la ancestral idea del unigobierno.

Ante estos escenarios, del proceso globalizador se advierte sensiblemente en los sistemas políticos una pérdida del control central como eje de cohesión, unidad y reproducción social, compitiendo con fuerzas y presiones exógenas de movimiento transnacionales no sólo en el control de los mercados, que implica un gran reto, sino a través de la capacidad de movilizar recursos y percepciones ciudadanas.

Ante esta situación la administración pública y la teoría administrativa no han permanecido al margen ni ajenas ante las nuevas condiciones de transformaciones de la realidad internacional y nacional, generando con ello el impulso a nuevas interpretaciones de su función y objeto, así como el estudio comparado de modelos, sistemas y prácticas administrativas con sus características innovadoras.

Uno de los imperativos fundamentales de las reformas es fortalecer al Estado en nuestra región, especialmente en nuestro país. Al tenor de esos esfuerzos de los países en vías de desarrollo se orientaron las medidas a la posibilidad de que pudieran evaluar efectivamente sus necesidades, y considerar los factores limitantes de su capacidad administrativa, así como los comportamientos nacionales relacionados con los objetivos sociales.

La evaluación de la labor gerencial de la administración pública debería correlacionarse con los objetivos nacionales del país, y los criterios de evaluación ajustarse a la naturaleza de las *policies* y las metas del nuevo orden económico internacional; o bien, asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de la población<sup>212</sup>.

---

<sup>211</sup> Omar Guerrero realiza un análisis donde establece que en el proceso gerencial global, la gerencia pública a pesar de su distintivo apellido de pública, se presenta por sí misma como plenamente distanciada de la política, y como muy próxima y dependiente de la economía, además la gerencia tiene un factor estratégico en el proceso de globalización, para ampliar el tema es interesante revisar a: Guerrero, Omar. *Gerencia pública en la globalización*. UAEM, Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa. México, 2003, p. 19.

<sup>212</sup> *Ibid.*, pp. 85-91.

La internacionalización de los mercados industriales, comerciales y financieros provocan problemas de coordinación administrativa, inclusive en los tres niveles de gobierno, estos problemas de coordinación exhiben los grandes desajustes entre las estructuras de gobierno, la dimensión del gobierno y en general del sector público que derivan en grandes problemas de lentitud e inamovilidad de trámites y resoluciones normativas.

La insuficiencia tecnológica, la falta de experiencia y la necesidad de aumentar la capacidad gerencial de buena parte del factor humano de los niveles intermedios y estratégicos, así como la escasez de recursos financieros en el sector público en México, se manifiesta en la incapacidad para implementar políticas públicas y para lograr eficacia institucional en gran parte de la administración pública en los tres órdenes de gobierno.

El escenario de lo Público en México se ve altamente problematizado por las preocupaciones negativas de la ciudadanía, como la lacerante inseguridad pública y los actos delictivos cada día más frecuentes de la delincuencia organizada y de la no organizada, los impactos en el medio ambiente y el dramático aumento en el consumo de todo tipo de drogas en nuestra juventud.

Estos factores, fracturan la gobernabilidad democrática y desaniman a la ciudadanía en todas las regiones del país, percibiendo una mala imagen del gobierno municipal, estatal y federal. Es lamentable la creciente desconfianza en ocasiones plenamente justificada, a nuestras instituciones gubernamentales, especialmente de procuración e impartición de justicia del orden federal y estatal.

El descontento ciudadano que empieza a comparar y medir los servicios públicos con criterios de mercado se hace plausible, el incremento en la demanda de servicios públicos se amplía y se fragmenta al mismo tiempo, la referencia para calificar la provisión de los recursos públicos, oficialmente, no representa actualmente criterios normativos y de regulación apropiados para apoyar al consumidor o el usuario de servicios gubernamentales nacionales o estatales, en función de su divulgación y transparencia, menos aún acerca de los criterios que sancionen a un servidor público o institución involucrada en un acto ilícito.

Como lo establecimos en capítulos anteriores, la reforma gerencial<sup>213</sup>, está teniendo lugar en las Administraciones Públicas de varios países, incluyendo América Latina, como producto de una nueva generación de reformas, en el nuevo escenario que propicia el Estado actual, lo público deja de ser monopolio estatal donde recobra su esencia original. Un espacio para el conjunto de individuos, agencias y agentes de una sociedad, dentro del cual las dependencias gubernamentales son sólo uno de los componentes, en este escenario la lógica de la acción gubernamental es más diversa y potencialmente más conflictiva que antes, como lo argumenta M. Barzelay<sup>214</sup>.

La formulación de las políticas públicas y los programas de gobierno se llevan a cabo en interacción constante con agentes no gubernamentales. Es preferible en este escenario tener dependencias e instituciones públicas que sepan funcionar y sobrevivir en entornos cambiantes, que sean autosuficientes y con altos niveles de profesionalización, eficientes y orientadas a resultados, en tales circunstancias se requiere entender, promover, analizar profundamente y describir un “sistema de redes de dependencias gubernamentales más que una estructura basada en un aparato gubernamental”<sup>215</sup>, con esta disposición tratar de atender y atenuar el conflicto social, característico de las democracias modernas, con otro tipo de perfil del servidor público.

Como parte del análisis contextual de la región, es destacable una nota que describe dos grupos predominantes en la categorización de estrategias de reforma administrativa. De acuerdo con Carles Ramió Matas<sup>216</sup>, existen en los países Latinoamericanos diferentes estrategias innovadoras que se integran en dos corrientes: Una mayoritaria, las corrientes Neoempresariales, y otra Minoritaria, las corrientes Neopolíticas. La visión neoempresarial se ha impuesto de forma unilateral entre políticos y gestores profesionales de los países Latinoamericanos, sin muchas resistencias.

---

<sup>213</sup> V, Documento “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, op.cit, 1998.

<sup>214</sup> El planteamiento de Micheal Barzelay es susceptible de una profunda reflexión ante sus argumentos de transición de paradigmas: del interés público a los resultados que aprecian los ciudadanos. Véase a Barzelay, M, en *Atravesando la Burocracia*, op.cit., pp. 173-196.

<sup>215</sup> V. Cabrero Mendoza, E., “Estudio Introductorio”, en Bozeman Barry (Coord.). *La Gestión Pública su Situación Actual*, op.cit., p. 22.

<sup>216</sup> V. Ramió, Carles. “Los problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional”, en la revista del CLAD, *Reforma y Democracia*. No, 21, Venezuela, 2001, p, 1.

El enfoque o corriente Neoempresarial hace énfasis en la economía, la eficacia, la eficiencia de los aparatos públicos y la clientelización de los ciudadanos. Por otro lado, se proyectan los enfoques que ponen especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública. El primer enfoque es mayoritario en la presencia de la literatura especializada y ejerce influencia directa a muchos equipos de gobierno de nuestras administraciones.

Las corrientes que se denominan como Neopolíticas: Repolitización, nueva regulación, participación y ética son claramente minoritarias tanto en el mundo académico como en los procesos de innovación en la gestión pública de las administraciones públicas del contexto de América latina.

## **Orígenes de una nueva Propuesta de Evaluación Institucional en la América Latina**

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), a través de su consejo científico, publicó en el año 2000, un estudio que lleva como título *“La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana”*, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. El informe consta de cinco capítulos y da cuenta de los esfuerzos de la región para transformar al Estado y hacerlo más efectivo, se ha reflexionado a partir de estudios y experiencias recabadas en la región, para lograr este imperativo significa reconstruir el Estado, en el plano internacional, fiscal y de personal; Convertirlo en más eficiente, implicaba el mejor uso de los escasos recursos de que dispone, el texto argumenta algunos aspectos fundamentales.

Son muchos los desafíos que los países de América latina deberán enfrentar en el siglo XXI. Motivar y crear las condiciones macroeconómicas para un crecimiento sustentable, corregir las enormes desigualdades sociales, definir la inserción estratégica en el orden internacional y establecer las disposiciones que propicien la cooperación en el plano regional, son retos que exigirán la reflexión sobre los errores del pasado y orientar nuevos enfoques de aprendizaje para el futuro.

Con un Estado débil, fundamentalmente por los problemas económicos, sociales y políticos derivados de un modelo económico mal aplicado y con respuestas neoliberales que no han

resuelto los principales problemas de acción colectiva de las naciones. El CLAD propone un nuevo patrón de gobernabilidad que contemple los temas de reconstrucción del Estado y de la consolidación de sus democracias recientemente creadas.

El modelo nacional – desarrollista, basado desde el punto de vista político, en el control estatal – corporativo, paternalista y autoritario, con una intervención directa en la economía y en la sustitución de importaciones, perdió eficacia. El agotamiento de sus bases de legitimidad y el cambio radical del escenario económico internacional contribuyeron a ello. Para reconstruir la gestión pública, el Estado debe redefinir sus funciones y sus formas de actuación, además de incrementar la capacidad de gestión estatal, mediante la profesionalización de la burocracia estratégica, el fortalecimiento de sus instrumentos gerenciales y el mejoramiento de su desempeño en la elaboración de políticas.

El desafío de la gobernabilidad democrática en América Latina es hacer la gestión pública más efectiva en términos de los resultados de las políticas y más responsable en relación con los ciudadanos. El valor y los mecanismos de la responsabilización (*Accountability*)<sup>217</sup>, se proyectan como una condición *sine qua nón*, para reconstruir al Estado. El informe<sup>218</sup>, del organismo entiende por responsabilización: “Como un valor (o meta – valor) que debe guiar a los gobiernos democráticos: la rendición de cuentas a la sociedad”.

El término “responsabilización” lo ha propuesto el consejo científico de CLAD (2000), es una traducción de la voz inglesa *Accountability*, haciendo referencia a los arreglos institucionales utilizados para impulsar la rendición de cuentas en la nueva gestión pública. El incremento de las demandas de transparencia y responsabilización que acompaña a un incremento de la crítica con que se juzgan la práctica política y el funcionamiento de las administraciones públicas, determina una clara justificación para la transparencia y la rendición de cuentas. El tema de la responsabilización ha pasado a ocupar en los últimos años un espacio nodal en la reflexión actual sobre el gobierno y la gestión pública.

---

<sup>217</sup> La rendición de cuentas es el requerimiento para que los representantes (elegidos o designados), den cuenta y respondan a sus representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades; sobre el particular, están obligados a dar una respuesta a las críticas o peticiones y aceptar su responsabilidad en caso de incompetencia o engaño. V. McLean, Ian. *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1996, p. 1. Citado en Ugalde, Luis C., *Rendición de Cuentas y Democracia*, el caso de México, IFE-Cuadernos de Divulgación de Cultura democrática, No 21, México, 2001, p.12.

<sup>218</sup> V. Estudio Coordinado por el Consejo Científico del CLAD, *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, CLAD, BID, Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2000, p. 19.

La *accountability*<sup>219</sup>, forma parte de un sistema amplio, el régimen democrático, cuyo objetivo supremo es el de garantizar la soberanía popular, que se estructura básicamente a través de las elecciones, en el control tradicional vertical que la población ejerce control sobre sus gobernantes a través del voto popular. Posteriormente en otro momento histórico fueron creados otros instrumentos para controlar y fiscalizar a los gobiernos en los intervalos de unas elecciones, cuando se incurría en actos de corrupción o de incumplimiento de promesas en la campaña electoral. Estos mecanismos constituyen las formas de garantizar la responsabilización ininterrumpida de los gobiernos.

En un primer momento se diseñaron controles parlamentarios y procedimentales, para evitar la corrupción de los gobernantes. Recientemente con la crisis del Estado y la necesidad de mejorar su desempeño, se crearon mecanismos para fiscalizar la elaboración y resultados de políticas, mediante instrumentos que provienen de la nueva gestión pública.

Últimamente ha aumentado el número de mecanismos de participación social en términos de control y de cogestión de los servicios públicos. Estos mecanismos de responsabilización son fundamentales para que la gestión pública Latinoamericana cumpla con el desafío de mejorar su desempeño y al mismo tiempo de relegitimar la acción gubernamental frente a la sociedad.

La responsabilización utiliza sus instrumentos para controlar el poder de los gobernantes y limitarlos a partir de la lógica de los *Checks and Balances*. Es patente que en el caso del régimen presidencialista de nuestra región, el poder ejecutivo ha obtenido una gran autonomía en relación con los otros poderes, aumentando su poder de gobernar por decreto, reforzando así las características de delegación del sistema.

Cómo medida para atenuar este escenario lo conformaron los mecanismos de *accountability* horizontal, que son el control parlamentario, las auditorías financieras externas y la acción de

---

<sup>219</sup> Es importante la opinión de Schedler, la definición de rendición de cuentas la concibe en el marco del aparato administrativo estatal, tiene un carácter operativo, en virtud de que legalmente hay obligación de informar y justificar actos (*answerability*) y la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que vayan contra ciertas normas (*enforcement*). V Shedler, Andrés., "Conceptualizing Accountability", en Shedler Andreas, Diamond Larry y Platfner Marc F.(eds.), *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999, p. 26.

promotores públicos y del poder judicial. A decir del informe estos mecanismos se encuentran poco desarrollados en la mayoría de los países de la región<sup>220</sup>.

El mejoramiento del desempeño gubernamental es una tarea esencial para reconstruir el Estado, depende de dos mecanismos de responsabilización, los dos vinculados a la nueva gestión pública. El primero es la responsabilización mediante la introducción de la lógica de los resultados en la administración pública. Pasar de un modelo en el que impera el control burocrático paso a paso, con el énfasis en normas y procedimientos, sin la participación de los ciudadanos, a otro en el que impera el control a posteriori de los resultados de la acción gubernamental y en el que la sociedad participa en la definición de metas y de los índices de desempeño, así como en la evaluación directa de los bienes y servicios públicos.

En el modelo posburocrático o gerencial, los gobiernos deben rendir cuentas, no sólo de su probidad o de sus promesas electorales, sino también de la efectividad de sus programas y del desempeño institucional. El otro mecanismo vinculado al desempeño de las políticas es el que resulta de la Competencia administrada.

La competencia Administrada se basa en el fin de los monopolios en la provisión de los servicios, estableciendo la competencia entre proveedores estatales, privados o públicos no estatales. Esta oferta plural y competitiva de los servicios es administrada por agencias gubernamentales, que aplican sanciones y otorgan recompensas de acuerdo con los resultados obtenidos.

Para el informe del año 2000, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, selecciona el tema de la Responsabilización de la Administración Pública, el estudio coordinado por su consejo científico, examina los resultados de las experiencias latinoamericanas en la implementación de cinco formas de responsabilización:

- A. Responsabilización a través de los controles procedimentales clásicos;
- B. Responsabilización a través del control parlamentario;
- C. Responsabilización mediante la lógica de los resultados en la administración pública;
- D. Responsabilización mediante la competencia administrada;

---

<sup>220</sup> V. Estudio Coordinado por el Consejo Científico del CLAD, *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, op.cit., referencia 116, pp. 19 -20.

#### E. Responsabilización a través del control social.

En el contexto de América Latina tenemos la experiencia en los años ochentas de la transportación de modelos de reforma del Estado implementados en países desarrollados. Como se ha estado argumentando en este trabajo, la reforma se propuso la reducción del tamaño del Estado y del déficit fiscal, así como la búsqueda de la economía y la eficiencia en la utilización de los recursos.

Está primera generación de reformas inicialmente justificadas al aspecto administrativo, se orientó al *Downsizing*, (política de reducir el Estado al mínimo), esta decisión no tomó en cuenta sus efectos sobre la estructura de prestación de servicios públicos, ni a los ciudadanos<sup>221</sup>.

Como lo ha señalado Salvatore Schivo - Campo<sup>222</sup>, “sin mejoras en la responsablización, el *Dowsizing* puede resultar en una reducción de los servicios públicos, que no por eso serán menos ineficientes, insatisfactorios para los usuarios o incluso corruptos”.

Esta primera ronda de reformas no se orientó sólo a la reducción de costos, sino también hubo políticas para acrecentar la eficiencia del sector público, dejando asignaturas pendientes.

Con base en la experiencia internacional y con el propósito de ir generando modelos y sistemas propios en el contexto de América latina, se puede apreciar que la nueva gestión pública debe proseguir con la profesionalización propuesta en el modelo burocrático, especialmente de la alta burocracia y de sus sectores estratégicos, asimismo en las diferentes técnicas gerenciales basadas en la flexibilidad administrativas y control por los resultados de la gestión, destacando el énfasis en la transformación y ampliación del concepto de lo público, mediante la adopción de mecanismos de responsabilización de la administración Pública<sup>223</sup>.

Es importante reiterar que la evaluación institucional es una propuesta de la nueva gestión pública, y que diversos estudios e investigaciones en el contexto Latinoamericano dan cuenta

---

<sup>221</sup> Ibid., pp. 21-22.

<sup>222</sup> V, Schiavo – Campo, S. “A Reforma do Serviço Público”, *Finanças y Desenvolvimento*. Word Bank, Setembro, 1996.

<sup>223</sup> V. Estudio Coordinado por el Consejo Científico del CLAD. *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, op.cit., referencia 116, pp. 27-28.

que el tema del desempeño se ha tornado tema central para el aparato estatal. Se aprecia la necesidad de transformar la administración Pública tradicional basada en el modelo burocrático clásico hacia una estructura gerencial posburocrática, sustentada en el control a posteriori de resultados, para esto se debe de diseñar e implementar metodologías y sistemas de evaluación del desempeño institucional. La administración basada en el control a posteriori del desempeño, tiene como estrategia la descentralización de poder a las agencias y entidades gubernamentales que prestan servicios a la población.

Ante este escenario, es necesario modificar la cultura de los funcionarios públicos así como de los ciudadanos en relación de la provisión de servicios y estimar cuáles son las condiciones de los órganos de información en el sentido de la modernización del proceso y de la profesionalización de los funcionarios de ésta área.

Estamos ante una nueva propuesta de cultura de la evaluación en el marco de la nueva gestión pública, esta nueva propuesta toma como forma a la responsabilización, de acuerdo a la concepción del CLAD, podemos deducir a partir de esta reflexión académica y con base en la experiencia de la región, que estamos frente a una oportunidad histórica de iniciar un aprendizaje constructivo que concierne al replanteamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad en el contexto de América Latina.

Esta nueva dimensión cultural influye persistentemente en nuestro país a través de estrategias de modernización de las capacidades de la administración pública que se implementarán desde el marco de la NGP. Además en los diferentes foros académicos se analizan las propuestas y los mecanismos de responsabilización de la gestión pública, influyendo notablemente en la agenda académica.

La administración pública tradicional tiende a dejar de ser un universo amplio y controlable, sometido a patrones estables, con reglas y normas comunes que lo hacen comprensible, y regido por sistemas centralizados de dirección que garantizaban su cohesión, por lo menos de manera formal, implicando formas de coerción poco convencionales para el mantenimiento estable de la estructura organizativa y de sus propósitos públicos.

Esto implica necesariamente un cambio de cultura, en virtud de que el conglomerado administrativo actualmente se relaciona con un número cada vez mayor de entidades autodirigidas y provistas de configuraciones *ad hoc*, muchas de éstas son llamadas a competir,

entre sí o con terceros, lo que representa una tendencia inexorable a la diferenciación. Este aparente desorden complica las premisas del control tradicional y apremia la exigencia de responsabilidades de la gestión pública a la sociedad.

En los debates del VIII y IX Congresos del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública<sup>224</sup>, se ofrecieron aproximaciones a los retos y dificultades que plantea la gestión pública en la construcción de sistemas efectivos de responsabilización por el rendimiento institucional. Una de las seis afirmaciones nos interesa para ampliar el tema relacionado al diseño organizacional. La cuarta afirmación: la dificultad para implantar sistemas de responsabilización por el rendimiento se multiplica en entornos de gestión pública que exigen la colaboración interorganizativa. Los problemas de la gestión pública, reclaman cada vez más, soluciones transversales. Estas propuestas cuando se ponen en práctica desbordan las fronteras trazadas por las estructuras organizativas y presionan a la colaboración de actores ubicados en diferentes dependencias jerárquicas.

Si algo caracteriza a la reforma gerencial es justamente el intento de dotar a las experiencias descentralizadoras de una nueva lógica de control capaz de garantizar la responsabilización por vías diferentes de las que son propias de la burocracia pública tradicional. La reforma gerencial de acuerdo al análisis de Francisco Longo<sup>225</sup>, es en esencia, la pretensión de construir un nuevo marco de responsabilidad que tiene como protagonista al directivo público.

Esto implica la aparición de mecanismos de enlace y coordinación lateral. En cuanto a las afirmaciones por orden de importancia reúnen aspectos importantes que sintetizo a continuación: La eficacia de las organizaciones no está resuelta por los mecanismos tradicionales de control, la implantación de la responsabilización por el rendimiento obliga a reconsiderar el funcionamiento de los mecanismos tradicionales del control por la probidad — manejo adecuado de los fondos públicos) y la equidad (igualdad de los ciudadanos ante la ley—, los órganos especializados están ubicados hacia el interior de las instituciones — organizaciones (control interno) y fuera de ellas (control externo). Otro aspecto conceptual

---

<sup>224</sup> V. Será importante reiterar esta referencia en lo sucesivo cuando sea pertinente: Ponencias y Trabajos compilados sobre *Responsabilización y Evaluación de la Gestión Pública* en el VIII y IX congresos internacionales del CLAD, sobre reforma del Estado y de la administración pública, realizados en la ciudad de Panamá (2003) y Madrid (2004), respectivamente. CLAD-AECI/MAP/FIIAPP, Venezuela, 2005. **Referencia 123.**

<sup>225</sup> V. Longo, Francisco, “La Responsabilización por el Rendimiento en la Gestión Pública: Problemas y desafíos”, en *Responsabilización y Evaluación de la Gestión Pública*, op.cit., referencia 123, pp. 60 – 61.

que está presente es el relacionado con algunas preguntas ¿Cómo definimos el rendimiento?; ¿Quién lo define y quién se responsabiliza por él?; ¿Quién lo evalúa?; ¿Cómo se evalúa? Otro aspecto que se alude en las afirmaciones del VIII y IX congresos del CLAD.

Estamos tal vez ante un enunciado teórico prevaleciente en los estudios comparados de la experiencia en la región que recaba el CLAD: ¿Es la responsabilidad por el rendimiento organizacional lo que obliga a construir nuevos mecanismos de control orientados a la mejora de los resultados (Planes de mejora)? Clave fundamental serán la iniciativa y el trabajo del directivo público, pero esencialmente el sustento de la gerencia se localiza en los principios, los valores y las reglas éticas.

El concepto de cultura se entrelaza con el diseño organizacional orientado a resultados, como una respuesta para encuadrar y articular los cambios en las instituciones, esta perspectiva nos admite y justifica el análisis de la teoría organizacional aludida en el capítulo anterior, además nos permite aproximarnos a la respuesta de una de las preguntas de investigación, relacionadas con el tipo de cultura que prevalece en la administración pública del Gobierno del Estado de Nuevo León, en materia de evaluación.

### **¿Una nueva Organización Pública?**

La nueva lógica de control implica necesariamente un cambio de cultura, el tema de responsabilización o como se denominará indistintamente a partir de esta sección: control de resultados o evaluación institucional.

El control tradicional opera en la estructura burocrática, el nuevo paradigma que representa la nueva gestión pública, recompone una nueva lógica vinculada al control de resultados. Es destacable que esta nueva lectura implica más de un agente, diferenciándose de las formas clásicas de *accountability*, se procura aspirar a un doble objeto: modificar el comportamiento auto – referenciado del funcionario público, fiscalizándolo a través de metas claras y contractualizadas, las cuales se encuentran definidas no sólo por los burócratas, sino también por agentes externos (ciudadanos y políticos).

Es importante confeccionar una modalidad de control basada en el desempeño, toda vez que es fundamental en los escenarios actuales de crisis, mejorar las acciones gubernamentales

para que el Estado recupere su legitimidad social. El éxito de este tipo de responsabilización o control depende de un aprendizaje mutuo entre administración pública y sociedad, este terreno implica una reflexión acerca de la cultura organizacional<sup>226</sup>.

En una visión general, el concepto de cultura de acuerdo a Jorge Etkin<sup>227</sup>, alude a los conocimientos, creencias y valores que tienen, construyen y comparten los integrantes de una organización en sus relaciones cotidianas. La cultura tiene sus formas o métodos de construcción y transmisión. Los saberes, ideas y creencias son transmitidos de manera continua a través de la educación y la interacción social en la organización.

La cultura incluye estas formas de educación, socialización o herencia social. El concepto de cultura incluye elementos explícitos e implícitos. En lo evidente integra conocimientos y tecnología que comparten los integrantes de la organización, procesos estandarizados y certificados o los métodos innovadores de aprendizaje. En lo implícito: las imágenes y representaciones compartidas, los mitos y leyendas, y costumbres fuertemente posicionadas. La cultura no es externa a los participantes, no se puede imponer desde afuera. El concepto deriva en un proceso de comprender o interiorizar los códigos y pautas de relación.

La realidad en las organizaciones privadas y públicas está llena de referentes que pueden ser representados en la mente de los sujetos de muy diversas maneras, lo que nos envuelve y nos circunda en un gran volumen de información, muchas veces amorfa y dispersa, lo cual se le ha atribuido a un sinnúmero de sentidos contrapuestos, pues la sobre exposición de acontecimientos dificulta la comprensión y el análisis del mundo en que vivimos, en el cual nos enteramos de muchas cosas, con el riesgo de que enterarse no implica comprender.

Como lo señala Magalys Ruiz Iglesias<sup>228</sup>, “Estamos ante una nueva realidad, el conocimiento crece aceleradamente y las tecnologías envejecen sin haber madurado, lo que contribuye a que surja un reto: ¿Cómo gestionar ese conocimiento en una nueva cultura de la información”? La gestión del conocimiento se ha definido como “El conjunto de procesos centrados en el desarrollo y aplicación del conocimiento de una organización para generar

---

<sup>226</sup> V, Estudio Coordinado por el Consejo Científico del CLAD. *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública...*, op.cit., referencia 116, pp. 56 – 58.

<sup>227</sup> V. Etkin, Jorge. *Política, Gobierno y Gerencia de las organizaciones*. Prentice Hall, Chile, 2000, pp. 221-222.

<sup>228</sup> V. Ruiz, Iglesias, M. *La formación en competencias*, op.cit., p. 13 – 14.

activos intelectuales (capital intelectual) que pueden ser explotados para generar valor y de esa forma contribuir al logro de los objetivos, centrados en la formación integral de los sujetos y la elevación de los niveles de competitividad institucional”.

El conocimiento, los valores y las creencias están sujetos a un nuevo paradigma organizacional. La nueva gestión pública intenta capturar una realidad administrativa al construir un nuevo paradigma posburocrático. En los años noventa ha habido un interés en crear o reestructurar las dependencias gubernamentales desde la visión organizacional.

En esta sección las reformas que revisaremos en seguida, destacan como estrategia de cambio común a la estructura organizacional, vista como un medio integral para posibilitar la inclusión de todo tipo de propuestas, herramientas e instrumentos propuestos por la NGP. Por otro lado, esta perspectiva aludida se orienta a la reforma de las estructuras burocráticas con el propósito de implementar reformas organizacionales que impulsen los cambios de cultura en las personas y en la organización, especialmente la que observa la evaluación de los resultados y del desempeño de las organizaciones de la administración pública.

En los últimos años se ha presentado un tema recurrente expresado a través de reformas a las estructuras de las burocracias públicas en los países de la OCDE, esta tendencia internacional ha influido con toda seguridad en el contexto de América latina. Hemos seleccionado algunas de las reformas que analiza Luís Aguilar Villanueva<sup>229</sup>, en virtud del contenido innovador con respecto a los patrones de la administración burocrática tradicional entre otras cosas por:

- La orientación explícita y directa hacia la comunidad política y hacia los usuarios particulares de los servicios públicos, incorporando sus expectativas en el diseño y la ejecución de los procesos de servicio, lo que implica introducir formas de gestión de calidad (con aseguramientos y certificación), que pueden dar origen a organizaciones públicas horizontales o matriciales, estructuradas por procesos más que por funciones;
- El redimensionamiento de la estructura administrativa mediante la desaparición o compactación de los niveles jerárquicos y de las unidades de mando o *staff* innecesarias, en busca de una administración ligera, especializada, enfocada a los fines sustantivos y metas precisas;

---

<sup>229</sup> V. Aguilar Villanueva, Luís. *Gobernanza y Gestión Pública*, op.cit., referencia 62, pp. 150-152.

- El énfasis en la gestión del desempeño de las unidades y del personal público (productos, resultados, impactos) más que en el apego de los procedimientos (*performance, not conformance*), lo cual implica revisar y reformar leyes, reglamentos y procedimientos, para asegurar su pertinencia y coherencia, con el fin de que sus prescripciones faciliten la eficiencia y calidad de las operaciones, en vez de dificultarla; en conexión;
- La implantación de sistemas de medición y evaluación del desempeño (actividades, productos y resultados) de la administración pública, que implican definir de manera precisa y pertinente las materias por evaluar (según políticas, programas y procesos de servicio) y crear estándares e indicadores de desempeño apropiados, con el empleo de tecnologías de la información, y que entre otras cosas puedan abrir el camino a un nuevo patrón gerencial centrado en la información y en la evaluación (*management by information by evaluation*) más que en el estilo de mando y control directo del pasado.

Las reformas administrativas han incorporado estas estrategias innovadoras, por tal motivo podemos deducir que se trata de una revolución global de la gestión pública, adoptada de diferentes formas y estilos en el mundo. ¿Qué implica esto?, que debemos repensar en los estilos de dirección, en los diseños organizacionales que faciliten la incorporación de procesos de servicio sujetos al aseguramiento y certificación de calidad, asimismo en incorporar la responsabilización y el control de resultados y, en el estudio de metodologías para medir el desempeño institucional e individual, proponiendo planes de mejora continua.

La cultura de gestión pública se está posicionando en el problema central del desarrollo de los países de la región. Para lograr mejores resultados se requiere creatividad, capacidad, conocimiento y la formación permanente del personal involucrado. El entrenamiento se concibe como una estrategia para facilitar a las personas a que gradualmente se adapten al cambio cultural en sintonía con la operación diaria de sus funciones laborales. Esto implica otro reto, los programas de formación y entrenamiento deberán estar diseñados y alineados al problema o al mecanismo innovador específico de cambio que se planea y que se implementará en la organización pública.

La nueva cultura que precisa la innovación de la gestión pública debe de fortalecer la percepción de la responsabilidad como un componente inherente del proceso de gestión,

cualquier proceso de mejora en la función pública debe derivarse de una concepción y de un proceso de responsabilidad.

La evaluación de los resultados, es una reforma estratégica para influir en los miembros de las burocracias administrativas tradicionales para que inicien la apertura al cambio de paradigma que implica una nueva cultura organizacional derivada de la NGP. Si se planea e implementa apropiadamente, y se difunde con seriedad, hacia todos los involucrados, representara una oportunidad de transformar a la administración pública como práctica institucional y disciplina social.

El desarrollo de la cultura de la nueva gestión pública orientada a los resultados debe tener un ámbito mayor de cobertura, que incorpore a los ciudadanos, proveedores, contribuyentes, grupos receptores de políticas, programas y subsidios gubernamentales<sup>230</sup>.

En la práctica no siempre ocurren resistencias, el proceso de cambio se construye sobre la base del aprendizaje y los nuevos proyectos, pero asimismo sobre las propias contradicciones de la organización, el desarrollo institucional imprime una buena dosis de dinamismo a las innovaciones gubernamentales.

Ante la posibilidad de que la ciudadanía participe en ese dinamismo reformador, ¿Qué papel desarrollará en los procesos de cambio, a partir de su percepción actual? Es realmente importante el peso que la ciudadanía le da al gobierno y a su administración pública, considerando la interpretación funcional y de resultados gubernamentales que hace la propia comunidad, por tal motivo es oportuno reflexionar al respecto.

A decir de B. Guy Peters<sup>231</sup>, la descripción mental del buen gobierno se integra por un conjunto de complejas estructuras cognoscitivas y evaluativas que tienden a ser (relativamente) comunes entre todos los miembros de la sociedad. Afirmamos entonces que estas orientaciones psicológicas generalmente compartidas forman la cultura política, mediante procesos educativos asociativos.

---

<sup>230</sup>V. Rosales Núñez, Juan. "Una nueva cultura de la gestión pública", en revista del *Instituto de Administración Pública del Estado de México*, op.cit, p. 51.

<sup>231</sup> V. Peters, B. Guy. *La Política de la Burocracia*, op.cit., pp. 124- 128.

La cultura política en ocasiones es transmitida a través de actos patrióticos y cursos cívicos, en los niños, sin embargo el proceso de aprendizaje va más allá de estas bien identificadas pautas, el curso es más general y abarca a la vida en sociedad, desde la interacción con su entorno inmediato el niño aprende normas y valores de carácter disciplinario, de modales en general, de comportamiento económico, así también aprende a entender, interpretar y evaluar la política y el gobierno. Este proceso de aprendizaje de valores políticos y de la cultura política se define como *socialización política*<sup>232</sup>.

Los sistemas económicos y sociales ejercen poderosa influencia y limitan las acciones del gobierno de un país. A pesar de esta forma de eclipse, la cultura política procura límites al exhibir una mala acción del gobierno o definir lo que es bueno, la cultura política puede proyectar e incluso ordenar ciertas acciones y limitar otras, se pronunciarán como un cierto grado de prescripciones en el ámbito de las políticas y en la administración pública, a través de cultura política se observa y se emiten juicios acerca de lo que los gobiernos deben hacer y lo que deben limitar en el espacio público.

El estilo de gobierno encuadra en una forma adecuada para hacer las cosas o limitarse en ello. Los gobiernos pueden verse en problemas si no acatan esas advertencias o prescripciones de normas políticas. Otra dimensión importante en esta reflexión es que esas normas o prescripciones varían en función del contexto social.

La cultura varía y está sujeta al cambio, en virtud de que interactúa constantemente con la política real para ir encuadrando el papel del gobierno. Con el pasar del tiempo, la cultura se actualiza oscilando en su “preocupación” acerca de la forma de afrontar con éxito los problemas de la sociedad y del gobierno, otorgando mayor o menor intervención del gobierno.

En los últimos años los valores acerca de una visión que apoya a un sistema político democrático, como la libertad, la igualdad y la participación ha permeado a los ciudadanos, significando un forma de prescripción para la comunidad.

En el campo de la administración pública, se puede concebir a la cultura a través de tres niveles que tienen naturaleza distinta pero en los cuales existe una interacción constante

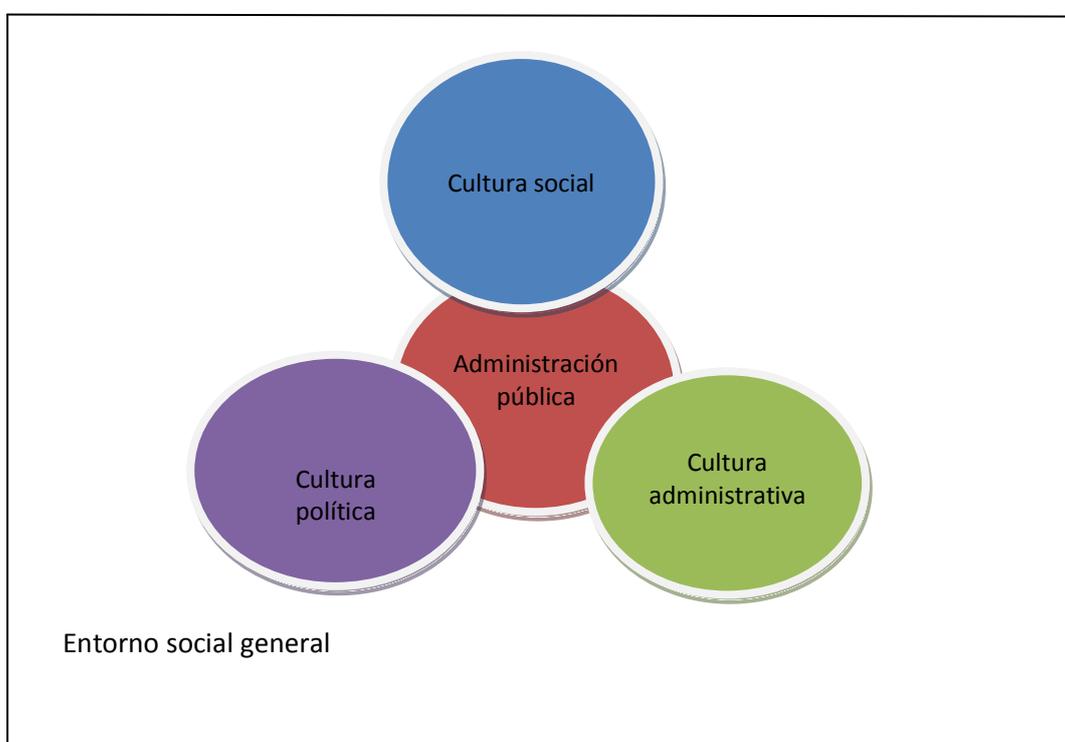
---

<sup>232</sup> V. Eckstein, Harry. “A Culturist Theory of Political Change”, en *America Political Science Review*, 82, 1988, pp. 791-793.

entre ellos: Nos referimos al nivel social, político y administrativo. Estos tres tipos de cultura, influyen en el comportamiento de la administración pública.

Es fundamental observar con atención las relaciones y efectos aludidos de la cultura política sobre la naturaleza del sistema de la administración pública, es clarificadora la relación que guarda la cultura administrativa con la cultura social y con la cultura política, para tal efecto nos remitimos a la **figura 5**, para que resulte más clara la influencia de la idea de la cultura en la administración pública y la interrelación entre sus partes:

**Figura 5. La cultura y la Administración Pública en el Contexto Social**



Fuente: Modificación de la gráfica ilustrada en Peters, B. Guy., *La Política de la Burocracia*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública- Fondo de Cultura económica, México, 1999, p. 128.

La cultura se aprecia en tres dimensiones distintas: la social, política y la administrativa. Entre ellas se aprecia una relación conceptual que puede llegar a influir en el comportamiento de la administración pública, las orientaciones valorativas generales de la sociedad influyen en el comportamiento de los individuos que trabajan en las organizaciones formales, especialmente sobre la forma en que se estructuran y manejan esas organizaciones. La cultura política también influye parcialmente sobre las relaciones existentes entre las élites políticas y las

burocráticas, y entre la población y la burocracia. La orientación general de la sociedad hacia la gerencia y la autoridad impersonal de las organizaciones formales afecta de igual modo el comportamiento de los funcionarios públicos. En ocasiones se presenta a la burocracia pública demasiado coercitiva o tiranas de la sociedad, sin embargo existe una relación poderosa con sus sociedades y los valores que estas ejercen en las organizaciones públicas.

El funcionamiento de las burocracias depende en buena medida de la aceptación de la impersonalidad y universalidad de las reglas. Son valores derivados de la ley y las concepciones modernas de equidad y justicia. La concepción de observar a cada individuo y a sus necesidades rompe con la idea de que las burocracias se han desarrollado para dar consistencia y universalidad a las reglas. A medida que los gobiernos tienden a otorgar a los clientes mayor participación en la administración de las leyes que los afectan y más derechos a quejarse de las fallas en los servicios públicos, las burocracias formales se vuelven menos valiosas y aceptables en términos culturales<sup>233</sup>.

Esta idea dominante acerca del concepto burocrático de la universalidad e impersonalidad de las reglas se puede asociar a lo que se llama culturas racionalistas o deductivas<sup>234</sup>, características de los países desarrollados, especialmente de Europa continental, estas culturas son proclives a deducir acciones y enunciados específicos a partir de enunciados generales. Esta cultura se manifiesta en el sistema legal de derecho codificado, que trata de detallar cada aspecto de la ley para minimizar la necesidad de la discreción personal<sup>235</sup>. La aproximación entre esta cultura social y el estilo burocrático en la toma de decisiones es cercana, el proceso de decisión en lo específico se fundamenta en un razonamiento deductivo que se manifiesta a partir de una premisa legal.

En esta lógica, si la deducción de la decisión se lleva a cabo apropiadamente conforme a las premisas universales y no se presentan inconsistencias, se asume que no hay motivo para un desacuerdo o querrela. En este caso el administrador y el cliente pueden aceptar lo “Justo” del proceso de decisión. Por supuesto que desagregando este aspecto abstracto, al cliente no

---

<sup>233</sup> Para mayor información del tema ver a OCDE. *Administration as Service, The public as Client*, París, 1987; *Implementing the UK Citizen's Charter* (Canadian Center for Management Development, Ottawa, 1992).

<sup>234</sup> V. Sartori, Giovanni. “Politics, Ideology and Belief Systems”, *American Political Science Review*, 1969, pp. 398-411.

<sup>235</sup> V. Damaska, Mirjan R., *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to The Legal Process*, Yale University Press, Nueva Haven, 1986.

siempre le agrada la decisión tomada por la administración. Por lo aceptado y “correcto” de la naturaleza impersonal de la aplicación, al cliente le resulta difícil de cuestionar en ese contexto cultural.

Esta cultura racionalista puede no coincidir y de hecho contrasta con la cultura pragmática o empírica que prevalece y caracteriza al Reino Unido, a Europa septentrional y a los Estados Unidos de Norteamérica. En estas culturas se derivan generalidades de una serie de decisiones individuales, el derecho que prevalece es el sistema común inglés y el norteamericano, construido por siglos con base en decisiones individuales. En esta cultura política, el proceso basado en decisiones impersonales propio de la burocracia tradicional, presenta diversas inconsistencias y problemas para desarrollarla, las circunstancias individuales podrían modificar un esquema general.

En la cultura inductiva las decisiones administrativas y legales son en buena medida casi individualizadas, el precedente es importante, pero cada caso puede ser deliberado por sus méritos personales.

En las organizaciones burocráticas de esta cultura inductiva, se acepta una menor rigidez y la flexibilidad es común, el principio de la impersonalidad es menor que en los sistemas continentales que son más deductivos, el concepto de individualismo y de derechos individuales, como premisa esencial de la cultura empírica, significa que la labor del burócrata es más compleja y difícil, presiona a los administradores y empleados a prestar mayor atención a las circunstancias específicas antes de incluir el caso a una generalidad<sup>236</sup>.

Mención especial merece el impacto que ejerce la cultura sobre la administración interna de organizaciones complejas, las relaciones entre superiores y subordinados en una organización dependerían de la cultura para que un subordinado acepte la autoridad de un individuo.

La autoridad racional-legal de Weber como medio de control de los individuos es un concepto determinado por la cultura de Occidente. El sesgo cultural de las motivaciones de sus colaboradores, podrá ser un tema de investigación muy amplio, nos concentraremos en las prácticas de la gerencia interna sobre la organización como una forma innovadora para ir

---

<sup>236</sup> V. Peters, B. Guy. *La Política de la Burocracia*, op.cit., pp. 128 - 133.

modificando un nuevo patrón de conducta y definir los alcances de privilegiar la lógica de los resultados de la gestión pública.

Los problemas de la gerencia en los países en vías de desarrollo son diferentes, en muchos casos la aceptación de la jerarquía y de la autoridad racional-legal es formalista, este patrón se enfrenta con una base de autoridad carismática y tradicional, la concepción ideológica de la modernización en algunos casos de la región, ha requerido la anulación gradual y el debilitamiento de estos sistemas de autoridad, el liderazgo carismático contribuye como otra fuente de autoridad directamente en el gobierno y para las burocracias, haciendo más lentos los procesos de transformación y modernización de la administración pública<sup>237</sup>.

Los elementos que deberán estar presentes en la actual organización se relacionan de manera equilibrada con procesos sociales incluyentes (actores involucrados en las políticas) en el espacio público, lo cual implica que el diseño organizacional determine nuevas pautas racionales e instrumentales a la acción administrativa, además debe privilegiar una nueva responsabilidad organizacional y de actuación personal con la sociedad, con un fuerte ingrediente de la nueva ética pública.

Un rasgo importante al vincular las teorías de la organización revisadas en el capítulo anterior, se relacionan con el proceso de aprendizaje cultural que los actores sociales, políticos y de la administración pública, enfrentan actualmente. Nos referimos a la gran preocupación por el diseño de la estructura de las organizaciones, ¿cuál es la mejor organización que permitiría una gestión orientada a los resultados? al no tener tradicionalmente formulado una práctica y una metodología para cuantificar el desempeño organizacional, quedo un gran vacío para atender, y una ausencia de análisis y reflexión de los actores involucrados del ámbito social, político y administrativo, más aún cuando los imperativos culturales autoritarios ejercen un impacto significativo sobre la actuación y los resultados de la administración pública tradicional. Construir los imperativos de una nueva cultura organizacional e individual orientada a los resultados es el gran reto de los procesos de modernización en América Latina y particularmente en México.

Los aspectos del diseño organizacional y los asuntos prácticos deben de insertarse en la agenda de la reforma administrativa en México. Como se ha afirmado anteriormente, la

---

<sup>237</sup> Ibid., pp. 171-174.

responsabilidad de las organizaciones públicas ante las instituciones y actores políticos y lo que representan en el espacio público, aunado a la percepción negativa de la “burocracia”, han sido factores para ir repensando cuál sería la organización más apropiada.

La orientación para construir la mejor estructura organizacional que permitan las mejores prácticas en los procesos de decisión para la ejecución de programas públicos, ha sido una asignatura que no logra concretar su cometido. El entorno autoritario de la autoridad y la herencia histórica de las organizaciones burocráticas en nuestra región está muy arraigado, en nuestro país no es la excepción, por tal motivo, sería muy optimista pensar que cualquier reforma administrativa tendría a un éxito asegurado. Ante este hecho, el considerar los factores culturales, sociales e históricos, nos obliga hacer una amplia reflexión y ponderar en primera instancia, estos elementos críticos en cualquier proceso de implementación de estrategias de modernización de la administración pública en México.

El reto es estructurar con una visión integral todo el servicio público para realizar con calidad las tareas que se le ha asignado, las actitudes de liderazgo propositivo y bien encauzado será un factor determinante del cambio cultural. Asimismo el tipo de diseño organizacional facilitaría la interacción de los componentes de capital humano y relacional, optimizando los niveles de información y decisión organizacional.

Recordando a Luther Gulick, este autor propuso que la organización se estableciera o se diseñara de conformidad con cuatro principios: El área geográfica cubierta, los procesos aplicados, los tipos de personas o de cosas con los que se trata, o el propósito perseguido<sup>238</sup>.

Detengámonos un momento para examinar algunos aspectos del diseño organizacional, propuesto desde la administración. Consideramos pertinente examinar estas alternativas, antes de continuar con la descripción de la filosofía operativa de Luther Gulick.

## **El Recurso de la Departamentalización Para el Diseño Organizacional**

Desde la administración científica de Taylor y la teoría general de la administración con Max Weber y Henri Fayol como los principales exponentes, la administración privada clásica

---

<sup>238</sup> V. Gulick, L. “Notes on Theory of Organizations”, en L. Gulick y L. F. Urwick (comp.), *Papers on The Science of Administration*, op. cit., pp. 3-50.

afirmaba, que las actividades en la organización deberían tener una especialización y agruparse en departamentos. La división de trabajo crea especialistas que necesitan coordinación. La coordinación se facilita al reunir a los especialistas en departamentos bajo la dirección de un administrador.

El término organización implica el total de sistemas de relaciones sociales y culturales o bien, una estructura formalizada intencional de roles o posiciones, para que un rol organizacional exista y sea significativo para las personas debe incorporar:

- Objetivos verificables (función de planeación);
- Una idea clara de los principales deberes o actividades involucradas, y
- Un área entendida de discrecionalidad o autoridad para conseguir o alcanzar la meta.

En este sentido se define una organización como:

- Identificación y clasificación de actividades requeridas;
- Agrupamiento de las actividades necesarias para alcanzar objetivos;
- Asignación de cada grupo de un jefe con autoridad delegada;
- Disposición de coordinación horizontal y vertical<sup>239</sup>.

La creación de estos departamentos por lo regular se basa en las funciones que se desarrollan, el producto o servicio que se ofrece, el cliente al que se enfoca, el territorio o área geográfica que se cubre, o el proceso que se efectúa para convertir los insumos en el producto o servicio, o bien la combinación de la funcional con la de procesos o productos (matricial). Existen formas de departamentalización como las unidades estratégicas de proyecto o negocio, así como la organización virtual (grupo de empresas conectadas a través de tecnologías informáticas que frecuentemente nacen en el contexto global y operan a través de Internet)<sup>240</sup>.

La visión de los clásicos no proponía un método único, el método o métodos para organizar debe reflejar el agrupamiento que mejor contribuya a la obtención de los objetivos de la organización y las metas de las unidades individuales. El diseño ideal de las organizaciones

---

<sup>239</sup> V. Koontz-Wehrich-Cannice. *Administración una Perspectiva Global y Empresarial*. Mc.Graw Hill-Interamerican editores, S.A. de C.V., octava edición. México, 2008, p. 228-230.

<sup>240</sup> Ibid., pp. 230-242.

depende de factores de contingencia, como los dos modelos genéricos de diseño organizacional que fueron analizadas por Robbins, cada propuesta tiene factores de contingencia que la gerencia privada prevé para su construcción, los modelos son:

- Organizaciones Mecánicas o burocráticas, fue el resultado de combinar los principios clásicos (Henri Fayol) como el de unidad de mando, la tendencia a mantener corto el tramo de control a niveles más altos dentro de la organización creó estructuras cada vez más altas (verticales e impersonales), se imponían más reglas y normas, se imposibilitaba mantener el control de las actividades inferiores directamente y asegurar el uso de estándares de operación, el control se ejercía a través de reglas, se crearon puestos sencillos, rutinarios y estandarizados, se acrecentó la impersonalidad y la necesidad de crear múltiples niveles de administración para coordinar departamentos especializados. Los clásicos como Taylor y Fayol, proponían que todas las organizaciones fueran complejas, formalizadas y centralizadas. Las estructuras serían máquinas eficientes y bien aceitadas por las reglas. El impacto de las personalidades y juicios humanos, que imponen ineficiencias así como inconsistencias, se reducirían al mínimo (principio de previsibilidad de Max Weber). La estandarización llevaría a la estabilidad y previsibilidad, eliminando la confusión y ambigüedad.
- La Organización Orgánica también llamada adhocracia es un contraste directo con la forma mecánica. Es de baja complejidad, formalización y bastante descentralizada. Se aluden ventajas como la adaptación y flexibilidad, en lugar de tener puestos estandarizados y reglamentos, la estructura suelta de la adhocracia le permite cambiar con rapidez según lo requiera las necesidades, estos modelos tienen división de trabajo, pero los puestos que la gente ocupa no están estandarizados. Los empleados tienden a ser profesionales con tendencia a ser técnicos hábiles en diversos problemas. Necesitan de pocas reglas formales y de poca supervisión directa, su formación les ha inculcado de normas de conducta profesional. No necesitan de instrucciones sobre cómo realizar una tarea, las normas profesionales guían su comportamiento. La organización orgánica es baja en centralización (estructuras planas), los niveles profesionales no podrían esperar a que el nivel superior adquiriera experiencia suficiente para tomar decisiones apropiadas<sup>241</sup>.

---

<sup>241</sup> V. Robbins, Stephen P. *Administración: Teoría y Práctica*, op.cit., pp. 308-309.

Los factores de contingencia aludidos por Robbins están dados por las siguientes variables:

- Estrategias y estructuras que por su eficacia o falta de ella, pueden afectar el logro de los objetivos organizacionales;
- Tamaño y estructura, la dimensión o tamaño y el porcentaje de los ajustes en los organigramas pueden afectar a la estructura y sus actividades involucradas;
- Tecnología y estructura, el aprovechamiento y la capitalización de tecnologías informática (digitalización de servicios), determina replantear la estructura organizacional y su nivel de operación manual;
- Incertidumbre del entorno y estructura, el entorno económico determina los ajustes en puestos y propicia una reingeniería organizacional;
- Visión actual, la tendencia a modificar los tres niveles organizacionales: el operativo, el gerencial y el directivo, exige estructuras organizacionales flexibles, rápidas para poder adaptarse a las nuevas visiones estratégicas o bien, estructuras que tengan una rápida respuesta a la competencia o a las exigencias sociales<sup>242</sup>.

Volvamos a las propuestas de Gulick, acerca de la estructura de administración, observándola bien, proviene del análisis organizacional que predomina desde la administración científica, es decir provenientes de las posturas teóricas de la eficiencia y sistemas principalmente, pasando por la corriente de relaciones humanas y de mercado discretamente. Repasemos esta tipología denominada de otra forma pero en esencia similar a las propuestas desde la administración privada.

El área atendida (Geográfica), con frecuencia se aplico como principio de organización en el nivel subdepartamental, utilizando esta alternativa organizacional en las oficinas y agencias regionales. Este principio además puede institucionalizarse también en el nivel departamental, o como oficinas que operan en el Reino Unido y Canadá, asimismo como en esencia, en ese contexto, serian los ministerios regionales.

La organización por procesos se puede ubicar en los niveles subministeriales, con divisiones u oficinas de áreas de apoyo o adjetivas como presupuestos, contabilidad, sistemas, asesoría legal etc. Es frecuente, por las presiones sociales y de los medios de comunicación, que este

---

<sup>242</sup> V. Robbins, S y Coutler, M., *Administración*, décima edición, Prentice Hall. México, 2010.

principio se localice en el nivel ministerial, es necesario supervisar con cuidado el ejercicio presupuestal y financiero sobre las agencias centrales.

Los tipos de personas o de cosas atendidas incluirían organizaciones tales como la administración de veteranos, asuntos indios, educación para adultos, comisiones y juntas orientadas a favorecer a extranjeros etc.

Finalmente los propósitos buscados establecen la base de organización más frecuente (funcionales) como lo demuestran los ministerios de educación, salud, defensa, hacienda entre otros<sup>243</sup>.

La transferencia de las bases organizacionales de la organización privada a la organización pública es un hecho frecuente desde hace mucho tiempo.

Cada modelo de organización tiene ventajas y desventajas, como la departamentalización básica de la administración clásica, no es tema central de esta investigación profundizar en la forma más conveniente para utilizar estos principios de organización, sería objeto de otro estudio. El análisis comparado en el ámbito internacional debe dar una pauta para ello, al final las circunstancias y factores contingentes como los escenarios Latinoamericanos donde se discute la reforma administrativa, serán detonantes para diseñar el modelo de organización apropiado que inmerso en una nueva cultura de organización pública como condición *sine qua non*, lleve a la forma organizativa más adecuada para privilegiar los resultados de la gestión. Esto modificaría la acción administrativa y sometería a prueba la diversidad teórica de las organizaciones con un único propósito: destacar la responsabilidad ética del servidor público y de sus actos hacia la sociedad, implicando un nuevo modelo para encuadrar el proceso de toma de decisiones proveniente de la nueva organización pública.

Un aspecto inherente a la nueva cultura organizacional y de dirección, se deriva de las propuestas instrumentales de la NGP, nos referimos a la herramienta de planeación estratégica, implícita en la organización pública del futuro, con una perspectiva cada vez mayor en su aplicación. Ante las nuevas condiciones del entorno nacional e internacional que afectan al gobierno, es fundamentalmente un agente de cambio y a la vez un agente integrador de la sociedad. El entorno multidimensional y cambiante opera y afecta a las organizaciones cuyo

---

<sup>243</sup> V. Peters B. Guy. *La Política de la Burocracia*, op.cit., pp. 259-282.

propósito y encomienda se ve alterado por fuerzas que no se presentaron de forma típica en los últimos años.

Pasar de una forma de planeación tradicional a la dirección estratégica del plan integrador con una visión hacia el futuro, será una nueva cultura en la práctica de la nueva gestión pública para dar respuesta a las limitaciones y oportunidades del entorno y operar los programas a través de presupuesto por resultados anuales o multianuales, será el reto mayor, el diseño organizacional podrá facilitar esta nueva cultura gerencial.

La cultura organizacional como tema se retomará más adelante, este aspecto determina una variable fundamental para considerar en el momento de diseñar, replantear o implementar algún tipo de reingeniería organizacional, además este tipo de comportamientos nos indican los estilos de dirección y tienen impacto en las probabilidades de éxito en la implementación de reformas administrativas.

La cultura organizacional se define como la guía general de comportamientos, creencias compartidas y valores que los miembros de la organización tienen en común<sup>244</sup>.

La cultura organizacional, puede variar de una dependencia a otra de un mismo gobierno estatal, puede ser inferida con base en lo que las personas dicen, hacen y piensan dentro de un ambiente organizacional, incluye el aprendizaje y transmisión de conocimientos, creencias y patrones de comportamiento a lo largo de un periodo, lo que significa que una cultura de organización es bastante estable y no cambia tan rápido<sup>245</sup>.

## **Alineación de la Evaluación Institucional a la Gestión Estratégica**

Un rasgo importante en la conducta de los gobiernos en Latinoamérica y particularmente en México es su pasado autoritario. Es evidente que no consideraron el entorno cambiante de los últimos años, la aparición de la competencia democrática y la orientación al liberalismo político y económico después de largos años de controles y represiones, sugiere a los gobiernos a incorporar la perspectiva estratégica en sus acciones, replanteando el tradicional

---

<sup>244</sup> V. Schein, Edgar. *Organizational Culture and Leadership*, 2ª edición, San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

<sup>245</sup> V. Robbins & Coutler, *Administración*, op. cit., pp. 277-278.

esquema de planeación rígido (como parte de una etapa mecánica del proceso administrativo de Taylor y Fayol) y de ponderación cíclica en función de los ejercicios presupuestales, contables o de gestión política.

En las nuevas condiciones nacionales e internacionales el gobierno es un agente articulador dentro de la sociedad, actúa en entornos cambiantes, pero puede anticiparse y atenuar en buena medida, los efectos que se provocan en la administración pública a causa de las crisis económicas, sociales y políticas. “La gobernación exitosa pasa por el manejo del entorno, gobernar deja de ser sinónimo de mando, de control universal, de decisiones verticales y alejadas de la realidad, admite reformular objetivos, metas y visiones lo suficientemente claros para su comunidad”<sup>246</sup>.

Es responsabilidad de la autoridad detectar amenazas y oportunidades en su entorno. La incorporación de métodos y técnicas de gestión estratégica es parte inminente de la propuesta de la NGP, esta orientación cobra sentido en las condiciones actuales de nuestro país. Las herramientas de diagnóstico y evaluación forman parte de la gestión estratégica o de la dirección estratégica mejor conocida en el sector empresarial. El caso que nos ocupa, de acuerdo al objeto de este estudio, enfatiza en la evaluación institucional que forma parte de este enfoque estratégico, porque recicla las metas y planes previstos de las acciones y modifica el ciclo de diseño e implantación de políticas.

La evaluación no se limita a un simple resultado o diagnóstico institucional, propone un plan de mejora organizacional y de políticas, frecuentemente se manifiesta una diferencia entre la operación presente o el estado actual y el deseado de la organización. Ese estado deseado se intenta lograr a través de objetivos propuestos en los planes de mejora, mismos que se diseñan derivados de los resultados de la evaluación original, estos objetivos descritos en los planes de mejora, implicarían cambios y modificaciones para algunas áreas y la estabilización para otras.

Actualmente las acciones públicas son observadas por los distintos actores sociales, la percepción de la ciudadanía con respecto a las actividades que desarrollan las instituciones públicas es de desconfianza, la claridad de actuación es sometida a juicios negativos por parte de la ciudadanía.

---

<sup>246</sup> V. Aguilar Villanueva, Luís, *Gobernanza y gestión pública*, op.cit., referencia 62, p. 240.

Los gobiernos actúan a través de planes estratégicos a corto, mediano y largo plazo, inclusive con visiones que involucran amplios sectores de la sociedad a muy largo plazo, para mejorar la situación actual. Pero no queda claro si las operaciones emprendidas al paso del tiempo generaron los beneficios que originalmente se establecieron, es justificada por las autoridades con diversas razones cuando los objetivos estratégicos no se cumplen, la preocupación por evaluar las políticas y programas públicos y, las acciones institucionalizadas son la última posibilidad del gobierno para asumir responsabilidades y costos políticos.

Las condiciones del pasado, y las características de la administración pública tradicional, convirtieron al análisis y al diagnóstico para la toma de decisiones, en un formato rígido, legalista y sin alineación hacia el futuro. Los analistas pusieron más atención al aspecto intraorganizacional, no a la forma en que operan los individuos y las instituciones.

El carácter estratégico de la nueva gestión pública se proyecta en virtud de que se ubica en los niveles de dirección de las organizaciones públicas. La justificación de este campo de la administración pública es que los nuevos fenómenos de cambio generan complejidad al entorno de las organizaciones públicas, este escenario propicia que éstas deban ser dirigidas con una nueva visión de liderazgo y de inclusión hacia las políticas por parte de los actores involucrados. Emerge un gran proyecto colectivo de aprendizaje social.

Es pertinente subrayar una nota en relación a los orígenes filosóficos de la construcción de una ciudadanía más participativa en la administración pública. Esta visión inició en la Universidad de Chicago. La influencia notable fue el pragmatismo de John Dewey<sup>247</sup>, que buscaba integrar la filosofía y los asuntos públicos, se interesó en la reforma política, la democracia, la educación y el bienestar económico y social. Dewey “fue un liberal radical comprometido con la transformación de las instituciones sociales y con los ideales democráticos, el pragmatismo político concebían esos ideales como nuestro proyecto colectivo”.

---

<sup>247</sup> El pensamiento de Dewey centró su reflexión moral dentro de las distintas prácticas sociales entre ellas la más importante y transformadora, la educación. Con su pensamiento los pragmatistas lograron hacer de la filosofía una tarea práctica ético- política y una pedagogía activa y creadora. Véase a Dewey, J. “*Philosophy and Civilization*” Minton, Balch, Nueva York, 1931; Véase el ensayo de Aguilera Portales, R. “Ciudadanía Democrática, Educación política y Comunidad en el Pensamiento de John Dewey” en Aguilera Portales, Rafael, Et. al., *Pensamiento Político contemporáneo*, op.cit., p. 39.

Estos aspectos fundacionales que aporta Dewey, son la base de reflexión de la propuesta de evaluación institucional y de la gestión estratégica que plantea la NGP y del enfoque actual de políticas públicas, encuadrando en esta lógica, “la construcción de una ciudadanía democrática que exige una vida asociativa y de opinión pública, con la intención de formar una sociedad liberal que basada en un proceso educativo cívico y moral en constante crecimiento, pueda lograr el desarrollo de conocimientos y destrezas para coadyuvar con la convivencia democrática, no solo como una forma de gobierno, sino como un ideal de vida comunitaria reflexiva, crítica y tolerante, participando en la dirección de los asuntos comunes”.

Mucho se ha argumentado sobre la necesidad de que la Nueva Gestión Pública actúe con plena conciencia del entorno inestable, competitivo y hasta amenazante en el que debe realizar sus objetivos encomendados, el proceso de aprendizaje es largo e incluyente con los demás actores del sistema social y político, representando retos en la convivencia y tolerancia para lograr acuerdos políticos-institucionales.

Es importante tomar conciencia de que para el logro de las metas gubernamentales no basta el compromiso, la voluntad política y la buena organización. La eficacia y la legitimidad de la acción pública demanda más que la gestión eficiente de los recursos internos de las organizaciones e instituciones públicas.

Se requiere entender las circunstancias en las que opera, entendiendo que organización y entorno forman parte de un sistema interactivo complejo, en que tanto la organización puede generar cambios significativos en su entorno como el entorno determinar, aunque sea parcialmente, los resultados obtenidos por la organización. Este nuevo enfoque del entorno estratégico del sector público, explica la búsqueda de modelos de organización, dirección y evaluación de procesos, pero especialmente de resultados, clarificando orientaciones y conceptos metodológicos para tratar de operarlos apropiadamente en la administración pública.

Cómo lo indica Ernesto Velasco Sánchez<sup>248</sup>, el concepto “desempeño”, y el de “estrategia” se ha desgastado, siendo utilizado indiscriminadamente y con poco rigor como si fueran sinónimos de “largo plazo”, “eficacia”, “prioritario”, “importante”, “costoso”, etc. La gestión

---

<sup>248</sup> V. Velasco Sánchez, Ernesto, “Gobierno por resultados: Convergencias y divergencias entre la gestión estratégica y la gestión del desempeño”, en *Buen Gobierno*, Revista No 6. Semestre Enero- Junio, 2009.

estratégica aspira a facilitar la definición de la posición que una organización pública o privada desea alcanzar, por medio de realizar acciones, generar / aplicar regulaciones y proveer servicios etc., pertinentes, eficaces y de calidad, para ofrecer un valor público superior a la ciudadanía y a los actores interesados en su actividad institucional.

La eficacia estratégica asume por un lado, el asegurar que los resultados que la organización produce sean “socialmente pertinentes” que respondan a las realidades económicas, sociales, políticas y culturales que cambian sensiblemente. Por otro lado, la capacidad para ajustar las realidades internas de la organización con ayuda de la evaluación institucional, para ser capaz de enfrentar los desafíos que el propio entorno conlleva.

La gestión estratégica y la gestión del desempeño institucional, conocida también como evaluación institucional, no son sinónimos, se complementan y son dos dimensiones indisolubles. La preocupación de ambos enfoques se orienta a establecer una clara dirección para encaminar a la organización para asegurar un adecuado desempeño. Ambos enfoques contribuyen a una gestión por resultados al ofrecer métodos y técnicas para clarificar objetivos, metas y mediciones para medir avances efectivamente alcanzados, provenientes de la nueva gestión pública.

La gestión estratégica parte de la definición precisa de los fines que se desean alcanzar y promueve que los mismos se traduzcan en líneas de acción susceptibles de ser medidas en su desempeño. La gestión del desempeño ofrece métodos para la construcción de indicadores, de manera que se asegure tanto la comprensión de los objetivos y metas así como generar los incentivos adecuados. Estos enfoques incorporan elementos de convergencia para la dirección organizacional y añaden sistemas de aseguramiento del desempeño.

El concepto que vincula estrategia y desempeño es el de “Alineación” es decir, la capacidad de las organizaciones para asegurar que las actividades de las diferentes unidades, áreas y personas en la organización contribuyan a la realización de los fines establecidos en la planeación. La gestión estratégica recurre a la gestión del desempeño como una forma para lograr una ejecución más eficaz de la estrategia, al construir a la organización como una “cadena de valor” donde cada componente contribuye a lograr los resultados deseados, es decir a ofrecer los bienes, servicios, regulaciones, etc., que satisfacen necesidades sociales determinadas y posicionan a la organización pública en su campo de actividad.

En esta sección se analiza la reflexión de Ernesto Velasco Sánchez, en la propuesta, el autor recomienda el cuadro Integral de Mando (*Balanced Scorecard*), Modelos Lógicos, el Modelo de Gestión Integral de Programas Sociales Orientado a Resultados de la UNESCO, entre otras estrategias que han sido adoptadas por el sector público. El reto es la integración de estos tableros de indicadores con los procesos de toma de decisiones presupuestales, la tendencia es impulsar el presupuesto por programas en nuestro país<sup>249</sup>.

El conocimiento del proceso de toma de decisiones estratégicas en el sector público se ha perfeccionado hoy en día, comprenden estudios teóricos, sistemáticos y empíricos de cómo se elaboran y se operan las políticas y las acciones gubernamentales a partir de la organización pública. Los sistemas de seguimiento y evaluación son ejemplo de dispositivos de control de las acciones gubernamentales.

Es en este momento cuando aparece con más pertinencia la función de evaluación. La evaluación institucional puede darse en distintas vertientes y bajo diferentes métodos. Al alinearse al trazo estratégico se proyecta como una sinergia entre los procesos de planeación, programación y presupuestación con lógicas difíciles de conciliar en el sector público.

Una primera manera de ver a la evaluación es la que corresponde a los juicios sobre la valía o el mérito que tiene un objetivo, empleando para ello procedimientos objetivos para obtener información imparcial. El proceso de evaluación tiene un sentido de aprendizaje, detecta fallas, cuestiona orientaciones, determina el uso de recursos y especialmente nos induce a una transformación que buscamos en el proceso.

Este proceso de evaluación nos exige analizar si los esfuerzos realmente están dando resultados. La evaluación se ubica en una perspectiva entre la búsqueda del conocimiento y el apoyo a la actuación o el saber para actuar. La evaluación requiere un gran esfuerzo para su planeación, métodos aplicativos, así mismo requiere estrategias para su ejecución y recursos para su implementación.

---

<sup>249</sup> Ibid., pp. 90- 96.

## **Consideraciones Finales del Capítulo y Conclusiones de la Primera Parte**

Es claro que los objetos del estudio tradicional de la administración pública en los últimos años se han ampliado, la administración pública ha puesto su interés en modelos más asociativos entre el Estado y la sociedad, con ello, proyecta hacer frente a los retos y desafíos, que reclama la construcción de una nueva forma de gobierno que traduzca el reclamo democrático mexicano, contribuyendo a la legitimidad del Estado y de la administración pública.

En esta primera parte, partimos de una revisión descriptiva de los objetos tradicionales de estudio de la administración pública, ampliando la reflexión hacia los nuevos propósitos de estudio. Mención especial fue el examen de las contribuciones de las ciencias sociales a la administración pública y la evolución que tuvo la administración pública, desde la perspectiva anglo-norteamericana, principal plataforma para desarrollar su orientación científica, mediante la consolidación del Estado Industrial. Es indispensable mencionar las aportaciones de teóricos y estudiosos del fenómeno administrativo del contexto de Europa continental.

En esta primera parte hemos explorado diversos temas que caracterizan las bases y fundamentos teóricos de la nueva gestión pública, así mismo intentamos definir el perfil de la conceptualización actual de este innovador campo de estudio proveniente de la administración pública, intentando aproximarnos a una definición general en un contexto que reclama la modernización del Estado Mexicano.

La nueva gestión pública está orientada a impulsar las reformas administrativas que contribuyan a la reconstrucción de la acción pública del Estado. Además potencializa el firme propósito de incrementar y mejorar las capacidades gubernamentales a través del aprovechamiento de herramientas gerenciales, mediante la profesionalización de la burocracia estratégica, la calidad en los servicios públicos, el control y evaluación de su desempeño y el de la propia institución.

La transformación de la gestión pública apunta hacia un nuevo diseño orgánico de la estructura organizacional, con el propósito de agilizar la articulación eficaz de los nuevos procesos, normas, valores e innovaciones tecnológicas para tomar decisiones que privilegien la nueva cultura de la responsabilización por el control y evaluación sistemática de los resultados y el mejoramiento constante en la calidad de los servicios públicos.

Apreciamos desde el enfoque retrospectivo el modelo de control burocrático para la eficiencia y las teorías del conjunto decisorio, recorrimos las distintas corrientes de expresión organizacional y evolución de la administración pública hasta la propuesta de desburocratización en un marco de redefinición de roles que ha permeado el espacio público y la reforma del Estado en la región de América Latina.

El proceso de reconstrucción del Estado es el mayor desafío en la región, los factores internacionales presionan para la adopción de propuestas instrumentales de naturaleza gerencial, el reto doméstico es cómo compatibilizar las tendencias internacionales de reforma con las especificaciones de la región que indican una historia diferente, una cultura y características sociales propias del contexto Latinoamericano.

Las causas y argumentos más frecuentes para implementar las propuestas instrumentales de esta nueva corriente gerencial o de gestión, fueron objeto de una exploración descriptiva en los documentos especializados, para identificar y apreciar con base en la deducción, el nuevo patrón de gobernabilidad que propone el CLAD basado en la implementación de la profesionalización de la burocracia estratégica, el fortalecimiento de los instrumentos de gestión y de manera especial el tema que nos ocupa, preocuparnos por el desempeño institucional y de las políticas públicas. Patrón en el cual estamos de acuerdo y compartimos la reflexión del consejo científico del CLAD.

Realizamos con base en el marco teórico y en las tendencias reformadoras de la región una primera aproximación, bajo nuestra propia perspectiva, al definir a la nueva gestión pública en un nuevo contexto de reforma, que derive en la observación y estudio de una de las estrategias propuestas: La evaluación Institucional o del desempeño, o de resultados de la gestión pública.

El Estado continúa siendo el instrumento esencial para el desarrollo económico, político y social en nuestro país, premisa fundamental del Estado moderno mexicano y su papel en la redefinición social y política. En los actuales escenarios, el Estado debe operar de forma completamente diferente al pasado. Los cambios estructurales modifican el papel del Estado con los sectores económicos, sociales y con el sistema político.

Los cambios estructurales dependen de la consolidación de la democracia en la región, particularmente de nuestro país y de la capacidad para construir acuerdos del gobierno dividido en el ámbito legislativo. La reforma del Estado y de la administración pública impulsarían vigorosamente el crecimiento económico y, una asignatura crónica pendiente: reducir la desigualdad social, a través de un proyecto inclusivo e incluyente de todos los actores del sistema social. Los cambios derivados de las transformaciones de la gestión pública deben de atenuar y privilegiar sostenidamente estos aspectos estratégicos.

Con esta visión fundamental, como premisa esencial para transformar las capacidades de la administración pública, es pertinente distinguir una serie de esfuerzos conjuntos de reflexión que van desde el ámbito social, el de empresarios, el de los practicantes de la administración pública, el ámbito académico y de investigación, todos ellos manifiestan el interés por el estudio, análisis e investigación de fenómenos como el tamaño del aparato gubernamental, el costo que representa y la eficacia incumplida del gobierno, reflejada a través de sus instituciones o de sus políticas públicas.

Por lo anterior, se ha formulado una respuesta moderada pero evidente orientada al estudio del desarrollo institucional de la nueva gestión pública y de sus reformas estratégicas.

En el ámbito académico y de investigación el proceso se percibe como un debate constructivo donde las diversas disciplinas sociales, profundizan en diversos aspectos, apreciándose los distintos enfoques de abordaje teórico disciplinar, como una respuesta emergente a los problemas reales y prácticos dentro de las organizaciones públicas.

El tema de la nueva gestión pública se ha posicionado en muchas áreas del conocimiento, desde la administración pública, la economía, el derecho, la ingeniería, la mercadotecnia, la sociología y la psicología han mostrado interés en profundizar acerca de la pertinencia de su aplicación y en la viabilidad de sus herramientas propuestas. La bibliografía va en aumento y su acervo muestra las diversas influencias y enfoques de las ciencias sociales a la nueva gestión pública.

El conductismo como corriente psicológica dominante después de la posguerra del siglo XX y las diversas teorías de la organización influyeron en los estilos de dirección en la administración, especialmente en el modelo de toma de decisiones racional, desde la administración tradicional hasta las teorías emergentes. Aun existe una diversidad muy

singular de posturas teóricas y núcleos de estudio organizacional, todas han influido en la administración pública, desde el contexto anglo-norteamericano donde permeó a las diversas regiones de Europa, América Latina, Asia entre otras.

La preocupación por diseñar la estructura y la forma de organización de la actividad gubernamental ha dominado el estudio de la administración pública. Sin embargo creemos que en la medida que no se orientó a referentes medibles, y que no integro esquemas cuantificables del desempeño organizacional, como la efectividad, el costo, las ganancias y los efectos e impactos, entre otros aspectos, implico que su análisis se orientara al aspecto teórico especulativo del diseño de organizaciones, sin considerar el entorno político, económico y social, dinámico y complejo de un sistema abierto.

Con ello, la responsabilidad de las organizaciones públicas paso a un tercer plano ante los actores políticos propios y externos, que aprovecharon las administraciones públicas como un botín para resguardar sus compromisos ineludibles y leales nombramientos a una causa ajena y desconocida para la organización y desde luego para la sociedad.

El motivo para reflexionar acerca del diseño apropiado de una organización pública, es su carácter negativo ya estigmatizado socialmente del significado que implica la burocracia. De alguna forma la administración se ha preocupado por construir la mejor estructura de organización para instrumentar acciones administrativas y políticas públicas, el factor activo que no ha respondido a las expectativas de la organización pública es el factor humano, su falta de entrenamiento y capacidades de innovación administrativa en una buena parte de los servidores públicos y la falta de procesos de profesionalización con apoyo de los actores políticos ha contribuido a la imagen peyorativa de la “función Burocrática”.

La estructura de organización se ha diseñado para “acomodar” los diversos compromisos políticos, en el proceso real de decisiones en las instituciones se aprecian las condiciones y valores que impone la clase política en el poder, contraviniendo la noción del proceso lógico-racional instrumental de las decisiones contenidas en el modelo dominante. El reto al diseñar una organización más orgánica, será impulsar el conocimiento y práctica de sistemas de evaluación de resultados de la gestión y de las políticas que construyan una nueva cultura organizacional y de dirección de la gestión., otro desafío será el diseño organizacional y la configuración de un modelo de decisión que armonice con el constructivismo que implica la

gestión del conocimiento, la gestión de la calidad y la nueva ética pública, pilares de sustento en la nueva responsabilización por el control de resultados.

A decir de Norton Long, “Las dependencias y oficinas se dedican más o menos por la fuerza a la cuestión de edificar, mantener y aumentar su apoyo político. Encabezan, y en gran parte están encabezadas por, los diversos grupos cuya influencia las sostiene. A menudo, ellas conducen y son conducidas a su vez en direcciones conflictivas”<sup>250</sup>.

El diseño organizacional y la diversidad teórica aquí mostrada son un referente de los muchos que existen para construir una estructura apropiada y asumir un nuevo modelo de decisiones que redefine la cultura organizacional orientada a resultados y al mismo tiempo redefinir y desarrollar la noción de los mecanismos de “Responsabilización” en América Latina. El consejo científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) alude a la palabra “Responsabilización” como equivalente al *Accountability* del inglés, esta concepción es la perspectiva teórica de esta investigación refiriéndonos a la lógica de la evaluación de los resultados de la gestión pública, como una forma de responsabilización, como oportunamente se preciso en esta primera parte.

Los factores contingentes en nuestro contexto serán los que determinen la forma más conveniente de organizar las tareas públicas, analizando los problemas derivados en su implementación. El cuidado para efectuar continuamente el mantenimiento de la organización y su respectivo progreso será fundamental, como si fuera un programa o proyecto sujeto a evaluar y monitorear con frecuencia. Verificar si la estructura organizativa cumple con las expectativas previstas originalmente y procurar someterlas a mejoramiento continuo como si fuera un componente orgánico en contacto permanente con un entorno cambiante, será un gran reto.

Las características y naturaleza de las organizaciones públicas no deben de reflejar a las orientaciones personales de los teóricos organizacionales, lo más importante es que correspondan a las realidades políticas y sociales del país.

---

<sup>250</sup> V. Long Norton., “Power and Administration”, en *Bureaucratic Power in National Politics*, Francis Rourke (Compilador), Little, Brown, Boston, 1965, p.18.

Una nueva cultura se advierte para los servidores públicos de los diferentes órdenes de gobierno en nuestro país, el control de los resultados, exige un cambio de actitud de los gobernantes, de los partidos políticos, burócratas y ciudadanos, significa cambiar gradualmente la cultura pública y política, sin embargo el proceso será lento y gradual, si la evaluación de resultados e institucional se orienta a un cambio de cultura que realmente tenga éxito en aspectos tecnológicos, administrativos y culturales, tenemos que asumir que nos llevará tiempo. Las inversiones que requiera la implementación de estas reformas implican profesionales bien formados y entrenados, distintos al perfil de los burócratas clásicos.

El potencial de cambio radica en estos momentos, en la formulación de decisiones oportunas para implementar reformas administrativas y diseñar organizaciones públicas donde convergen la gestión estratégica y la gestión del desempeño que reclaman un nuevo proceso de decisiones basado en la generación de información y de conocimiento creativo, facilitar este proceso desde el punto de vista político, significa la capacidad para inducir cambios en el mismo proceso de toma de decisiones actuales, a fin de fortalecer la democracia de las propias instituciones, con ello crear espacios para promover la participación ciudadana en el control y fiscalización del gobierno.

En esta primera parte fue notable el recorrido histórico y fundacional de la nueva gestión pública, esta corriente de estudio no se ha improvisado en el contexto norteamericano, deducimos que es producto de la evolución institucional. Es pertinente no asimilar el estudio de la nueva gestión pública, como un modelo aislado y sin sustento evolutivo, no ha sido casual su valorización. Sin embargo, en México aun se debate acerca de su pertinencia académica, el desarrollo institucional avanza a un ritmo distinto.

El encuadramiento temático de esta primera parte, aborda los aspectos contextual-conceptual-instrumental de la NGP desde un aspecto general hasta ubicarnos en las tendencias de reforma en la región. Es importante concebir a la NGP como un campo de acción y de estudio de la administración pública, como disciplina y práctica, revisar puntualmente sus orígenes, fundamentos teóricos, características y propuestas e identificar el cambio paradigmático de cultura organizacional y el cambio de actitud de los servidores públicos ante la nueva percepción de la responsabilidad como un factor inherente del proceso de legitimización política y de acción administrativa.

Asumir sensiblemente en esta revisión temática la nueva doctrina de responsabilidad ministerial para transformar la administración tradicional es fundamental, en este proceso descriptivo y deductivo, el encuadramiento de las reformas propuestas en la región de América Latina, será esencial destacando una de ellas: la evaluación de los resultados como una forma de responsabilización (*Accountability*).

La evaluación institucional de los resultados e impactos de las acciones gubernamentales, se proyecta como una de las mejores estrategias de reforma administrativa, con el propósito de influir en las burocracias administrativas y con ello, propiciar el cambio de paradigma que implica la transformación de la cultura tradicional existente en las organizaciones y en los servidores públicos.

La transformación cultural orienta los esfuerzos con base en una nueva visión de reforma concentrada en la evaluación de los resultados e impactos de las políticas públicas, del desempeño institucional y laboral, en el marco de la NGP.

Concluyo esta primera parte con una reflexión que tiene tiempo en la bibliografía y en el imaginario colectivo, ¿Es posible descentralizar el poder, combatir la corrupción y mejorar las capacidades administrativas? ¿Todo al mismo tiempo? Será un desafío que deberemos ir afrontando con seriedad en la práctica administrativa y en una nueva disciplina académica en nuestro país.

## PARTE II

---

**CAPÍTULO 4. La Evaluación Institucional y sus Instrumentos en el Contexto Internacional, Perspectiva de Desarrollo en América Latina.**

**CAPÍTULO 5. La Evaluación Institucional en México: variables y elementos que la integran.**

**CAPÍTULO 6. La Práctica de la Evaluación Institucional en el Gobierno de Nuevo León.**

## **CAPÍTULO 4. LA EVALUACIÓN: TEORÍA Y PRÁCTICA INSTRUMENTAL EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL, PERSPECTIVAS DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA**

El propósito de este capítulo es revisar algunos antecedentes de la evaluación bajo una perspectiva histórica, comprender el concepto de evaluación, asimismo, su alcance, tipologías y sus características enfatizando el enfoque innovador. Otro propósito será ampliar la reflexión con base en las experiencias Internacionales recabadas de las prácticas y tendencias de la evaluación institucional desde los Organismos Internacionales, revisando un modelo propuesto de seguimiento y evaluación basados en resultados institucionales. Así mismo, pretendemos identificar el estatus actual de las prácticas de los sistemas de evaluación del desempeño institucional en América Latina, con base en la experiencia de Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay, donde observaremos las tendencias actuales de los sistemas de evaluación institucional en la región.

### **Antecedentes de la Práctica y Teoría de la Evaluación Institucional Desde el Contexto Norteamericano**

Los antecedentes que indican el desarrollo y surgimiento de la evaluación y su aplicación en el contexto Norteamericano se remontan al año de 1967, cuando Edward Suchman, de la Universidad de Columbia, publicó el libro sobre la teoría de evaluación, *Evaluative Research*, el autor argumentó que la evaluación era fundamentalmente un campo de estudio, sostiene que la investigación y la práctica de la evaluación puede y debe estudiarse en un contexto general, independientemente de las aplicaciones de la evaluación en diversos campos de la especialización: La evaluación ante esta concepción se proyectaba como genérica.

A principios de los años setentas del siglo pasado, surgieron varios textos alusivos al tema de evaluación. Carol H. Weiss, formuló uno de ellos denominado "*Evaluation Research: Methods for Assessing Program Effectiveness*", en él se propone llevar a cabo una introducción a la teoría de la evaluación de programas<sup>251</sup>.

---

<sup>251</sup> V. Weiss, C., *Evaluation Research*. Prentice Hall. Englewood Cliffs, N. J., 1972.

El autor Joseph Wholey<sup>252</sup>, especialista del Instituto Urban, publica una obra llamada “Federal Rescearch” acerca de métodos y aplicaciones de la evaluación de programas.

El estudio teórico acerca de la evaluación que desarrolló Alice Rivlin, fue representativo y los estudiosos del tema de gobierno descubrieron la aportación prematura de esta economista. En 1974. Rivlin fué la primera directora de la Oficina Presupuestaria Congressional. Durante los años noventas fue directora de la oficina de Administración y Presupuesto del gobierno de Bill Clinton. En 1971, la Institución Brookings<sup>253</sup>, publicó una serie de conferencias que dictó Rivlin, con relación al tema de evaluación y su efecto potencial sobre la toma de decisiones públicas.

Mención importante en el estudio de Rivlin, es el análisis que observa aspectos relacionados con el tema de “responsabilidad”, el examen de su propuesta alude a tres modelos destinados a mejorar la eficiencia del gobierno, estos modelos son: El modelo de descentralización, el correspondiente al control comunitario (devolución) y el modelo de mercado (comprobantes y elección del consumidor). Estos temas fueron el núcleo del debate económico y político en relación con lo que debe hacer el gobierno y cómo debe hacerlo<sup>254</sup>.

Otra aportación fue hecha por los estudiosos Aaron Wildasky<sup>255</sup> y Jeffrey L. Pressman, a través de un estudio clásico de los programas federales de la ciudad de Oakland, que posicionó el término *implementación* como un nuevo enfoque de la administración pública en 1973, el cual consideraba cómo podía establecerse una relación más directa entre la política y la implementación, valorando la perspectiva de evaluación de los programas como aprendizaje para mejorar la implementación de programas políticos.

## **Aproximación a una Conceptualización de la Evaluación**

La evaluación de políticas y del desempeño de la gestión gubernamental, implica un cuerpo de conocimientos teóricos y metodológicos, así como el desarrollo continuo de habilidades para su aplicación. Una inquietud constante en la administración se relaciona con el conocimiento

---

<sup>252</sup> V. Wholey, Joseph, J., *Federal Evaluation Policy*. Urban Institute. Washington, D.C., 1970.

<sup>253</sup> V. Rivlin, Alice. *Systematic Thinking for Social Action*. Brookings Institution, Washington, D.C., 1971.

<sup>254</sup> V. Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C., *Clásicos de la Administración Pública*, op. cit., referencia 18, pp. 610-612.

<sup>255</sup> V. Wildavsky, A. y Pressman, J., *Implementación, cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., México, 1998. (primera versión en inglés 1973).

para saber si la política y acciones de gobierno implementadas cumplen con los fines previamente establecidos.

El término evaluación es un derivado del latín “*Valere*” (valorar) que implica la acción de fijar valor a una cosa, justificar, tasar o valorar un resultado o alcance. Para poder realizar la valoración se requiere de un procedimiento mediante el cual se establece la comparación del objeto a evaluar. Valorar tiene la misma etimología, en el plano técnico se utiliza evaluación principalmente por el término inglés “*evaluation*” y no de su sinónimo “*assessment*” que se utiliza cuando se evalúa a las personas<sup>256</sup>.

De acuerdo con Ricardo Uvalle Berrones<sup>257</sup>, “La Evaluación es una tarea que orienta y esclarece con base en información viva y confiable, el desempeño institucional de la administración pública. La información que se genera con la evaluación es relevante para puntualizar aciertos, conocer errores, destacar deficiencias e identificar fallas de operación. Dichos elementos son consubstanciales a las acciones administrativas, y reflejan la situación que guardan los medios de la acción gubernamental. La evaluación es un ejercicio que se orienta a reconocer capacidades acreditadas, o bien, a localizar los errores y fallas que deben eliminarse. Tiene efectividad cuando se analizan los momentos en que la administración pública ingresa plenamente a los senderos de la implementación, es decir, del cumplimiento previsto de los programas gubernamentales”.

En Francia el “*Raport Vivent*” de 1989, definía a la evaluación como “emitir un juicio sobre el valor de la acción pública” pero el decreto del 22 de enero de 1990 en ese mismo país, establece que “evaluar una política es investigar si los medios jurídicos, administrativos o financieros puestos en ello permiten producir los efectos esperados de tal política y de alcanzar los objetivos que le fueron asignados” en este caso, se hace una vinculación entre recursos/medios y resultados alcanzados con referencia a objetivos preestablecidos<sup>258</sup>.

---

<sup>256</sup> V. Mejía Lira, José. *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, op. cit., referencia 8, p. 13.

<sup>257</sup> V. Uvalle Berrones, Ricardo. “El Control y la Evaluación en la Administración Pública”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año XLVI, Núm. 192. Septiembre-Diciembre del 2004. División de Estudios de Posgrado, FCP y S – UNAM. México, p. 57.

<sup>258</sup> V. Mejía Lira, José. *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, op.cit., referencia 8, p.14.

La evaluación en una opinión amplia de Salvador Parrado Díez<sup>259</sup>, “consiste en juzgar los méritos de los programas gubernamentales o planes de mejora. En la evaluación se incluye todo tipo de valoraciones de los políticos, los periodistas, los ciudadanos, los funcionarios, los usuarios o los empleados de otros departamentos de la organización. En los planes de mejora de una organización es usual que los méritos sean valorados mediante la opinión de los usuarios afectados por el plan”. Bajo esta perspectiva, se abre otro sentido de la evaluación: la investigación diagnóstica que genera información para tomar decisiones acerca de una posible intervención, basada en una mayor intervención, modificación o eliminación de programas, proyectos o acciones gubernamentales.

De acuerdo con el profesor José Mejía Lira, “la evaluación es un proceso de investigación continuo, generador de información para el análisis y el apoyo a la decisión sobre situaciones, operaciones y resultados que mediante juicios basados en metodologías permiten afirmaciones causales y reconocimientos de efectos que pueden favorecer la actuación”.

El desarrollo de esta descripción temática y su reflexión acerca del concepto, alcance, así como la clasificación y el significado de los tipos de evaluación, es el resultado del trabajo pormenorizado del profesor José Mejía Lira<sup>260</sup>.

Cómo lo argumenta José Mejía Lira, la evaluación además consiste en identificar y medir efectos sobre las acciones emprendidas o bien sobre acciones a emprender. Muchas políticas pueden no estar produciendo el efecto deseado o bien el efecto puede producirse fuera de la misma política.

La relación inversión-impacto está condicionada por múltiples decisiones y el resultado depende tanto de una selección adecuada de los beneficiarios, focalizados, como de que éstos tengan la posibilidad económica, social y cultural de acceder al programa y de que la cantidad y calidad de los bienes y servicios ofrecidos sea apropiada.

Al desconocer el desempeño no sólo de los programas y proyectos públicos, también los resultados de la gestión pública, se ignoran los efectos e impactos de estos compromisos institucionales en la población, es pertinente iniciar un proceso de control racional para

---

<sup>259</sup> V. Parrado Díez, Salvador. *Guía para la elaboración de planes de mejora en las Administraciones Públicas*. Ministerio de Administraciones Públicas-INAP. Madrid, 2007, p. 47.

<sup>260</sup> Mejía Lira, José. *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, op. cit., referencia 8, pp. 14-23.

monitorear y conocer los efectos de las políticas y de la gestión, aumentando la eficiencia en la utilización de recursos, conociendo además los efectos sobre las acciones emprendidas. El uso de métodos y sistemas de evaluación es cada día más explorado por los gobiernos y por la administración pública, quedando en un plano apreciativo la “la práctica intuitiva” o parcial de la retroinformación por sus pocos o nulos resultados. Reconociendo de cualquier forma estas dos vertientes de la evaluación:

- Política o intuitiva (sin método)
- Sistémica

Los objetivos de la evaluación son diversos, la importancia de la evaluación puede alcanzar solamente un aspecto de la actuación o bien, pretender una evaluación amplia que comprenda diversos aspectos y resultados como los siguientes:

- Clarificar la actuación pública
- Transparentar la aplicación de recursos
- Racionalizar el uso de recursos
- Orientar la acción
- Detectar desviaciones
- Reforzar mecanismos de actuación
- Generar juicios sobre la actuación
- Establecer niveles de desempeño
- Prevenir acciones de corrupción
- Legitimar la acción pública.

Es importante racionalizar el uso de los recursos, clarificar la acción y transparentar el ejercicio del gasto, con ello atendemos la difusión (en algunos aspectos obligatoria) del comportamiento operativo y de decisiones estratégicas de los servidores públicos involucrados en su gestión, esto nos permite detectar desviaciones e incorpora mecanismos oportunos de actuación y mejora administrativa, brindando la oportunidad de emitir juicios sobre el comportamiento y con ello establecer niveles de desempeño, previene actos de corrupción y legitima la acción pública.

## Tipología, Formas y Características de la Evaluación

De acuerdo con el profesor José Mejía Lira, Existen diversos tipos de evaluación y sus diferencias se basan en criterios como: tiempo en que se realiza, objetivos perseguidos, el agente que la aplica, la naturaleza que poseen, la escala asumida o bien a quién va dirigida.

En cuanto al tiempo y los objetivos se consideran tres tipos de evaluación:

- Evaluación *ex ante* o *a priori*.
- Evaluación concomitante o seguimiento.
- Evaluación *ex post* o *a posteriori*.

La evaluación *ex ante*, se realiza de forma previa al proyecto político o programa y tiene como finalidad proporcionar criterios adecuados para una decisión cualitativa, si se debe implantar o no una política, un proyecto o un programa. Se le conoce como evaluación de factibilidad del proyecto o programa. Es pertinente aclarar la diferencia entre políticas en proceso de políticas terminales en la evaluación *ex post*, ya que ambos tipos se evalúan con el fin de obtener elementos de juicio para la toma de decisiones cualitativas y cuantitativas para consideraciones puntuales o de grado de actuación.

En el caso de la política social debe considerarse no sólo la rentabilidad económica, sino también su coherencia interna y su factibilidad y/o pertinencia. En las políticas en ejecución, lo cualitativo tiene que ver con la decisión de continuar con la implementación. Si se justifica continuar, aparece la dimensión cuantitativa que presenta dos opciones: la decisión de mantener la formulación original o introducir modificaciones de la etapa programática.

La evaluación de procesos, llamada evaluación continua, se realiza durante la implementación de la política y busca detectar las dificultades que se presentan en la programación, administración, control, etc. con el objeto de corregir oportunamente y disminuir los costos derivados de la ineficiencia.

La evaluación de impacto busca establecer en qué medida se alcanzan los objetivos y cuáles son los efectos secundarios.

Ambos tipos de evaluación se diferencian por el tipo de problemas (las preguntas que responden), las decisiones que afectan y los potenciales usuarios de sus resultados.

La evaluación *ex post*, se conoce también como evaluación terminal o evaluación a *posteriori*, o bien de impacto y se concentra en observar si se obtuvieron los resultados previstos y los efectos, tanto buscados como colaterales, atribuibles a las acciones o proyectos instrumentados. De esa manera la evaluación puede ser entendida como:

- Parte de (o asimilada a) la planeación;
- Como un sistema de seguimiento;
- Como un control de las acciones y recursos o un juicio sobre los mismos.

### **Formas y Características de la Evaluación**

En relación con el agente evaluador, pueden distinguirse cuatro formas de evaluación:

- Evaluación externa (personas ajenas a la organización);
- Evaluación interna (se lleva a cabo dentro de la organización);
- Evaluación mixta (combinación de ambas);
- Evaluación participativa (el objetivo es minimizar la distancia que existe entre el evaluador y los beneficiarios, llena el vacío que deja otro tipo de evaluación).

En consideración a los beneficios teóricos de la evaluación, en virtud que se asocia al balance de resultados de ciertas políticas o programas en función de los objetivos estratégicos, sus metas e indicadores, este escenario irreversible representa una tendencia a la sistematización y prácticas continuas de metodologías y propuestas de evaluación con la utilización de técnicas experimentales o cuasiexperimentales. **La práctica continua** podrá no sólo impulsar el estándar a la norma de desempeño de la técnica atribuible al caso, sino además, algo muy importante, permitirá ir modificando la cultura del servidor público en relación a la práctica común de la evaluación y su perfeccionamiento instrumental en la dependencia u organismo gubernamental. Cada propuesta deberá atender el nivel de complejidad y particularidades del entorno, de sus objetivos y de los intereses reales de los grupos más afectados.

¿Quién evalúa y qué patrones de evaluación se establecen? Será un reto importante conforme se avance en el desarrollo de la práctica de evaluación, considerando siempre que el valor de lo que se ha hecho juzgar puede seguir pautas inherentes a valores de tipo político, no necesariamente a los aspectos contenidos en las mismas políticas.

De acuerdo con Yves Mény y Jean-Claude Thoenig<sup>261</sup>, especialistas en el estudio de la actuación de Estado, la concepción en relación al desarrollo de diversas técnicas y enfoques de la evaluación en el funcionamiento de los programas públicos, se asume a través de dos actitudes. Una de ellas, es determinar si existen, dentro de un sistema político, los organismos o instancias que puedan actuar efectivamente como órganos de evaluación. La otra consiste en construir los conceptos y los métodos que permitan describir, explicar y juzgar en forma científica los resultados de la acción gubernamental.

En economías emergentes, se juzgaba la efectividad del gobierno por sus logros en la cantidad de la infraestructura física elemental relacionada con la provisión de bienes públicos básicos. En buena medida aún prevalece este criterio. En nuestro país, en las últimas décadas, el entorno económico y social se ha complicando por la escasez de recursos públicos, ante este escenario adverso, se han replanteado los criterios para llevar a cabo acciones gubernamentales. Un factor innovador en esta transición ha sido la instrumentación gradual de mecanismos de evaluación de programas públicos, con el propósito de optimizar el gasto público, transparentar su ejercicio y lograr mayor beneficio público en función de los objetivos planteados.

El interés por el tema vinculado con la equidad de la acción pública, la trascendencia de la tradicional forma de apreciar la eficiencia, la observación más cuidadosa de la rentabilidad y la preocupación por la calidad de los servicios y programas públicos, explica una nueva tendencia que fue motivo de un amplio estudio y nuevos enfoques de reflexión.

La preocupación no era sólo la cantidad de servicios públicos y programas públicos orientados a la sociedad, el interés se concentró en una nueva dimensión de análisis: la calidad de las acciones y su eficacia, además abría espacios para nuevos campos de estudio y de reflexión, como la legitimidad institucional, los fundamentos legales de las acciones gubernamentales. La

---

<sup>261</sup> V. Mény Y. y J. C. Thoenig. *Politiques Publiques*. Presses Universitaires de France. Paris, 1989, pp. 287- 325.

justificación económica, política, social y técnica imprimen un mayor reto para profundizar en su análisis y estudio. El tema acerca de la responsabilidad procura estar presente en el debate académico y se posicionaba como un argumento fundamental de la rendición de cuentas de los servidores públicos, que incidían e inciden en las decisiones públicas e implementación de programas gubernamentales, ante la ciudadanía.

El alcance y los objetivos de estudio de la evaluación adquirieron otra dimensión, para algunos investigadores la evaluación consistía en una fase de un proceso amplio que representaba la intervención de la autoridad pública. El planteamiento concebía un proceso formado por distintas etapas, Harold Laswel en su libro *The Decision Process* en 1956, se refería a las siguientes fases interrelacionadas: Apreciación, promoción, innovación, aplicación, evaluación y terminación; Gary Brewer y Peter DeLeon, argumentaban seis etapas: Iniciación, estimación, selección, instrumentación, evaluación, terminación<sup>262</sup>.

El enfoque de análisis tradicional explicaba la razón por la cual se tuvo el efecto logrado por la política, examinar si el problema que originó la actuación e intervención gubernamental fue resuelto con el programa y si se lograron los objetivos estimados. El enfoque actual que determinaron los investigadores de la actuación del Estado, se inscribió en una nueva dimensión, es decir considerar y analizar las posibles modificaciones en las relaciones entre las instituciones ejecutoras y los sectores sociales involucrados, en los efectos inesperados de la actuación pública y las transformaciones internas que la propia autoridad experimentó al realizar el ejercicio práctico que conlleva implementar el programa gubernamental<sup>263</sup>.

En consideración a esta nueva dimensión de análisis, se han puesto en práctica una gama muy amplia de conceptos, métodos y procesos de evaluación objetiva y sistemática. De acuerdo a Mény y Thenig, las diferentes estrategias para evaluar se pueden clasificar en cuatro enfoques generales: El descriptivo, el clínico, el normativo y el experimental. Guerrero Amparán, ha propuesto a esta clasificación, la incorporación del enfoque pluralista.

---

<sup>262</sup> V. Brewer, Gary y DeLeon, Peter. *The Foundations of Policy Analysis*. Brooks/cole. California, 1983, p. 338.

<sup>263</sup> V. Guerrero Amparán, Juan Pablo. "La Evaluación de Políticas Públicas: Enfoques Teóricos y Realidades en Nueve Países Desarrollados", en Revista *Gestión y Políticas Públicas*. CIDE. Vol. IV. No. 1. Primer Semestre de 1995, pp. 48-51.

## **Rasgos Principales de los Enfoques de Análisis de Evaluación de Política Pública:**

### **Evaluación Descriptiva**

**Objetivo:** Es independiente de los objetivos de la política pública, registra cambios concretos después de la aplicación del programa gubernamental, no explica las causas de los efectos ni mide los niveles de variación.

**Criterio:** Razonamiento inductivo, compara la realidad antes y después de la aplicación de la política. El punto de referencia es la situación anterior a la instrumentación de la política.

**Técnicas:** Elaboración de muestreos, investigación por encuestas y circulación de cuestionarios, análisis de contenido (información gubernamental), construcción de escalas o de modelos matemáticos, etc., Y el estudio de caso, cuando éste se limita a la descripción.

**Valores:** Es verdadero todo lo que se puede registrar como cambio. Hace un examen general del lugar o sector en donde se instrumentó la política pública e identifica los cambios concretos, sin calificarlos (no caracteriza lo deseable, lo superior, etc.).

### **Evaluación Clínica**

**Objetivo:** Mide la efectividad de la política pública con base en los objetivos de la misma y la califica con sus normas particulares. Asume los objetivos de la política pública.

**Criterio:** Razonamiento deductivo. Confronta los objetivos de la política pública con los resultados concretos e interpreta las fallas. Mide la efectividad con base en la consecución de objetivos, que son su punto de referencia.

**Técnicas:** En especial tres; la encuesta estadística, la evaluación sumaria (entes y después), y la evaluación formativa (seguimiento progresivo).

**Valores:** Los propios de la política evaluada; lo verdadero o deseable es definido por la autoridad responsable.

## **Evaluación Normativa**

Objetivo: Califica la política pública con base en normas externas. El evaluador puede definir sus propios objetivos, con relativa independencia de los objetivos oficiales de la política pública (frecuentemente coinciden).

Criterio: Mide la eficiencia, eficacia, equidad y pertinencia con base en las definiciones y reglas propias de la evaluación: El razonamiento es deductivo: Lo deseable/condenable es consecuencia del pensamiento del analista. El punto de referencia es la escala de reglas propuestas por el mismo.

Técnicas: Todas las técnicas están sujetas al criterio del evaluador, a través del análisis de la técnica en particular, se puede descubrir el criterio de evaluación.

Valores: Son propios del evaluador, con normas y principios establecidos formalmente y con anterioridad a la evaluación. A partir de esos principios, lo verdadero o deseable se puede deducir en forma lógica.

## **Evaluación Experimental**

Objetivo: Controla científicamente los efectos concretos de una política a partir de sus objetivos oficiales.

Criterios: Comparación (estadística, descriptiva, analítica, etc.) del grupo afectado por la política pública con el grupo de referencia o de control. El razonamiento es inductivo. Se observan los efectos de la política a través del análisis del comportamiento de los grupos de control y tratado. Su punto de referencia comparativa es el grupo de control.

Técnicas: En esencia son dos tipos: comparaciones con un grupo de control equivalente, seleccionado de forma aleatoria, con un grupo de control no equivalente (desde el punto de vista estadístico).

Valores: Es verdadero todo lo verificable a través de la experiencia. Si las observaciones confirman las expectativas teóricas de la política pública, se les considera como válidas (sin consideraciones morales).

### **Evaluación Pluralista**

Objetivo: Establece un análisis colectivo y permanente para adoptar y mejorar la aplicación de la política pública con el acuerdo de todos los involucrados y a partir de los objetivos generales de la política.

Criterio: Razonamiento inductivo: A partir de los resultados que se observan, todos los participantes contribuyen (Noción del Consenso) para definir los criterios de efectividad, eficiencia, equidad y adecuación.

Técnicas: Una comisión pluralista selecciona las técnicas de acuerdo con las necesidades del caso y con base en seis modelos. El lógico, el experimentalista, el endosistémico (o Pluralista), el modelo del experto, el modelo de pretoria y el demográfico.

Valores: Definido por los actores, a partir del contexto: Lo verdadero y deseable sólo tiene sentido en función del observador y su posición frente a los demás y a su entorno.

Eric Monnier<sup>264</sup> propone un enfoque pluralista, donde destaca especialmente la participación de los actores sociales en la conducción y supervisión de la evaluación con el propósito de mejorar y robustecer la credibilidad en esta práctica sistemática, en el ámbito metodológico e institucional.

### **Enfoque Tradicional y el Enfoque Innovador**

De acuerdo con Sulbrandt<sup>265</sup>, existen tres formas clásicas de evaluación: metas, impacto y procesos.

---

<sup>264</sup> V. Monnier, Eric. *Evaluations de L'action des Pouvoirs Publics*. Economía, París. 1987.

<sup>265</sup> V. Sulbrandt, José. "La evaluación de los programas sociales: Una perspectiva crítica de los modelos usuales", en Kliksberg, B., (compilador). *Pobreza, un tema impostergable, nuevas respuestas a nivel*

- **Metas:** intenta responder sobre el grado de éxito del programa en relación con las metas propuestas (Por ejemplo: personas atendidas, tipo de servicios prestados). Este criterio de asignación de valores a las metas plantea varias interrogantes, entre las cuales se encuentran la ambigüedad que existe en la definición de metas y objetivos. Las metas son generalmente manipulables por los operadores del programa;
- **Impacto:** intenta establecer en qué medida el programa o proyecto social ha contribuido a cambiar la situación negativa inicial. Esta evaluación permite determinar el efecto neto de la intervención social. Sin embargo, para que ello funcione se debe de establecer una serie de condiciones entre ellas. Entre otras cosas: claridad en los objetivos (programa estable, intervención social significativa para medir impacto neto); factibilidad de una medición técnica usando modelos estadísticos, y recursos suficientes para su aplicación. Una limitación que presenta es su utilización en proyectos pequeños o programas, su mayor aplicación se orienta a los programas estandarizados como los educativos, de salud pública y nutricional;
- **Procesos:** se asocia a la evaluación formativa, la evaluación centrada en los procesos se orienta a analizar los mecanismos internos de funcionamiento del programa, para establecer las debilidades en el diseño e identificar las principales dificultades en su implementación. Su mayor utilidad es entregar señales rápidas sobre los problemas o desvíos en la operación del programa. Una de sus debilidades es operar sobre dimensiones funcionales y estructurales técnicas, pero omitiendo o ignorando aspectos subjetivos asociados a los procesos de operación de un programa social; como el clima organizacional, la cultura laboral, los mecanismos informales de comunicación, variables políticas, etc.

Las limitaciones de la evaluación tradicional se ubican en dos ámbitos fundamentalmente. El primer caso tiene que ver con la irrelevancia. En muchas situaciones la evaluación no responde a las necesidades y requerimientos de los actores relevantes, como pueden ser los responsables de la gerencia o bien, los grupos sociales. Las imposiciones de carácter exógeno

---

*mundial*. Fondo de Cultura Económica. México, 1994; citado por Mejía Lira J. *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, op.cit., referencia 8, p. 18.

con una limitada participación en el proceso por parte de los actores responsables o beneficiarios de la política, generan poca retroalimentación a pesar del volumen de información recabado a pesar de los recursos invertidos. El otro aspecto tiene que ver con la limitada institucionalidad. Es muy frecuente que en la práctica, la evaluación de programas o acciones sociales, inclusive administrativos tengan un débil apoyo político.

La orientación fiscalizadora y la tendencia a la construcción de modelos genéricos de evaluación representa una gran limitación, en virtud de que tienden a establecer una visión muy inflexible, lineal y mecánica de las dinámicas y causales sociales. Por otro lado, se presenta una falta de transparencia en los resultados y una escasa utilización como instancia de aprendizaje institucional para replantear políticas sociales.

Los modelos de evaluación deberán focalizarse y adaptarse al tipo de misión gubernamental, a la naturaleza de la institución, a la estructura organizacional, el estilo de dirección y capacidades detectadas en los servidores públicos. Esto implica necesariamente pensar en un enfoque más innovador, que identifique las variables de cada organización gubernamental, lo cual justifica la necesaria orientación por el estudio y análisis de la estructura organizacional y por el proceso de decisiones gerenciales en el sector público, aludido ampliamente en capítulos anteriores.

### **Enfoque Innovador**

Esta perspectiva se caracteriza por destacar los aspectos relacionados con el aprendizaje organizacional, con esta visión será importante estudiar a la estructura de organización y su estilo de dirección, al mismo tiempo observar el nivel de participación social, manteniendo alejado prudentemente el énfasis fiscalizador que dominó al tema de la evaluación en los últimos años. Este enfoque de acuerdo con Sulbrandt, se desarrolló tomando en cuenta cuatro dimensiones:

- Elaboración participativa de criterios y estrategias de evaluación;
- Examen del ámbito socio-administrativo donde opera el programa;
- Identificación de grupos objetivos, funcionarios y otros actores involucrados en su implementación;

- Explicitación de las bases teóricas que establecen las tramas causales que contribuyen a explicar los alcances de una intervención social<sup>266</sup>.

En la práctica se establece una fuerte correlación entre la pertinencia de las estrategias de intervención social y la calidad de la participación social en cada una de las etapas, considerando conveniente desarrollar mecanismos para evaluar la participación social.

## **Ámbitos de la Evaluación Sistemática: Esquemas Instrumentales**

Se procura establecer que la evaluación de la acción pública en función a sus ámbitos debe considerar cuatro aspectos:

- El aparato institucional;
- Las organizaciones que lo componen;
- Los campos de acción particulares;
- La sociedad civil.

La acción gubernamental se fragmenta en diferentes campos o dominios y se realiza por la intermediación de múltiples organismos y agencias públicas. Para llevar a cabo una evaluación será necesario tener en cuenta cada sistema, las funciones inherentes y sus niveles de articulación. Es importante además considerar el entorno y su dinámica, especialmente la influencia de los particulares en la actuación pública.

Para cada servicio o política que se tome en cuenta, debe hacerse la distinción entre la institución que designa la misión político-social y la organización que aseguraría la instrumentación de la misión. La acción organizacional de carácter pública podrá estar condicionada por su dependencia al aparato institucional y por la ventaja de mejorar la actividad que desarrolla. Los campos de información establecen sus propias pautas. Además el tipo de intervención de los gobiernos en sus diversos espacios.

Es conveniente establecer las diversas consecuencias de una acción pública a tal grado, que es pertinente establecer algunos criterios para orientar las acciones y considerar algunos

---

<sup>266</sup> Ibid., p. 20.

aspectos en la evaluación. Son muy variados los efectos potenciales y reales de una acción pública que exige considerar diversos puntos en la evaluación. Jean Fraisse, Michael Bonetti y Vicente Gaulejac, proponen un esquema para un proceso de evaluación:

- 1.- Identificar el campo de los efectos potenciales de la acción;
- 2.- Ampliar el campo de investigación al contexto en el cual nacen o se manifiestan estos efectos;
- 3.- Identificar la red de interacciones de la cual pueden resultar efectos potenciales;
- 4.- Interrogarse sobre los efectos inducidos indirectos o secundarios de la acción;
- 5.- Delimitar la naturaleza de los efectos que se quieren efectivamente analizar.

Estos autores<sup>267</sup>, establecen tres formas de evaluación, en función de los objetivos de la evaluación, mismos que establecen métodos útiles, se mencionan como las formas de: evaluación comparativa, analítica y dinámica.

- Evaluación comparativa: Busca recuperar los cambios producidos por la instrumentación de una política respecto a una población o una situación particular. Tiene el objetivo de medir las diferencias entre ciertas características iniciales de una población y estas mismas características después de realizada la acción;
- Evaluación analítica es pertinente cuando se desean conocer los procesos en la realización de una acción o la puesta en marcha de un servicio, esta evaluación busca preguntarse acerca de las aportaciones de los cambios introducidos;
- Evaluación dinámica responde a una finalidad operacional marcada: apoyarse sobre los resultados del análisis para modificar la acción a lo largo de su desarrollo y adaptar las organizaciones, instancias, normas, etc.

Estos métodos son complementarios, la evaluación analítica se apoya en los resultados de la evaluación comparativa, buscando comprender por qué y cómo se llega a tales efectos. La evaluación dinámica se sirve sobre estos análisis para modificar las acciones, rediseñando la política, programa o instrumento para adaptarlos a los nuevos escenarios.

---

<sup>267</sup> V. Fraisse, Jean. Et.al. *L'évaluation dynamique des organisations publiques*. Les éditions d'organisation, París, 1987.

La evaluación es un juicio basado en observaciones concretas el cual implica apreciar normas o valores, es evaluar sus efectos. Es un razonamiento que nos permite determinar la eficacia y los efectos reales, previstos o no, de las políticas gubernamentales, que además pueden ser útiles para corregir rumbos y formas de trabajo y, desde luego, mejorar acciones gubernamentales.

Las diversas técnicas que posibilitan la evaluación en sus diferentes acepciones, se encuentran: El análisis costo- beneficio, análisis costo-eficacia, instrumentos de formulación de proyectos, balance social, los análisis multicriterio como el método Electra, el uso de indicadores que pueden considerar varios criterios de juicio, el excedente de productividad, el método Delphi, existen métodos analíticos como la toma de decisiones y el análisis de consecuencias, entre otros instrumentos.

La siguiente descripción temática será la aportación del profesor Parrado Díez. De acuerdo a esta autor, la evaluación está muy relacionada con los valores de quién evalúa, la interpretación tendrá variaciones: consistencias o vicios en función de quién evalúa.

La recomendación es utilizar la evaluación sistemática de los programas públicos a través de una lógica, reduciendo los efectos mencionados. Cuatro fases caracterizan a la evaluación sistemática: la especificación de criterios y de estándares, la medición, el análisis y la utilización de los resultados.

- La especificación de criterios. En esta fase se identifican los objetivos de la evaluación, además se realiza un diagnóstico de los posibles problemas a los que se enfrentará la evaluación, para cada criterio se especifican estándares / normas de funcionamiento que faciliten o propongan niveles de éxito;
- La medición: se refiere a la recopilación de información. La medición mediante indicadores tiene como objetivo último la consecuencia de un plan de mejora, programa o servicio público;
- Los indicadores pueden ser objetivos y subjetivos, miden hechos o dimensiones externas observables;

- El uso de la información recopilada sirve para analizar y en consecuencia tomar decisiones, con el análisis se procura determinar si el cambio observado se debe a la actividad o alguna otra causa, y pronosticar la durabilidad de los efectos del programa.

Las evaluaciones sistemáticas constatan los cambios que pueden ser atribuidos al programa de intervención pública. La comparación ideal es aquella que constata lo que ha ocurrido frente a lo que hubiera ocurrido si no se hubiera implementado el programa, lo primero es fácil de estimar y medir, lo segundo es complicado.

Las comparaciones aproximativas se pueden clasificar en:

- Comparaciones con estándares profesionales: se establecen estándares nacionales o internacionales en alguna área gubernamental, calidad del agua, niveles de tratamiento de residuos sólidos etc. Consiste en comparar lo conseguido por los programas o los planes de mejora y lo determinado por los estándares;
- Comparaciones entre el grupo de control y el grupo experimental antes y después de la implantación del programa: es el diseño experimental de la evaluación;
- Comparaciones antes y después;
- Comparaciones entre jurisdicciones con o sin el programa: entre Municipios, Estados, delegaciones federales en los que se ha implantado el programa frente a los lugares o jurisdicciones en que no se ha implantado.

De acuerdo con esta propuesta, la evaluación puede ampliar y complementar el ámbito de su aplicación con las siguientes consecuencias:

- Hacer un seguimiento del programa de lo implantado frente metas predefinidas en el plan de mejora o programas de actuación;
- Aumentar la transparencia de los procesos públicos mediante la información a los usuarios y los ciudadanos de los recursos obtenidos;
- Comparar el progreso entre agencias, organismos públicos, departamentos, Municipios o entre programas o inclusive entre países;
- Valorar la calidad de la actuación gubernamental frente a unos estándares predefinidos;

- Medir el costo – beneficio de los proyectos o iniciativas individuales<sup>268</sup>.

La evaluación institucional que abarca la evaluación del desempeño no debe ser concebida de forma simple y limitada. La evaluación busca dar certidumbre al buen gobierno en un Estado democrático, su propósito es lograr que mejoren los niveles de operación y en especial que se alcancen los resultados que benefician a la sociedad.

La evaluación es un concepto relativamente nuevo en la administración pública desde el punto de vista de los fines y resultados. Sin embargo, se debe abordar en una forma cauta y con una visión amplia. Es pertinente considerar la integración de diversos factores cuantificables. Debemos de asumir la interpretación del desempeño institucional a partir de una noción estratégica, como un elemento conector de las metas logradas y los recursos organizativos utilizados para un fin determinado, el marco que define ciertas pautas y condiciones en particular es el relacionado con el medio ambiente de la organización.

## **Responsabilidad, Responsabilización y Rendimiento Público**

El tema de responsabilización está íntimamente relacionado con el de responsabilidad. La responsabilidad concierne a la figura de un agente con una capacidad de actuación de la cual se producen consecuencias. La responsabilización es la rendición de cuentas del agente ante el principal, quien está en posición de comparar, verificar o de realizar un escrutinio para constatar que el ejercicio o programa se realiza de conformidad a sus expectativas, administra premios o castigos en consecuencia de los resultados obtenidos.

La responsabilización en términos de expectativas, puede ser vista a partir de dos lógicas distintas. Una de ellas se ubica en la razón del procedimiento, que define las expectativas en términos del grado de cumplimiento de normas y valores que afectan el modo de actuación procedimental (ámbito interno), la otra lógica implica observar las consecuencias o los resultados, que se fundamenta en responsabilizar al agente por los efectos que genera su comportamiento.

---

<sup>268</sup> V. Parrado Díez, Salvador. *Guía para la elaboración de planes de mejora en las administraciones públicas*, op.cit., pp. 48-50.

Se abre una gran distinción entre procedimiento y resultado que bien pueden ser complementarias. Cada una de ellas contiene otras tipologías, en el caso de la procedimental admite la responsabilización financiera, administrativa y penal, en la segunda la de consecuencias o resultados, admite la de eficiencia y eficacia. Cada dimensión objeto de estudio permite considerar aspectos como el principal y el método, el principal puede ser interno, puede estar relacionado jerárquicamente de forma directa o indirecta, a través de una instancia parlamentaria o judicial.

El método admite una amplia conformación, desde la supervisión directa, auditorías de desempeño y evaluaciones de políticas y programas. El objeto de reflexión metódica abarca diversos aspectos, uno de ellos se relaciona con el rendimiento, esta idea se concibe con base en la realización de los valores de racionalidad económica y política, el rendimiento debe proporcionar valor. La dimensión más importante que se manifiesta del rendimiento es la eficacia, que es la más difícil de medir, que vincula los resultados y e impactos deseados en la sociedad a través de políticas y programas públicos<sup>269</sup>.

La responsabilización gerencial implica un proceso de sustitución del control de procedimientos por el control de los resultados. El perfil de un actor nuevo emerge a través de la figura del Directivo público, que desplaza al viejo administrador político, los valores asociados al rendimiento público aparecen en el nuevo escenario administrativo, como elementos fundamentales de la responsabilidad en la nueva gestión pública, el desempeño institucional es objeto de estudio en las administraciones públicas de la región y de México.

Un aspecto fundamental que debemos considerar cuando hablamos del valor que se deriva de un buen rendimiento público, se relaciona con la efectividad y sustentabilidad de los logros e impactos de las acciones gubernamentales.

El valor público de acuerdo a Jorge Hintze<sup>270</sup>, es entendido como la satisfacción equitativa de necesidades humanas, puede representarse, en la planificación, en términos de escenarios futuros, imaginables previamente y observables luego de que se hayan verificado. En el caso de las políticas públicas que disminuyen la pobreza, mejoran la educación o la salud, en un

---

<sup>269</sup> V. Echebarria, Koldo. "Responsabilización y Responsabilidad Gerencial", en *Responsabilización y Evaluación de la Gestión Pública*, op. cit., referencia 123, pp. 18- 36.

<sup>270</sup> V. Hintze, Jorge. "Instrumentos de Evaluación de la Gestión Pública del Valor Público", en *Responsabilización y Evaluación de la Gestión Pública*, op.cit., referencia 123, pp. 139-141.

momento dado se puede proyectar o imaginarse esta situación en términos de escenarios y luego verificarse si ha ocurrido como se proyectó.

El autor contempla el término efecto para referirse al valor cuando lo consideramos consecuencia del uso de recursos, desde esta visión, se toma en cuenta que los efectos son las consecuencias a observar, y el uso de recursos, la causa que sea objeto de estudio para distinguir entre la complejidad y diversidad de causalidades que convergen en el fenómeno público.

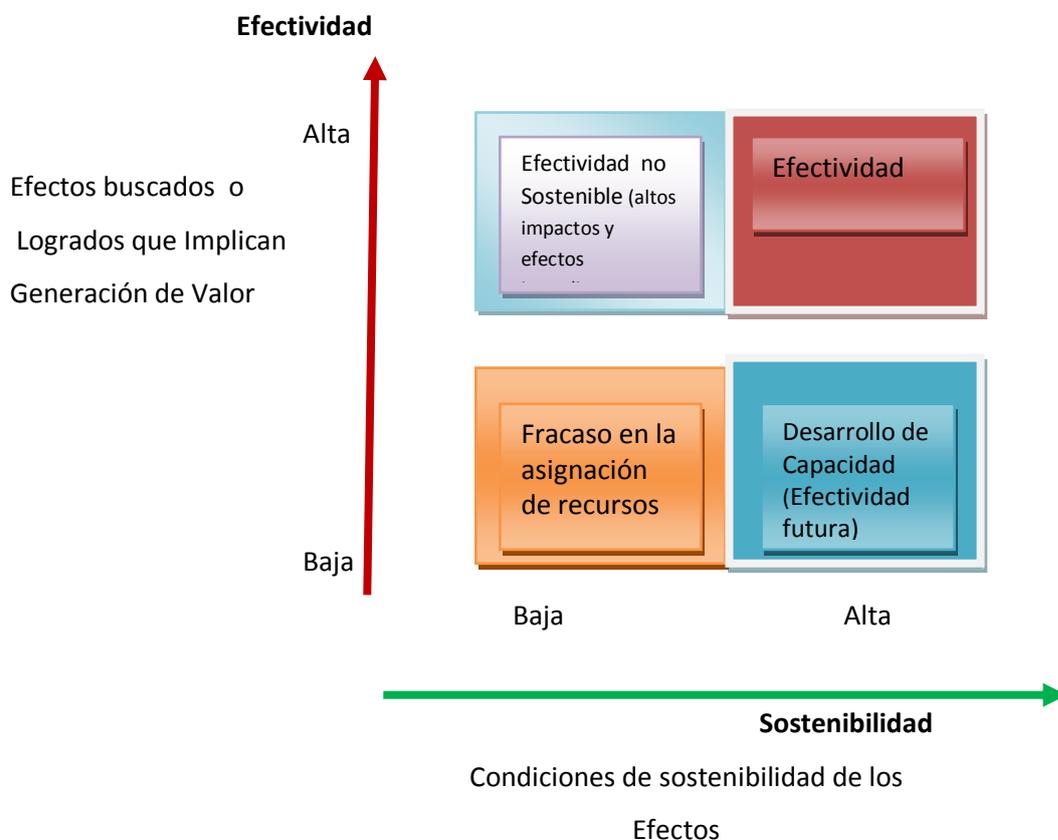
Los efectos en ocasiones no se producen de manera directa e inmediatamente, en vez de eso se producen a través de una cadena de valor que inicia con la producción de productos específicos que contribuyen al logro de los resultados, si no hubiera circunstancias que lo impidan esos resultados contribuyen a producir las consecuencias que se han denominado efectos, cadena de generación de valor cuya medida final es la efectividad.

El análisis de las consecuencias de las acciones institucionales nos puede dar una lectura incompleta, si además del logro de efectos, no se considera la probabilidad de que éstos resulten efímeros o bien se sostengan en el tiempo. Es muy probable si los subsidios por desempleo, por ejemplo, son la única asignación de recursos para aliviar la pobreza, y si al suspenderse esta asignación o provisión, esta pobreza vuelva a incrementarse hasta los valores previos o eventualmente mayores. Si fuese así, los efectos habrán resultado efímeros, lo que se traduce en no sostenibles.

Se considera efectividad al logro de efectos como consecuencia final de la asignación de los recursos, y sostenibilidad a que los mismos puedan mantenerse una vez que concluye la asignación.

La sostenibilidad puede no hallarse presente en los fines perseguidos o las consecuencias logradas, en ocasiones se busca impactos aun cuando se conozca que no serán sostenibles, en otros casos, se busca atacar las causas en el mediano o largo plazo y se acepta postergar los efectos inmediatos, como a continuación se representa en la figura descriptiva:

**Figura 6. Matriz de Efectividad Sostenible**



Fuente: Hintze, Jorge." Instrumentos de evaluación de la gestión pública", en *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. CLAD-AECI/MAP/FIIAPP. Venezuela, 2005. p. 142.

La **figura 6**, visualiza algunos escenarios en los cuadrantes que se aprecian. El logro de efectos sostenibles, situación que se manifiesta en el cuadrante superior derecho, se puede asumir como un éxito en cuanto a la asignación de recursos públicos, desde luego otro escenario sería lo opuesto, el fracaso.

El logro de los efectos de manera perdurable, cuadrante superior derecho, es primordialmente un propósito sustantivo en la asignación de recursos, sin embargo, parece que en la práctica no siempre es posible, inclusive ni deseable, se estima que en ocasiones y dadas las condiciones políticas inmediatas, o económicas y sociales, el corto plazo privilegia ciertas asignaciones de recursos públicos, el criterio de sostenibilidad no será contemplado, es preferible efectos moderados pero que mantengan en el tiempo, situaciones que están representadas en los cuadrantes superior izquierdo e inferior derecho.

La efectividad no sostenible se relaciona a los logros de impactos (cuando se trate del corto plazo) y efectos que desaparecerán cuando se dejen de realizar los esfuerzos que los produjeran, es decir, cuando se detengan las asignaciones de recursos que se destinaron con ese propósito. Este tipo de medidas no son bien percibidas en el ámbito político. Lo que es una realidad, es que con base en este criterio, se asignan recursos públicos, por diversas razones, que van desde un elemental sentido común, pasando por las soluciones de compromiso político, hasta el oportunismo político<sup>271</sup>.

Estas representaciones no pueden ser caracterizadas de éxito o fracaso desde el punto de vista de la asignación de recursos públicos, en la práctica estos estadios serán un medio para lograr los efectos sostenibles sujetos a evaluación institucional o del desempeño gubernamental.

En esta sección, es oportuno precisar la connotación de la palabra, *Performance*, es traducido con sus deficiencias al castellano y el término más próximo es conocido como evaluación del desempeño, *Performance Evaluation*, desde la óptica de recursos humanos, implica la realización de las responsabilidades directivas con base en atributos de calidad que puedan derivarse de objetivos predeterminados y con logros medibles. En una dimensión organizacional más amplia, situando a las políticas públicas, programas y acciones administrativas como un producto evaluable de la gestión, la noción denota que pueda ser verificado con estándares o metas y orientado a resultados finales. Además, que incorpore elementos de calidad en el desempeño.

En este sentido amplio se relaciona, con aspectos de operación administrativa como la rentabilidad, la eficiencia y la productividad, productos, insumos, resultados, recursos, efectividad, medios, gastos, ingresos, oportunidad, congruencia y factibilidad en la toma de decisiones organizacionales. En esa lógica, la valoración de la organización pública se mide más la eficiencia, la efectividad y la economía. La eficiencia orientada a la producción de resultados, privilegia la construcción de indicadores.

La definición del desempeño institucional considera un proceso organizacional, una dinámica en el tiempo y refleja la intención de atenuar y neutralizar a un entorno organizativo que

---

<sup>271</sup> Ibid., p. 142-143.

podiera ser adverso o favorable, además del ajuste de las estructuras de poder y de los objetivos mismos para ser replanteados en sintonía con las variables exógenas que deben ser consideradas alineadamente bajo una perspectiva de gestión estratégica.

Las medidas de desempeño más frecuentes se amplían a los niveles de actividad, los resultados (*outputs*), los impactos (*outcomes*), la productividad, mejoras en tiempo y reducción de costos, la satisfacción de usuarios y la calidad en los servicios. Estas medidas son relacionadas con indicadores que determinan la economía, la eficiencia, y la efectividad con la que una organización pública realiza sus actividades.

La economía se relaciona con la capacidad de operar minimizando los costos al nivel más bajo posible y se puede apreciar con la medición de los insumos y la realización de comparaciones con un patrón establecido. La eficiencia representa una concordancia directa entre los insumos para generar resultados: se puede considerar la utilización de un mínimo de insumos para obtener un resultado previsto o la producción del máximo de resultados para un nivel dado de insumos.

La eficiencia será la relación entre los insumos y los resultados. Los insumos son los recursos disponibles para realizar actividades y programas. Las operaciones o procesos se manifiestan como procedimientos racionales documentados a través de los cuales el programa público debe operar; *outputs* significa las actividades o eventos generados por el programa; *outcomes* representan los objetivos trazados por los que se orienta el programa, cuyo alcance resulta viable por las operaciones y productos del programa organizacional.

Estas medidas son utilizadas para tres tipos de evaluación: análisis con base en problemas; evaluación de desempeño y evaluación de impacto. Los productos e impactos del programa son importantes medidas para la evaluación orientada hacia la transparencia, sin embargo precisan la consideración de acuerdos entre actores involucrados. Por otro lado, la dimensión relacionada con la elaboración de encuestas de satisfacción de usuarios de servicios públicos, requiere una metodología muy específica<sup>272</sup>.

---

<sup>272</sup>V. Mejía Lira, José. "La necesidad de la implementación y desarrollo de metodologías para la evaluación del desempeño en la administración pública", en *Servicio profesional de Carrera*. Red Mexicana de Servicio Profesional. Vol. II. Núm. 4. México. Segundo Semestre de 2005, pp. 193-196.

La oportunidad que se presenta con un proceso de evaluación es la de iniciar un aprendizaje. Los financiadores, directivos, operarios, auditores, grupos beneficiarios y comunidad en general se enfrentarán a contextos dinámicos y cambiantes, donde en ocasiones las soluciones originales no son las adecuadas al transcurrir del tiempo. El hecho de establecer esquemas cuantitativos inflexibles implicaría estados inapropiados de solución, al utilizar solo criterios a través de indicadores de eficiencia y eficacia, estos se pueden traducir a posiciones insuficientes para medir y explicar escenarios cambiantes y de gran variabilidad. Debemos generar procesos de aprendizaje que incorporen respuestas apropiadas con metodologías innovadoras que incorporen aspectos cuantitativos y cualitativos con oportunidad y con especialistas capacitados.

A continuación abordaremos un tema que se enmarca en la actual exigencia social de mejorar la eficiencia gubernamental, **el sistema de seguimiento y evaluación**, pero fundamentalmente se concentra en un mayor apremio en la eficacia del gobierno a través de programas de desarrollo social y económico, particularmente en economías emergentes, a cambio de ayuda extranjera, de mayor rendición de cuentas y transparencia, del incremento en la observación social y de analistas académicos en las promesas políticas hechas en campañas.

Los gobiernos y organizaciones públicas deben ser cada día más sensibles y receptivos en función del nivel de responsabilidad de los actores del sistema político de cara a la sociedad. Particularmente reflexionar en torno a las presiones exógenas y propuestas de estrategias de reforma y de instrumentos que se derivan de los organismos internacionales, muchos de ellos acreedores económicos, que interpelan a la demostración de resultados gubernamentales de gestión pública, tangibles y medibles.

El desempeño del gobierno se ha traducido en un fenómeno político interno, pero sensiblemente en un suceso globalizado, el seguimiento, monitoreo y evaluación, es relevante desde la perspectiva internacional.

Mención especial será emprender una revisión acerca del tema relacionado con el sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados, que complementa la responsabilización por la lógica de procedimientos y por la de resultados de la gestión pública.

## Sistema de Seguimiento y Evaluación Basado en Resultados

El sistema de seguimiento y evaluación es una herramienta de gestión pública que su utilización se orienta para mejorar la forma en que los gobiernos y organizaciones logran resultados, mediante un instrumento útil a los responsables de formular las políticas y del proceso decisorio a monitorear los avances de un proyecto, programa o políticas determinadas y demostrar su impacto. La herramienta evaluativa conocida como seguimiento y evaluación que en lo sucesivo la denominará como SyE, representa una evolución importante del enfoque tradicional basado en la ejecución, que hace énfasis en insumos y productos, hacia enfoques más relacionados con efectos e impactos sustentados en resultados.

Es importante aclarar que el desarrollo temático de esta sección se basará en la aportación de Jody Zall Kusek y de Ray C. Rist. La primera fue encargada de coordinar el sistema de SyE de resultados de la región África, del Banco Mundial, asesora de estrategia para mejorar la capacidad del sistema de SyE, tanto en el Banco como en los organismos clientes, evaluadora principal del Banco Mundial. Ray C. Rist fue encargado principal de evaluaciones del departamento de evaluación de operaciones, del Banco Mundial, fue asesor de evaluaciones y jefe de la unidad de evaluaciones y becas del Instituto del Banco Mundial.

Su propuesta fue publicada originalmente en Inglés como: *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*, por el Banco Mundial, Washington, D.C., 2004.

La edición publicada en español del manual<sup>273</sup>, tiene como objeto a los funcionarios públicos que enfrentan los desafíos de la gestión por resultados, en países en vías de desarrollo, para construir sistemas de SyE.

El manual además tiene como objetivo servir de guía para el diseño y construcción de un sistema de SyE basado en resultados y dirigirlo a un modelo integral de diez pasos para servir de apoyo en el proceso de implementación del sistema SyE.

---

<sup>273</sup> V. Kusek, Jody Zall y Rist Ray C., *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Banco Mundial - Mayol Ediciones S.A., Colombia, 2005.

Los países industrializados miembros de la OCDE, cuentan con más de veinte años de experiencia en sistemas de SyE, los países en vías de desarrollo comienzan a observar las ventajas de estos sistemas e intentan implementar reformas utilizando esta herramienta clave propuesta por la nueva gestión pública.

Las pautas en los países en vías de desarrollo parten de algunas preguntas iniciales como ¿Cuáles son los resultados e impactos de las acciones del gobierno?

La introducción se presenta en tres partes y considera lo siguiente:

- Hace énfasis en los nuevos retos de la gestión del sector público, a saber, las muchas presiones internas y externas que enfrentan los gobiernos y las organizaciones para que hagan una gestión en búsqueda de resultados.
- Examina la utilización de sistemas de SyE como herramienta de gestión pública que se puede utilizar para rastrear resultados y demostrarlos.
- Documenta la experiencia de sistemas de SyE en los países industrializados, así como los retos particulares que enfrentan los países en desarrollo.

Es importante destacar los cambios que han ocurrido en el sector público, las presiones exógenas e internas han coincidido para ejercer presión a los responsables de los gobiernos y a las organizaciones. A los gobiernos y a sus administraciones se les exige demostrar resultados. Las partes interesadas no ven únicamente las actividades y los productos organizativos; se está orientado esencialmente en los efectos reales.

Las organizaciones y los servidores públicos tienden a cambiar su cultura y su actitud, las preguntas referenciales son frecuentes en el sentido de ir clarificando algunos aspectos como ¿las políticas públicas han producido los resultados y los efectos esperados? ¿Cómo podemos saber si estamos en el rumbo correcto? ¿Cómo podemos resolver estos problemas en cualquier momento en el tiempo? ¿Cómo medimos el avance? ¿Cómo podemos distinguir el éxito del fracaso?

Los gobiernos de la región, como el mexicano, se están esforzando en abordar de la mejor forma estas preocupaciones y resolverlas. Los estudios internacionales que se materializan a través de propuestas para incorporar estrategias innovadoras de sistemas de seguimiento y

evaluación de resultados en los gobiernos de la región, representan un referente obligado en cada diagnóstico de programas y políticas públicas de la administración pública.

## **Iniciativas Internacionales y Factores de Cambio, como referentes**

Las iniciativas internacionales y de fuerzas que ejercen presión son numerosas, tratando de sensibilizar y persuadir a los gobiernos para obligarlos a adoptar sistemas de gestión pública encaminada hacia reformas basadas en la gestión de resultados. Podemos mencionar algunas de ellas:

- Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)
- Iniciativa de país pobre muy endeudado (PPME)
- Financiación de la Alianza Internacional para el Desarrollo (AID)
- Membresía de la Organización Mundial del Comercio (OMC)
- Ampliación de la Unión Europea (UE) e ingreso de nuevos miembros
- Fondos Estructurales de la Unión Europea
- Transparencia Internacional.

Los ODM se caracterizan entre las iniciativas más ambiciosas para impulsar un enfoque basado en resultados hacia la reducción de la pobreza y la mejoría de las condiciones de vida.

Objetivos del Desarrollo del Milenio:

- 1.- Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- 2.- Lograr la educación primaria universal
- 3.- Fomentar la igualdad de género y empoderar a las mujeres
- 4.- Reducir la mortalidad infantil
- 5.- Mejorar la salud materna
- 6.- Luchar contra el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades
- 7.- Garantizar la sostenibilidad ambiental
- 8.- Crear una alianza global para el desarrollo.

Con esta agenda para el desarrollo el interés se orienta a la necesidad de medir los resultados de la financiación de la ayuda, estas iniciativas determinan una pauta y se encaminan al cambio de cultura basada a medir efectos e impactos.

El caso de Transparencia Internacional, es la única organización internacional que se dedica exclusivamente a contener la corrupción, el Índice de Percepción de la Corrupción es citado por medios de comunicación, por académicos e investigadores. Cada año TI publica la calificación de 102 países de acuerdo a los niveles percibidos de corrupción entre funcionarios públicos, este se ha vuelto un referente muy importante. La organización TI no está afiliada a ningún partido político y cuenta con sucursales en más de 90 países que desarrollan estrategias de contra la corrupción en el ámbito nacional.

Los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) han creado estrategias y enfoques para el desarrollo sostenibles y la reducción de la pobreza, estas iniciativas involucran metas, indicadores y esquemas para hacer seguimiento de los avances y evaluarlos según estas metas.

- Estrategias nacionales de reducción de pobreza, los países que pugnan por incluirse en parte de la iniciativa PPME deben comprometerse con un proceso que integra mecanismos de rendición de cuenta y responsabilidad ante la sociedad.
- Marco Integral de Desarrollo, se compone por cuatro principios básicos, un marco de desarrollo holístico a largo plazo; orientación a los resultados; apropiación del país y alianza dirigida por país. El MID y las estrategias de reducción de la pobreza se refuerzan entre sí y ambas recalcan la rendición de cuentas de los resultados.

Los gobiernos enfrentan presiones de partes interesadas internas a favor de la reforma para demostrar mayor responsabilidad ante la ciudadanía y transparencia, para la formulación de políticas públicas justas y equitativas y el suministro de bienes públicos y servicios tangibles de manera oportuna. Las presiones provienen de actores del sistema político, especialmente de ciudadanos, ONG, empresarios, académicos, medios de comunicación y partidos de oposición. Las vertientes de reforma datan de hace algunos años, y destacan la descentralización, liberalización de normas, comercialización y privatización, cambios en el tamaño de gobierno y sus recursos.

Es oportuno destacar la diferencia entre un sistema de SyE tradicional y uno basado en resultados.

El reto es de carácter técnico y organizativo en la construcción de sistemas que transiten de un esquema orientado a la ejecución, a otro basado en los resultados.

Las organizaciones gubernamentales de la región se han esforzado, algunas de ellas sin éxito, en modernizar los esquemas basados en resultados. Con ello se han preocupado en monitorear sus gastos, sus rentas, los niveles de contratación de personal, recursos, actividades de programas y proyectos, bienes y servicios producidos entre otros aspectos.

Como parte fundamental de los sistemas diversos de mecanismos de rastreo y monitoreo, estos se pueden apreciar como si fueran (una analogía) una mesa o escaño de tres patas: sistemas de recursos humanos adecuados, sistemas de recursos financiero apropiados y un sistema de rendición de cuentas que funcione. Es importante en la dimensión intraorganizacional el sistema de retroalimentación para la información en los procesos continuos de gobierno y de toma de decisiones.

Construir un sistema de SyE adiciona al escaño o mesa una cuarta “pata” denominada gobernabilidad. De lo que regularmente han carecido los sistemas del gobierno ha sido del componente de retroinformación con respecto a resultados y consecuencias de acciones gubernamentales.

### **Propuesta de un Modelo de Seguimiento y Evaluación: Rasgos y Experiencias en el Ámbito Internacional**

En el **cuadro 7**, se pone de manifiesto las funciones complementarias de los Sistemas de Seguimiento y Evaluación Basados en Resultados, así como las características de cada noción:

**Cuadro 7. Seguimiento versus Evaluación**

Seguimiento	Evaluación
Aclara objetivos de programa	Analiza por qué se lograron o no se lograron resultados esperados
Enlaza actividades y sus recursos con objetivos	Evalúa aportes causales específicos de actividades a resultados
Traduce objetivos en indicadores de desempeño y fija metas	Examina el proceso de ejecución
Rutinariamente obtiene datos sobre estos indicadores, compara resultados reales con objetivos	Estudia resultados no propuestos
Informa sobre avances a gerentes y los alerta sobre problemas	Brinda lecciones, resalta el logro significativo del potencial de programas y ofrece recomendaciones de mejoría.

Fuente: Kusek Jody Z. y Rist Ray C., *Diez pasos hacia un sistema de SyE basado en resultados*. Banco Mundial-Mayol Ediciones. Colombia, 2005, p. 13.

Hacer seguimiento ofrece información sobre la situación de las políticas, de un programa o un proyecto en un momento dado en función de los efectos deseados. Tiene el propósito de resolver problemas de causalidad, la evaluación ofrece evidencias claras de las razones de *por qué* los objetivos y los efectos no se están cumpliendo.

La evaluación es un complemento del seguimiento, este último envía señales de que las acciones se están desviando de la ruta trazada originalmente (la población objetivo no está utilizando los servicios o los costos van en aumento etc.), la información de evaluación puede ayudar a aclarar las realidades y tendencias observadas con el sistema de seguimiento, la simple observación de los datos sobre tendencias no puede ofrecer una visión de la eficacia de la medición del programa de gobierno, con el fin de tratar de analizar ampliamente la causalidad, se enfatiza la necesidad de aplicar la evaluación a lo largo del ciclo programático o determinado, no se sugiere que se lleva a cabo justo al final, tendríamos una visión muy parcial.

Los rasgos del enfoque tradicional han sido diseñados para orientarse a cuestiones de cumplimiento (conformidad) “¿lo hicieron?” ¿Movilizaron los insumos requeridos? ¿Emprendieron y culminaron las actividades acordadas? ¿Suministraron los productos acordados?. El enfoque tradicional de ejecución hace énfasis en el seguimiento y la evaluación de cuán bien se está ejecutando un proyecto, un programa o unas políticas, y se vincula la ejecución con una unidad específica de responsabilidad.

El sistema de SyE basado en resultados se propone resolver la pregunta “¿y qué?” Y qué acerca del hecho de que se hayan generado productos? ¿Y qué que se hayan realizado unas actividades? ¿Y qué si se han contabilizado los productos de estas actividades? Los sistemas de SyE basados en resultados ayudan a resolver algunas preguntas como las siguientes:

- ¿Cuáles son los objetivos de la organización?
- ¿Se están logrando esos objetivos?
- ¿Cómo se puede demostrar ese logro?

El seguimiento basado en resultados es un proceso continuo de recolección y análisis de información que establece una comparación entre la eficiencia con que se está ejecutando un proyecto o un programa y los resultados esperados.

#### Aplicaciones de Sistemas SYE Basados en Resultados

- Aplicaciones a proyectos, a programas y a políticas;
- Aplicaciones internas y externas;
- Capital de conocimiento;
- Transparencia y rendición de cuentas.

Es relevante revisar dos aspectos, los sistemas de SyE son un fuente de capital del conocimiento al documentar casos de éxito de implementación y evaluación de programas y proyectos, retroalimentando a la base de información aspectos que funcionan o qué no funciona y por qué. Los sistemas de SyE pueden ofrecer retroalimentación continua en el proceso de gestión de los avances del seguimiento y la evaluación hacia el logro de una meta determinada, bajo este aspecto fomenta y difunden el aprendizaje organizativo.

Es destacable de igual manera el acceso público a la información derivada de los sistemas de SyE basados en resultados, para contribuir al desarrollo económico de una región o del país, el acceso a la información significa un capital relacional estratégico para el desarrollo social y económico, permitiendo mejorar continuamente la calidad de esa información.

En el caso de la transparencia y rendición de cuentas los sistemas de SyE pueden ayudar a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas dentro de un gobierno y sus organizaciones públicas. A partir no sólo de la divulgación de la información sino de la explicación de resultados, se genera efectos externos positivos. Las partes interesadas externas e internas perciben de una forma más clara el status del proyecto o política. Es una condición esencial contar con la habilidad para demostrar resultados positivos que respalden políticamente las acciones gubernamentales, sería mayor el costo y riesgo que se manifiestan al no contar con sistemas de SyE basados en resultados.

La construcción de sistemas de SyE basados en resultados implican grandes retos políticos que son los más difíciles de superar. El papel de las vicisitudes políticas entraña un campo muy complejo en el sistema político de cualquier país, sin embargo los acuerdos políticos resultan claves para garantizar la institucionalización y la sostenibilidad de sistemas de SyE basados en resultados.

La faceta técnica exige experiencia, destreza, y capacidad institucional. Esta capacidad debe de incluir en primera instancia la habilidad para construir indicadores; los medios para recabar, reunir, analizar e informar sobre los datos de desempeño en relación con los indicadores y la información básica; y gestores con las destrezas y la comprensión sobre qué hacer con la información una vez capturada, esta labor es gradual y representa un trabajo a largo plazo en los gobiernos y administraciones públicas.

Los expertos difieren sobre la secuencia específica de los pasos para construir un sistema de SyE basado en resultados, todos coinciden en lo general, en el propósito esencial. El modelo de diez pasos es tan solo uno que presentan los autores, aunque difiere de otros en el sentido de que presenta más pautas y proporciona más detalles en la construcción y mantenimiento. Además se concentra en la estimación de la preparación, esta preparación es la base del sistema de SyE es la plataforma fundamental de la edificación y el punto de partida del modelo.

El modelo destaca los procesos políticos, participativos y asociativos involucrados en construir y sustentar los sistemas de SyE basados en resultados, pone sobre la mesa la necesidad de consultar a las partes interesadas internas y externas y de comprometerlas en la tarea de establecer indicadores, objetivos, y otros componentes. El paso dos significa la elección de

efectos para hacerles seguimiento y evaluarlos. Los efectos determinan la orientación que se debe proseguir.

El siguiente paso conlleva diseñar indicadores clave de desempeño para hacer seguimiento a los avances logrados respecto de insumos, actividades, productos, efectos e impactos. Los indicadores proporcionan retroinformación continua y una bibliografía de información acerca del desempeño. La metodología para confeccionar los indicadores será un proceso alterno y reiterativo.

El paso cuatro del modelo se relaciona con la creación de información básica de desempeño (cuantitativa o cualitativa) que se opera al inicio de un periodo de seguimiento, la información básica de desempeño establece un punto de partida con base en el cual después se realiza seguimiento y se evalúan los resultados.

El paso cinco se basa en los pasos anteriores e involucra la selección de objetivos de resultados, con una mejor visión al analizar los niveles de indicadores básicos de acuerdo a la observación de los pasos previos, los objetivos se seleccionan mejor y se establece una ruta hacia efectos a más largo plazo.

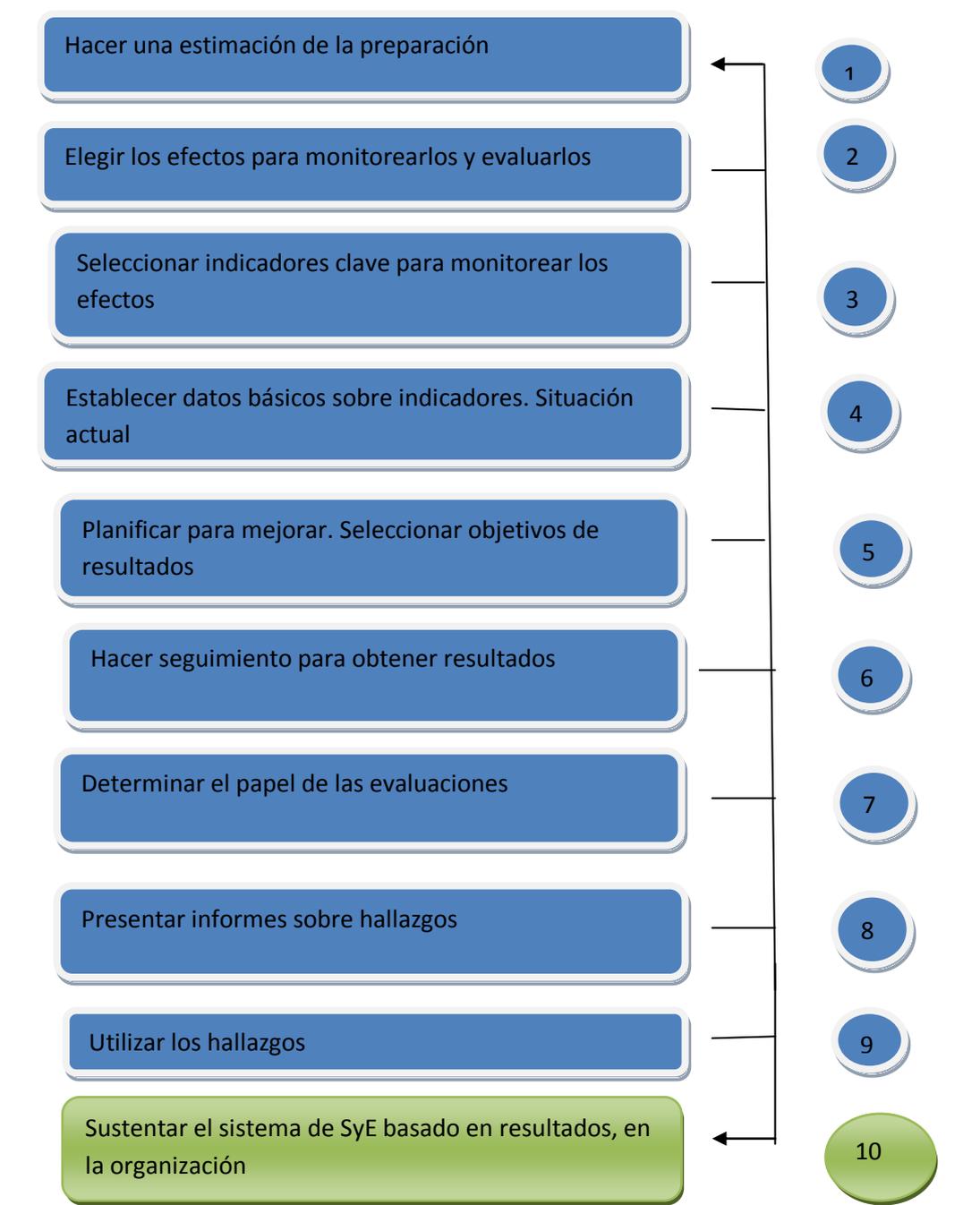
El paso seis del modelo implica tanto la ejecución como seguimiento de los resultados. Hacer seguimiento para obtener resultados comprende recoger datos de calidad de desempeño, para lo cual se dan pautas. El paso siete tiene que ver con los usos, tipos y oportunidades de la evaluación.

El paso ocho representa la oportunidad de elaborar informes sobre los hallazgos, estudia las formas de analizar datos y presentar informes de la mejor manera para sustentar a los encargados del proceso de decisiones e emprender las mejoras correspondientes a los proyectos, programas y políticas.

El paso nueve representa una forma de capitalizar los hallazgos, es importante para generar y compartir conocimientos y aprendizaje dentro de los gobiernos y organizaciones, finalmente el paso diez contempla los retos para sustentar sistemas de SyE basados en resultados, como rendición de cuentas, clarificación de responsabilidades, información confiable y creíble, capacidades e incentivos adecuados.

El sistema que incorporamos en el esquema siguiente, se puede utilizar y operar en proyectos, programas y políticas. Da la impresión de un proceso lineal, sin embargo, a lo largo de los pasos se retrocede o se avanza, o bien se trabaja simultáneamente con varios pasos al mismo tiempo, según se describe en la **figura 7**, el esquema para facilitar el diseño del sistema de SyE:

**Figura 7. Diez Pasos Para Diseñar, Construir y Sustentar un Sistema de Seguimiento y Evaluación Basado en Resultados**



Fuente: Fuente: Kusek Jody Z. y Rist Ray C., *Diez pasos hacia un sistema de SyE basado en resultados*. Banco Mundial-Mayol Ediciones. Colombia, 2005, p. 24.

Los distintos gobiernos aplican de manera diferente la implementación de sistemas de SyE basados en resultados, fundamentalmente existen tres opciones de enfoques. El primero es el enfoque de la totalidad del gobierno, que fuera adoptado por los primeros países que adoptaron el sistema, involucra el establecimiento amplio e integral del sistema en todas las instancias del gobierno.

Con la adopción de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, muchos países en desarrollo están buscando adoptar reformas orientadas a la implementación de sistemas de SyE, la estrategia de la totalidad del gobierno posiblemente no tenga la capacidad para motivar a todos los ministerios o secretarías en conjunto, incluyendo los organismos descentralizados. En tal virtud, puede existir la necesidad de una secuencia entre esas instancias de gobierno para desarrollar estos sistemas, en ocasiones las innovaciones a un nivel se van a permear de manera horizontal y vertical hacia otros niveles del gobierno.

El segundo enfoque está más limitado al énfasis en enclave, en particular los países en desarrollo, que no pueden implementar la estrategia de la totalidad, se orientan a otros enfoques más dirigidos disponibles políticamente y técnicamente, se puede iniciar en los niveles locales, estatales o regionales del gobierno, o llevar a cabo ejercicios piloto de sistemas de SyE en algunas dependencias u organismos claves.

El enfoque mixto es una opción para muchos países, se desarrolla un seguimiento y se evalúan algunos campos de manera integral (algunos proyectos financiados por Fondos Estructurales de la UE), otros campos reciben atención esporádica. El gobierno de Irlanda ha presentado avances en dirección a un enfoque de evaluación más integral con respecto a programas de gasto del gobierno. Para algunos países en desarrollo el enfoque mixto es una alternativa viable.

La gran mayoría de los países miembros de la OCDE disponen actualmente de sistemas de SyE basado en resultados, se motivaron principalmente a la incorporación por presiones internas.

Muchos países que se incorporaron después a esta tendencia fueron: Italia, Irlanda y España, lo hicieron por una tendencia distinta es decir como respuesta a las presiones externas y a las fuertes influencias de los países pioneros. Los países que deciden construir sistemas de SyE enfrentan retos y desafíos propios de su contexto y de su situación cultural e histórica, así

como del tipo de régimen y forma de gobierno, y de las fortalezas institucionales a través de la administración pública. En el cuadro 8, se muestran ejemplos de tres países que incorporaron sistemas de SyE y las características de la etapa de implementación:

**Cuadro 8. Implementación de Reformas en Australia, Francia y República de Corea**

País	Característica
<b>Australia</b> “totalidad del gobierno” el enfoque evolucionó de un enfoque rígido a un enfoque voluntario. Los departamentos realizan SyE con base en sus propias prioridades.	Fuerte tradición a la rendición de cuentas, fuerte capacidad humana, institucional y de gestión, servicio público reconocido por su integridad y profesionalismo.
<b>Francia</b> se tardó en cambiar el sistema, lo impulsó con una fuerte legislación, los nuevos estatutos constitucionales se escalonaron durante cinco años (2001-2006). Al parlamento se le atribuyeron mayores poderes de confección presupuestal	Rezagado pero avanzando en la reforma actualmente, a finales de la década de los noventa se hicieron intentos de reformas progresivas.
<b>República de Corea</b> , a partir de la crisis de finales de los años noventa motivo a reinventar un gobierno deficiente, fortaleció las instancias de auditoría e impulsa mejores niveles de coordinación entre instituciones de SYE, falta disminuir la centralización de análisis y evaluación.	Grandes avances en la implementación de SYE basados en resultados.

Fuente: Elaboración propia a partir de Kusek Jody Z. y Rist Ray C., *Diez pasos hacia un sistema de SyE basado en resultados*, Banco Mundial-Mayol Ediciones, Colombia, 2005.

## **Tendencias Latinoamericanas en la Evaluación de los Resultados: Modelos prevalecientes**

Las tendencias internacionales acerca de los sistemas de evaluación basados en resultados es un intento por visualizar las orientaciones dominantes de reformas instrumentales provenientes de la nueva gestión pública en diversos contextos internacionales. Las diferentes prácticas y experiencias nacionales nos advierten de la inevitable necesidad de implementar reformas innovadoras de naturaleza administrativa y del ámbito político en la región de América Latina, observando las propias especificaciones locales e intentos de innovación.

La gestión orientada a resultados determina que quienes se responsabilicen y visualicen lo que se espera de su acción, lo fundamenten en un proceso de planeación y en un instrumento de medición con el propósito de verificar el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos.

La pregunta básica para iniciar este tema parte de una premisa esencial en la revolución global a partir de los postulados de la nueva gestión pública: ¿Cómo pueden los gobiernos contemporáneos producir mejores servicios con menos recursos fiscales?

Se ha observado mayor énfasis en la práctica y en estudios sobre la efectividad y valorización de impactos de la gestión en gobiernos Latinoamericanos, las grandes preocupaciones se orientan a los siguientes temas: Productividad, orientación al mercado, orientación en el servicio, descentralización, calidad de las políticas públicas (monitoreo), rendición de cuentas (monitoreo y seguimiento) y, prioridad en los clientes y usuarios de servicio.

Un claro referente es el modelo de Nueva Zelanda donde se traza una cadena de acciones cuyo propósito es lograr una mayor responsabilidad de los gestores públicos en función de los resultados e impactos, que a su vez redundan en una mayor eficiencia de los servicios públicos. Esta noción se ha convertido en una de las premisas críticas de toda gestión pública moderna.

A decir de Nuria Cunill Grau y Sonia Ospina Bozzi<sup>274</sup>, la evaluación de resultados, en Nueva Zelanda y El Reino Unido, intenta convertirse en una herramienta útil para avanzar en la descentralización de responsabilidades. En América Latina el mayor reto es diseñar un modelo de administración público que intente poner en práctica no sólo la descentralización, sino además un sistema de incentivos y controles acerca de la rendición de cuentas.

No obstante la influencia del modelo Neozelandés, éste no ha sido uniforme, por un lado un grupo de países ha orientado como eje básico, la transformación del proceso presupuestario, de uno básicamente caracterizado en el control del gasto a uno encaminado a la búsqueda de resultados medibles.

Otros países, en contraste, han desarrollado procesos diferenciados que buscan la creación de mecanismos para aumentar la capacidad institucional del Estado, a partir del fortalecimiento de herramientas modernas de gestión estratégica aplicadas a las organizaciones públicas. En estos casos la atención al ciclo planificación – implantación – evaluación garantiza una orientación hacia resultados.

---

<sup>274</sup> V. Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia. (Editoras). *Evaluación de Resultados Para una Gestión Pública Moderna y Democrática: Experiencias Latinoamericanas*. Versión electrónica, pdf. CLAD; AECI-MAP-FIIAPP, Caracas, 2003.

A continuación se muestran los resultados de una investigación comparada<sup>275</sup>, apreciando las características de los modelos de evaluación de los resultados de la gestión pública de algunos países de América Latina sujetos a estudio, estimando con ello las tendencias en la región:

En esta sección, el análisis descriptivo se basa fundamentalmente en la investigación de Nuria Cunill Grau y Sonia Ospina Bozzi, documentado a través del libro *“Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna y Democrática: Experiencias Latinoamericanas”*.

A finales de los años ochentas y principios de los noventas en América Latina, el tema de evaluación comienza a posicionarse en las agendas políticas de distintos países de la región. El argumento de la evaluación de resultados está relacionado con los procesos de reforma del Estado y con las tendencias de transformación que impulsa la nueva gestión pública. El énfasis en la eficiencia y eficacia se dimensionan ante una nueva perspectiva de la región: la responsabilización (*Accountability*) de la administración Pública.

El modelo más reconocido en las reformas, a pesar de su limitación en la parte de la implementación en diversos países, es el de Nueva Zelanda, donde la evaluación del desempeño hace parte de un conjunto de acciones destinadas a responsabilizar a los gerentes públicos de los resultados y efectos obtenidos ante la sociedad, buscando destacar entre otros aspectos, la calidad de los servicios públicos.

El modelo implica transformaciones estructurales y de operatividad procedimental, que interviene en toda la administración pública y sus respectivos sistemas de apoyo, destacando el personal que interviene en los procesos y el presupuesto. La parte sensible de apoyo político obedece al cambio cultural de los papeles que asumen los secretarios de Estado o ministros, como responsables políticos de sus sectores funcionales respectivos y los gerentes de las entidades y organismos del sector como principales agentes administrativos de la implementación de las políticas y programas públicos.

Como es de esperarse la aproximación a este modelo que se ha llevado a cabo en América Latina no ha sido uniforme y ha obedecido a factores sociales, políticos e históricos de cada país. Se aprecia lo siguiente: algunos países han adoptado como eje básico de la reforma la

---

<sup>275</sup> Ídem.

transformación del proceso presupuestario, tradicionalmente dirigido al control de gastos a uno orientado a la búsqueda de resultados medibles. Otros países, a diferencia de esta tendencia, buscan aumentar la capacidad institucional del Estado considerando la gestión estratégica como herramienta innovadora en sector público, se traduce en la forma de relacionar los procesos de gestión con los procesos de presupuestación, en un proceso de ajuste gradual de diseño en la medida que se instrumenta el proceso de implementación de esta tendencia.

## **Modelos Prevalcientes de Evaluación por Resultados**

Al observar de cerca los casos estudiados por estas investigadoras y compararlos, es posible advertir dos modelos de evaluación que predominan y que pueden operar en un mismo país. Estos enfoques responden a situaciones y objetivos distintos y por consecuencia desarrollan lógicas distintas. Un modelo es el denominado “Plan” y el otro modelo es llamado “Presupuesto”.

Las diferencias más visibles entre los sistemas observados se explican en función de su adscripción a uno u otro modelo. Por ejemplo, en Brasil es muy posible que la evaluación de la referencia estratégica del Plan llamado Plurianual, corresponda a un modelo Plan-presupuesto, esto significa que con base en una perspectiva general convergen los dos modelos.

Dos de los casos sometidos a estudio, el SINE de Costa Rica y el de SINERGIA de Colombia, se pueden adscribir al modelo “Plan”, mientras que el sistema Uruguayo y la mayor parte de la herramientas de evaluación de la gestión pública desarrolladas en Chile muestran más correspondencia al modelo “presupuesto”.

Cada modelo da cuenta de un conjunto de áreas críticas que pueden detonar al momento de aplicar la evaluación como herramienta para direccionar la gestión pública hacia los resultados medibles.

## **Modelo “Plan”**

En este tipo de modelo se busca reforzar el proceso racional de toma de decisiones políticas, más que presupuestarias. Este modelo se desdobra en un sistema que promueven las Unidades Nacionales de Planeación, direcciones o departamentos centrales o de las entidades federativas para proveer información a las instancias de dirección política.

En este caso la conformación de la evaluación de resultados se relaciona con la rendición de cuentas sobre la ejecución de políticas, se caracteriza por dos rasgos: la inclinación a la metaevaluación y su desarticulación con el ciclo presupuestario. Parte de las observaciones a estos sistemas tiene su sustento en estos rasgos, específicamente en las tensiones no resueltas. El sistema SINE de Costa Rica y el de Sinergia de Colombia presentan estos rasgos.

Se señalan tres rasgos de tensión que precisan su abordaje:

- La tensión entre la meta y la mesoevaluación. Los compromisos son una herramienta para la evaluación del desempeño institucional, pero no de todo el desempeño organizacional. La evaluación se concentra en aquella parte que se ha definido como estrategia referencial para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, o su equivalente.
- La tensión entre los procesos de planeación y presupuestación. Este tipo de sistema de evaluación no fue concebido para hacer evaluaciones de ejecución presupuestaria, se hacen esfuerzos para coordinar el proceso de evaluación estratégica con el presupuesto.
- Tensión entre incentivos materiales e incentivos simbólicos. El modelo “Plan” no se diseñó para generar consecuencias materiales, su contenido es con base en un trazo a mediano o largo plazo, cuando no existe una estrategia de incentivos que motive una cultura de gestión orientada a resultados, la rendición de cuentas en foros públicos se muestra como un elemento clave (facilitador) para motivar el uso de las evaluaciones en la mejora de la gestión, mientras tanto esta situación se evidencia como una tensión o debilidad.

## **Modelo “Presupuesto”**

Con lo que respecta al modelo “Presupuesto”, éste tiene las siguientes características:

Los sistemas de evaluación del modelo presupuestario, impulsan el desarrollo de herramientas de evaluación orientadas a mejorar los procesos de elaboración y deliberación presupuestal como es el caso chileno. Este modelo aborda y supera el tema de la desincronización entre los procesos de planeación, presupuestación y evaluación. Las herramientas como los programas de mejoramiento de la gestión, los indicadores de desempeños y los balances de gestión integral se operan desde la gestión de los servicios públicos, hasta la utilización de herramientas de análisis institucional presentado ante congresos nacionales y locales.

La integración de herramientas por medio de procesos presupuestarios, además de impulsar una mejor calidad de la información proporcionada por cada herramienta especializada de registro y control, son los dos rasgos que apoyan el trabajo de los agentes presupuestarios y consecuentemente retribuyen en una mejor calidad en la asignación del gasto público.

Es importante conocer como perciben los agentes evaluados este tipo de acción derivado de la evaluación. Chile es un buen ejemplo de una intensa experiencia, encabezada por la dirección de presupuesto (Dipres) del ministerio de hacienda, quién ha orientado las mejoras en los procedimientos para elaborar y discutir el presupuesto.

El caso de México es importante, aclarando que su sistema de evaluación no está incluido en la investigación de Nuria Cunill Grau y Sonia Ospina Bozzi, lo observado ilustra una influencia al modelo por la reforma del proceso presupuestario. Inspirado por las evidencias encontradas en documentos oficiales, por la nueva gestión pública. En 1995 se comenzó discretamente un proceso de reforma administrativa, entre otros aspectos comprendía una reestructuración organizacional para elevar la calidad de los bienes y servicios. Es importante recordar que se contempló reformar el sistema integral de planeación-programación-presupuestación, lo que implicó transformar el sistema de administración financiera, emplear la planificación estratégica, cambiar la política de recursos humanos e implementar en todas las dependencias y entidades una nueva estructura programática (NEP) y un Sistema de Evaluación del Desempeño a través de indicadores (Ramírez Macías y Arrellano Gault, 2000).

En este marco, el Sistema de Evaluación del Desempeño que se impulsó en México, es un esquema que somete los elementos, capítulos y asignaciones presupuestarias de las categorías programáticas a un proceso de medición, monitoreo y evaluación para generar transparencia en el ejercicio del presupuesto público.

El caso de Brasil muestra distintos logros en materias de evaluación de la gestión pública, representa tal vez un enfoque híbrido entre las dos tendencias. Por una parte, desde 1995 se desarrollaron una serie de experiencias que se enmarcaron en un esfuerzo más integral de dotar más rasgos gerenciales a la administración pública, (Bresser Pereira, 1999), Una práctica que tiene sus antecedentes en el año 2001, se relaciona con la instauración del sistema de evaluación y mejoría de la gestión pública en el marco del programa de Calidad en el Servicio Público, este sistema de evaluación es una integración de acciones continuas, inicia con la integración de una organización al programa de Calidad en el servicio Público y se mantiene por ciclos continuos de evaluación y mejora (Ferreira, 2002), por otra parte el presupuesto público desde el año 2000 nace de un plan (Plan plurianual 2000-20003) que también intenta flexibilizar e introducir un nuevo modelo de gestión por resultados.

Los cuatro casos objeto de estudio de esta investigación se localizan dentro de estas dos tendencias. En Uruguay a fines de 1998, el comité ejecutivo para la reforma del Estado (CEPRE) desarrolló un programa de evaluación de la gestión pública, cuyo objetivo principal fue implementar un sistema de evaluación de resultados (SEV) que sirviera de base a la formulación del presupuesto aportando información de la ejecución presupuestaria, el nuevo enfoque derivó en la definición de un modelo de presupuesto por resultados.

En esta lógica tanto en Uruguay como en México la cuestión de la evaluación de los resultados de la gestión pública está relacionada directamente con el presupuesto como herramienta de modernización de la gestión pública.

En Uruguay la Ley de presupuestos 1995-1999 forma parte de la "reforma del Estado, proceso que hace énfasis en la reestructuración de organismos y en el redimensionamiento del aparato del Estado. En México un propósito clave fue reducir el déficit fiscal, es importante destacar que desde los años ochentas del siglo pasado, hasta mediados de los noventas el eje estratégico de la reforma del Estado consistió fundamentalmente en limitar su intervención en la economía. En Uruguay contrariamente, la reducción del déficit fiscal fue objeto de una

legislación particular e independiente de las reformas del Estado, separando el tema de fiscal de las reformas.

Es relevante un aspecto, a pesar que las motivaciones en los dos países fueron distintas, las consecuencias de asociar la evaluación de resultados de la gestión pública con el proceso presupuestario sugieren un abordaje similar al asumir la misma preocupación: lograr un mayor énfasis por los resultados de la gestión pública.

El caso de Chile, después de un radical ajuste en el tamaño del Estado en la década de los años ochentas, el tema de evaluación se enmarca en un proceso de modernización de la gestión pública iniciado en 1993, con el objeto de modificar la cultura organizacional orientada hacia los resultados, este país tomó como referencia el modelo del Reino Unido, el argumento no era enfrentar la crisis fiscal, si lo era la ausencia de resultados en las instituciones que recibían recursos económicos importantes. Es destacable el primer programa piloto, tenía como núcleo el desarrollo de la planificación estratégica en un conjunto de servicios públicos y contemplaba la evaluación de su gestión, a pesar de esto no representó que el programa se desligara del presupuesto.

Desde que el tema se posicionó en la opinión pública, las iniciativas vinculadas con la evaluación de la gestión recibieron apoyo e impulsaron la creación de la dirección de presupuestos del Ministerio de Hacienda, que desde 1995, incorporó en la ley de Presupuestos la información sobre resultados de la gestión de los servicios públicos.

En Colombia en cambio, en un contexto de preocupación por déficit creciente y el bajo crecimiento económico, la propia constitución de 1991, representó un esfuerzo por promover un Estado más transparente y participativo, estableció el mandato de un sistema de evaluación de la gestión y resultados de la administración pública, relacionado con políticas y con proyectos de inversión.

En Costa Rica, el sistema de evaluación se originó como una prioridad de la Presidencia de la República, para apoyar el mejoramiento de la gestión pública en proyectos de carácter estratégicos y generar información para la toma de decisiones en el poder ejecutivo y fomentar la cultura de evaluación en el sector público. Además de constituirse como una herramienta de modernización de la administración pública, en algunos casos los sistemas de evaluación se integran claramente como instrumentos de la democratización de la gestión

pública. La noción de someter a escrutinio público los resultados de la gestión, y en particular la necesidad imperante de “rendir cuentas” significó agregar un impulso adicional a su desarrollo, que es un precepto que está incluido en la Constitución de ambos países, tanto de Costa Rica como de Colombia.

A continuación en el cuadro 9, resumimos la orientación por país de sus respectivos modelos de evaluación por resultados.

**Cuadro 9. Orientación de los Modelos de Evaluación por Resultados**

<b>País</b>	<b>Características del modelo:</b>
<b>Colombia</b>	<b>Modelo basado en plan estratégico</b>
<b>Costa Rica</b>	<b>Modelo basado en plan estratégico</b>
<b>Chile</b>	<b>Modelo presupuestal</b>
<b>Uruguay</b>	<b>Modelo presupuestal</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del libro de Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia. Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: Experiencias Latinoamericanas, CLAD-AECI/MAP/FIIAPP, Venezuela, 2003.

Si pudiéramos comparar los distintos casos para determinar semejanzas y diferencias, es posible detectar dos modelos diferentes de patrones más o menos generales a través de los cuales se implementan los mecanismos para orientar la gestión pública a resultados en América Latina. El modelo “Plan” es ilustrativo con los casos de Colombia y Costa Rica, mientras el modelo “presupuesto” es ilustrado con los casos de Uruguay y Chile.

En México los indicadores de desempeño en el presupuesto público proyectan coadyuvar a mejorar la asignación de recursos y, además los ejecutores pueden conocer los resultados que se están obteniendo y detectar áreas de oportunidad para evaluar la productividad del gasto. Existen diferentes tipos de indicadores, el seguimiento de los indicadores está desagregado en dos Secretarías de Estado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP). Hacienda opera el Sistema de Evaluación del Desempeño, es un modelo que evalúa los indicadores estratégicos. Se supone que a partir de estos indicadores, se pueden diseñar indicadores costo-efectividad para medir el cambio porcentual de un indicador del desempeño al transformar porcentualmente el gasto, con lo cual la SHCP puede

estar en condiciones de estimar el gasto adicional requerido para obtener resultados marginales en programas.

## **Consideraciones Finales del Capítulo**

En este capítulo se ha considerado la experiencia norteamericana en el desarrollo e impulso a la evaluación, como una de las más estudiadas en la bibliografía especializada, de la cual hemos tenido acceso a pesar de las limitaciones del estudio, con el propósito de ubicar los antecedentes de su práctica e identificar el apoyo formal en su desarrollo teórico como disciplina aplicada a las organizaciones e instituciones del sector público.

Con esta visión nos aproximamos a una conceptualización de la evaluación de las políticas y de la gestión, así como a una revisión de sus tipologías y enfoques innovadores, mención especial fue la revisión descriptiva de sus características y ámbitos aplicativos desde una dimensión más amplia considerando el contexto internacional.

Con este criterio descriptivo tuvimos la oportunidad de revisar las tendencias internacionales de evaluación por resultados, documentadas por organismos internacionales como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y las distintas Iniciativas Internacionales para el desarrollo económico y social. Destaca la revisión desde la experiencia internacional de un modelo propuesto de Seguimiento y Evaluación basado en resultados.

Con base en las experiencias recabadas en América Latina, como la del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), las prácticas nos muestran que en algunos países de la región, se ha intentado incorporar herramientas como la transparencia y rendición de cuentas como estrategias poderosas contra comportamientos indeseables en la administración pública.

El Estado se ha reivindicado con la función creciente de proveedor de bienes y servicios que atiende las necesidades de los ciudadanos, no es del todo extraño que la demanda de responsabilización haya tenido un interés especial en su aparato gubernamental, es una tendencia que no va de acuerdo con la tradición histórica de la administración pública cerrada y autoritaria en América Latina, y claro está, en nuestro propio país y entidad federativa.

No todas las reformas han seguido el paradigma económico de reducir a corto plazo los déficit fiscales y la deuda crónica de sus Estados, como lo hemos visto, el interés en algunos casos se orienta a intentar generar servicios públicos de calidad, además aumentar gradualmente la responsabilización de los resultados de la gestión pública, como un intento en reconstruir el espacio público en crisis, pero de igual manera de iniciar con procesos de democratización de las instituciones políticas y administrativas en la región.

Las dos tendencias dominantes de sistemas de evaluación institucional identificadas y analizadas por investigadores y estudiosos de la administración pública en la región, aludidas en este capítulo, son la del “Plan estratégico y la del Presupuesto”. Estas dos tendencias identificadas tienen objetivos distintos, pero esencialmente comparten el firme propósito de iniciar con esquemas que propicien sistemas de evaluación del desempeño institucional, basados en los resultados de la gestión pública. La implementación de reformas orientadas a mejorar la responsabilización por el rendimiento obliga a reconsiderar el funcionamiento de los mecanismos tradicionales por esquemas de probidad y equidad ante los ciudadanos.

El paradigma clásico en que se ha desarrollado el proceso de Administración Pública tradicional, aún se refleja y prevalece en los tres órdenes de gobierno en nuestro país, la evaluación era considerada como una función mecánica y técnica del control tradicional, sin ninguna proyección al exterior de la organización pública. Ante esta circunstancia endémica, es pertinente una reforma organizacional y cultural acerca de la evaluación por resultados, que incorpore las dos tendencias prevalecientes en la región o que profundice en alguna de ellas, para modelar sistemas con características técnicas de acuerdo con los rasgos propios de nuestra administración pública.

La consideración de las experiencias de los países industrializados miembros de la OCDE, es una oportunidad para referenciar las ventajas de los sistemas de evaluación, tanto de seguimiento operativo como de los resultados e impactos, de los casi veinte años de experiencia que son lecciones fundamentales que debemos aprovechar en análisis comparados para observar los casos de éxito que podamos replicar a través de un método apropiado a la administración pública de nuestro país.

La modernización de la administración pública en México, es un gran reto que debemos afrontar, los cambios globales ocurren en convergencia con las presiones internas que obligan

hacer más responsables a los gobiernos y a las organizaciones públicas frente a las partes y actores involucrados en la gestión y en las políticas públicas.

Por tal motivo, las iniciativas internacionales emergen como un factor para persuadir a los gobiernos de la región, particularmente de nuestro país a adoptar sistemas de gestión pública orientadas a impulsar reformas administrativas que propicien la evaluación de resultados e impactos de las políticas públicas, programas y proyectos, así como de la gestión institucional y con ello, que se evalúe de cara a la sociedad el quehacer gubernamental.

Es importante empezar a profundizar en los distintos instrumentos como los sistemas de SyE basados en resultados, o como la Matriz de Efectividad Sostenible, son algunas herramientas útiles de gestión pública, que nuestro gobierno federal y estatal pueden implementar con la voluntad política suficiente y el balance equilibrado de las fuerzas políticas a largo plazo, si se proyectará esta visión: conducir a un mejor desempeño institucional, se provocaría cambios políticos, culturales y organizacionales significativos.

## **CAPÍTULO 5. LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL EN MÉXICO: BASES PARA SU DESARROLLO Y PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN DESDE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

El presente capítulo tiene el propósito de identificar los elementos básicos del gasto público como un instrumento clave de la política económica del Estado, concibiendo a esta política como un mecanismo fundamental para impulsar el desarrollo económico y social en nuestro país. La relación del gasto público y el proceso general de esta investigación se vincula con el estudio sistemático de la reforma más importante derivada de la NGP: la reforma a los sistemas presupuestarios donde el gasto público emerge como una variable fundamental para propiciar la transformación económica y social del país. Ante estos procesos de modernización de la administración pública federal con implicaciones en las entidades federativas, la evaluación institucional lograría un papel relevante en la eficacia de las acciones gubernamentales a través de los procesos de mejoramiento presupuestal - programático y de la rendición de cuentas ante la sociedad.

Se asume como una reflexión necesaria en nuestro entorno, partir de la concepción de un Estado Facilitador e impulsor del desarrollo social, económico y político. Revisar los orígenes desde el contexto norteamericano de la teoría-práctica presupuestal, así como las características que prevalecen en el análisis presupuestal será una buena oportunidad para observar que estos mecanismos no son nuevos para la cultura angloamericana.

Un punto de partida interesante para la reflexión, será describir algunos aspectos del paquete económico del 2012 autorizado en nuestro país, con único propósito de advertir la dimensión proyectada de la estructura económica y financiera que se instrumentará por medio del presupuesto de egresos de la federación (considerando los ingresos fiscales) en los próximos meses en los tres órdenes de gobierno a través de las diferentes asignaciones y reglas normativas aprobadas por el H. Congreso de la Unión.

Será importante posteriormente detenernos a revisar los antecedentes de la planeación en nuestro país y del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el tema de Reforma Presupuestaria y las estrategias que impulsan las reformas administrativas en curso, como la contabilidad gubernamental y el presupuesto basado en resultados, será un recorrido muy útil para revisar el nivel necesario para la operación y articulación de la transformación actual de la

administración pública federal y los puntos de convergencia normativa y funcional con las entidades federativas.

Así mismo, se examinarán los orígenes, características y componentes del Sistema de Evaluación del Desempeño de la administración pública federal, así como algunas prácticas institucionales de evaluación gubernamental del gobierno federal anterior y de la gestión actual, desde el ámbito de la administración pública federal.

Estos temas son importantes para alcanzar el objetivo de estudio planteado en esta investigación, representan los principales referentes instrumentales de su perspectiva teórica. Constituyen, además, los elementos neurálgicos institucionales en la actual estrategia de reforma administrativa, que comprende entre otros aspectos el proceso de decisión gubernamental compuesto por etapas como la planeación, programación y presupuestación del gasto público federal y los elementos inherentes en su clasificación e información. Asimismo, determinan las bases normativas de operación y sistematización para la implementación de los componentes del sistema de evaluación del desempeño institucional de la APF, con implicaciones a partir de las reformas presupuestales y de la armonización de la contabilidad gubernamental con las entidades federativas

El criterio para desarrollar este capítulo será fundamentalmente el temático, considerando un orden lógico-deductivo en su estructura de desarrollo, abordando gradual y descriptivamente cada elemento importante que contribuye con la articulación del sistema presupuestal mexicano, con las estrategias de transformación de la administrativa pública federal, así como su interacción con las entidades federativas.

El enfoque y contenido de este quinto capítulo, representa los antecedentes, el contexto, las etapas y componentes inherentes a la reforma presupuestal y al Sistema de Evaluación del Desempeño de la APF. Con este apartado se concluye el desarrollo temático que se desprende del objetivo general de investigación relacionado con el SED desde el ámbito de la Administración Pública Federal. A continuación daremos inicio al desarrollo del presente capítulo:

## El Gobierno como un Ente Facilitador

Los Estados son organizaciones que depositan en los gobiernos la tarea de alentar y promover el progreso y bienestar social así como la calidad de vida en la sociedad. Los gobiernos son un conjunto de sistemas de dirección que propician el desarrollo, tienen como objetivo traducir en la realidad los compromisos axiológicos del Estado. Sus capacidades para realizar esta encomienda son la clave para situar y darnos cuenta de su consistencia en la realización o de su insuficiencia o limitaciones en las definiciones de los grandes quehaceres sociales, económicos y políticos en nuestro país. Esta labor como lo hemos dejado en claro en este trabajo, no es unilateral, es decir, toma en cuenta la opinión y la participación activa de grupos ciudadanos.

En esta apreciación, el gobierno debe ser eficaz, debe de crear las condiciones apropiadas en beneficio de las actividades y acciones tanto de los sectores privado como público y social. No tiene la función protagónica ni el carácter estatizante de participar en toda actividad del mercado o de índole privado como hace algunas décadas. El gobierno se comporta como una institución facilitadora, coadyuva en las actividades y tareas primordiales para la vida social y económica del sector que lo amerite, o bien en una dimensión de conjunto.

El gobierno facilitador es el resultado del Estado visionario, es un gobierno que se despliega y que actúa en razón de las siguientes formas:

- A.- De los recursos disponibles;
- B.- De la integración de la agenda institucional;
- C.- Del respeto por la agenda constitucional y
- D.- El grado de dinamismo de los grupos de interés<sup>276</sup>.

El gobierno facilitador tiene la capacidad para emprender proyectos, es de naturaleza promotora y emprendedora, tiene la capacidad para articular recursos, para coordinar organizaciones públicas y sociales para la realización de compromisos concretos, el gobierno facilitador diseña e implementa políticas públicas institucionalizadas vinculadas con la

---

<sup>276</sup> V. Uvalle Berrones, Ricardo. "El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*. Toluca, México. Abril de 1998, pp. 6-12.

sociedad y deberá evaluarlas. En esta dinámica emerge la nueva gestión pública como puente entre el gobierno facilitador, los grupos ciudadanos y el sector privado.

La nueva gestión pública se proyecta como un medio estratégico que articula capacidades, recursos, valores, negociaciones y resultados con el propósito de orientar un cambio positivo de las condiciones de la vida pública. En esta dimensión, la articulación de recursos en el marco normativo y legal del gasto público, implica que se vinculen elementos de medición, análisis empírico, valoración de la información y rendición de cuentas, atribuyéndole a la gestión pública una naturaleza aplicada, de hechos identificados y categorizados que dan cuenta (de las acciones públicas institucionalizadas) a los actores involucrados del sistema político de nuestro país y a la opinión pública internacional.

### **Gasto Público: Variable Fundamental para el Desarrollo del País**

Antes de continuar con la revisión descriptiva del presupuesto de egresos de la federación y los antecedentes de los aspectos de reforma presupuestal y de la evaluación institucional en México, es oportuno en esta sección, abordar un aspecto temático fundamental que contribuye y complementa al objeto de estudio de esta investigación. Un instrumento fundamental de la política económica en un Estado que observa estratégicamente hacia el futuro es el gasto público, entre otros medios que existen, para influir en el bienestar económico y social de la población.

En los gobiernos de los distintos países, el gasto público se orienta a compensar desigualdades, además es un factor de desarrollo económico y un claro instrumento para que los gobiernos de la región y particularmente el de México cumplan con los objetivos y tareas fundamentales del Estado.

El Estado influye en la economía a través de cuatro formas diferentes:

- El gasto.
- Los impuestos.
- La regulación.

- La gestión de las empresas públicas<sup>277</sup>.

Las decisiones del Estado sobre el gasto, impuestos, regulación o el establecimiento y el mantenimiento de empresas públicas, proporcionan los elementos que facilitan las respuestas a las siguientes preguntas: *¿qué* bienes y servicios deben ser producidos?, *¿cómo?* Y *¿para quién?*

De manera práctica podemos abordar estas diferentes formas que tiene el Estado para influir en la economía. Por ejemplo en el caso del gasto, cuando el Estado paga a los jubilados las pensiones de la seguridad social, influye sobre *quienes* reciben la producción nacional; el beneficio de una pensión puede comprar más bienes y servicios. En el caso de que el Estado construya carreteras influye sobre lo *que* se produce. En la medida de que el Estado gasta dinero en investigación agroindustrial o en el campo de la biotecnología de los alimentos, influye sobre la forma *como* se producirán los alimentos.

En el caso de los impuestos, cuando el Estado recauda los impuestos, influye sobre *quienes* reciben la producción nacional. Cuando procedemos a pagar los impuestos, el resultado en nuestros flujos financieros, es una reducción de disponibilidad de dinero para hacer frente a las compras de bienes y servicios. Los impuestos influyen sobre lo *que* se produce, por ejemplo las tasas de impuestos en la gasolina varían en los distintos países, en Europa el impuesto es más caro, como resultado los vehículos son más compactos, en Norteamérica son más grandes, aunque esta tendencia se ha ido modificando a través de los últimos años, por la recesión económica y el incremento en la tasa de desempleo.

Además el sistema impositivo influye en la forma en *cómo* se producen los bienes, implementando incentivos fiscales en la utilización de equipo especializado con bajos componentes residuales de contaminación ambiental, se puede motivar y alentar a los empresarios en estas prácticas y observar impactos más amigables sobre el ambiente y el entorno, así como en la utilización de tecnología innovadora en la producción de bienes.

La regulaciones estatales, influyen sobre *qué, cómo y para quién* se producen bienes y servicios. Las prohibiciones y restricciones en sustancias químicas específicas en productos

---

<sup>277</sup> V. Wonnacott, Paul y Wonnacott, Ronald. *Economía*. Cuarta edición. McGraw-Hill. España, 1992, p. 77.

domésticos o prohibiciones de pesticidas, el uso obligatorio de cinturones de seguridad en vehículos, afecta lo *que* se produce. Las regulaciones en las limitaciones de sus emisiones de gases en la industria metalúrgica influyen sobre *cómo* se deben producir los bienes. Las regulaciones en las tarifas de servicios o bienes, influyen sobre quienes reciben el producto nacional, como por ejemplo el uso del espectro de comunicación telefónica y satelital<sup>278</sup>.

Las grandes empresas mexicanas como petróleos mexicanos (PEMEX), representan una fuente importante de ingreso para las finanzas públicas, el impulso a esquemas de calidad en sus procesos y productos, así como en la autonomía de su gestión serán determinantes para el equilibrio económico y financiero del Estado, en la medida en que se vaya reduciendo la dependencia fiscal del Estado mexicano, este ingreso petrolero podrá influir apropiadamente en el sistema económico del país. Pemex es tan solo una muestra de las grandes empresas públicas propiedad del Estado en la región de América Latina, a continuación se aprecia puntualmente en el **cuadro 10**, el porcentaje de participación de los ingresos fiscales, donde se observa el comportamiento en tres años de los ingresos petroleros, que si bien dependen en buena medida de las fluctuaciones internacionales en los precios, podemos estimar tanto en este cuadro como en la siguiente **gráfica 1**, (donde se toma como referente el año 2004), una disminución sensible en la dependencia fiscal del Gobierno Federal al rubro de los ingresos petroleros.

---

<sup>278</sup> Ibid., p. 78.

## Cuadro 10. Ingresos Fiscales del Gobierno Federal

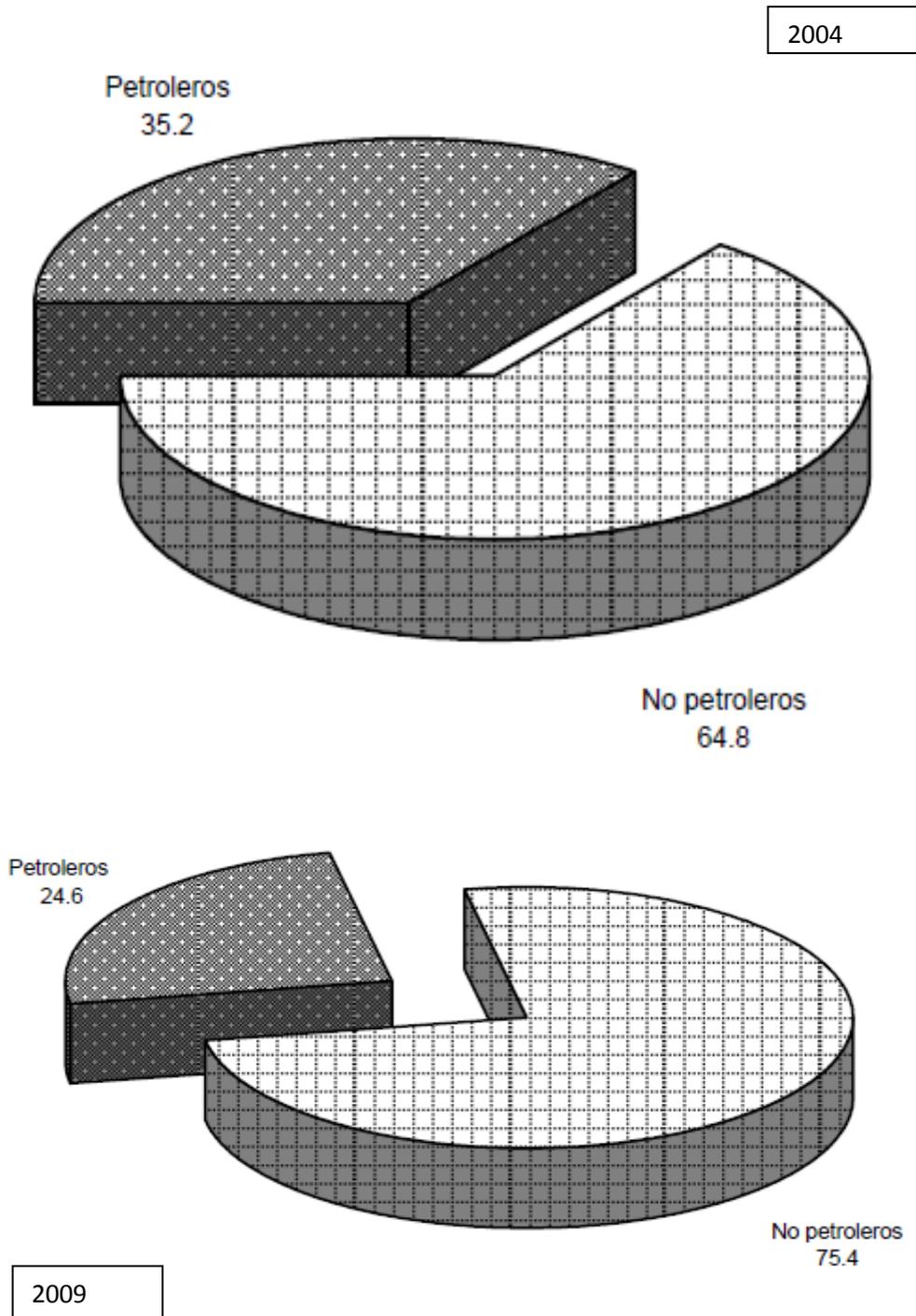
### Ingresos Fiscales por Tipo de Ingreso: 2007 a 2009

Tipo de ingresos	2007	Participación %	2008	Participación %	2009	Participación %
<b>Total</b>	<b>1 711 220.6</b>	<b>100.0</b>	<b>2 049 936.3</b>	<b>100.0</b>	<b>2 000 448.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Petroleros</b>	<b>505 858.3</b>	<b>29.6</b>	<b>692 095.5</b>	<b>33.8</b>	<b>492 210.7</b>	<b>24.6</b>
Derechos y aprovechamientos <sup>a</sup>	554 182.3	32.4	909 704.6	44.4	489 007.6	24.4
IEPS-gasolinas y diesel	-48 324.0	-2.8	-217 609.1	-10.6	3 203.1	0.2
<b>No petroleros</b>	<b>1 205 362.3</b>	<b>70.4</b>	<b>1 357 840.8</b>	<b>66.2</b>	<b>1 508 237.3</b>	<b>75.4</b>
<b>Ingresos tributarios</b>	<b>1 047 255.7</b>	<b>61.2</b>	<b>1 207 720.6</b>	<b>58.9</b>	<b>1 125 428.8</b>	<b>56.3</b>
Renta <sup>b</sup>	527 183.6	30.8	608 808.3	29.7	578 908.4	28.9
Valor agregado	409 012.5	23.9	457 248.3	22.4	407 795.1	20.4
Producción y servicios	41 532.2	2.5	49 283.9	2.4	47 364.3	2.4
Importación	32 188.0	1.9	35 783.1	1.7	30 196.4	1.5
Accesorios	12 403.4	0.7	13 744.1	0.7	21 709.9	1.1
Exportación	2.6	NS	1.1	NS	0.7	NS
Automóviles nuevos	5 476.2	0.3	5 071.2	0.2	4 062.5	0.2
Tenencia o uso de vehículos	19 235.0	1.1	20 022.7	1.0	19 496.6	1.0
Sustitutivo del crédito al salario	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Bienes y servicios suntuarios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Impuesto a los depósitos en efectivo <sup>c</sup>	0.0	0.0	17 700.3	0.8	15 887.7	0.8
Otros	222.2	NS	57.6	NS	7.2	NS

- a. Incluye el impuesto a los rendimientos petroleros.
- b. Incluye el impuesto de 2% al activo de las empresas.
- c. No descuenta los acreditados que realizaron los contribuyentes a quienes las instituciones financieras les retuvieron este impuesto. Dicho acreditamiento están descontados, en especial, del ISR.

Fuente: SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

**Gráfica 1. Estructura de los Ingresos Fiscales Totales del Gobierno Federal por Tipo de Ingreso: 2004 y 2009**



Fuente: SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

El gobierno en México, como en muchos países, pretende generar bienestar o el mayor bienestar accesible a los ciudadanos. Las variables presentes de restricción son entre otras: las

limitaciones de recursos, de tecnología, de acceso a la educación y salud y, la falta de madurez y consolidación de los mercados.

El debate está abierto desde hace varios años en nuestro sistema social y político, en relación a la forma más apropiada y conveniente para lograr esta vital aspiración para nuestro país. Desde la perspectiva institucional los mercados se desarrollan, en el caso de que el gobierno genere las condiciones apropiadas. Bajo esta óptica, el mercado y el gobierno son indispensables para una pertinente y apropiada dirección económica, social y política.

El punto de consonancia en esa disertación refiere, a que es el mercado el que conduce a la provisión y asignación más eficiente de recursos de un país en términos de crecimiento, equidad y estabilidad, esta variable dependiente se proyecta cuando las condiciones y escenarios se dan en franca competencia. Cuando este supuesto no está presente, el sistema de mercado propicia asignaciones socialmente indeseables.

Por otro lado cuando se cumple el supuesto, el gobierno interviene, promoviendo y operando uno de los instrumentos de la política económica: el gasto público.

A pesar de lo anterior como lo señala Chávez Presa<sup>279</sup>, la utilización y ejercicio de recursos públicos puede generar situaciones contraproducentes, si la forma de financiar el presupuesto no es la más apropiada, en virtud de que la estructura impositiva puede desalentar las actividades productivas o bien, porque se incurre de manera frecuente en déficit presupuestales que no podrá ser compensados o cubiertos sin perjudicar o alterar áreas estratégicas o prioritarias en el sector social.

Es la sociedad finalmente en el sistema social donde a través de los procesos democráticos, juzga y valora por hechos reales o percepción, qué tanto está fallando el mercado, y en función de esto dimensiona el tamaño del nivel de gasto para subsanar o corregir los desequilibrios y efectos directos, orientando y determinando a través de pautas políticas y sociales, el rumbo más apropiado y justo para financiar el gasto.

---

<sup>279</sup> V. Chávez Presa, Jorge A. *Para recobrar la confianza en el Gobierno: hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. Fondo de Cultura Económica. México, 2000, pp. 75-76.

En nuestro país existen grandes retos para la política de gasto en apartados relacionados con bienes públicos básicos como la educación, seguridad social, infraestructura general de comunicaciones, políticas para reducir la pobreza extrema urbana y rural y, el saneamiento financiero. Es por ello que el instrumento para programar el gasto deberá situarse en el escenario presente, pero de manera sensible observar el escenario futuro de las finanzas públicas y el entorno que lo afecta, para que el proceso de toma de decisiones actual, influya en mitigar y reducir la insuficiencia de recursos en el futuro, en especial que de certeza a la consecución de los resultados esperados.

Los cambios políticos, sociales y económicos que se han vivido en nuestro país, han puesto de manifiesto una gradual reflexión y exigencia en la transparencia y rendición de cuentas al ejecutivo federal y a los otros poderes públicos. El pluralismo político a partir de la segunda parte del sexenio del presidente Zedillo ha dejado patente una nueva actitud de parte de los actores políticos a la revisión de las finanzas públicas, pero además a la reflexión y debate para asegurar la asignación de recursos económicos al gobierno.

Otro fenómeno presente es la crisis de confianza en las instituciones públicas del Estado, en los políticos y en los administradores públicos. La percepción social está fundamentada por una falta de atención en los asuntos públicos críticos para la sociedad y el desdén por interés social en temas que las comunidades insisten en posicionar en la agenda institucional, asimismo la falta de transparencia en el ejercicio de los recursos públicos y particularmente la insuficiencia o falta total de resultados en programas públicos, significa que el grado de desconfianza e incertidumbre social aumente.

De acuerdo a la OCDE los factores que han motivado a las reformas de las administraciones públicas en los países miembros son: a).- Las crisis fiscales que han disminuido la cantidad de recursos disponibles para el sector público, y b).- la exigencia de lograr una mayor cantidad de resultados y logros de forma más eficiente. La visión se reduce al tema del desempeño gubernamental, de tal forma que la estructura donde están plasmadas las normas, reglas e instituciones se replantean a través de un proceso de reforma en la gestión pública.

Las crisis económicas en la región han demostrado que los capítulos que no debemos recorrer más en las reformas emergentes, es el privilegio en el equilibrio macroeconómico de las finanzas como fin único, esta situación nos ha llevado en América Latina a serios desequilibrios en el crecimiento económico y la baja productividad gubernamental se ha hecho patente.

En materia del gasto público es indispensable avanzar hacia una reforma que consolide la rendición de cuentas, los recortes al gasto público como fin indicado no han podido resolver los orígenes de su crecimiento; las prioridades económicas imprimen un efecto negativo en el crecimiento económico por ser objeto de ajustes y reconsideraciones la inversión pública y la infraestructura social. Los ajustes presupuestarios inhiben la provisión de bienes públicos y la prestación de servicios, impactando negativamente en la percepción de la ciudadanía y genera externalidades negativas como el crecimiento de la economía informal y la evasión fiscal.

La reflexión que hacemos en este apartado constituye un eje fundamental en la presente investigación. El frecuente replanteamiento del objetivo tradicional del presupuesto público, será una constante en este capítulo de estudio, es decir, se argumenta la redirección en su control y en la naturaleza de la evaluación de su desempeño. Deberemos de matizar el control tradicional a nivel gasto como meta última, por el de maximizar los resultados de acuerdo con la disponibilidad de los ingresos, más aún, establecer toda una lógica para apreciar analíticamente los resultados para que en función de ello, se asignen los recursos públicos a través de los diferentes conceptos del gasto.

Ante esta lógica **el presupuesto emerge como un instrumento fundamental**, para la distribución y asignación del gasto público, en la administración pública federal y en las entidades federativas. Además es el medio y el dispositivo de negociación por parte de los actores del sistema político y social, y por parte de la misma estructura de gobierno. Los antecedentes y el esquema operativo para su planeación, conformación, instrumentación y ejercicio será un tema de amplia reflexión y estudio, de la cual se contribuirá en esta investigación, desde su evolución y articulación actual hasta la perspectiva de su reforma en México.

## **La Teoría y la Práctica Presupuestal desde el Contexto Norteamericano**

La presupuestación se ha concebido como un proceso para relacionar sistemáticamente el gasto de fondos con el alcance de los objetivos planeados.

En esta lógica existe una dimensión que atañe al *PPB* (Planear, programar y presupuestar por sus siglas en inglés), se proyectaba una nueva dimensión para diferenciar los beneficios que

aumentarían a partir de una evaluación explícita y dura de objetivos y de opciones; de los méritos de las previsiones y planes presupuestarios para varios años.

En cada sistema de presupuestos se incluye el PPB, si nos remontamos a la reforma presupuestaria de hace sesenta años en los Estados Unidos de Norteamérica, se observó la necesidad de planear los objetivos y las actividades del gobierno y generar datos confiables de lo que se había ejercido con fondos públicos. En 1907 la Oficina de Investigación Municipal de Nueva York publicó un formato de “memorándum de programa”, que se integraba con 125 páginas de cuentas y datos funcionales para el Departamento de Salud de la ciudad de Nueva York<sup>280</sup>.

A pesar de este enfoque, esta dimensión no se acató del todo en los sistemas presupuestales en los tres órdenes de gobierno Norteamericano, el proceso de mejora fue gradual. Se ha determinado que la planificación no es la única función implícita y prioritaria de un sistema presupuestario. La administración de las actividades que se desarrollan en torno del presupuesto y el control de gastos son dos funciones a las cuales se les dio mucha atención hasta hace poco tiempo y se orientó todo un campo de actividades profesionales.

Durante los años sesentas del siglo pasado el enfoque de sistemas influyó de manera determinante a la presupuestación, configurándose a través de los sistemas de presupuesto de programación planeada: *Planning programming budgeting systems*, (PPBS). En esos mismos años el proceso incremental recibió críticas por sus fuertes influencias políticas.

En los años siguientes, en el contexto Norteamericano, se impulsaron sistemas innovadores, se propició una profunda reforma presupuestal, partiendo de la crítica a la racionalización humana presente en el enfoque de análisis incremental y eficiencia relativa, lo anterior dio paso a los modelos basados en sistemas abiertos, en presupuesto con tope fijo, medición del trabajo y costos por unidad, análisis de aumentos y reducciones, listas de prioridades, control partida por partida y presupuestos alternativos<sup>281</sup>.

---

<sup>280</sup> V. New York Bureau of Municipal Research. *Making a Municipal Budget*. Nueva York, 1907, pp. 9-10.

<sup>281</sup> Para mayor amplitud y profundidad en el tema, es fundamental el texto de Verne B. Lewis. *Hacia una Teoría de la Presupuestación*, en el ensayo analiza tres proposiciones: Aplicación del análisis presupuestal comparando los méritos relativos de diversos usos de los fondos, el análisis incremental y la eficacia relativa. V. Lewis, Verne B, Lewis. “Hacia una teoría de la presupuestación”, en *Clásicos de la Administración Pública*, op. cit., referencia 18, p. 363.

En secciones posteriores habremos de considerar más aspectos relacionados con los antecedentes y características de la teoría y práctica presupuestal, con base en sus funciones, influencias disciplinares, tipologías y definiciones de técnicas presupuestales.

Es importante poner en claro que se abordará la materia desde la perspectiva de desarrollo temático ya que sin perjuicio del orden cronológico, es fundamental para este estudio, destacar e integrar algunos temas importantes que coinciden y están presentes en la reforma presupuestal y el sistemas de evaluación del desempeño, que no dependen necesariamente de una inmersión cronológica firme y que en todo caso, si fuese así, los tendríamos que observar de manera particular.

### **Punto de Partida: la estructura vigente del paquete económico**

El 27 de Octubre de 2011 el H. Congreso aprobó la Ley de Ingresos de la Federación, para el ejercicio fiscal 2012 (LIF2012). El 15 de Noviembre de 2011, la Cámara de Diputados aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012 (PEF2012). En el conjunto de disposiciones del paquete económico destacan algunos aspectos:

Los trabajos legislativos con base en la iniciativa del ejecutivo federal proporcionaron debates y acuerdos que fundamentaron el diseño de la estructura presupuestal aprobada para el ejercicio fiscal 2012. Los ajustes que se llevaron a cabo durante el proceso parlamentario a los supuestos macroeconómicos para 2012, que subyacen al paquete económico fueron los siguientes: el crecimiento económico se redujo de 3.5% a 3.3%; la estimación del tipo de cambio del peso con respecto al dólar de los EUA se incrementó de \$12.2 a \$12.8 pesos por dólar el promedio anual, se revisó al alza la plataforma de producción de crudo de 2550 a 2560 miles de barriles diarios.

Se reviso al alza el déficit público sin inversión de PEMEX en 30 mil 942 millones de pesos, de 0.2 a 0.4% del PIB. El ligero incremento en el déficit se motiva por una expansión en la actividad menor a la prevista y como consecuencia de una brecha de producto mayor. De esta forma, el incremento moderado en el déficit a decir de la SHCP, concilia dos objetivos: mantener un grado ligeramente mayor de estímulo fiscal, al mismo tiempo se preserva una

trayectoria descendente en el déficit público que permitiría regresar al equilibrio presupuestario y garantizar la sustentabilidad de las finanzas públicas.

La información analizada en el escenario internacional, advierte un deterioro en el entorno externo, además se observa una mayor volatilidad en los mercados financieros internacionales debido fundamentalmente a los problemas fiscales y financieros que se siguen presentando en algunos países industrializados, lo que ha motivado el trazo de la estimación de crecimiento para México de **3.5 a 3.3%** para 2012, como se señala en el **cuadro 11**, además de la variación de otros criterios generales de política económica para el 2012.

**Cuadro 11. Marco Macroeconómico 2012**

	<b>CGPE</b>	<b>Aprobado</b>
<b>PIB</b>		
Nominal (Mmp)	15,164.9	15,130.1
Variación real %	3.5	3.3
Deflactor	3.5	3.5
<b>Inflación</b>	3.0	3.0
<b>Tipo de Cambio Promedio</b>		
Peso por dólar	12.2	12.8
<b>Tasas de Interés promedio</b>		
CETES 28 días (%)	4.6	4.6
<b>Balance Público</b>		
Total (% PIB)	-2.2	-2.4
Sin inversión de Pemex	-0.2	-0.4
<b>Petróleo</b>		
Precio promedio (dpb)	84.9	84.9
Exportación del crudo (mdb)	1,167.0	1,177.0
Producción del crudo (mdb)	2,550.0	2,560.0

Fuente: SHCP

Para el año 2012, se aprobaron ingresos presupuestarios por 3 Billones 310 mil 49 millones de pesos y financiamiento por 396 mil 873 millones de pesos, por lo que los recursos totales del sector público ascienden a 3 Billones 706 mil 922 millones de pesos, cifra superior de acuerdo con la SHCP, en 147 mil 698 millones de pesos de 2012 con relación a lo aprobado para 2011 (4.1% en términos reales).

Con respecto a lo aprobado para 2011, los ingresos se incrementarán en 4.7% real y alcanzarán 21.9% del PIB, nivel superior en 0.3 puntos porcentuales a lo aprobado para 2011. A su interior, destacan los aumentos de 12.7 y 12.0 real en los ingresos petroleros y de organismos y empresas distintos de Pemex respectivamente. Al excluir la tenencia de la base de

comparación, los ingresos tributarios se incrementan 3.8% con respecto a lo estimado para 2011.

A continuación se plasman en el siguiente cuadro, las cifras relacionadas con los ingresos presupuestarios 2011-2012.

**Cuadro 12. Ingresos Presupuestarios 2011-2012**

Ingresos presupuestarios, 2011-2012 (Millones de pesos de 2012)									
	2011		2012		Diferencias			Crecimiento real	
	LIF	Estimado	Iniciativa	Aprobado	2012 vs 2011		2012	(4/1)	(4/2)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(4-1)	(4-2)	(4-3)		
Total	3,162,249.3	3,183,285.7	3,281,976.2	3,310,049.3	147,800.0	126,763.6	28,073.1	4.7	4.0
Total sin tenencia	3,144,465.1	3,167,688.5	3,280,905.9	3,308,979.0	164,513.9	141,290.5	28,073.1	5.2	4.5
Petroleros	1,040,328.3	1,085,213.6	1,147,831.3	1,172,269.4	131,941.1	87,055.8	24,438.1	12.7	8.0
No petroleros	2,121,921.0	2,098,072.1	2,134,144.9	2,137,779.9	15,858.9	39,707.8	3,635.0	0.7	1.9
Tributarios	1,524,012.0	1,451,460.7	1,488,328.7	1,491,963.7	-32,048.3	40,503.0	3,635.0	-2.1	2.8
Tributarios sin tenencia	1,506,227.8	1,435,863.6	1,487,258.4	1,490,893.4	-15,334.4	55,029.8	3,635.0	-1.0	3.8
No tributarios	91,227.9	100,651.8	78,258.4	78,258.4	-12,969.5	-22,393.4	0.0	-14.2	-22.2
Entidades control directo	506,681.1	545,959.6	567,557.8	567,557.8	60,876.7	21,598.2	0.0	12.0	4.0

Fuente: SHCP

El gasto público devengado aprobado en el PEF2012, como lo observamos en los párrafos anteriores, es de 3 Billones 706 mil 922 millones de pesos, monto superior en 147 mil 698 millones de pesos 2012 (4.1% real) al autorizado por la cámara de diputados para 2011. Sin considerar la inversión de Pemex, el gasto público devengado asciende a 3 Billones 405 mil 667 millones de pesos. Monto superior en 142 mil millones de pesos (4.4%) a lo aprobado para 2011. De acuerdo con la SHCP, ambos agregados son mayores en 59 mil millones de pesos al proyecto del ejecutivo federal.

**El gasto programable** aprobado para 2012 se incrementa en 154 mil millones 791 millones de pesos de 2012 con respecto con lo que se aprobó para el 2011 (5.7% en términos reales). Sin considerar el gasto de inversión de Pemex, el gasto programable es superior en 149 mil 894 millones de pesos de 2012 (6.2% en términos reales) y es equivalente a 17.0% del PIB en 2012, nivel superior en 0.5 puntos porcentuales a lo aprobado para 2011.

En el presupuesto de egresos de la federación para 2012 se aprobó una asignación de 1 Billón 655 mil 160 millones de pesos para las funciones de desarrollo social, 924 mil 323 millones de pesos para las funciones de desarrollo económico y 193 mil 886 millones de pesos para las funciones de gobierno. Estos niveles son superiores en 6.4, 1.7 y 12.4% en términos reales con respecto a lo aprobado en 2011.

La inversión impulsada por el sector público, definida como la suma de la inversión física presupuestaria y la que se realiza mediante erogaciones fuera de presupuesto, neta de amortizaciones de Pídiregas, se ubicará en 675.1 mil millones de pesos lo cual implica que la inversión impulsada durante el periodo 2007-2012 será mayor en 47.7% en términos reales a la observada en promedio durante el periodo 2001-2006.

Las participaciones ascienden a 504 mil 868 millones de pesos y, sin considerar la tenencia, se incrementan 2.4% en términos reales con respecto a lo aprobado en 2011.

Con respecto al proyecto del ejecutivo federal, el presupuesto aprobado para 2012 implicó ampliaciones de gasto por 94 mil 704 millones de pesos que se financiarán con los mayores recursos de ley por 59 mil 15 millones de pesos y reducciones de gasto por 35 mil 694 millones de pesos. De estas reducciones 11 mil 614 millones de pesos corresponden a gasto no programable y 24 mil 80 millones de pesos a gasto programable.

De las ampliaciones al ramo 23, 7 mil 344 millones de pesos se destinaron a los fondos metropolitanos, 4 mil 500 al fondo regional, 4 mil millones de pesos para la constitución de un bono de potenciación para infraestructura, 2 mil 825 millones de pesos a proyectos de desarrollo regional, 2 mil 980 millones de pesos para un fondo de pavimentación, espacios deportivos, alumbrado público y rehabilitación de infraestructura educativa para municipios y demarcaciones territoriales, entre otros. Las participaciones y aportaciones federales relacionados con la recaudación federal participable se incrementan en 1 mil 667 millones de pesos.

Para el 2012, el gasto aprobado para los ramos autónomos se incrementan en 13.1% en términos reales con respecto a lo aprobado para el 2011. Al interior de la estructura de éstos destaca el aumento en los recursos para el IFE, los cuales son mayores en 37.6% a lo aprobado para 2011 debido al proceso de elecciones federales de 2012.

Con relación al presupuesto de 2011, el gasto aprobado de los ramos administrativos se incrementa 4.7% real al interior destacan los incrementos para las Secretarías de Gobernación, Procuraduría General de la República, Seguridad Pública y Defensa Nacional, los cuales tendrán crecimientos reales de 39.7, 20.0, 10.3, y 7.4% respectivamente; así como para el Conacyt, la Secretaría de Hacienda y Crédito público; para apoyo a la Vivienda; y las Secretarías de Economía, Secretaría de Educación Pública y Salud, cuyas asignaciones aumentan 19.9, 14.3, 9.0, 5.4, y 4.1% en ese orden.

Para los ramos generales el presupuesto autorizado para 2012 muestra un crecimiento real de 6.3% respecto a lo aprobado para 2011, en tanto que para las entidades paraestatales bajo control presupuestario directo, el incremento es de 7.5% el cual se asigna, en mayor medida al pago de pensiones del IMSS y del ISSSTE.

De acuerdo con la SHCP, el paquete aprobado permitirá mantener un nivel moderado y estable en la proporción de deuda pública a PIB, siendo congruente con los principios para asegurar la sostenibilidad fiscal que marca la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

A continuación se relaciona al gasto programable 2011-2012, en el **cuadro 13**, considerando el análisis del proyecto y lo aprobado en los dos periodos presupuestales, consignando las diferencias absolutas y porcentuales respectivamente:

**Cuadro 13. Gasto Programable 2011-2012**

Gasto programable, 2011-2012 (Miles de millones de pesos de 2012)								
	2011		2012		Diferencias			
	Proyecto (1)	Aprobado (2)	Proyecto (3)	Aprobado (4)	Absolutas		%	
					(3-1)	(4-2)	(3/1)	(4/2)
Total	2,640.6	2,714.3	2,800.2	2,869.6	159.6	155.3	6.0	5.7
Ramos Autónomos	65.6	61.9	74.1	70.1	8.5	8.1	12.9	13.1
Legislativo	10.6	10.6	11.0	11.0	0.4	0.4	3.7	4.0
Judicial	43.0	39.4	45.8	42.8	2.9	3.5	6.6	8.8
Instituto Federal Electoral	10.9	10.9	16.0	15.0	5.1	4.1	46.8	37.6
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1.1	1.1	1.3	1.3	0.1	0.1	12.3	12.3
INEGI	5.0	4.7	4.9	4.9	-0.1	0.2	-1.3	4.7
TFJFA	1.9	1.9	1.9	1.9	0.0	0.0	0.1	0.1
Ramos administrativos	817.9	890.3	883.4	932.0	65.5	41.7	8.0	4.7
Presidencia de la República	1.9	1.8	2.0	2.0	0.1	0.1	5.7	7.4
Gobernación	16.0	16.9	23.5	23.6	7.6	6.7	47.2	39.7
Relaciones Exteriores	6.1	6.0	6.1	6.1	0.0	0.1	0.0	1.5
Hacienda y Crédito Público	36.5	40.4	44.6	46.1	8.1	5.8	22.1	14.3
Defensa Nacional	51.8	51.8	55.6	55.6	3.8	3.8	7.4	7.4
Sagarpa	61.6	76.4	61.6	71.4	0.0	-5.0	0.0	-6.6
Comunicaciones y Transportes	69.4	89.4	70.4	85.5	1.0	-3.9	1.4	-4.4
Economía	16.5	17.1	18.0	18.6	1.5	1.5	9.0	9.0
Educación Pública	226.5	238.8	243.3	251.8	16.8	13.0	7.4	5.4
Salud	100.2	109.0	109.0	113.5	8.8	4.5	8.8	4.1
Marina	18.9	18.9	19.7	19.7	0.8	0.8	4.1	4.1
Trabajo y Previsión Social	3.9	3.8	4.4	4.4	0.5	0.6	14.0	15.2
Reforma Agraria	5.0	5.8	5.0	5.7	0.0	-0.1	0.0	-1.6
Sernamat	44.2	53.0	45.2	54.7	1.0	1.7	2.3	3.2
PGR	12.5	12.4	15.4	14.9	2.9	2.5	23.2	20.0
Energía	3.1	3.2	3.2	3.2	0.1	0.0	3.3	0.0
Desarrollo Social	82.3	83.1	87.1	84.9	4.8	1.8	5.8	2.1
Turismo	4.3	5.0	5.0	5.0	0.7	0.1	15.7	1.0
Función Pública	1.3	1.4	1.5	1.6	0.1	0.2	10.8	17.0
Tribunales Agrarios	0.9	0.9	0.9	1.1	0.0	0.2	5.4	21.1
Seguridad Pública	37.0	36.8	40.5	40.5	3.6	3.8	9.6	10.3
Consejería Jurídica	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	3.3	3.3
CONACYT	17.9	18.2	21.2	21.9	3.4	3.6	18.7	19.9
Ramos Generales	888.2	900.4	932.4	957.1	44.2	56.7	5.0	6.3
Entidades Control Directo	1,155.5	1,146.4	1,233.7	1,232.3	78.2	85.8	6.8	7.5
Pemex	435.0	433.0	442.5	442.5	7.4	9.5	1.7	2.2
CFE	251.8	246.9	253.8	253.8	2.0	6.9	0.8	2.8
IMSS	350.1	350.1	394.5	394.5	44.4	44.4	12.7	12.7
ISSSTE	118.6	116.5	142.9	141.5	24.3	25.0	20.5	21.4
Aportaciones, subsidios y transferencias	293.5	291.4	330.1	328.7	36.6	37.3	12.5	12.8

Fuente: SHCP

El gasto federalizado aprobado para 2012 es mayor en 20 mil 871 millones de pesos al aprobado para 2011 (2.0%), de acuerdo a la SHCP. Al excluir el efecto de la derogación del impuesto a la tenencia de vehículos, estos recursos aumentaron 38 mil 806 millones de pesos, es decir un crecimiento de 3.8% en términos reales. La secretaría señala que las participaciones estimadas para 2012, sin considerar la tenencia, aumentaron 2.4% real.

El gasto federalizado alcanzará 1 Billón 67.3 mil millones de pesos, como se observa en detalle en el **cuadro 14**, sin considerar el pago de la tenencia, las participaciones se incrementan 11 mil 865 millones de pesos (2.4% real) con respecto a lo aprobado en 2011.

**Cuadro 14. Gasto Federalizado 2011-2012**

Gasto federalizado, 2011-2012 (Millones de pesos de 2012)							
	2011 Aprobado (1)	2012		Diferencias			Crecimiento real (3/1)
		Proyecto (2)	Aprobado (3)	2012 vs 2011		2012 (3-2)	
				(2-1)	(3-1)		
Total	1,046,443.0	1,041,778.1	1,067,314.1	-4,664.9	20,871.1	25,536.0	2.0
Total sin tenencia	1,027,438.0	1,040,707.8	1,066,243.8	13,269.8	38,805.8	25,536.0	3.8
Participaciones	510,937.9	503,606.0	504,867.7	-7,332.0	-6,070.2	1,261.7	-1.2
Participaciones sin tenencia	491,932.9	502,535.7	503,797.4	10,602.7	11,864.5	1,261.7	2.4
Aportaciones	512,943.0	524,049.7	524,904.5	11,106.6	11,961.4	854.8	2.3
Otros conceptos	22,562.1	14,122.5	37,542.0	-8,439.6	14,979.9	23,419.5	66.4

Fuente: SHCP

A decir de Pedro Aspe Armella, Fernando Aportela Rodríguez y Arturo Ramírez Verdugo<sup>282</sup>, en un diagnóstico de las finanzas públicas en México publicado en la revista *Este País*, inician su análisis con el gasto público, porque en función de los requerimientos que éste impone y supone, se debe de determinar el tipo de política de ingresos a seguir, además de establecer los instrumentos de recaudación pertinentes. Para lo cual, es esencial el diseño de un sistema de gasto público ponderado, eficiente y eficaz con el objetivo que la carga fiscal no represente un embate a la economía doméstica, tanto de los ciudadanos como del sector productivo.

De acuerdo con estos analistas el gasto corriente del sector público se ha incrementado de manera importante en las últimas décadas, al pasar de 9.5% del PIB hace 20 años a 14.9% en la actualidad. No ha sido posible reservar la totalidad de los recursos excedentes del petróleo a fines diferentes del gasto corriente, a pesar de que en 2007 se crearon fondos de estabilización, los excedentes petroleros en su mayoría han sido aplicados para gasto corriente, a pesar de los grandes requerimientos nacionales y regionales de inversión pública o gasto de capital.

<sup>282</sup> V. Aspe Armella Pedro, Et al. "la agenda pendiente de las finanzas públicas en México", en Revista *Este País: tendencias y opiniones*. No. 244. México, Agosto de 2011.

En este sexenio, el gasto corriente ha significado un incremento notable en el rubro de la seguridad, éste se justifica, pero se explica parcialmente. Gran parte del aumento ha estado orientado al rubro de transferencias y subsidios (incluido el gasto social), igualmente una buena parte de ello lo han absorbido los servicios personales.

Actualmente los programas sociales se evalúan con criterios y metodologías apropiadas y con alto rigor científico, no obstante el avance en este tipo de políticas, no se lleva a cabo una evaluación global del gasto público. La implementación sistemática y metodológica con rigor de los efectos y la calidad de estas erogaciones, será clave para incorporar una política hacendaria integral que promueva el desarrollo económico y social. El presupuesto basado en resultados y el proceso de armonización contable son decisiones adecuadas para lograr el propósito deseado.

Cómo frenar la inercia del **gasto corriente** es uno de los grandes desafíos y preocupaciones en la agenda de reforma de las finanzas públicas, ya que esta dinámica frecuente se transforma en un gasto recurrente, irreductible y cuyos recortes implican altos costos sociales, con el tiempo se caracterizarían como problemas de déficit recurrente y con niveles bajos de inversión, consecuentemente: afectarían las posibilidades de crecimiento económico del país.

## **Componentes del Proceso Presupuestario, sus Funciones y las clasificaciones para su análisis**

Para Robert Anthony, los procesos que identifica son tres a saber: Planificación estratégica, control administrativo y control de operaciones.

### Planeación Estratégica

Es el proceso de decidir los objetivos de la organización, los cambios de estos objetivos, los recursos empleados para alcanzar estos objetivos, y las políticas que gobernarán la adquisición, el uso y la disposición de estos recursos;

### El Control Administrativo

Es el proceso por el cual los administradores se aseguran de la obtención de recursos y su empleo eficiente para el alcance de los objetivos de la organización;

### El control Operacional

Es el proceso de asegurarse de que ciertas tareas específicas se cumplan con eficiencia y efectividad<sup>283</sup>.

Cualquier sistema de Presupuestación contiene estos tres procesos, donde además se pueden disgregar en más aspectos, como las aperturas y dimensiones programáticas, funcionales y presupuestales sujetas a control administrativo, operacional y financiero.

### Funciones del Presupuesto

La institución presupuestaria es altamente compleja, pero de gran importancia para el desarrollo económico y social del país. Representa las grandes decisiones estratégicas y condensa las mayores prioridades de la sociedad. La complejidad se le atañe en virtud de la amplia variedad de funciones que tiene atribuidas.

De acuerdo con Emilio Albi<sup>284</sup>, las funciones más tradicionales del presupuesto son las que se pueden identificar como político-administrativas. Estas funciones se relacionan tres propósitos diferentes: Previsión, planificación y control. El presupuesto debe proporcionar a los agentes económicos, privados y públicos, previsiones de calidad para la toma de decisiones. En la dimensión instrumental de planificación, debe garantizar la consistencia de los gastos y el déficit con las variables macroeconómicas básicas a medio y largo plazo. Además el presupuesto debe ser, un medio transparente de rendición de cuentas y de exigencia de responsabilidad en función del grado de cumplimiento del mandato recibido del poder legislativo.

---

<sup>283</sup>V. Anthony, Robert N., *Planning and Control Systems: A framework for Analysis*. Boston, 1965, pp. 16-18.

<sup>284</sup>V. Albi, Emilio. Et.al. *Gestión Pública: Fundamentos, técnicas y casos*, op. cit. pp. 93-94.

A las funciones político-administrativas se adicionaron a mediados del siglo pasado, las funciones estabilizadoras: El presupuesto es un instrumento clave para contrarrestar las oscilaciones cíclicas de la economía. Con base en las experiencias inflacionarias y del déficit fiscal de la década de los años setentas del siglo pasado en el contexto de América Latina, se ve con reservas los componentes activos de estabilización automática como por ejemplo, los impuestos sobre la renta de las personas o de las sociedades, a pesar de lo anterior, continúan siendo los elementos centrales de cualquier presupuesto.

Un nivel inmoderado de gasto, puede inexorablemente producir ineficiencia en el funcionamiento de la economía, en virtud que ocasiona una presión fiscal demasiado elevada, que origina un escenario que desincentiva el ahorro y el empleo, además contribuye a la desconfianza y afecta a la credibilidad institucional, retrae en efecto de la lucha antiinflacionaria, en buena razón porque la acumulación de los niveles de déficit y deuda pública se acentúan y se presentan en las cuentas nacionales como excesivos e insostenibles.

La disciplina presupuestal es una condición esencial y vital para que la economía pueda insertarse en niveles de crecimiento esperado con bajas tasas de inflación. En esta lógica el presupuesto público es un instrumento que se proyecta como un plan de acción de gran dimensión que refleja una parte fundamental de la economía política. El presupuesto se define para un periodo determinado que generalmente es de un año, se estructuran cuantitativamente las prioridades y los objetivos del gobierno a través de las cantidades destinadas a sus ingresos y sus gastos.

El proceso presupuestal es el núcleo donde convergen las disputas de los actores políticos y de los participantes en la gestión pública, inclusive de grupos de ciudadanos organizados.

Tradicionalmente la presupuestación pública se estudiaba desde tres perspectivas disciplinares diferentes: economía, administración y ciencia política. Cada vertiente aportaba puntos de vista e interrogantes distintos y utilizaba diversos modelos en los procesos de presupuestación. Estas corrientes de alguna forma aportaban un marco reconocido y conceptual acorde a cada disciplina, sin embargo en el terreno práctico había muchas dudas.

En los últimos años los cambios ocurridos en el ambiente de la presupuestación pública han inquietado a los modos de pensamiento tradicionalmente aceptados. La influencia constante de las restricciones y las incertidumbres en la escases de recursos, desde los años ochentas del

siglo pasado, la práctica y estudio presupuestal en todos los niveles y órdenes gubernamentales se ha reconfigurado y las perspectivas de su análisis son objeto de estudio para disciplinas que antes no mostraban interés en ello.

Con ello la presupuestación se ocupa fundamentalmente de asignar recursos y podría considerarse una larga labor cíclica interminable, las disciplinas sociales que podrían intervenir en un futuro inmediato son la antropología de la presupuestación, la psicología de la presupuestación, una historia de la presupuestación y una mística de la presupuestación.

La trilogía dominante sigue siendo la anterior aludida. La economía se interesaba por los presupuestos públicos, en relación con la parte normativa y empírica, orientaba su estudio por el funcionamiento de las economías de mercado. Esta perspectiva de acuerdo a Burkhead<sup>285</sup>, se remite al tiempo de Adam Smith, cuando se pretendía establecer las ordenanzas de la tributación y los gastos gubernamentales, ¿cuáles principios debieran observar los gobiernos al decidir cuáles impuestos debieran emplearse, y cuáles clases de gastos gubernamentales eran legítimos?

Hacia finales del siglo XIX, estos aspectos se orientaron al desarrollo del análisis marginal, se esperaba que el individuo maximizara su utilidad igualando la satisfacción obtenida por cada peso o dólar marginal gastado, la optimización del bienestar sería un parámetro al igualar la satisfacción obtenida de las últimas unidades de gasto entre el sector público y el privado y para los diferentes niveles de gasto. Posteriormente los economistas se concentraron en los “atributos económicos especiales de la actividad pública” a decir de Burkhead<sup>286</sup>, planteando las siguientes preguntas: ¿Cuáles y cuantas clases de actividades debiera emprender el gobierno?, ¿Cuál es la combinación óptima y el nivel de los gastos gubernamentales? A decir de Richard Musgrave<sup>287</sup>, ¿Cuáles criterios debieran aplicarse para juzgar la eficiencia económica de diversas políticas presupuestales?

Los economistas se planteaban cuestiones y preguntas de naturaleza empírica relacionadas con los efectos de las decisiones presupuestarias del gobierno sobre los mercados. Temas acerca de los efectos del ingreso y gasto sobre los objetivos sociales. En este momento

---

<sup>285</sup> V. Burkhead, Jesse. *Government Budgeting*. Nueva York: Wiley, 1956, pp. 39-42.

<sup>286</sup> Ibid. p. 31.

<sup>287</sup> V. Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B., *Public Finance in Theory and Practice*. 2a. ed. McGraw-Hill. Nueva York, 1976, p. 4.

histórico, segunda parte del siglo pasado, la perspectiva económica se inclinaba a la aplicación de la economía del bienestar a la presupuestación pública.

Es en este escenario que la perspectiva politológica aparece en el escenario, el tema era partir de una serie de preguntas claves y ver cómo se relacionaban las elecciones sociales colectivas en comparación con las elecciones de mercado. De acuerdo con el politólogo V.O. Key<sup>288</sup>, elabora interrogantes como: ¿"sobre cuál base habrá de decidirse la asignación de cualquier monto de dinero a la actividad A y no a la actividad B?". En esta dimensión se generó un impulso analítico a los debates prácticos acerca de la forma como debiera organizarse la toma de decisiones financieras públicas que se originaron desde la invención de la presupuestación.

Los principios del siglo XIX, en la materia, fueron descritos por Rene Stourm<sup>289</sup>, en 1917, influyeron al principio del siglo XX en el diseño de los procesos del presupuesto ejecutivo, especialmente el presupuesto de los Estados Unidos en la Ley de Presupuesto y Contabilidad de 1921. Con el propósito de incrementar su eficiencia se ensayaron en diversas perspectivas como los métodos analíticos y gerenciales con el objeto de lograr mayor eficacia en las decisiones públicas. Allen Schick<sup>290</sup>, describió las etapas de la reforma presupuestaria que culminaron con la adopción de la presupuestación por planes y programas (PPB), en el gobierno federal, en su artículo ya clásico "*The Road to PPB*", a partir de entonces, los textos y la bibliografía especializada han utilizado este enfoque normativo, gerencial, concentrándose de forma gradual en la mejora de los procesos rutinarios de la presupuestación y proporcionar cada ciclo presupuestal, aproximaciones con más eficiencia y eficacia en el uso de técnicas de desempeño, medidas de productividad, aplicaciones del costo.-beneficio y análisis de sistemas.

El énfasis en el presupuesto ejecutivo desde la perspectiva gerencial, implicaba subestimar enfoques políticos, en la economía y en la perspectiva gerencial, las consideraciones normativas, el tratamiento sistemático desde la perspectiva política era de carácter residual.

"la economía y la política están siempre separadas y con gran frecuencia se supone, por lo menos en forma implícita, que la economía es una ciencia racional, mientras que las

---

<sup>288</sup> V. Key, V.O. Jr., "The Lack of a Budgetary Theory", *American Political Science Review*. No. 34. 1940, pp. 1137-1140.

<sup>289</sup> V. Stourm, Rene. *The Budget*. Nueva York: Appleton. 1917.

<sup>290</sup> V. Schick, Allen. "The Road To PPB: The Stages of Budget Reform", *Public Administration Review* 26. 1966, pp. 243-258.

influencias políticas son irracionales, imprevisibles y a menudo perversas” Jessi Burkhead (1995).

De acuerdo con Aaron Wildavsky<sup>291</sup>, su aportación en el texto: *The politics of the Budgetary Process*, posicionó en un primer plano la naturaleza política del presupuesto, este autor se interesaba por los presupuestos como “cosas políticas” que se encuentran en “la base del proceso político”, consideraba que su análisis era útil para elaborar políticas, preguntándose ¿cuál era la mejor forma de elaborarse la presupuestación?, la respuesta fue el incrementalismo que influyó en más de una década.

De acuerdo con Naomi Caiden<sup>292</sup>, esta fue una experiencia que se vivió en los Estados Unidos de Norteamérica en buena parte del siglo pasado, ninguna de las tres disciplinas logró realmente sus propósitos en relación a la presupuestación pública. Los economistas no consiguieron describir un criterio práctico que alcanzara distinguir efectivamente las actividades adecuadas para la toma de decisiones gubernamentales. Los especialistas e investigadores de la administración fueron objeto de frecuentes inconsistencias y falta de implementación en la reforma presupuestaria. Así mismo los politólogos no pudieron afrontar realmente la amplia diversidad y complejidad del comportamiento presupuestario. Añade que más aún, los politólogos no pudieron consolidar una ciencia en la que puedan fundamentar y basarse pronósticos confiables.

El estudio de la presupuestación se ha proyectado en una agenda más amplia que se aborda en todos los contextos locales, regionales, nacionales e internacionales, el enfoque comparado y multidisciplinario podría contribuir a enriquecer a la teoría del estudio de la presupuestación pública en los Estados Unidos y en el mundo entero, el aspecto que cobra vital importancia para su estudio teórico y práctico es el relacionado con un proceso efectivo de la toma de decisiones acerca de la asignación de recursos públicos, como impulso al desarrollo social, económico y político.

El análisis de la estructura del gasto público se diseña considerando el formato que incluye clasificaciones presupuestarias que enfocan y reúnen datos de acciones y programas

---

<sup>291</sup> V. Wildavsky, Aaron. *The political of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown. 1964.

<sup>292</sup> V. Caiden, Naomi. “La Presupuestación Pública en los Estados Unidos: Estado de la disciplina”, en Lynn, Naomi y Wildavsky, Aaron (compiladores). *Administración Pública; El Estado Actual de la Disciplina*, op. cit., pp. 309-314.

específicos, estas agrupaciones o clasificaciones de gasto orientan estudios o análisis que varían según los diversos criterios o lineamientos del gasto. De acuerdo con esa diversidad de análisis, existen desde grandes categorías de gasto que se agrupan con criterios económicos, en otros casos se identifican los conceptos de gasto público que son principales que explican su composición y que son necesarios para llevar a cabo los objetivos predeterminados en cada programa gubernamental.

### **Clasificaciones para el Análisis Presupuestal**

En México se han establecido tres tipos de clasificaciones para el análisis presupuestal, que se diferencian por sus objetivos y criterios de distribución: La administrativa, la económica y la funcional, que permiten concebir y deducir las siguientes preguntas: *quién, en qué, y para qué* se gasta el dinero:

**Clasificación Administrativa:** Define al ejecutor o administrador directo de los recursos públicos y los organiza a través de ramos presupuestales. Esta clasificación es ideal para identificar a todos los ejecutores del gasto público y facilita la ubicación de los responsables del gasto, ya que nos muestra cuánto se asigna a las diferentes instituciones, organismos y empresas que forman parte del aparato estatal.

**Clasificación Económica:** Identifica los rubros de gasto donde se ejercen los recursos públicos, es decir, define en que gastan los ejecutores directos. Económicamente los recursos se dividen en gasto de corriente y en gasto de capital, a partir de esta clasificación puede observarse cuanto se gasta en la operación del gobierno a través del pago de salarios y adquisiciones de materiales y suministros para el funcionamiento de todas las dependencias gubernamentales, y qué tanto se transfiere a la sociedad a través de obras públicas y proyectos de inversión.

**Clasificación Funcional:** Define los objetivos por los que se gastan los recursos, es decir integra las funciones, programas, actividades y proyectos en donde se aplica el gasto. Esta clasificación es fundamental, pues establece las funciones principales del gobierno, los impactos que busca generar a través de los diversos programas orientados hacia áreas estratégicas como

desarrollo social, seguridad pública, salud, educación, defensa nacional y las actividades productivas<sup>293</sup>.

A continuación se esquematiza esta clasificación en la figura 8, para analizar la estructura del gasto público de acuerdo con las clasificaciones: administrativa, económica y funcional para una mejor apreciación:

**Figura 8. Criterios de Clasificación del Gasto Público**



Fuente: Elaboración Propia con Base en Guerrero Amparán, Juan P. et. alt. *Manual sobre clasificación funcional del presupuesto*. CIDE. México, 2000.

Se pueden aplicar en la operación diversas combinaciones entre las clasificaciones para obtener mayor información sobre el gasto público que ejercen las instituciones, en qué lo

<sup>293</sup> V. Guerrero Amparán, Juan P. y López Ortega, Mariana. *Manual sobre clasificación funcional del presupuesto*. CIDE. México, 2000, p. 21.

utilizan, determinar los resultados programáticos y actividades que realizan, y desde luego ubicar el grado y niveles de responsabilidad de los ejecutores del gasto en las unidades de adscripción administrativa – funcional.

## **Tipología de Presupuestos**

Conforme ha pasado el tiempo, se han adoptado diversas técnicas de presupuesto, con el propósito de situar y determinar recursos de una forma más eficiente. A continuación se enumeran algunas que son consideradas como las comunes: el sistema de planeación-programación-presupuestación; el sistema costo-beneficio; el sistema llamado presupuesto base cero; el presupuesto incremental; presupuesto tradicional o por objetivos específicos de gasto; presupuesto por desempeño y el presupuesto por programas.

El sistema de planeación, programación y presupuestación: Esta práctica se originó en los Estados Unidos de Norteamérica, con el propósito de plantear criterios de racionalidad, como respuesta al creciente incrementalismo del presupuesto dominante de la época. Es un sistema centralizado donde los planificadores centrales son los que pueden identificar y reconocer los objetivos y los medios de acción alternativos, considerando la reducción de las vías de acción con base en las reflexiones y fundamentos económicos, en nuestro país, esta función la desarrolla la SHCP de la administración pública federal, esta dependencia revisa y analiza sistemáticamente su programa con base en los objetivos propuestos, evalúa alternativas de políticas e introduce el criterio del costo en sus planes y programas, establece plazos para instrumentar el programa.

**Presupuesto de análisis costo-beneficios.** En este sistema, cada proyecto gubernamental se traduce en un conjunto de costos necesarios para lograr su financiamiento. Generalmente, las agencias o dependencias subestiman los costos y sobreestiman los beneficios, de cualquier forma se obtiene una proporción costo-beneficio que sea útil para comparar varios proyectos a la vez, con el propósito de construir una jerarquización. Los inconvenientes se pueden apreciar en la composición integral del presupuesto y las dificultades de jerarquizar el gran conjunto.

**El presupuesto base cero:** Es un sistema de jerarquización de las operaciones gubernamentales, busca analizar demandas presupuestales y asignar recursos, sin el

compromiso explícito de sostener niveles pasados de financiamientos, rompe con el sistema incremental. Los programas y actividades en este sistema se organizan y se presupuestan a través de un plan detallado que se centra en revisiones, evaluaciones y análisis de todas las operaciones propuestas. Los programas y actividades son analizados en términos de los niveles crecientes de éxito en el desempeño y financiamiento, a partir de cero, y luego evaluados y ordenados según una escala de prioridades. Una agencia o dependencia realizará la evaluación de su programa para ver su justificación, la de sus objetivos y misiones originales, así mismo, llevará a cabo una evaluación para verificar que no exista un programa alternativo que pudiera alcanzar esos objetivos en condiciones más eficientes y con mayores beneficios.

**Presupuesto incremental:** Supone incrementos más o menos justificados al nivel de financiamiento del año anterior. Supone que el programa sujeto a la revisión debe mantenerse sin cambios notables en la política aplicada. Las agencias hacen sus estimaciones y valoraciones presupuestales, considerando la inflación, las necesidades nuevas entre otros aspectos, ajustando, actualizando e incrementando las cantidades que representan las solicitudes del periodo. Esta técnica estima el cálculo presupuestal tomando como base el presupuesto del año anterior, y a partir de éste proyecta un incremento porcentual para el año siguiente. Los aspectos atribuibles a este sistema es que integra asignaciones inerciales de cada periodo fiscal, donde la posibilidad de incorporar nuevos programas es prácticamente nula.

**Presupuesto tradicional:** Llamado también presupuesto por objetivos específicos del gasto, surgió a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, estaba enfocado al control efectivo de las cuentas presupuestales y en menor medida a la eficiencia. Una de las características del presupuesto tradicional es que eran especificados los techos de las partidas en el proceso de asignación presupuestaria y aseguraba que las agencias no gastaran por encima de lo asignado. Esta técnica presupuestal no brindaba información acerca del objeto del gasto, o sobre la eficiencia y efectividad de los programas, más bien se enfocaba a un control fuerte *ex ante* del gasto, más que en los resultados que ejercían las instituciones del sector público.

**Presupuesto por desempeño:** Se basa en periodos de largo plazo donde se evalúa el desempeño de cada dependencia del gobierno y los recursos que se destinan a partir de la relación entre las actividades que cada agencia realiza y los costos para producirlas. El criterio principal en la asignación de recursos y su evaluación es la eficiencia con que cada

dependencia ejerce el gasto, dejando de lado la evaluación sobre los resultados del gasto público.

**Presupuesto por programas:** Surgió a principios de los años sesentas del siglo pasado, se enfocaba en la planeación de los recursos públicos y vinculaba el costo de los programas con los resultados, estableciendo objetivos generales y específicos, y los pasos para la consecución de dichos objetivos, esta técnica estaba orientada no sólo a las acciones inmediatas del gobierno, sino además a las metas de largo plazo, establecidas en programas globales o sectoriales de desarrollo<sup>294</sup>.

El proceso presupuestario se divide en cuatro fases: la preparación por parte del poder ejecutivo, la revisión por parte del poder legislativo, la ejecución y la auditoría o evaluación.

En México se estableció el ciclo presupuestal anual, coincide con el ciclo fiscal, proporciona la capacidad para realizar ajustes originales y de operación como resultado de la evaluación de seguimiento de políticas y monitoreo de metas operativas y estratégicas.

La competencia y debate se pronuncia entre proyectos y programas gubernamentales, entre las estrategias encausadas al suministro o prestación de servicios, entre los actores involucrados en el presupuesto, por la asignación de recursos públicos y establecimiento de partidas específicas, otro aspecto que exacerba el debate, son puntos de tensión política en algunos temas de la agenda de los partidos políticos, es genera entre el poder legislativo y el ejecutivo, consecuentemente entre los diversos comités y comisiones del congreso, entre las oficinas centrales planificadoras del presupuesto y las secretarías, agencias, entidades y departamentos gubernamentales, entre las entidades, organismos y agencias burocráticas, y entre las comunidades y representantes sociales y las oficinas públicas.

---

<sup>294</sup> Para mayor detalle sobre esta tipología de presupuestos, véase el manual elaborado por Guerrero Amparán, Juan P. y Valdés Palacio Yailen. *Manual sobre la clasificación económica del gasto público*. CIDE. México, 2000, pp. 8-10.

## La Planeación Presupuestaria en México: SNPD (¿articulación efectiva?)

Los antecedentes de la planeación a través del presupuesto se remontan a la primera Constitución de la nación en 1824. Desde entonces el presupuesto se incorporó como un instrumento donde se establecían los planes y proyectos del Estado en un formato financiero. En la constitución de 1917, que actualmente nos guía, se estableció el régimen presidencial, considerando las atribuciones de la elaboración del presupuesto del aparato público al ejecutivo federal, orgánicamente esta responsabilidad se delegó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Surge el departamento de la Contraloría para efectuar el control interno del gasto planeado *a posteriori*.

En 1917, se estableció un acuerdo general<sup>295</sup>, con el propósito de que las secretarías de Estado y departamentos facilitaran a la Dirección General de estadística, información presupuestal, datos generales y de gasto público para elaborar el presupuesto del año siguiente, relacionados con sus respectivos ámbitos institucionales. De igual forma se previó dicha obligatoriedad a las entidades federativas y municipios, asimismo al Gobierno del Distrito Federal.

En 1928, a través de un decreto<sup>296</sup> se concedieron facultades extraordinarias al ejecutivo federal, con el propósito de expedir la ley que creó un órgano consultivo, permanente y autónomo relacionado con los aspectos económico-sociales que se integrarían al presupuesto. Un mes después este órgano consultivo se llamó Consejo Nacional Económico, en el marco de su propia ley. Este organismo tenía la función de dialogar e integrar información con los distintos actores, para elaborar el plan económico-social de la nación, plataforma fundamental que serviría para construir el presupuesto de egresos de la federación.

De manera oficial se estructuran los primeros ordenamientos legales de la planeación del sector público en una siguiente etapa evolutiva del presupuesto en México, en 1930, La Ley sobre Planeación General de la República<sup>297</sup>, generó una comisión de programa, órgano que dependía de la llamada Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, su objetivo era

---

<sup>295</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación: 1 de Noviembre de 1917.

<sup>296</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación: 12 de Enero de 1928.

<sup>297</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación. *Ley sobre Planeación General de la República*: 12 de julio de 1930.

preparar los estudios, proyectos técnicos y programas con el fin de coordinar el desarrollo de la infraestructura de la nación, considerando las características geográficas, topográficas y demográficas del país. Así mismo concebía las directrices de salud pública y educación con base en las necesidades recabadas.

El primer ejercicio de planeación sexenal del periodo 1934-1940, planteo un enfoque de cambio a largo plazo, logrando establecer los objetivos y las acciones del gobierno, un aspecto relevante fue la incorporación del concepto de desarrollo económico, que se oriento con base en diagnósticos del sector educativo y agrario a superar la crisis interna y afrontar las difíciles condiciones del entorno internacional de aquella época.

La forma de integrar el presupuesto de egresos de la federación se conoció como “presupuesto tradicional”, o “presupuesto por objeto” se caracterizaba por detallar algunos aspectos como: Las adquisiciones del gobierno, los recursos que se asignaban a las unidades administrativas, el control financiero y legal. Se configuraba un proceso eminentemente mecánico y cerrado.

La Secretaria de Hacienda y Crédito Público, desde 1947, se le atribuyeron funciones adicionales formulaba y ejercía el presupuesto, controlando a *posteriori* los gastos. En el caso de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección administrativas llevaba a cabo la inspección de las obras del gobierno y promovía estudios para mejorar la administración pública.

Desde 1928 en que se estableció la ley Orgánica del Presupuesto de la Federación y hasta 1953, la estructura del presupuesto federal estaba integrado por seis capítulos: gastos, elaboraciones, construcciones, adquisiciones, inversiones y cancelaciones de pasivo. En 1953 se diseñó la nueva clasificación funcional del presupuesto de egresos de la federación, cuyo Intención era destacar las funciones fundamentales de las actividades gubernamentales. Se ordenaban a nivel de función o subfunción, estableciéndose estas categorías para reflejar los bienes o servicios que suministraba el gobierno federal.

En 1954, se integro la clasificación administrativa o de instituciones del presupuesto, estableciéndose 22 ramos, con el propósito de realizar un control previo y administrativo de los gastos públicos y suministrar información contable a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A partir de 1956, se adicionó la clasificación económica con el propósito de conocer el efecto del gasto público en la actividad económica del país. Esta clasificación se instituía con

base en los capítulos del presupuesto con la siguiente lógica: gastos corrientes o de capital efectuados directamente por el gobierno federal, y transferencias de ambos tipos de gasto a otros ámbitos públicos y privados.

En 1959, a la Secretaría de la Presidencia (Creada en el gobierno de Adolfo López Mateos), le fue conferida la responsabilidad de planear, coordinar y supervisar las inversiones públicas. En 1971, se promovió la organización del Sistema de Planeación, previéndose la clasificación sectorial en el presupuesto de egresos en 1974. El criterio se desarrolló creando unidades de programación en cada secretaría, unidad, agencia y dependencia pública, para determinar, elaborar y definir los objetivos, formular planes, analizar proyectos, ajustar techos de fondos presupuestales apropiados a cada dependencia o entidad descentralizada o paraestatal. En 1976 se implementó un proceso de reforma administrativa en nuestro país, que buscaba entre otros objetivos, reestructurar el aparato gubernamental, mejorar su eficiencia e incorporar mayor racionalidad en el uso de recursos públicos.

Algunos aspectos relevantes de esa reforma consistía en la reorganización de las secretarías de Estado, que apreciaba la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la organización sectorial de las paraestatales bajo la rectoría de sector y la instrumentación de la técnica Presupuestal por Programas y Actividades. En esta misma etapa de reforma, en 1976, se aprobó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que sustituyó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. De igual forma entró en vigor la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que derogó a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1935<sup>298</sup>.

**El Presupuesto por Programas**, se elaboraba con el propósito de manifestar el gasto en función de los objetivos que se pretendía en cada nivel de la organización pública, el supuesto indicaba una consistencia entre los objetivos en virtud de que se orientaba a los resultados preestablecidos y se sustentaba la operación en el cálculo de los costos. Se intentaba interrelacionar los programas con los presupuestos. Con la utilidad de identificar los costos relativos a las actividades específicas.

---

<sup>298</sup> Para una mayor información al respecto, V. Arrellano, David y Purón, Gabriel. "México. Reforma al sistema presupuestal: una reforma atrapada por las inercias", en Arellano Gault, David (coordinador). *Más allá de la Reinención del Gobierno...*, op. cit., referencia 5, pp. 457-463.

El presupuesto por programas y actividades se concibió con base en la administración por objetivos, lo que propició desarrollar programas y proyectos con sus inherentes costos de ejecución a ejercer en un plazo futuro, el presupuesto por programas (PPA), se elaboraba considerando cinco fases:

**Planeación:** Definición clara de objetivos, estableciendo políticas de acción, coordinación horizontal, entre las acciones y consistencia interna a través del tiempo;

**Programación:** Preparar las acciones específicas derivadas de las políticas generales; racionalización de la relación entre objetivos, acciones, procedimientos, organización, dirección e insumos;

**Presupuesto:** Construir una relación entre las instalaciones y las posibilidades. Se entendía como un parámetro de intención-acción-requerimiento-financiamiento;

**Control:** Era el mecanismo para supervisar la adecuada ejecución y lograr el producto esperado;

**Evaluación:** Suponía llevar a cabo una evaluación del impacto final del producto de cada acción<sup>299</sup>.

La planeación del sector público en el ámbito Federal en nuestro país y en el orden estatal, está regulado por un marco institucional: El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)<sup>300</sup>, fue creado en 1983. Además se promulgó la Ley de Planeación<sup>301</sup>, que abrogó la de 1930. La selección entre metas y medios se establece a partir de reglas que rigen las decisiones y comportamiento de los actores que forman el gobierno. El SNPD asigna responsabilidad a cada dependencia del gobierno federal, estatal y municipal para cumplir con ciertos requisitos y objetivos.

---

<sup>299</sup> Ibid., p. 464.

<sup>300</sup> Se llevaron a cabo las modificaciones y adiciones a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Diario oficial de la federación: 3 de Febrero de 1983).

<sup>301</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación, *Ley de Planeación*: 3 de Febrero de 1983.

Esto significa que se realiza un proceso de lo general a lo particular del plan nacional de desarrollo hasta los planes municipales de desarrollo o programas de las distintas dependencias.

Estas acciones definieron el marco jurídico para proyectar a la planeación pública en un sistema activo que derivó en la formulación del primer Plan Nacional de Desarrollo (PND). Para trazar esta perspectiva se elaboraron varios programas nacionales intentando alinearlos a una visión sectorial de la administración pública, con un horizonte a mediano plazo. Se trabajó en la elaboración de programas operativos anuales de cada dependencia y entidad (incluía los objetivos y metas concretas a desarrollar en el corto plazo del gasto corriente e inversión), que sirvieron posteriormente para integrar el presupuesto de egresos de la federación, se intentaba que fuera congruente con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas nacionales, mejor conocidos como sectoriales.

Algunas entidades federativas como Puebla, Sonora, Nayarit, Baja California y el caso de Nuevo León promulgaron Leyes de Planeación local, donde se pretendía establecer un proceso de planeación que incluía a los tres órdenes de gobierno. Con la creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplades), en la década de los años ochentas se intentó establecer los mecanismos mínimos de coordinación entre la federación y los estados.

La siguiente reforma se concentro en el sistema presupuestario, entre 1994 y 1995, se desarrolló un ejercicio de diagnóstico general de la APF, los resultados se plasmaron en un documento denominado Programa de Modernización Administrativa<sup>302</sup> (Promap) 1995-2000. Las deficiencias se agruparon en los siguientes aspectos: 1.- Limitada capacidad de infraestructura frente a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental; 2.- Centralismo; 3.- Deficiencias en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño gubernamental; 4.- Carencia de una administración adecuada para dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

Se percibió claramente en esa época las presiones de los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), para implementar

---

<sup>302</sup> Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Poder Ejecutivo Federal. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. México D.F., 1996.

las medidas recomendadas en el marco de la NGP, como ha quedado argumentado en capítulos anteriores.

Durante el ejercicio presupuestal y fiscal de 1998, se desarrolló una nueva estructura programática en el presupuesto de egresos de la federación que junto con el **Sistema Integral de la Administración Financiera Federal (SIAFF)**, establecieron las bases para iniciar la plataforma de información financiera y presupuestal que se llamaría la Nueva Estructura Programática, para generar coherencia, orden y dirección al gasto público<sup>303</sup>.

**La nueva estructura programática** se planteó con el propósito de generar una base de información apropiada para los sistemas de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público. Las categorías programáticas se diseñaron para inducir un orden y dirección a las asignaciones del gasto público en su clasificación funcional: funciones, subfunciones, programas sectoriales, programas especiales, actividades institucionales, procesos y proyectos.

Los elementos programáticos están destinados a generar información que permita medir los resultados obtenidos con las asignaciones correspondientes en cada programa a través de la misión, propósito institucional, objetivos, indicadores estratégicos y metas con indicadores. El propósito de la NEP es propiciar una mejora continua en los esquemas y mecanismos de registro, archivo y de generación de información económica, financiera, presupuestal, contable y administrativa<sup>304</sup>.

Con las clasificaciones de la estructura presupuestal, las autoridades presupuestarias, la cámara de diputados, investigadores, entidades federativas, municipios y sociedad pueden apreciar cuántos recursos se derivan a las funciones sustantivas y adjetivas del sector público federal, a los programas del ejecutivo federal y las transferencias de recursos.

Desde la incorporación de la nueva estructura programática es relativamente fácil revisar y analizar el presupuesto desde las dimensiones funcional, administrativa y económica. Además se pueden conocer las asignaciones de recursos a políticas públicas, todos los actores del

---

<sup>303</sup> V. Arrellano, David y Purón, Gabriel. "México. Reforma al Sistema Presupuestal: una reforma atrapada por las inercias", en Arellano Gault, David (coordinador). *Más allá de la Reinención del Gobierno...*, op. cit., referencia 5, pp. 465-469.

<sup>304</sup> Ibid., pp. 472-474.

proceso presupuestario conocen los montos asignados a programas específicos y estratégicos, y de las distintas unidades responsables de su ejecución, se facilitaría realizar con la nueva estructura, comparaciones y mediciones de todo tipo entre unidades responsables para establecer estándares para evaluar el desempeño y modelar matemáticamente el comportamiento de gasto en regresiones y estimaciones cuantitativas.

En la administración 2000-2006 se impulsaron tres proyectos fundamentales: La consolidación de la NEP; Implantar en la APF el SIAFF; y promover la formulación de un Sistema de Evaluación del Desempeño.

### **¿Articulación Efectiva de la Planeación en el Sector Público o Retroceso inminente en la Administración Pública?**

Como se ha asentado, a casi ochenta años de existir los ordenamientos legales que fundamentan a la planeación, el tema no es nuevo en el contexto administrativo y político en nuestro país, en las últimas décadas el entorno económico internacional ha sido adverso, por tal suerte, la reflexión académica y gubernamental se ha orientado a impulsar las estrategias institucionales para desarrollar un proceso de planeación más ordenado, que realmente genere un sentido de dirección y congruencia a las acciones de gobierno y diagnostique profesionalmente las prioridades nacionales y regionales involucrando a los sectores social y privado, en una visión de desarrollo sostenible.

El sistema de planeación de nuestro país descansaba fundamentalmente en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, era y sigue siendo el producto de un análisis institucional y de la plataforma electoral del candidato o del partido político ganador. En México en cada cambio de administración Federal o inclusive estatal, se elaboran todos los programas sectoriales como si se partiera del inicio, en muchos casos se ignoran los avances, dificultades, logros de los programas anteriores.

En México el sistema de planeación nacional es explícito, es decir cuenta con una ley de planeación que especifica lo que cada sector social o económico del gobierno tiene que hacer para llevar a cabo la agenda de desarrollo. A principios de los años ochentas del siglo pasado se elevó a rango constitucional la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática. De

acuerdo a Chávez Presa<sup>305</sup>, en nuestro país se ha vuelto un trámite para cumplir con una obligación legal y no en un modo de trabajar del sector público Federal y Estatal.

El sistema nacional democrático tuvo varias debilidades, fue diseñado en un contexto político, de escasa competencia política, cuando el partido revolucionario institucional tenía hegemonía en el poder. Otra debilidad es la pretendida alineación de los tres órdenes de gobierno y de los sectores privado y social en una gran variedad de programas con múltiples objetivos difíciles de lograr por la visión estatista.

Uno de los aspectos que no se han podido superar en el diseño institucional es la sexenalidad, a partir de que la definición de reglas para la planeación, es en una dimensión a seis años, en la práctica el seguimiento a los programas gubernamentales, la auditoria y evaluación de los mismos se lleva a cabo, por mandato de ley cada año, por lo que los servidores públicos e instituciones tienen solo incentivos para rendir cuentas el periodo correspondiente a los últimos doce meses transcurridos. La cuenta pública de la hacienda pública federal, que reporta el poder ejecutivo federal al concluir cada ejercicio fiscal al congreso de la unión, carece de fuerza política sujeta a escrutinio público.

El SNPD, involucro el concepto de “foros de consulta popular”, que estuvieron presentes en una etapa original, representando en su momento un mecanismo participativo, en la formulación del plan y los programas, desde entonces esos foros han representado mecanismos simbólicos y de mero trámite estatutario<sup>306</sup>.

Las actividades de planeación han evolucionado desde la publicación del SNPD, pero no se han adecuado el marco reglamentario que originó desfases entre el ámbito del gasto público y las leyes y reglamentos relativos al tema.

Desde su inició el presupuesto denominado por programas no pudo reflexionar y traducir los resultados de las operaciones de gobierno, en sus dos fases fundamentales, tanto en el momento de formularlo como en la de evaluarlo.

---

<sup>305</sup> V. Chávez Presa, J. *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno, Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público.*, op. cit., p. 139.

<sup>306</sup> V. Vásquez Colmenares G, Pedro. “La Planeación, el presupuesto y las políticas públicas”, en Méndez José Luis, (Coordinador). *Los Grandes Problemas de México, Políticas Públicas*, XIII. El Colegio de México, A.C. México, 2010, pp. 106- 109.

El presupuesto por programas, no pudo superar al presupuesto tradicional, en virtud de que los ejecutores continuaron privilegiando la adquisición de los insumos que a los resultados pretendidos, en estas circunstancias era vital asegurar los recursos que se asignaron y ejecutaron que buscar algún incremento. El modelo de auditoría gubernamental se concentraba y lo sigue haciendo en el cumplimiento de normas, si se había cumplido en tiempo y forma con los procedimientos relacionados con el ejercicio del gasto<sup>307</sup>.

La reforma a la estructura programática de 1989, se modificó varias veces, hasta antes de la reforma de 1996, la asignación del gasto no tenía relación directa con el PND ni con los programas sectoriales en el presupuesto, no consideraba categorías para ellos, la planeación a largo plazo no se relacionaba con la del corto plazo, expresada en formas de programas.

Al analizarse las debilidades del proceso presupuestario se advirtió la reforma en dos vertientes. a) Modificar la forma como se proyectaba el presupuesto de egresos, en términos de lo que se pretendía lograr con los recursos, y b) simplificar los procesos y procedimientos administrativos relacionados con el presupuesto de egresos<sup>308</sup>.

La reforma presupuestaria en México en años pasados se sustentó en una Nueva Estructura Programática, como se ha asentado en esta sección. Esta innovación representó un paso para desarrollar una profunda transformación en la administración pública. Sin embargo, hoy más que nunca es necesario llevar a cabo una modernización administrativa que atienda a la reingeniería organizacional del sector público, con el firme propósito de mejorar la calidad de los procedimientos internos y de su operación continua.

Las relaciones de la entidad rectora del gasto público y las receptoras de los recursos deberán ser en otro tono, con menos rigor y menos tramites que hacen muy lentos los tramites de solicitud de recursos, su aplicación, su justificación, la calidad del ejercicio es un ámbito lejano, el control del gasto es todavía muy dispar entre dependencias y entre áreas sustantivas y adjetivas. El gasto corriente, es un renglón que continua siendo importante en áreas administrativas de apoyo.

---

<sup>307</sup> V. Chávez Presa, Jorge A. *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno...*, op. cit., pp. 142-143.

<sup>308</sup> Ibid., p. 163.

Las áreas sustantivas deberán de tener mayor participación en la ejecución del gasto, para tal fin la reforma presupuestal continua en curso, en el sentido de dotarles mayores facultades en el manejo del gasto y al mismo tiempo asignarles mayor responsabilidad para rendir cuentas, que implicaría este escenario: desarrollar y operar un sistema de evaluación del desempeño, capacidad para costear de una forma más rápida las actividades y las políticas, modernizar los sistemas de contabilidad gubernamental y normatividad presupuestal, el diseño de incentivos y sanciones será un reto para la legislación en el sentido de clarificar y transparentar los supuestos y conductas sujetas a sanción, pero además transparentar los criterios de desempeño para atribuir al servidor público los incentivos económicos de un buen servicio y competencia.

### **El Horizonte Perdido: ¿Una Reforma Presupuestaria en México Orientada a Resultados? Algunos componentes**

A continuación se desarrolla la **figura 9**, donde se observan algunos factores que influyen en el éxito de las reformas al proceso presupuestal desde una perspectiva integral: Incluyendo las dimensiones normativas para la provisión de recursos públicos en un marco de acción general, la dimensión relacionada con la técnica presupuestal, con el margen de operación de las finanzas públicas, la dimensión que abarca la reforma administrativa en el aspecto cultural, así como en el mejor diseño organizacional y la introducción de la calidad y mejora continua, una dimensión importante será el entorno político y social, la participación social en los procesos de diseño y evaluación del desempeño de los programas gubernamentales. Asimismo las tendencias internacionales en la reforma presupuestal.

Por sistema presupuestario sostiene Chávez Presa<sup>309</sup>, se debe entender como el marco institucional que regula las relaciones entre los actores involucrados durante la formulación, aprobación, ejercicio y evaluación del PEF, este esquema incluye a los gobiernos estatales, representantes populares y sociedad. La reforma abarca varios aspectos como las finanzas públicas, el federalismo hacendario, las bases de lo que se llamó NEP (nueva estructura programática), la reforma legal y normativa y la administración de los fondos públicos. Asimismo integra los enfoques de reingeniería del gobierno y la nueva función normativa de la

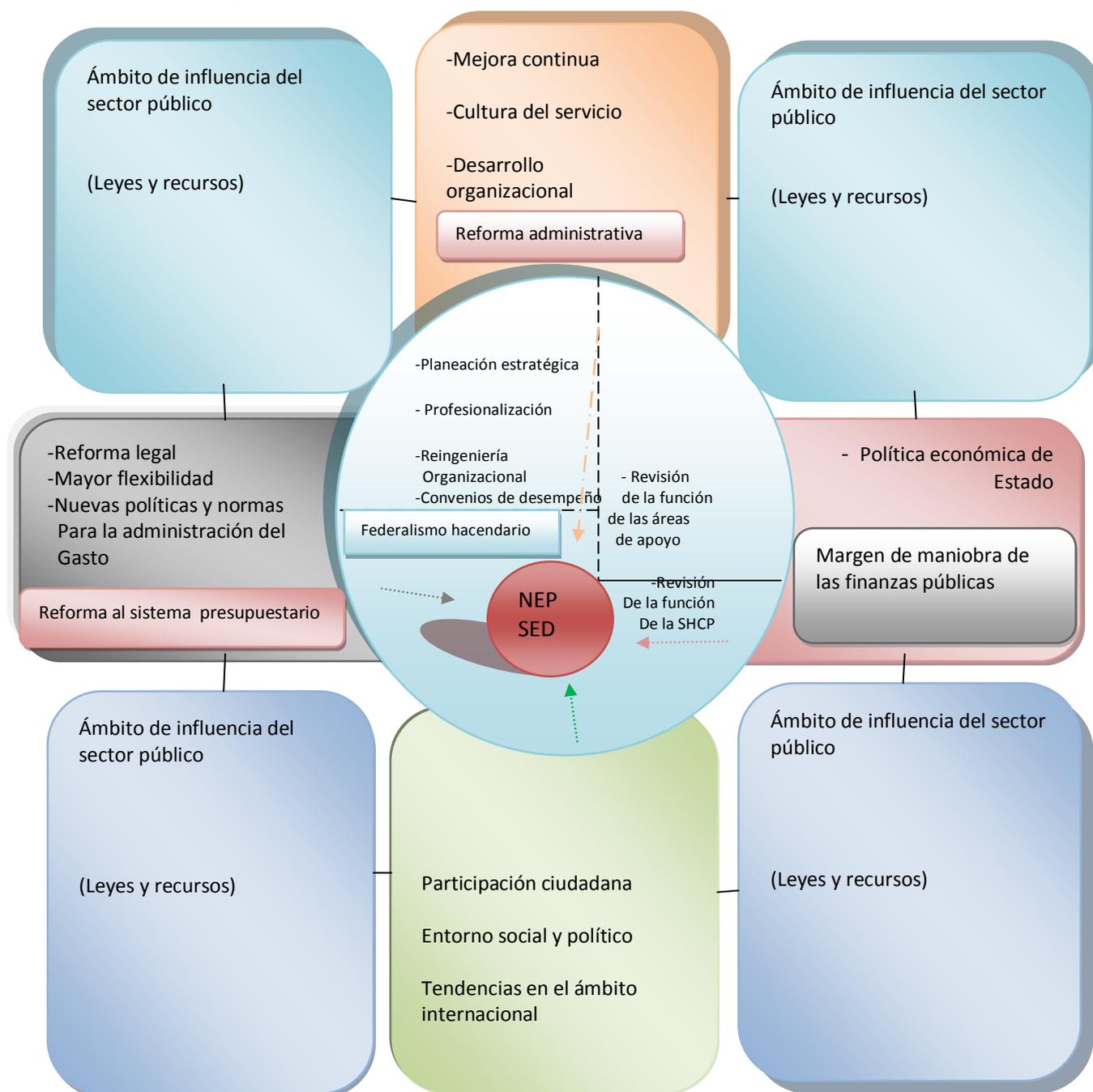
---

<sup>309</sup> Ibid., p. 234.

autoridad financiera y presupuestal. Un elemento adicional es la profesionalización del servicio público en el ámbito hacendario, de desarrollo administrativo y de evaluación del desempeño.

Como se ha argumentado en párrafos anteriores, los esfuerzos para una reforma al sistema presupuestario eficaz, contempló desde hace una década la transformación del presupuesto y la incorporación del sistema de evaluación del desempeño.

**Figura 9. Factores que Influyen en el Proceso de Reforma Presupuestario**



Fuente: Elaboración propia a partir de modificaciones de la figura VII.2, en Chávez Presa Jorge A. *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno: Hacia la Transparencia y Mejores Resultados con el Presupuesto*. FCE. México, 2000. p. 236.

## **Presupuesto Basado en Resultados (PbR)**

La noción de la presupuestación basada en resultados no es un tema de reciente creación, como técnica presupuestal, se puede identificar y ubicar en 1949, en la comisión *Hoover* en los Estados Unidos de Norteamérica. De acuerdo a David Arellano Gault<sup>310</sup>, en la reflexión actual se hacen presentes algunos aspectos de carácter innovador: a) Porque la manera de generar lógica en la definición de resultados para hacerlos medibles es a través de sistemas de planeación estratégica que ascienden desde las organizaciones concretas hacia las esferas controladoras del gasto, b) Enfatizan la descentralización del control en el proceso decisorio, donde los gerentes y directivos de las organizaciones gubernamentales obtienen flexibilidades y libertades de gestión a cambio de resultados, c) Se cambia de una rendición de cuentas basada en la vigilancia sistemática del cumplimiento de las normas a una responsabilidad por los resultados específicos y algo muy importante: Medibles.

Las mediciones de los resultados o del desempeño no sólo tienen el propósito de medir la eficiencia en la instrumentación del gasto de la gran gama de programas gubernamentales, lo interesante es que se transforman en la plataforma del propio proceso de presupuestación, autorización y ejecución.

Se busca que los resultados traten de proporcionar congruencia y sentido a la integración de las diferentes agencias y dependencias gubernamentales, sus acciones y resultados, vinculándolos con los impactos que el gobierno se ha trazado previamente y que aspira obtener. De esa forma estamos de frente a una nueva dimensión de presupuesto, el gasto debe de generar resultados e impacto y estos resultados deben definir el gasto público<sup>311</sup>.

De acuerdo con la SHCP, el presupuesto basado en resultados (PbR), es un componente de la gestión por resultados que consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias en información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos, y que motiva a las

---

<sup>310</sup> V. Arellano Gault, David. "Dilemas y Potencialidades de los Presupuestos Orientados a Resultados...", en Arellano Gault, David. (coordinador). *Más allá de la reinención del Gobierno...*, op. cit., referencia 5, pp. 568-569.

<sup>311</sup> Ídem.

instituciones públicas a lograrlos, con el propósito de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una más adecuada rendición de cuentas.

La concepción oficial del PbR<sup>312</sup>, se sustentará en esta sección con base en el Manual del Sistema de Evaluación del Desempeño, publicado en su versión electrónica (página oficial) por la SHCP<sup>313</sup>. El Presupuesto Basado en Resultados significa un proceso fundamentado en consideraciones objetivas para la asignación de fondos, con la finalidad de fortalecer las políticas, programas públicos y desempeño institucional cuyo aporte sea decisivo para generar las condiciones sociales, económicas y ambientales para el desarrollo nacional sustentable; el PbR pretende modificar el volumen y la calidad de los bienes y servicios públicos mediante la asignación de recursos a aquellos programas que sean pertinentes y estratégicos para obtener los resultados proyectados. Las características principales del PbR son:

- I.- Conduce al proceso presupuestario hacia resultados. Define y alinea los programas presupuestarios y sus asignaciones a través del ciclo planeación-programación-presupuestación-ejercicio-control-seguimiento-evaluación-rendición de cuentas;
- II.- Considera indicadores de desempeño y establece una meta o grupo de metas de actividades y programas presupuestarios, a las cuales se les asigna un nivel de recursos compatibles con dicha meta;
- III.- Provee información y datos sobre el desempeño (permite comparaciones entre lo observado y lo esperado);
- IV.- Propicia un nuevo modelo para la asignación de recursos, mediante la evaluación de los resultados de los programas presupuestarios; y
- V.- Prevé llevar a cabo evaluaciones regulares o especiales, acordes con las necesidades específicas de los programas.

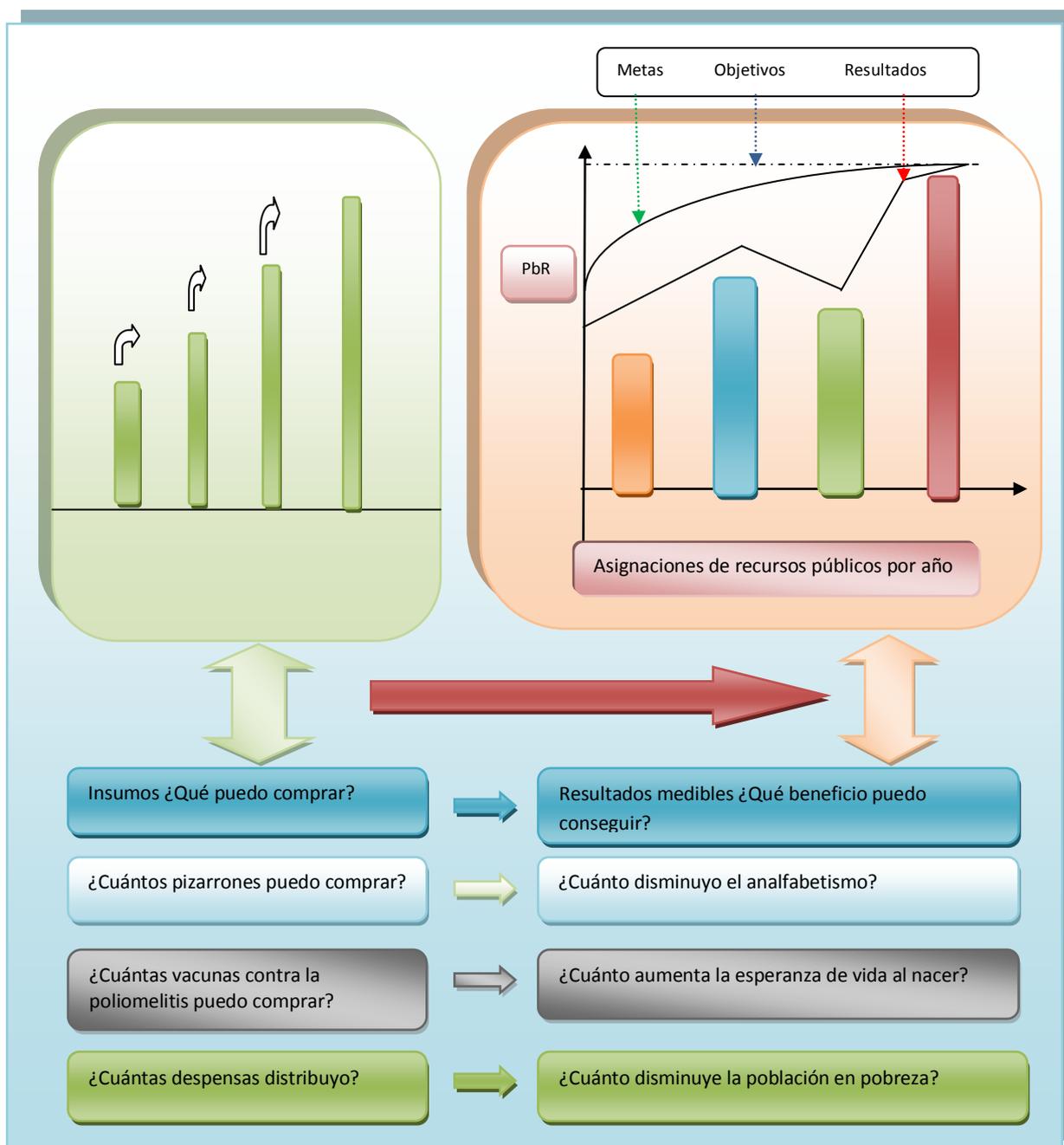
En la perspectiva de la implementación de la gestión para resultados, de acuerdo con el **figura 10**, el proceso presupuestario se modifica de un modelo incrementalista orientado fundamentalmente al control de los gastos y que observa rígidamente su aplicación en los campos programáticos definidos, a un nuevo modelo dirigido a obtener sistemáticamente resultados específicos, mensurables y tangibles para la ciudadanía.

---

<sup>312</sup> V. SHCP: Manual del Sistema de Evaluación del Desempeño. [www.shcp.mx](http://www.shcp.mx)

<sup>313</sup> V. [www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed). Última Consulta: 30 de Marzo de 2012.

**Figura 10. Transformación Orientada a un Presupuesto Basado en Resultados**

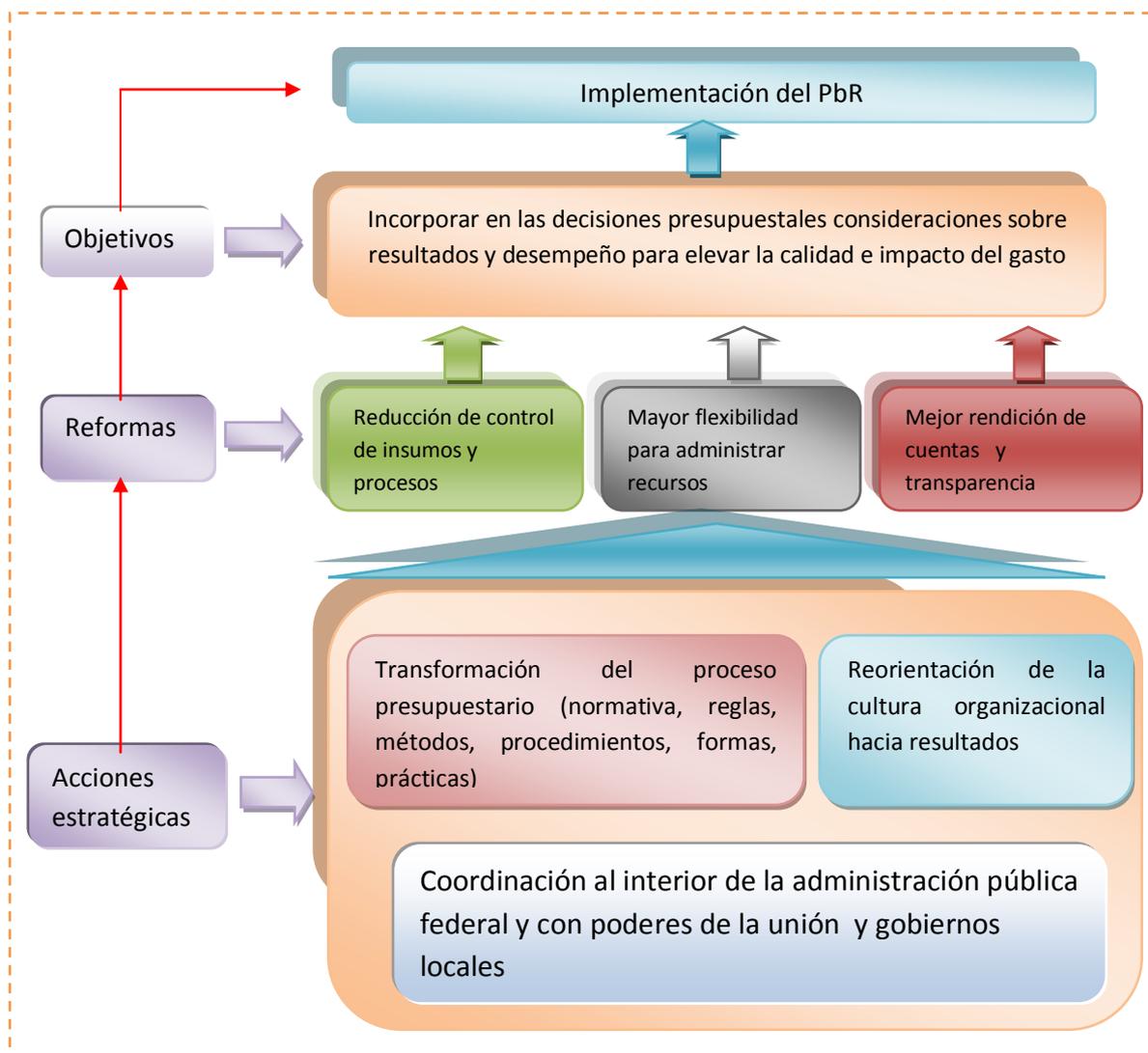


Fuente: SHCP: Manual SED

La transformación hacia el PbR implica un gran esfuerzo institucional y de coordinación interinstitucional dentro de la APF, la reforma al sistema presupuestario representa una profunda reforma en la administración pública, que cambia de fondo las prácticas, reglas, sistemas, métodos y procedimientos de los proceso presupuestario, por lo tanto se hace pertinente incorporar acciones estratégicas, consistentes y sostenibles, especialmente es fundamental una coordinación efectiva al interior de la administración pública federal, con otros órdenes de gobierno y con los poderes de la unión. La gestión para resultados emerge

como un mecanismo útil. A continuación en la **figura 11**, se describe físicamente las implicaciones y objetivos de la reforma:

**Figura 11. Objetivos y Reformas de la Implantación de un PbR**



Fuente: SHCP: Manual del SED.

### Gestión para Resultados

Es pertinente en esta sección abordar el tema de la gestión para resultados, de acuerdo con el manual del Sistema de Evaluación del Desempeño de la SHCP, de igual forma que en el tema anterior, esta publicación oficial será determinante como referente en esta sección. Para esta publicación oficial, la gestión por resultados GpR, como la denominaremos en lo subsecuente, es un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos, se interesa de igual forma en cómo se hacen las cosas,

pero enfatiza qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población creando valor público. Se trata de un concepto de uso, interpretación y definición amplio.

El propósito esencial de la gestión para resultados en el trabajo son el conjunto de componentes, interacciones, factores y agentes que forman parte del proceso de creación del valor público: es importante el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se definen los objetivos de gobierno; El Presupuesto de Egresos de la Federación, que es la asignación de recursos al proceso de creación de valor; Los costos de producción; y los bienes y servicios que se producen.

El objetivo general de la GpR es generar capacidad en las organizaciones públicas para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados del mismo. Los objetivos específicos de la GpR son:

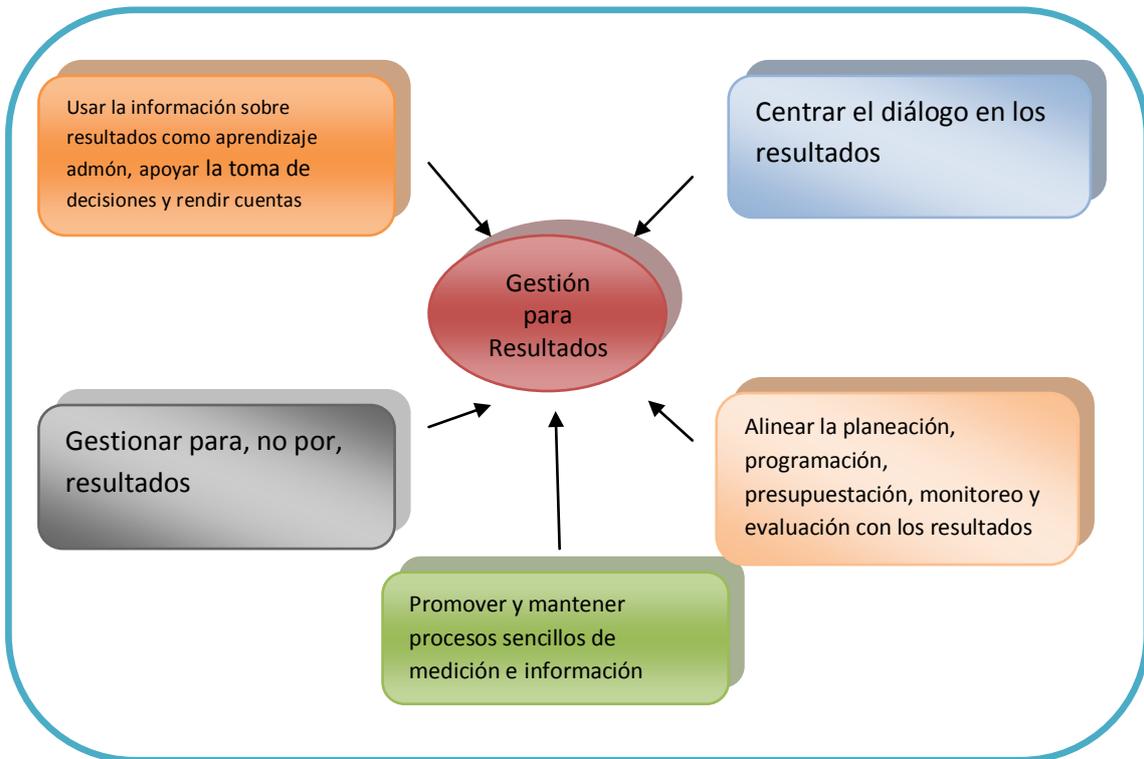
- 1.- Ofrecer a los responsables de la administración pública la información y el conocimiento que les permita controlar y optimizar el proceso de creación valor público, con el propósito de alcanzar el mejor resultado posible en función de lo que se espera de la acción del gobierno;
- 2.- Contribuir a mejorar la capacidad de las autoridades y de los organismos públicos, para que de forma documentada y amplia puedan evaluar los resultados de su gestión; y
- 3.- Apoyar la modernización de la gestión pública y la evaluación de su desempeño, con la correspondiente administración de incentivos a las organizaciones, no a las personas.

Los Principios de GpR, se esquematizan en la **figura 12**.

La GpR, cuenta con cinco principios, los cuales forman la base para una administración del desempeño institucional.

- 1.- Centrar el diálogo en los resultados (que el enfoque se mantenga siempre en la gestión para resultados);
  - 2.- Alinear las actividades de planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación, con los resultados previstos;
  - 3.- Mantener el sistema de generación de información de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible;
  - 4.- Gestionar para, no por, resultados; y,
- Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para la información y rendición de cuentas.

**Figura 12. Principios de la Gestión para Resultados**



Fuente: SHCP: manual del SED

### Componentes de la GpR

Los elementos comunes que caracterizan a la GpR de acuerdo al manual de la SHCP: Sistema de Evaluación del Desempeño son:

- 1.- Una estrategia en la que se definen los resultados esperados de un organismo público en cuanto a la producción de bienes y servicios, y consecuentemente, su aporte al cambio social y económico;
- 2.- Una cultura y un instrumento de gestión orientados a mejorar la eficiencia, eficacia, calidad y efectividad en el uso de los recursos públicos, para mejorar los resultados del desempeño de las organizaciones y de los servidores públicos;
- 3.- Sistemas de información que permiten monitorear, de forma oportuna y transparente, la acción pública, informar a la ciudadanía, identificar y evaluar el aporte realizado, y que apoyen la toma de decisiones de los actores que participan en el proceso de creación de valor público;
- 4.- Mecanismos para impulsar la mayor calidad de los servicios públicos, con base en un proceso de mejora continua; y,

5.- Sistemas de contratación de los servidores públicos, con miras a profundizar su responsabilidad, compromisos y capacidad de acción.

La GpR, permite a los administradores públicos disponer de un mejor conocimiento y mayor capacidad de análisis, diseño de alternativas y toma de decisiones para lograr los mejores resultados, siempre de acuerdo con los objetivos previstos en la amplia y perfectible plataforma jurídica, normativa, instrumental y funcional de la que dispone la planeación en México.

Un aspecto esencial es definir qué se concibe como valor público. Luis F. Aguilar Villanueva, sostiene lo siguiente: “Por creación de valor entiende la acción de gobierno que con respecto del marco legal y con la mejor relación costo -eficacia produce los resultados esperados de beneficio público para los ciudadanos y sus comunidades de vida, disminuyéndoles costos económicos (tributarios) y costos de otro tipo”, en el nuevo enfoque de gerencia financiera pública, su labor fundamental es contribuir de forma apropiada a la generación de valor; por lo menos en la medida en que se genera una disminución importante de los costos a los ciudadanos contribuyentes por los servicios públicos que ha cambio reciben, la perspectiva de valor público actual, obliga al principio tradicional de la administración pública (estructurado y en apego del concepto e imperativo del cumplimiento de la función pública, con la transformación que ha impulsado la disciplina académica, para trasladarse de la función pública tradicional al valor público, con el propósito entre varios, de dar cuenta de las anomalías observables de la función pública cuyos rendimientos carecen de valor público<sup>314</sup>.

De acuerdo con el manual de la SHCP del Sistema de Evaluación del Desempeño<sup>315</sup>, el valor público se crea cuando se generan las condiciones orientadas a que todos los miembros de la sociedad disfruten de oportunidades para una vida digna, de empleo y bienestar, y garantizar el acceso a dichas oportunidades.

En la región de América Latina, la implementación de mejores prácticas en materia de reforma administrativa, se han presentado muy gradualmente, inclusive de forma incipiente, el campo derivado de la nueva gestión pública denominado gestión del desempeño o gestión para resultados, como lo entendemos en este estudio, es un claro ejemplo de ello, a decir de la

---

<sup>314</sup> V. Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, op. cit., referencia 62, pp. 51-52.

<sup>315</sup> V. SHCP: Manual del SED. [www.shcp.gob](http://www.shcp.gob).

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en las administraciones públicas contemporánea “la gestión por desempeño llegó para quedarse”<sup>316</sup>, significa un instrumento estratégico para fortalecer al Estado y para aumentar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones.

#### Vínculos entre la GpR y el Presupuesto

El diseño y elaboración del PND y del PEF, son los instrumentos claves para generar valor público. En el PEF se definen los recursos con los que contarán las dependencias y organismos gubernamentales para generar productos y servicios públicos, implica por lo tanto, preparar y delinear para su instrumentación al PND y sus programas. De la articulación del PND y de su contenido programático con el PEF depende la operatividad y su éxito de la GpR.

Con el propósito de ir transformando y modernizando a la administración pública y a su sistema presupuestario, para el avance en la institucionalización de la GpR es indispensable contar con un PbR. Esto representa la transformación y conversión a uno de los principales instrumentos de acción de gobierno: El presupuesto basado en resultados como se aludió en párrafos anteriores.

### **Implementación del PbR en el Marco de la Gestión para Resultados**

La implantación de PbR ha mostrado diferentes resultados, en los distintos países que a la han adaptado, algunos beneficios frecuentes que se han destacado son los siguientes:

- 1.- Mejora la continuidad en el trabajo de las agencias gubernamentales (equivalente a entidades y dependencias en México), reduce la incertidumbre de su administración y control a través del establecimiento de objetivos claros e impulsa un enfoque hacia resultados;
- 2.- Otorga gran énfasis en la planeación, en el diseño e implantación de políticas públicas y en la comunicación, para que los actores conozcan los objetivos y las metas previstas y alcanzadas;

---

<sup>316</sup> V. OCDE, Modernizing Government. The Way Forward. Public Governance Committee, 2005, p. 205.

- 3.- Brinda mayor transparencia mediante la generación de más y mejor información para el público y para las legislaturas respecto de las metas y prioridades de gasto, y de cómo los diferentes programas públicos contribuyen a alcanzar las metas de referencia;
- 4.- Permite ubicar y definir de manera más efectiva los recursos necesarios para cada programa y acción pública, basándose en la identificación de asuntos críticos, y en los procesos y flujos específicos, que van de una asignación inercial de gasto a una valoración del impacto sobre las variables sociales o económicas;
- 5.- Facilita la mejora de la gestión institucional, e incrementa la eficiencia de los programas; y
- 6.- Genera vínculos más fuertes entre la planeación, programación, seguimiento y evaluación, lo que obliga a un debate de política pública más integral y coordinada<sup>317</sup>.

A decir de David Arrellano Gault<sup>318</sup>, de igual forma que el criterio aludido en el párrafo anterior, la implementación del PbR en diversos países ha generado resultados mixtos. Considerando las experiencias del Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, se pueden observar algunos beneficios potenciales.

Estos beneficios viables de la implementación de sistemas de medición del desempeño, comprenden lo siguiente: a) Mejoran la continuidad en el trabajo de las agencias y reducen la incertidumbre de su administración y control a través del establecimiento de expectativas claras para cada una de ellas; b) Se obtiene y genera más y mejor información para el público y para las legislaturas respecto del gasto, el costo, el proceso y los resultados de los diferentes programas públicos; c) Se ubican y definen cada vez de manera más efectiva los recursos necesarios para cada acción pública, basándose en la identificación de asuntos críticos y en los procesos y flujos específicos que van de una designación de gasto a un impacto sobre las variables sociales o económicas; d) Se generan vínculos más fuertes entre planeación, presupuestación y evaluación, lo que obliga a una discusión de política más integral y coordinada.

El proceso apropiado de una presupuestación por resultados implicaría que los programas, como categorías presupuestales, deban establecer actividades relacionadas con el fin de que contribuyan al mismo objetivo más allá de las unidades de gasto o estructuras administrativas responsables. Los *outcomes* o impactos se definen como aquellos que expresan el grado de

---

<sup>317</sup> SHCP: Manual del SED

<sup>318</sup>V. Arrellano Gault, David. Et.al. "Nueva Gerencia Pública en Acción: Procesos de Modernización Presupuestal". Revista *Reforma y Democracia*. CLAD. Caracas, 2000.

afectación positiva de las acciones de una organización o conjunto de organizaciones gubernamentales en el público beneficiario. Los *outputs* o resultados que se quiere alcanzar, serían la medida de la cantidad de bienes o servicios producidos por una agencia. Esto implica un proceso de concatenación entre impactos y resultados, con el propósito de construir un modelo relativamente integral de la contribución que los diferentes programas, operados por diferentes agencias, poseen tanto en el uso de recursos, como en el costo y eficiencia de las acciones diseñadas.

La implementación de este tipo de presupuestos enfrentó en diversos países diferentes dilemas prácticos que han sido complicados de afrontar, algunos de ellos son: a) es poco claro si la respuesta presupuestal apropiada a un programa de desempeño pobre sea reducir los fondos o incrementarlos; b) el desempeño puede depender de factores externos o fuera del control de la agencia; c) se incrementan incentivos para reportar de manera equivocada; d) ¿cómo se definen los modelos de concatenación resultados-impactos? La medición de los flujos, de los impactos cruzados, de las acciones de actores no gubernamentales son cuestiones sumamente complejas que evitan la generalización del uso y elaboración de estas cadenas; e) presupuestar es una actividad política de toma de decisiones. Esta actividad implica que diversos actores sufrirían costos y afectaciones para sus intereses.

Estos dilemas son muy complicados de resolver en la práctica, no se reducen al aspecto mecánico de asignación y clasificación. Cada país ha encontrado diversas formas de resolver estos dilemas, de manera parcial, total o gradual<sup>319</sup>.

## **Hacia una Reforma de los Sistemas de Registro Contable, Financiero y Presupuestal del Sector Público**

Como parte de la reforma administrativa, la transformación al sistema presupuestario implica a su vez, adecuar el sistema contable que ha evolucionando como una técnica integral con un alto grado de especialidad con apoyo de las tecnologías de informática y comunicaciones.

---

<sup>319</sup>V. Arellano Gault, David. "Dilemas y Potencialidades de los Presupuestos Orientados a Resultados...", en Arellano Gault, David. (coordinador). *Más allá de de la reinención del gobierno...*, op.cit., referencia 5, pp. 569-570.

La contabilidad gubernamental forma parte de la estrategia de transformación de la administración pública federal, con las implicaciones y alcances necesarios para su implementación gradual y consistente en los tres órdenes de gobierno. Los reformadores han visto la conveniencia de homologar y armonizar los criterios de registro de las operaciones económicas y financieras del sector público en un proceso paulatino, con el propósito de generar información oportuna y veraz para tomar decisiones gubernamentales.

La contabilidad gubernamental de acuerdo con el Instituto Mexicano de Contadores Públicos<sup>320</sup> (IMCP) y la Comisión de Contabilidad Gubernamental (CCG), es la “técnica que registra sistemáticamente las operaciones que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los sucesos económicos identificables y cuantificables que les afecten, con el objeto de generar información financiera, presupuestal, programática y económico que facilite a los usuarios la toma de decisiones”.

De acuerdo con el artículo Cuatro, fracción IV, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental<sup>321</sup>, la contabilidad gubernamental es “la técnica que sustenta los sistemas de contabilidad gubernamental y que se utiliza para el registro de las transacciones que llevan a cabo los entes públicos, expresados en términos monetarios, captando los diversos eventos económicos identificables y cuantificables que afectan los bienes e inversiones, las obligaciones y pasivos, así como el propio patrimonio, con el fin de generar información financiera que facilite la toma de decisiones y un apoyo confiable en la administración de los recursos públicos”.

Esta técnica se aplica a todas las operaciones financieras del sector público para obtener información veraz, consistente, oportuna y confiable. La contabilidad es una herramienta fundamental para analizar y evaluar la gestión pública con el propósito de analizar su impacto en todos los niveles de gobierno.

Además la contabilidad gubernamental es pertinente para mejorar el sistema de contabilidad patrimonial y con ello poder nutrir sistemáticamente información para tomar decisiones en la gestión pública con una visión integral, este aspecto es esencial para conocer las operaciones

---

<sup>320</sup> V. Instituto Mexicano de Contadores Públicos y Comisión de Contabilidad Gubernamental, Esquema General de la Contabilidad Gubernamental, IMCP, México, 2001.

<sup>321</sup> Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación: 31 de Diciembre de 2008.

relacionada con los activos patrimoniales y su respetiva conciliación de costo entre lo que representa en “libros” y el valor físico con lo que cuenta el gobierno central, estatal y municipal. Así mismo, permite conocer el manejo de la deuda pública.

Los objetivos de la contabilidad gubernamental son los siguientes:

- A) Controlar los ingresos, gastos y obligaciones de la administración pública y permitir la comparación con otros ejercicios presupuestales;
- B) Ayudar a la evaluación de los objetivos y metas planteados en los planes de desarrollo y programas del gobierno en términos de la eficiencia y la productividad;
- C) Brindar información acerca de las fuentes de ingreso, su aplicación y los resultados e impactos obtenidos en el corto y largo plazo;
- D) Debe incluir información respecto a los costos, implica la utilización de un sistema de contabilidad patrimonial a fin de tener una medida del costo de capital y generar con ello, información no sólo en términos de flujo de efectivo erogado, sino además del costo en el uso de recursos<sup>322</sup>.

Un aspecto fundamental será la función del Consejo Nacional de Armonización Contable<sup>323</sup>, de acuerdo al título segundo de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, (LGCG), Capítulo I, el Consejo Nacional de Armonización Contable<sup>324</sup>, es el órgano rector de emitir normas y criterio técnico-financiero para llevar cabo el proceso gradual de armonización contable con los entes públicos (Poderes de la Unión, en la federación y los estados, entidades federativas, municipios, entidades autónomas de la federación y los estados, órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del distrito federal, entidades paraestatales federales, de los estados y municipales).

---

<sup>322</sup> V. Sour Laura y Rosillo Eunises. *Evaluación de la estructura de la contabilidad gubernamental en los tres niveles de gobierno en México*. Colección documentos de trabajo. No. 233. CIDE. Octubre de 2009, pp. 1-2.

<sup>323</sup> En la primera convención nacional hacendaria (CNH), celebrada en marzo de 2004, las Secretarías de Hacienda y Crédito público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública, presentaron en el seno de la mesa de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, el proyecto de armonización de la contabilidad gubernamental en los tres órdenes de gobierno. El proyecto fue aprobado por unanimidad.

<sup>324</sup> Para mayor información con respecto de los acuerdos, resoluciones y avances de la estrategia de armonización contable en la federación y en las entidades federativas, véase a <http://www.conac.gob.mx>; así mismo, en <http://www.shcp.gob.mx/egresos/pef/sistema> de evaluación del desempeño.

El consejo es el órgano de coordinación para la armonización contable de la contabilidad gubernamental y tiene por objetivo la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos, de acuerdo al artículo seis de dicha Ley.

Los entes públicos, de acuerdo con el artículo séptimo, adoptarán e implementarán, con carácter obligatorio, en el ámbito de sus respectivas competencias, las decisiones que toma el consejo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo nueve de la Ley, dentro de los plazos que éste establezca.

La estrategia de armonización será determinante para implementar la reforma presupuestal y la evaluación de políticas, de acuerdo al artículo cuatro, fracción I, de la citada Ley, se entenderá por: Armonización, “la revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes a nivel nacional, a partir de la adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas que las rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben generar los sistemas de contabilidad gubernamental, y de las características y contenidos de los principales informes de rendición de cuentas”.

Los plazos perentorios para implementar dicha transformación y adecuación al sistema de contabilidad de los entes públicos, tienen su sustento legal en los artículos transitorios de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), para el ámbito de las entidades federativas, se destacan entre otros los siguientes:

### **Disposiciones y Plazos a las Entidades Federativas (LGCG)**

“En lo relativo a la federación y a las entidades federativas, la armonización de los sistemas contables de las dependencias del poderes ejecutivos, legislativo y judicial; las entidades y los órganos autónomos, se sujetarán al desarrollo de los elementos técnicos-normativos definidos en cada año horizonte previsto, el cuadro 15, describe las disposiciones y los plazos:

**Cuadro 15. Disposiciones y Plazos para las Entidades Federativas**

Fracción	Disposiciones previstas	Plazo:
I	Dispone de listas de cuentas alineadas al plan de cuentas; Clasificadores presupuestarios armonizados; Catálogo de bienes y las respectivas matrices de conversión señaladas previamente; La norma y metodología que establezca los momentos contables de ingreso y gasto previstos en la ley; Contar con indicadores para medir los avances físico-financieros relacionados con los recursos federales; emitir información contable y presupuestaria de forma periódica bajo las clasificaciones administrativa, económica y funcional-programática, sobre las bases técnicas previstas.	A más tardar, el 31 de Diciembre de 2010.
II	Realizar los registros contables con base acumulativa y en apego a postulados básicos de contabilidad gubernamental armonizados en los respectivos libros de diario, de mayor e inventarios y balance; Disponer de catálogos de cuentas y manuales de contabilidad; y emitir información contable, presupuestaria y programática sobre la base técnica prevista.	A más tardar, el 31 de diciembre de <b>2011</b>
III	Efectuar los registros contables del patrimonio y su valuación; Generar los indicadores de resultados sobre el cumplimiento de las metas; y publicar información contable, presupuestaria y programática, en sus respectivas páginas de internet, para consulta de la población en general.	A más tardar, el 31 de diciembre de <b>2012</b>
IV	Emitir las cuentas públicas conforme a la estructura establecida en la LGCG, así como publicarlas para consulta de la población en general.	A más tardar el 31 de Diciembre de <b>2012</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General de Contabilidad Gubernamental

Un aspecto importante se relaciona con las publicaciones trimestrales por internet de la información sobre el cumplimiento de lo dispuesto en la LGCG, con base en los artículos Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo Transitorios del Decreto.

### **Propuestas que Motivan la Implementación de los Sistemas de Evaluación Institucional en el Sector Público**

Es pertinente realizar un corolario de los aspectos temáticos que han ido delimitando y encuadrando las prácticas específicas de la evaluación del desempeño institucional en la región, con base en la lógica de los resultados e impactos de la nueva gestión pública.

Más allá del ámbito académico y del debate teórico acerca de las diversas metodologías, de los insumos, de los incentivos y alcances de la evaluación institucional, podemos ir construyendo a partir de esta sección, un encuadre basado en los intentos pragmáticos, que se han observado en el contexto internacional y regional, que hemos abordado descriptivamente en capítulos anteriores, la gestión estratégica y las reformas en los sistemas presupuestarios,

han sido tendencias relevantes, como estrategias de gestión, pública especialmente en el campo de la gestión financiera y económica. Además de lo anterior, procura atender y plantear la oportunidad para mejorar la gestión organizacional y particularmente propiciar la transparencia y la rendición de cuentas vertical.

A finales de los años noventas del siglo pasado, se advierte un impulso de parte del ámbito académico por los cambios estructurales en la disciplina de la administración pública. Estas reflexiones permearon al ámbito institucional. Fue una década donde se redimensionó la perspectiva tradicional de evaluación gubernamental basada en esencia en el control normativo y procedimental, se apreciaron cambios en el diseño por esquemas más complejos y con una visión más integral y de naturaleza más incluyente con los distintos actores en el proceso de evaluación gubernamental o institucional de la APF, inclusive de las distintas posiciones sociales y políticas.

Si consideramos la bibliografía y literatura especializada en evaluación gubernamental o institucional, o del desempeño de la gestión pública o de sus resultados, como se ha manejado indistintamente en este estudio, podemos identificar algunas clasificaciones conceptuales donde se van encuadrando cuatro propósitos fundamentales para desarrollar y aplicar sistemas de evaluación: a) Para controlar; b) para rendir cuentas; c) para presupuestar con base en resultados; y d) para mejorar la gestión organizacional<sup>325</sup>.

Cada perspectiva supone formas, mecanismos y alcances distintos, que operarían en diversas funcionalidades en momentos inclusive contradictorios, que tendrían además, que justificar técnica y políticamente su método de evaluación, su alcance y los límites correspondientes.

La primera clasificación merece relacionar a la práctica evaluativa con el control, se concibe con los supuestos tradicionales de la administración pública jerárquica. Esta perspectiva que ha prevalecido como una orientación dominante ha tenido el propósito de observar y vigilar si los comportamientos de las organizaciones y servidores públicos en áreas de responsabilidad y

---

<sup>325</sup> V. González Gómez, Javier. "La Evaluación de la Actividad Gubernamental: Premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia Mexicana". en Méndez José Luis (coordinador). *Los Grandes Problemas de México, Políticas Públicas, XIII*, op. cit., pp. 149-152.

manejo de recursos, cumplen apropiadamente y literalmente con lo que dicta y refiere la norma escrita y los procedimientos reglamentarios<sup>326</sup>.

Como lo sostiene María del Carmen Pardo, este propósito que asocia al control, se orienta fundamentalmente a los insumos que se procesan como parte de la acción gubernamental con el objetivo de identificar y detectar desviaciones a la norma y cualquier comportamiento fuera de la regularidad jurídica-normativa. El objetivo esencial en esta visión es el mantenimiento irrestricto de cierto marco legal administrativo<sup>327</sup>.

La segunda perspectiva alude al tema de rendición de cuentas que es una **perspectiva teórica inicial del presente estudio**, como se ha manifestado en su oportunidad, si se concibe a la rendición de cuentas con un doble propósito como lo argumenta Prezeworsky, Stokes y Manin<sup>328</sup>, la evaluación puede entenderse como un mecanismo eficaz que tiene la intención de fortalecer el sistema de pesos y contrapesos horizontal entre las dependencias del ejecutivo y su contraparte el poder legislativo, así mismo, instalarse como un instrumento de control vertical que informe a la ciudadanía sobre los resultados e impactos de las políticas y programas públicos implementados a través de la gestión pública.

Ante la diversidad de las posturas y alcances aludidos, en el caso del proceso de retroalimentación sobre los resultados de la evaluación entre el ejecutivo y el legislativo, este es el núcleo de debates para aquellos programas polémicos y altamente politizados.

La tesis del presente estudio, amplía la perspectiva y trasciende al control horizontal, se traza una orientación que supera el paradigma burocrático tradicional al instalarse en el uso de la evaluación con la intención de fortalecer la rendición de cuentas de carácter vertical, (es decir ante la ciudadanía), esto implicaría un mayor esfuerzo para procesar, comprimir y adelgazar información. La razón es que los ciudadanos como actores involucrados, tienen la consigna de identificar lo más rápido posible los aspectos y elementos específicos que les permita reconocer y evaluar de alguna forma si la actuación del gobierno y de su administración

---

<sup>326</sup> V. Pardo, M. C., "La Evaluación Gubernamental: Prioridad Política de 1982 a 1988", en Méndez, J. L., (compilador). *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*. EL Colegio de México. 2000.

<sup>327</sup> V. Behn, R., ¿Why measure performance? Different purposes require measures. *Public Administration Review*. No. 63. 2005, pp. 580-606.

<sup>328</sup> V. Citados por González Gómez, Javier. "La Evaluación de la Actividad Gubernamental: Premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia Mexicana". en Méndez José Luis. (coord.). *Los Grandes Problemas de México...*, op. cit., p. 149.

pública ha sido la conveniente y adecuada, y les puede ser de utilidad para tomar decisiones de todo tipo, con más razón a los actores del sistema político y académicos en sus distintas visiones políticas y académicas.

La tercera motivación o propósito es abordar el estudio de los diversos usos y criterios tradicionales de la asignación presupuestal para modificarlos con el propósito de emigrar al supuesto innovador basado en la utilización de la información del desempeño para tomar decisiones en la orientación del gasto público, a través del instrumento presupuestal que no privilegie el control normativo del gasto, sino el PbR,

Considerando la experiencia diversa en la implementación de esta perspectiva, la Organización Para La Cooperación y El Desarrollo Económico (OCDE), ha observado tres tipos de información: La modalidad *presentacional*, la *presupuestación informada* y la *fórmula directa para la presupuestación por resultados*. La primer modalidad *presentacional*, consiste en anexar al documento presupuestal la información relacionada con los resultados de las evaluaciones que puede ser utilizada para impulsar y fortalecer el diálogo político entre legisladores con el fin de asignar recursos;

La modalidad llamada *presupuestación informada*, en la cual la elaboración de los planes de gasto se encuentra directamente relacionada con el desempeño futuro o los resultados previos, de forma indirecta o complementando otros tipos de insumo de información o negociación política; La última modalidad, consiste en un mecanismo de vinculación explícito del gasto público futuro con expectativas de desempeño (por medio de establecer metas sobre resultados o impactos) o en relación con el desempeño previo que arrojan las evaluaciones. Este es la modalidad más complicada d todas, ha sido implementado en pocos países y de forma segmentada, vinculando indicadores de cobertura en algunos sectores de política pública como salud y educación, con asignaciones presupuestales directas<sup>329</sup>.

La última modalidad que justifica el uso de la evaluación se refiere a la que justifica que se lleve a cabo un proceso de mejora en la gestión organizacional. En esta forma, la perspectiva es más interna, las demás suponía el uso de información de las evaluaciones a un actor externo, sin embargo en este propósito la utilización supone un ejercicio intensivo y

---

<sup>329</sup> V. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Performance Budgeting in OECD, Countries*. París, 2007

estratégico de los resultados por parte de los mismos servidores públicos, o de alguna instancia interna responsable de los procesos de reforma administrativa), con el firme propósito de rediseñar procesos, actividades y prácticas organizacionales que propicien prácticas y formas más eficientes y efectivas para alcanzar mejores objetivos en cada organización pública.

## **El Desarrollo Pausado del Sistema de Evaluación del Desempeño en la Administración Pública Federal**

Como preámbulo del SED, es pertinente posicionarnos una años antes, los intentos de aplicar mecanismos de evaluación en nuestro país, se pueden advertir desde las décadas de los años sesentas y setentas, del siglo pasado, en la administración pública federal con la intención de evaluar a las empresas paraestatales, otros signos que alentaron en su origen a la práctica de la evaluación gubernamental, los podemos identificar con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, durante el gobierno de José López Portillo<sup>330</sup>.

Se estima que fue hasta principios de los años ochentas cuando el tema de la evaluación se posiciona en la agenda gubernamental, como respuesta a las incertidumbres originadas por la crisis financiera en la región, que impactó directamente en las reservas y la disponibilidad de recursos del gobierno en nuestro país. Este nuevo escenario impuso una visión distinta al tratamiento tradicional del gasto público, la escasez de recursos públicos obligó a implementar medidas de racionalidad al gasto. Implicaba redimensionar los criterios tradicionales para aumentar la eficiencia de la administración pública, principalmente en áreas de prioridad estratégica como el sector social.

Las acciones que respondieron a estos intentos en el gobierno de Miguel de la Madrid, se conoce como la política de “Renovación Moral”, estas se orientaron al control de la burocracia con la desincorporación de una gran parte del sector paraestatal, la otra acción que se instauró fue el intento por el control del comportamiento de los servidores públicos ante la ley, con la creación de la Secretaria de la Contraloría General de la Federación (Secogef), se realizaron los

---

<sup>330</sup> V, Mejía Lira, José. *La evaluación en el ámbito gubernamental: análisis de la experiencia mexicana y propuestas para la situación actual*. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD, sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, octubre 2005.

primeros intentos de evaluación al sector público. Sin embargo, sólo se circunscribió al control legal-administrativo de las organizaciones del gobierno federal<sup>331</sup>.

De acuerdo con Javier González Gómez, en las agendas de gobierno de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, destacaba el tema de evaluación institucional, en virtud de que ocupó un lugar significativo derivado de las medidas de reforma del sector público, esta situación permitió construir las bases para desarrollar indicadores gubernamentales y un flujo de información más apropiada para la gestión.

Es importante mencionar, como ya se ha dejado patente de ello, que en este periodo se aprecian modificaciones al sistema presupuestario, al proyectarse una nueva estructura programática que se concibió desde la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), además se generaron un gran número de indicadores cuyo objetivo era evaluar la eficacia del sector público durante el gobierno de Ernesto Zedillo. Un producto institucional fue el programa de Modernización Administrativa (Promap), que trató de integrar la evaluación del desempeño gubernamental. A pesar de estos intentos no se llegó a instaurar en forma conveniente una estrategia integral de evaluación gubernamental, que terminó por mantener el énfasis en la fiscalización y la auditoría desde el ámbito de la Secretaría de la Contraloría.

Fue hasta el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), cuando se llevó a cabo las estrategias que complementaron a la visión de reforma administrativa concebida en años anteriores, se proyectó desde el ámbito institucional trascender a la perspectiva centrada en el control normativo y procedimental sujeto a la fiscalización de la auditoría tradicional. De esa manera se implementaron iniciativas para estructurar una política de evaluación y mejora del gobierno federal. Con la reforma se pretendía favorecer un cambio que induciría un esquema multidimensional y fragmentado, una característica de la transformación del sistema de evaluación fue su naturaleza participativa previendo la inclusión de diversos actores en el proceso de evaluación<sup>332</sup>.

---

<sup>331</sup>V. Pardo, M, C., "La evaluación gubernamental: Prioridad Política de 1982 a 1988". en Méndez J.L., (Comp.). *Lecturas básicas de administración y política pública*, op. cit., 2000.

<sup>332</sup>V. González Gómez, Javier. "La Evaluación de la Actividad Gubernamental...", op. cit., p. 157.

## **Prácticas Preliminares de Sistemas de Evaluación Institucionales: Gobierno Federal 2000- 2006**

- Programa de Metas Presidenciales;
- Evaluación de Programas Sociales con Reglas de Operación (Coneval);
- Evaluación del Desempeño (servicio profesional de carrera APF);
- MIDO: Modelo Integral de Desempeño; Órganos internos de control.

Estos sistemas y modelos experimentales<sup>333</sup>, incorporan una nueva lógica que integra nuevas metodologías para favorecer la evaluación del desempeño de resultados en las organizaciones públicas. El reto es iniciar la construcción empírica de estas prácticas y métodos para configurar un nuevo significado institucional que permita el aprendizaje, el uso de indicadores negociados y concertados, que haga uso del conocimiento y la experiencia empírica para poder aplicar diversas metodologías para propiciar una nueva cultura enfocada a los resultados.

Una primera expresión de las acciones transformadoras se materializaron en el sistema de metas presidenciales (Simep), este mecanismo consistía en la concertación de metas y objetivos de cada dependencia y entidad de la administración pública federal directamente con el presidente. Al considerar como base las metas generadas por cada titular, se asentaba una serie de compromisos de mediano plazo que serían sujetos a evaluación con base en indicadores de desempeño.

### **Programas de Metas Presidenciales (SIMEP)**

La operación del programa resultaba relativamente sencilla, como se mencionó en el párrafo anterior, cada titular de las dependencias y entidades de la APF, debía acordar y suscribir un conjunto de metas con el Presidente de la República. Se establecían y definían plazos y determinados momentos para observar y analizar los avances. Una característica importante es que las metas que se acordaron debían estar vinculadas al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales.

---

<sup>333</sup> V. Mejía Lira, J. "La Evaluación en el Ámbito Gubernamental: análisis de la experiencia mexicana y propuestas para la situación actual", en Revista *Buen Gobierno*. No. 1. Semestre 1 de 2006, p. 131.

El sistema de evaluación y seguimiento de metas presidenciales estuvo bajo la responsabilidad de la unidad de control de evaluación de la administración pública de la Secretaría de la Función Pública. Cabe hacer mención que esta Unidad tuvo presencia en el organigrama oficial antes del gobierno de Vicente Fox, como antecedente la función sustantiva se fue orientado al seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, articulando gradualmente un mecanismo de evaluación de naturaleza presupuestal.

Esta herramienta administrativa como se ha definido, tenía por objetivo la concertación y los establecimientos de compromisos de mejora de resultados de programas prioritarios y de carácter estratégico de las instituciones de la Administración Pública Federal, además de acordar los programas de racionalización y uso óptimo de recursos humanos, financieros y materiales.

Las características y objetivos específicos propuestos son los siguientes:

- 1.- Es una herramienta para facilitar la transición de un gobierno basado en normas a uno sustentado en resultados;
- 2.- Forma parte del modelo estratégico para la innovación y la calidad Gubernamental;
- 3.- Este sistema no tiene el propósito de sustituir los mecanismos de control, evaluación y seguimiento de la gestión pública de la Administración Pública Federal, establecidos en las disposiciones jurídicas – normativas aplicables en la materia;
- 4.- Es un sistema de alta dirección que busca identificar los procesos sustantivos y de alto impacto del Gobierno Federal, a efecto de establecer desafíos y retos de evaluación de resultados mediante esfuerzos adicionales con base en los resultados de los ejercicios anteriores;
- 5.- Procura que los recursos y esfuerzos del gobierno Federal se enfoquen hacia la atención de las demandas, necesidades y expectativas de la sociedad<sup>334</sup>.

Un aspecto relevante es que mediante este sistema, el titular del ejecutivo Federal o la persona designada, llevó a cabo una concertación con los titulares de las instituciones seleccionadas, determinando las metas que serían sujetas a seguimiento y evaluación en términos de resultados, además se establecen los estándares, ponderaciones y el rango de metas mínimas y convenientes a cumplir.

---

<sup>334</sup> Ibid., p. 117.

Otra condición importante es que el sistema fue orientado a la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y su respectivo monitoreo y retroalimentación con los responsables en su momento de cada sector. Para recabar información y generar los reportes respectivos se utilizó el sistema integral de información que aprovecha la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México. El sistema se vinculó con la Auditoría Superior de la Federación, para atender las recomendaciones de este órgano de fiscalización y auditoría.

El flujo principal de información a través de reportes periódicos se concibió para el ejecutivo Federal, con la siguiente periodicidad: El día diez de cada mes. Las instituciones eran responsables de registrar y subir al sistema sus metas y avances para consulta administrativa interna, sólo el presidente, el área de innovación y la unidad tenían acceso a todo el sistema. La información del SIMEP (sistema de metas presidenciales), se consideraba reservada por lo cual el público no tenía acceso a la misma.

El órgano de control de la dependencia tenía acceso a la parte de la misma dependencia, transversalmente éstos órganos eran evaluados por el cumplimiento de metas presidenciales y otros aspectos. Además de las metas y el avance el SIMEP, consignaba explicaciones y justificaciones para que el área de evaluación emitiera juicios de valor al cruzar información con otros sistemas de evaluación.

El sistema tuvo la capacidad para registrar e incorporar los asuntos públicos y temas prioritarios para que el ejecutivo Federal negociara cada año, con cada titular; incorporando compromisos y ofertas de campaña, vinculándose como se consignó en párrafos anteriores al PND y los programas sectoriales. En lo general quiénes participaron en el SIMEP fueron: El Presidente, el titular de la dependencia o entidad, el oficial mayor, los operadores, el órgano interno de control y las áreas que incidieron críticamente en el proceso.

Además de los retos, metas y ponderaciones, se consideraron los objetivos de buen gobierno y se establecieron las evaluaciones al cliente, que se hicieron a través de sondeos de opinión que aplicó la unidad, se utilizaban para reconocer el nivel de satisfacción y percepción de la ciudadanía por la calidad de los servicios públicos.

Para la evaluación de la dependencia se tuvieron los siguientes rangos, expresados en el siguiente cuadro:

**Cuadro 16. Ponderación para la Evaluación de la Dependencia**

Metas	60%
Buen Gobierno	20%
Evaluación del cliente	20%

Fuente: Mejía Lira, J. "La Evaluación en el ámbito gubernamental", en Buen Gobierno, Rev. No.1. Sem. Primero de 2006. P. 119.

De acuerdo con el cuadro anterior, las metas presidenciales se orientaron a establecer los logros de las instituciones públicas en los nuevos programas instrumentados por la administración, en respuesta a las demandas y expectativas de la sociedad. Al ser una tarea sustantiva se les ponderó con el más alto porcentaje, el rango mínimo de calificación que se estableció fue cuando menos el equivalente al alcanzado en el ejercicio anterior. La tarea de retroalimentación de los logros institucionales fue y continua siendo sustantiva para el ejecutivo, porque el proceso permite relacionar las metas con los principales programas y proyectos de las instituciones, que permiten valorar cualitativamente y cuantitativamente los resultados de sus programas operativos anuales aprobados y sus efectos en función del cumplimiento del PND y de los programas sectoriales de mediano plazo.

La agenda de Buen Gobierno<sup>335</sup>, representaba un programa de modernización e innovación administrativa que contemplaba la transformación de las instituciones, a partir de potenciar el capital humano y los recursos tecnológicos y de infraestructura en el marco de transparencia y rendición de cuentas, orden y respeto a partir de seis líneas estratégicas:

- *Gobierno que cueste menos.*
- *Gobierno de calidad.*
- *Gobierno profesional.*
- *Gobierno digital.*
- *Gobierno desregulado.*
- *Gobierno honesto y transparente.*

---

<sup>335</sup> Poder Ejecutivo Federal, Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. *Agenda Presidencial para el Buen Gobierno*. México. 2001.

La evaluación del cliente estaba relacionada con la producción de bienes y/o prestación de servicio que ofrecen las instituciones; Estas metas fueron evaluadas con base en la opinión y calificación que emiten los beneficiarios y usuarios de cada institución a través de encuestas y cuestionarios que se realizaron periódicamente, lo anterior permitió reconocer la percepción de la sociedad en general, conociendo la opinión de clientes directos, así como clientes gubernamentales, tanto a nivel federal como estatal e inclusive a nivel municipal en retroalimentación con la perspectiva de los programas de innovación gubernamental.

Este mecanismo sirve de referencia para medir la calidad del servicio que prestan las instituciones e identifican las necesidades y expectativas de la sociedad para reorientar las acciones gubernamentales.

Es importante destacar que los datos reportados al sistema informático por conducto de las instituciones, relativos a las metas concertadas, se concentraban en un mecanismo de diagnóstico conocido como **semáforo**, los avances alcanzados en cada meta debían reportarse mensualmente, asignando en cada caso, avance, comentario y el color de semáforo que correspondía:

**Verde:** Significaba que se habían logrado las metas para el periodo revisado, considerando el avance alcanzado al momento de reporte.

**Amarillo:** Cuando el cumplimiento de la meta mínima anual, advertía el riesgo de no alcanzarse e implicaba la realización de acciones correctivas para agilizar su cumplimiento.

**Rojo:** Cuando el avance de la meta a la fecha reportada no había alcanzado lo pronosticado para ese periodo o bien indicaba que no será posible alcanzar la meta mínima concertada<sup>336</sup>.

### **Evaluación de Programas Sociales con Reglas de Operación (CONEVAL)**

La política social implementada a través de programas de salud, educación, vivienda, alimentación y otros servicios públicos básicos, se remontan a la década de los años cuarentas

---

<sup>336</sup> Mejía Lira, J. "La Evaluación en el Ámbito Gubernamental: análisis de la experiencia mexicana y propuestas para la situación actual", en Revista *Buen Gobierno*, op. cit., pp. 119-121.

del siglo pasado, posteriormente los distintos gobiernos han reconocido como una función prioritaria de gobierno la atención a la población marginal. En varias gestiones gubernamentales se brindaron programas asistenciales que fueron financiados con la aportación de recursos internacionales que exigieron evaluación de resultados, poco claridad en los beneficios sociales y del impacto inherente a los programas fue la constante.

Fue en el año 2001 cuando la cámara de diputados establece la obligación de realizar evaluaciones externas a los programas sociales sujetos a reglas de operación, aclarando que la evaluación externa no es el único mecanismo evaluativo aplicable a los programas sociales.

La Secretaría de desarrollo Social tuvo la responsabilidad de crear un sistema integrado de monitoreo y evaluación, con base en un modelo de administración basada en resultados, con características de ser multi-anual y multi-variable.

Esta acentuación se hace patente en nuestro país, que no permanece al margen de las tendencias internacionales en la evaluación de la política social, la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social<sup>337</sup>, en el año 2005, cuyas funciones generales son entre otras, la de normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social, asimismo establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza con rigor técnico.

Las funciones fundamentales son:

- A) Normar y coordinar la evaluación de la política nacional de desarrollo social y las políticas, programas y acciones que ejecutan las dependencias públicas y,
- B) Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

---

<sup>337</sup> El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permite mejorar la toma de decisiones en la materia, decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación: El 24 de Agosto 2005.

El CONEVAL es la institución responsable de emitir los lineamientos de evaluación macro que deberán observar las dependencias y entidades responsables de operar programas sociales a los que hace referencia el decreto de presupuesto de egresos de la federación 2007. Asimismo, tiene a su cargo las evaluaciones de la política y programas de desarrollo social que pueden ser realizados por la misma entidad o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor de dichos programas.

La Ley General de Desarrollo Social<sup>338</sup>, marco general normativo, establece las atribuciones del CONEVAL, entre las cuales emite los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza utilizando la información que genera el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), considerando los siguientes indicadores: Ingreso corriente per cápita; Rezago educativo; Promedio de ingreso en el hogar; Acceso a los servicios de salud; Acceso a la seguridad social; Calidad y espacios de la vivienda; Acceso a la alimentación, y grado de cohesión social.

La medición de la pobreza deberá hacerse con una periodicidad mínima de dos años para cada entidad federativa y a nivel municipal cada cinco años.

Para ejecutar las atribuciones señaladas en la ley General de Desarrollo Social, el CONEVAL se integra por el titular de la SEDESOL, seis investigadores académicos elegidos por la Comisión Nacional de Desarrollo Social a través de convocatoria pública y un secretario ejecutivo quien tiene a su cargo la dirección del Consejo<sup>339</sup>.

### **Sistema de Evaluación del Desempeño del Servicio Profesional de Carrera**

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal<sup>340</sup>, contiene una serie de características que la hacen original con respecto a otras Leyes de otros países, desde

---

<sup>338</sup> Nueva Ley General de Desarrollo Social, decreto publicado en el Diario Oficial: El 20 de Enero de 2004.

<sup>339</sup> V. Ley General de Desarrollo Social: las atribuciones del consejo, metodología y mecanismos de evaluación de programas sociales del CONEVAL.

<sup>340</sup> V. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación: 10 de Abril de 2003. Última reforma DOF: 04-01-2006. Con respecto a su reglamento se publicó el 2 de Abril de 2004 que significó su puesta en marcha, y su nuevo reglamento publicado el 6 de Septiembre de 2007, representando una reforma importante en su diseño.

la adopción del término de servicio profesional de carrera, cuyo propósito es diferenciarla de un servicio civil tradicional. Se pretende incorporar propuestas de la nueva gestión pública.

El esquema se traza en una dinámica que evita la inamovilidad en los puestos, en el ámbito material es una ley de carácter administrativo con elementos de carácter laboral, de acuerdo a sus atribuciones y alcance define al servicio profesional de carrera como “El sistema del Servicio Profesional de carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para el beneficio de la sociedad”.

El sistema dependerá del titular del poder Ejecutivo Federal, y estará dirigido por la Secretaría de la Función Pública que se encargará de emitir los criterios generales. La operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la administración pública central a través de la constitución de un comité técnico de profesionalización y selección.

Los principios rectores del sistema del servicio profesional de carrera son:

La legalidad, la eficiencia, la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad y la competencia por mérito.

El sistema del servicio profesional de carrera está dividido en subsistemas, que son los siguientes:

- 1.- Subsistema de planeación de recursos humanos: Determinará en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la administración pública para el eficiente ejercicio de sus funciones;
- 2.- Subsistema de ingreso: Regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al sistema;
- 3.- Subsistema de desarrollo profesional: Contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, e efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos;
- 4.- Subsistema de capacitación y certificación de capacidades: establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir: a) los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto; b) la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado; c)

las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad; d) la posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia, y e) las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas;

5.- Subsistema de evaluación del desempeño: Su propósito es establecer los mecanismos de mediación y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral;

6.- Subsistema de separación: se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos, y

7.- subsistema de control y evaluación: Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del sistema<sup>341</sup>.

Cabe hacer mención que describiéremos de manera general dos subsistemas relacionados con el objeto de estudio de esta investigación: el de evaluación de desempeño y de control y evaluación, considerando que reúnen mecanismos y referentes sistemáticos a partir de un modelo de evaluación orientado al desempeño del recurso humano. Es importante apreciar la evaluación y control del sistema general como un objeto de reflexión específico, atendiendo las tres diferentes dimensiones de evaluación catalogadas por algunos estudiosos del tema. Esta iniciativa que aludimos en el Sistema de Evaluación derivado del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, se perfila como un esquema de evaluación micro, como lo proponen Nuria Cunill y Sonia Ospina<sup>342</sup>.

A continuación abordaremos una breve descripción de los mismos, asumiendo que se ubican en la dimensión del análisis micro de la evaluación de resultados de la gestión pública.

---

<sup>341</sup> V. Martínez Puón, Rafael. *Servicio Profesional de Carrera, ¿Para qué?* Miguel Ángel Porrúa. México, 2005, pp. 287- 303.

<sup>342</sup> V. Nuria Cunill y Sonia Ospina, proponen un modelo de análisis de la evaluación en tres niveles: De las Políticas, lo ubican en el nivel **Macro** de evaluación, por su parte la evaluación de programas y organizaciones tendría un nivel **Meso** de análisis con una visión gerencial y por último en nivel **Micro** de análisis que contempla la evaluación de los funcionarios públicos, donde se valoraría la aportación específica de cada servidor público a la contribución de los objetivos y las metas organizacionales y de la administración pública en su conjunto. Para mayor profundidad en el tema véase a Cunill, Nuria y Ospina Sonia. “Una Agenda de Investigación sobre la Evaluación de la Gestión Pública”, en *Evaluación de Resultados para una gestión pública moderna y democrática*. CLAD. Caracas, 2003. pp. 15-16.

## **Subsistema de Evaluación del Desempeño (LSPCAPF)**

Las actividades de gobierno deben estar identificadas y especialmente integradas para impulsar una dinámica con enfoque y alineación estratégica. Los problemas sociales, asuntos públicos y temas para atender son muy amplios y críticos, la naturaleza de los procesos de politización y la respuesta a través de políticas públicas para tener respuesta a la problemática social y su posible resolución es muy diversa. El reto es desarrollar sistemas integrales para optimizar recursos, con ello evitar la dispersión, malgastar recursos y nula efectividad institucional.

La evaluación del desempeño tiene el propósito de valorar y calificar el rendimiento de los servidores públicos de carrera. La evaluación del desempeño no es un fin en sí mismo, es un instrumento o herramienta para mejorar los resultados de las acciones gubernamentales.

La evaluación cuando se concibe como un proceso sistemático, representa la oportunidad de obtener hallazgos y descubrir brechas entre lo deseado y lo obtenido, estas mediciones y comparaciones de hecho permiten retroalimentar al proceso de administración y a la función de gobierno, desde la perspectiva de monitoreo, detección y propuestas de mejora para el desempeño a través de los distintos mecanismos de capacitación, desarrollo de capacidades profesionales.

Es imprescindible que el sistema de evaluación del desempeño integre los propósitos y las metas a través de indicadores. La evaluación del desempeño sirve como indicador de calidad de la función estratégica del área relacionada con la formación de capital humano. Representa un factor de dinamismo organizacional, al promover sistemáticamente, con base en la detección de brechas en el desempeño laboral, el desarrollo de las capacidades gerenciales.

La ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, introdujo cambios sustantivos al intentar impulsar reformas institucionales y organizacionales que implican aún una gradual transformación en los estilos de administrar lo público. Al establecerse pautas y obligaciones para operar el sistema de evaluación del desempeño, como el diseño de sistemas de evaluación de metas individuales.

De acuerdo a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la evaluación del desempeño se hará dos veces al año, durante los meses de enero y febrero (ejercicio anual anterior con un mínimo de antigüedad de seis meses) y en los meses de julio y agosto (primer semestre, con un mínimo de antigüedad de tres meses). Los resultados se divulgarán en los 60 días naturales. La escala se ha establecido de la siguiente forma:

**Cuadro 17. Escala de Calificación Anual de Evaluación del Desempeño**

Sobresaliente	90.0 a 100
Satisfactorio	75.0 a 89.9
Mínimo	60.0 a 74.9
No aprobatorio	0 a 59.9

Fuente: Martínez Puón Rafael, *Servicio profesional de carrera ¿para qué?* Fundación Mexicana de Estudio Políticos y Administrativos, A.C. – Miguel Ángel Porrúa. México, 2005, p. 298.

Los servidores públicos que obtengan calificación no aprobatoria en dos evaluaciones consecutivas serán separados del sistema y de su plaza. Este mismo criterio será aplicado en los siguientes supuestos: La calificación deficiente se puede presentar como: la obtención de una calificación de desempeño no aprobatoria en la evaluación semestral y anual en el mismo ejercicio fiscal y la obtención de evaluaciones anuales de tres calificaciones de desempeño mínimas aprobatorias, o cualquier combinación de ésta en un periodo de cinco ejercicios fiscales contando a partir de la primera calificación mínima aprobatoria o no aprobatoria.

En el subsistema de evaluación del desempeño, se ha elaborado una herramienta que maneja metas individuales, bajo una lógica: diálogo – desarrollo. Se vincula en el diseño los resultados globales de la unidad contra los objetivos negociados, así como la incorporación de evaluación de funciones, con menor ponderación. A los superiores jerárquicos se les evalúa en relación a los esfuerzos, facilidades y apoyos que realizan en la capacitación a su equipo de trabajo y a inducción que realicen al puesto.

Además de la evaluación del desempeño de sus subordinados y el cumplimiento de los planes de acción. Este sistema de evaluación<sup>343</sup>, sirve además como una herramienta de diagnóstico

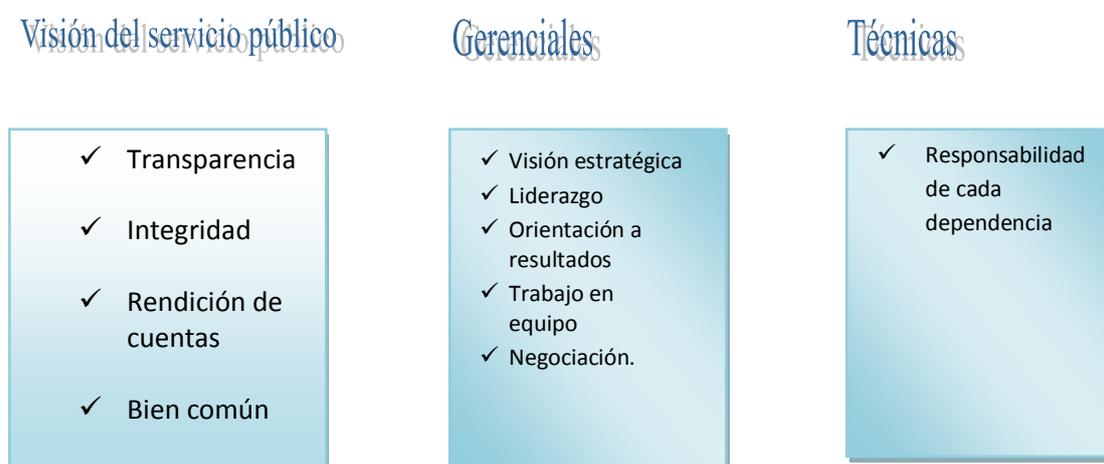
---

<sup>343</sup> Para mayor amplitud del tema relacionado con el subsistema de evaluación del desempeño, V. Ley del Servicio Profesional de Carrera y su reglamento, y la circular para delinear el sistema en vinculación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática a cargo de la SFP.

de necesidades de capacitación y desarrollo y, para establecer un sistema de recompensas e incentivos.

Es importante mencionar la relación del subsistema de capacitación y certificación de capacidades con el de evaluación. El gran reto es desarrollar capacidades, conocimientos y valores contenidos en el diseño de cursos obligatorios y optativos requeridos para la certificación de capacidades, elementos integrados en el programa anual de capacitación. El reglamento ha definido y clasificado los conocimientos, habilidades, actitudes, valores expresados en comportamientos requeridos para el desempeño de funciones de la siguiente manera:

**Figura 13. Capacidades a Desarrollar**



Fuente: Romero Ramos, E. "Avance y resultados del Servicio profesional de carrera en México", en Servicio Profesional de Carrera. Vol. II. No. 4, México, segundo semestre de 2005.

La definición de capacidades de "visión de servicio público y gerenciales", se llevó a cabo, considerando estudios acerca de indicadores internacionales. A partir de dichos referentes se realizaron reuniones con oficiales mayores y directores generales de recursos humanos donde se definieron cuatro capacidades de *visión de servicio público* y las cinco capacidades *gerenciales*. Para las capacidades técnicas, cada dependencia es responsable de su aplicación, ya que requieren de conocimientos muy específicos de acuerdo con las funciones de cada puesto.

De acuerdo al texto reglamentario los servidores públicos de carrera podrán ser sujetos a incentivos y estímulos por parte de las dependencias, aquellos que obtengan calificaciones sobresalientes, o con calificaciones satisfactorias obtenidas durante cinco años consecutivos<sup>344</sup>.

Finalmente, todo sistema cuenta con dispositivo de evaluación de cada subsistema, nos referimos al de control y evaluación que tiene la encomienda de controlar y evaluar al sistema en su conjunto con el fin de establecer y poner en práctica una serie de medidas correctivas con la lógica de mantener un proceso de mejora continua del sistema, los mecanismos que se vinculan en el control se pronuncian a través de programas operativos anuales del sistema que desarrollará la unidad junto con las dependencias y que incluye los diagnósticos. Los objetivos, y las líneas de acción por subsistemas y metas. Otra actividad de evaluación son los informes de actividades del sistema que incluyen los avances y las metas alcanzadas.

El programa para el servicio profesional de carrera en la administración pública federal se ha constituido prácticamente en la política pública del servicio profesional de carrera, con esa visión amplia, se incorpora como tal la dimensión macro de evaluación de acuerdo a Nuria Cunill G. y Sonia Ospino B. aludida en párrafos anteriores.

Cabe hacer mención que en los casos de conflicto laboral el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será la instancia jurisdiccional para conocer los conflictos laborales que se presenten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a la Ley.

### **Modelo Integral de Desempeño (MIDO); Órganos Internos de Control**

Como parte de las acciones instrumentadas en ese periodo, una medida importante en materia de evaluación, fue asimilada por la Secretaría de la Función Pública, inmersa en el cambio paradigmático del control legal y cumpliendo irrestrictamente su función controladora de la norma y de los reglamentos institucionales, propuso en primera instancia, una transformación de los órganos internos de control (OIC), en la cual se emprendió la creación de áreas especializadas en el interior de cada órgano interno adscrito a cada dependencia, su

---

<sup>344</sup>V. Martínez Puón, Rafael. *Servicio Profesional de Carrera...*, op.cit., pp. 298-299.

función era la promoción del “buen gobierno”, así como el Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO).

Como lo ha señalado el profesor José Mejía Lira, La Secretaría de la Función Pública, implementó el esquema de evaluación del desempeño denominado Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control, (MIDO), orientado a establecer soporte a las instituciones de la Administración Pública Federal, a fin de que lograran sus objetivos y metas, bajo una actuación de eficiencia, honestidad y transparencia, reconociendo que el propósito principal se encuadraría en obtener el mayor impacto posible de satisfacción de expectativas en la sociedad.

Para lo cual integró en un nuevo rol de actuación a los órganos internos de control (OIC) y de los comisarios públicos, integrados en una figura: Órganos de Vigilancia y Control (OVC). Esta redirección pretendía que los OVC, fueran un garante de la transparencia bajo el cumplimiento de los objetivos y metas sustantivas del gobierno. De ahí que el MIDO incluya como elemento de evaluación para los OVC el cumplimiento de metas de la institución, como una responsabilidad compartida. Los resultados del MIDO se hicieron del conocimiento de los evaluados y de las áreas normativas a efecto de retroalimentar con información los esfuerzos por alinear el desempeño y mejorar los resultados.

El MIDO tiene como principios:

- 1.- Asegurar en los OVC un desempeño enfocado a resultados y eliminar el enfoque de cumplimiento de acciones de bajo impacto.
- 2.- Medir el resultado de los OVC en materia de: reducción de riesgos de corrupción, reducción de riesgos de opacidad, fortalecimiento del desempeño de las instituciones, desempeño operativo definido por las áreas normativas, y la adecuada relación con las instituciones de la Administración Pública Federal.
- 3.- Orientar a los OVC para que sean corresponsables en el logro de metas y objetivos de las instituciones y que su contribución en materia de honestidad, transparencia y efectividad institucional sea percibida como positiva.
- 4.- Los indicadores que integra el MIDO son diseñados, operados y evaluados por las áreas normativas de la SFP y por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), en sus respectivos ámbitos de competencia.

5.-La obtención y administración de la información que alimenta cada indicador del MIDO, corresponde exclusivamente al área normativa respectiva a través del sistema de información que la misma determine.

El propósito de haber instrumentado el MIDO era medir los resultados de los OVC en su alineación con las políticas y prioridades de la SFP.

Índices estratégicos:

- Índice de reducción de riesgos de corrupción en la APF (IRRCO).
- Índice de reducción de riesgos de opacidad en la APF (IIRROP).
- Índice de desempeño institucional de la APF (IDI).
- Índice de percepción del desempeño (IPD).

Los indicadores operativos son agrupados en seis materias:

- 1.- Control y evaluación
- 2.- Atención ciudadana
- 3.- Materia de inconformidades
- 4.- Responsabilidades
- 5.- Adquisiciones
- 6.-Buen gobierno<sup>345</sup>.

El sistema está automatizado y permitió la elaboración de tableros de control y vigilancia, donde desde su origen se puntualizan todas las variables, bajo señales tipo SEMÁFORO, para todos los órganos internos de control y para los comisarios.

Este modelo pretendía ampliar los mecanismos de control jurídico operados por los órganos internos de control (OIC), en cada organismo gubernamental por un esquema orientado a los resultados, como se refirió, estas instancias (OIC) se convertirían en corresponsables del desempeño de cada dependencia, además la SFP, evaluaría el desempeño de cada órgano con base en indicadores de desempeño relacionado con temas como la reducción de la corrupción,

---

<sup>345</sup> Mejía Lira, José. “La Evaluación en el Ámbito Gubernamental:...”, en Revista *Buen Gobierno*, op. cit., pp. 126 – 128.

el desempeño operativo de los OIC y los resultados estratégicos de cada dependencia gubernamental, con una responsabilidad compartida.

**El modelo del MIDO, mantiene su vigencia,** el esquema tendrá que ser valorado en su efectividad en función de lograr realmente una función objetivo que sea congruente con las razones que dieron lugar a su origen: independiente y con los incentivos apropiados para agregar valor a los programas y políticas. Para tal efecto, la Secretaría de la Función Pública, publicó el manual de operación a delegados, subdelegados y comisarios del modelo integral de desempeño de órganos de vigilancia y control para la evaluación del III trimestre y anual 2009.

A pesar de los esfuerzos empleados en su instrumentación, la Secretaría de la Función Pública, responsable de organizar el sistema de control y evaluación de la gestión pública, estuvo a punto de desaparecer en el actual gobierno federal (Felipe Calderón H.), si bien no ha terminado su desarrollo en el sentido de una evolución histórica y de una consolidación operativa que sostenga una real transformación de las capacidades de la administración pública, su cuestionamiento resultó inverosímil.

A decir de Javier González Gómez<sup>346</sup>, a pesar de la importancia de los (OIC) en el impulso de los esquemas orientados a resultados, el paradigma del control y la auditoría de la APF, continúan siendo dominantes y los cuestionamientos aún se mantienen sobre la pertinencia e idoneidad del modelo que combina la tradicional fiscalización de recursos con la promoción de un auténtico desarrollo administrativo, en el seno de la misma institución controladora.

Otro organismo creado en México, en el año 2002, es el Instituto Nacional de Evaluación Educativa<sup>347</sup>, orientado a la evaluación educativa. Nuestro país ha participado en proyectos de evaluación con otros países a lo largo de los años noventas, como el tercer Estudio Internacional sobre Matemáticas y Ciencias (TIMSS), las pruebas de Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa de la OREALC (LLECE) y el *Program for*

---

<sup>346</sup> V. González Gómez, Javier. "La evaluación de la actividad gubernamental:.....", en Méndez, José Luis. (Coord.). *Los Grandes Problemas de México, Políticas Públicas, XIII*, op.cit., p. 158-159.

<sup>347</sup> El Instituto Nacional de Evaluación Educativa, es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, creado en la gestión del Presidente Vicente Fox (2001-2006), orientado a la Evaluación Educativa. Las funciones básicas son establecer los indicadores de Calidad del Sistema Educativo Nacional y de los Subsistemas Estatales; Aplicar pruebas de aprendizaje y la evaluación de las escuelas.

*International Student Assessment (PISA)* de la OCDE. En el plano internacional, la evaluación educativa presente en las políticas educativas de casi todos los países.

La creación del INEE parte con el proyecto para generar una educación de calidad en nuestro país. El instituto ha desarrollado un gran número de indicadores y metodologías de desempeño que han permitido diagnosticar apropiadamente la situación general de la educación en México y desagregar indicadores de calidad y desempeño que han evolucionado hasta situarse en cada unidad o centro educativo.

Los logros han permitido concertar acuerdos inéditos con el magisterio para desarrollar criterios con base en el mérito para ocupar plazas e incentivar el desempeño de la docencia, entre otros aspectos.

## **Bases, Objetivos y Componentes del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Federal**

El Presidente Felipe Calderón convocó en el 2006, a la realización de un gran ejercicio de participación social y del sector productivo: la visión 2030, sería el marco para la definición de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012. Los programas sectoriales establecen objetivos en grandes áreas de actividad gubernamental que se relacionan con los establecidos en el PND, se incluyen los indicadores y metas detalladas de los resultados que se desea alcanzar. El marco institucional da la apertura para desarrollar métodos y técnicas para evaluar el desempeño en las instituciones, dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria<sup>348</sup>, aprobada en 2006, ha sido factor para complementar el marco normativo para la medición del desempeño, incorporando el concepto de presupuesto con base en resultados, admitiendo con ello el aseguramiento en las decisiones del gasto, estas disposiciones se orientan a considerar los resultados establecidos. Se ha iniciado con un sistema de evaluación del desempeño que pretende dar seguimiento y evaluar sistemáticamente a las políticas y programas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, alineados a los objetivos del Plan Nacional

---

<sup>348</sup> Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación: 30 de marzo de 2006.

de Desarrollo (PND). Este sistema debe contar con la participación de la SHCP, SFP, y del CONEVAL.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, impulsó el tema de la evaluación del desempeño gubernamental en México, en virtud de la instrumentación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a partir de 2008. El artículo primero de LFPRH, textualmente dice: “La presente Ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 Frac. IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Programación, Presupuestación, Aprobación, Ejercicio, Control y Evaluación de los Ingresos y Egresos Públicos Federales...”. Este enfoque tiene el propósito de Vincular estas funciones y actividades con la evaluación de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y del desempeño institucional.

El SED, impulsará una relación conceptual e instrumental, considerando en primera instancia un modelo de evaluación sustentado en la metodología de marco lógico y matriz de indicadores, la planeación gubernamental, el diseño y la implementación de los programas públicos con el proceso presupuestario, por medio de la identificación de indicadores de fin, propósito. Así como los componentes y actividades de cada programa federal.

Se llevó a cabo la instrumentación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), en la APF, como uno de los principales componentes de alineación del presupuesto basado en resultados (PbR). El SED implica una nueva dinámica que refuerza el vinculo entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, así como con las de ejecución y evaluación de las políticas, programas e instituciones públicas.

**En esta sección se tomó en cuenta el contenido y los lineamientos oficiales que están referidos en los manuales físicos y en su versión electrónica de la página oficial de las Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaria de la Función Pública, así como organismos públicos, comisiones y consejos de carácter público que se han constituido como entidades coadyuvantes en el proceso de modernización de la APF, en materia presupuestal, de registro contable, de finanzas públicas, de control y desarrollo administrativo, y del sistema de evaluación institucional.**

El SED, se define de acuerdo al artículo 2, frac. LI, de la LFPRH, 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 que permitan conocer el impacto social y económico de los proyectos y programas”.

El SED, realizará el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la APF, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND y los programas que se derivan de éste. El SED brindará la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios<sup>349</sup>, y de las instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población.

### **Objetivos**

- 1)- Propiciar un nuevo modelo gubernamental para la gestión de las asignaciones presupuestarias, orientado al logro de resultados;
- 2)- Elevar la eficiencia gubernamental y del gasto público y un ajuste en el gasto de operación;
- 3)- Contribuir a mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos; y
- 4)- Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

### **Componentes del SED**

- 1)- Uno; de la evaluación de las políticas públicas y programas presupuestarios, mediante el cual se verificará el grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión; y
- 2)- Otro, de la gestión para la calidad del gasto, mediante el cual se impulsará la puesta en marcha de acciones que incidan en el funcionamiento y resultados de las instituciones públicas, a fin de que éstas eleven sustancialmente su eficiencia y eficacia; modernicen y

---

<sup>349</sup> **Programas Presupuestarios** obedece a una estructura de categorías programáticas que permiten organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos conforme a la clasificación que agrupa a los programas federales, los proyectos de inversión y actividades específicas, y a las modalidades que corresponde a cada uno de ellos, asimismo su respectiva codificación.

mejoren la prestación de los servicios a su cargo; y, promuevan la productividad en el desempeño de sus funciones y la reducción de su gasto de operación<sup>350</sup>.

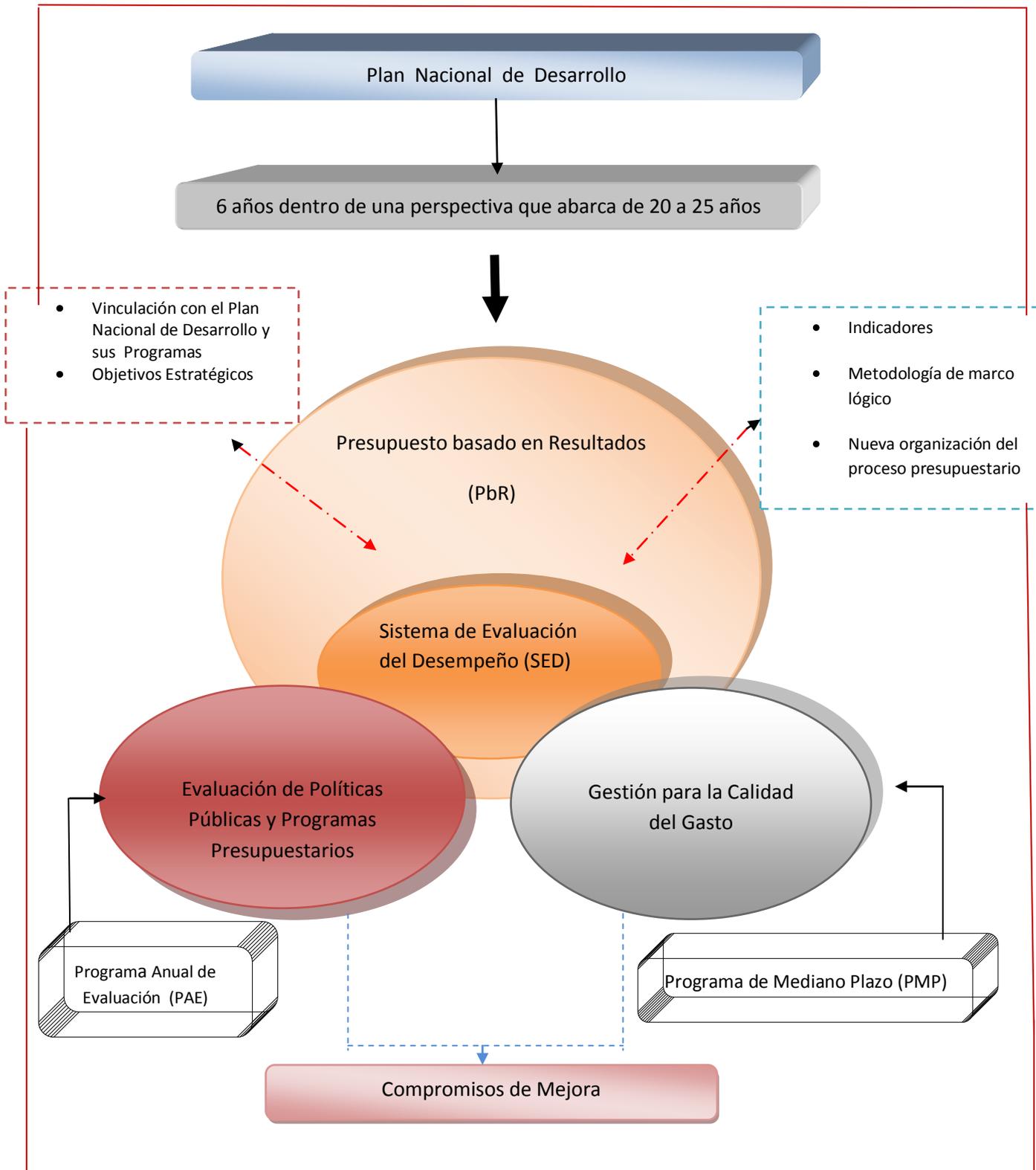
La instrumentación del SED deberá ser paulatinamente, que implique una tarea de análisis en la prioridad de actividades, de tal suerte, que el sistema permee gradualmente a la cultura organizacional, a la cultura profesional y la del servidor público, para poder transitar a una lógica basada en la evaluación de resultados e impactos, adoptándose una práctica sistematizada y común en la APF, y en las administraciones públicas de las entidades federativas.

Se muestra en la **figura 14**, los componentes del SED, con el propósito de observar gráficamente la interrelación existente entre el PND, los aspectos metodológicos, la evaluación de políticas y programas presupuestarios, la gestión para la calidad del gasto, el programa anual de evaluación y el programa de mediano plazo, incluyendo los compromisos de mejora. Asistidos a través del núcleo articulador: el SED y el PbR, considerando la alineación de cada componente, en el marco de la gestión para los resultados con una visión a largo plazo.

---

<sup>350</sup> Para profundizar en el tema relacionado con el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Federal: recomendamos consultar de manera pormenorizada los manuales, directrices y lineamientos de carácter oficial: <http://www.shcp.gob.mx/egresos/PEF/sistema> de evaluación del desempeño. Última actualización: 11Enero 2011. Consulta: Junio de 2011.

Figura 14. Componentes del SED

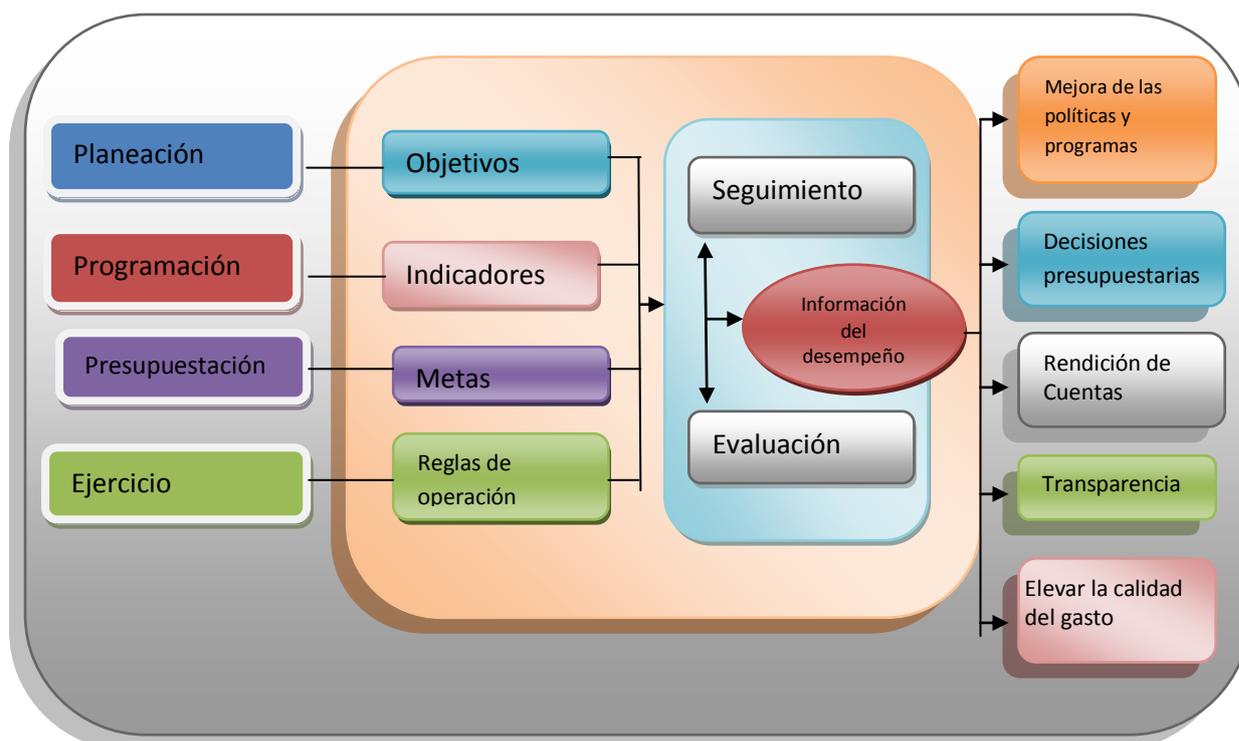


Fuente: SHCP, Manual del Sistema de Evaluación del Desempeño.

## Evaluación de Políticas Públicas y Programas Presupuestarios

Este componente se conforma de una diversidad de elementos metodológicos que permiten alinear de manera apropiada el número de actividades públicas con el PND y los programas sectoriales; Una valoración respecto a la pertinencia, eficacia y eficiencia del ejercicio de tales actividades, así como una valoración objetiva del desempeño de las políticas y los programas presupuestarios, bajo los principios de verificación del nivel de cumplimiento de las metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales y el impacto social de los programas y proyectos, de acuerdo con la figura 15 y el cuadro 18, que se describen a continuación:

**Figura 15. Conjunto de Elementos Metodológicos del Componente de Evaluación de Políticas Públicas y Programas Presupuestarios del SED**



Fuente: SHCP: Manual del SED

**Cuadro 18. Descripción de los Elementos Metodológicos del Componente de Evaluación de Políticas Públicas y Programas Públicos del SED**

Elemento	Descripción
Objetivos	-Objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo y programas derivados de éste; -Objetivos estratégicos de las dependencias y entidades; y, -Objetivos de programas presupuestarios.
Indicadores	-Indicadores estratégicos de programas sectoriales; e, -Indicadores estratégicos y de gestión de los programas presupuestarios.
Metas	-Metas de largo plazo establecidas por el ejecutivo Federal; y, -Metas de los objetivos de los programas presupuestarios.
Reglas de operación	-Reglas de operación orientadas a resultados, de los programas presupuestarios sujetos a ellas.
Seguimiento	-Monitoreo del avance del ejercicio presupuestario, cumplimiento de objetivos y metas; y, -Atención a los compromisos de mejora.
Evaluación	-Evaluación de programas y políticas públicas; y -Evaluación permanente del desempeño de las instituciones.
Información de Desempeño	-Información resultante del proceso, integrada en el PASH**, asequible para diversos usuarios.

Fuente: SHCP: Manual del SED.

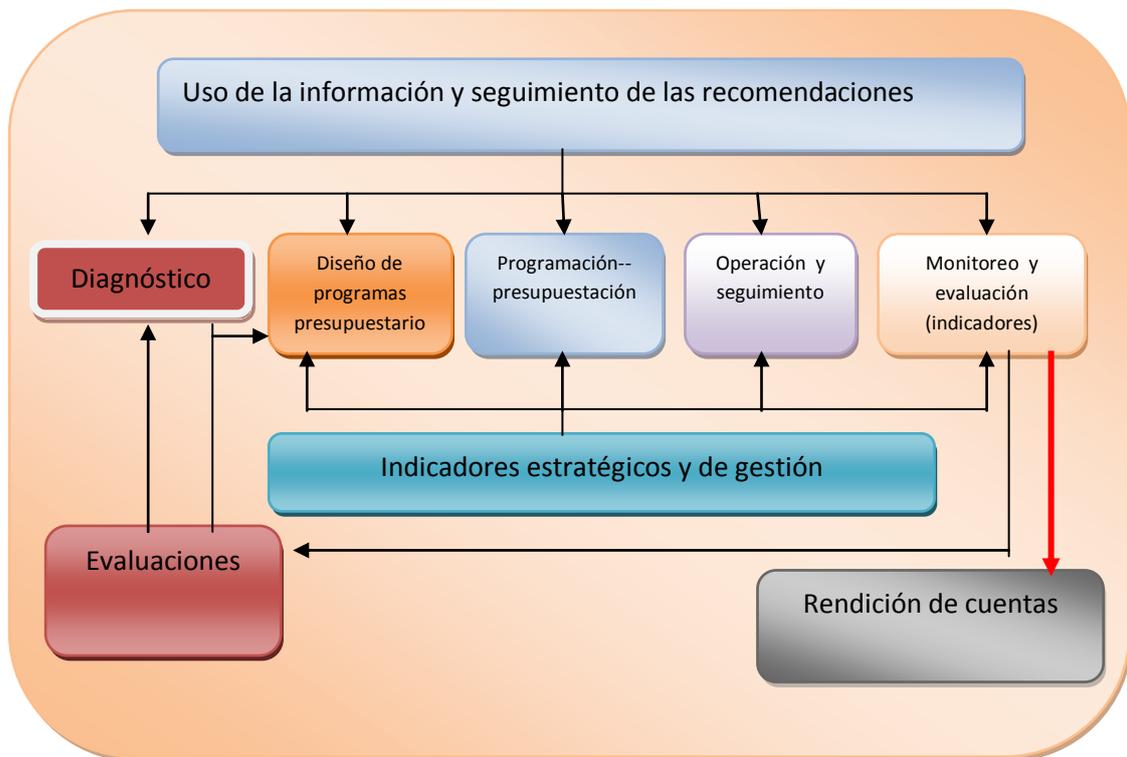
\* Se refiere a las metas establecidas en el proyecto “Visión 2030”.

\*\* PASH: Portal aplicativo de la SHCP.

### **Seguimiento y Evaluación: Evaluaciones del Desempeño**

Con el propósito de conocer la eficacia y la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos establecidos por la APF, y para mejorar los instrumentos de política pública y alcanzar las metas programadas, se requiere medir el avance en el logro de los resultados, así como monitorear de manera permanente la operación de las actividades del sector público a través de los indicadores estratégicos y de gestión. Es por esto que la evaluación y el monitoreo se articulan de manera integral con la planeación, además de ser instrumentos esenciales de transparencia y rendición de cuentas. A continuación se esquematiza esta idea en la **figura 16**:

**Figura 16. Seguimiento y Evaluación**



Fuente: SHCP: Manual del SED.

## **Evaluaciones**

Una evaluación es el análisis sistemático y objetivo de los programas federales y que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impactos y sostenibilidad. En el marco del SED, dependiendo del objetivo de cada evaluación, se analizan con rigor problemas específicos y sus implicaciones, y se generan recomendaciones para mejorar su diseño, operación e impacto. Las evaluaciones utilizan metodologías específicas para llevar a cabo los análisis pertinentes.

Las evaluaciones proporcionan información oportuna, asequible y organizada para su utilización por parte de:

- Las dependencias y entidades de la APF, con el propósito de permitir el aprendizaje y generar un mejoramiento continuo de los programas y las políticas públicas, así como para retroalimentar el proceso presupuestario;

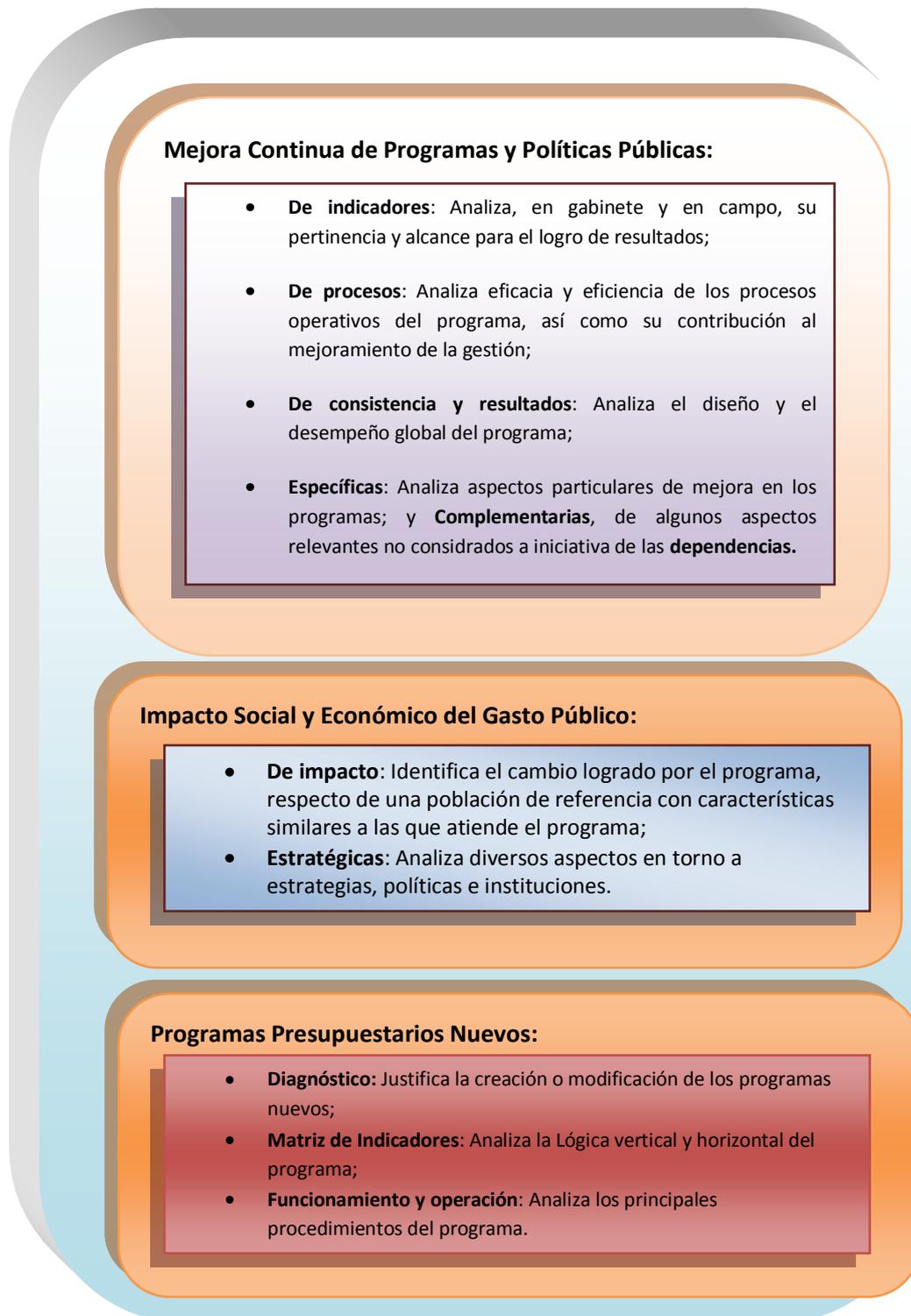
- Los miembros del H. Congreso de la Unión, especialmente de la H. Cámara de Diputados (Comisiones Legislativas, Centros de Estudio y ASF), en apoyo a sus tareas de revisión del resultado de la aplicación de los recursos públicos, y para orientar futuras asignaciones; y,
- La sociedad en general, con el propósito de dar a conocer la acción del gobierno y sus resultados.

Cabe hacer mención lo siguiente, mientras que en general los indicadores y el reporte de avance de metas correspondientes son generados por las propias dependencias y entidades, las evaluaciones a políticas y programas públicos se llevan a cabo por especialistas externos, asignando a esta acción, un carácter de independencia y objetividad a los análisis y recomendaciones presentadas. El desempeño global de un programa presupuestario o de una política pública, se establece a partir de la información que brinda tanto el seguimiento al conjunto de indicadores, como las evaluaciones con los que cuenta dicho programa o política pública. En la **figura 17**, se describen los tipos de evaluación que considera el SED de la administración pública federal.

### ***Evaluación específica del desempeño***

Para mostrar el desempeño global de los programas y poder utilizar la totalidad de los indicadores y evaluaciones existentes en el SED, se llevará anualmente una evaluación específica del desempeño de los programas federales, cuyos resultados se integrarán en un reporte ejecutivo y accesible que resuma la información del SED y pueda servir para tomar decisiones y mejorar las políticas y programas públicos. Los informes que reúnen los resultados de estas evaluaciones se entregarán a los actores involucrados en el proceso de mejora de las políticas y programas públicos (dependencias, entidades y el H. Congreso de la Unión), a fin de que sus observaciones se incorporen al proceso presupuestario, a la normatividad interna y a las reglas de operación.

Figura 17. Tipos de Evaluación del SED



Fuente: SHCP: Manual del SED

### Gestión para la Calidad del Gasto

Otro componente del SED, lo constituye el programa de Mediano Plazo (PMP), que establece el artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que será

instrumentado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en coordinación con la Secretaría de la Función Pública (SFP), el cual se constituirá como una estrategia para mejorar la calidad del gasto público al promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública, por medio de acciones que modernicen y mejoren la prestación de servicios públicos, además de promover la productividad en el desempeño de las funciones de las dependencias y entidades, y permitir reducir los gastos de operación.

Los titulares de las dependencias y entidades de la APF, llevarán a cabo compromisos formales de mejora y por medio de indicadores de desempeño previstos en los compromisos, realizarán el control del avance en su cumplimiento. Asimismo será reportado en los informes trimestrales que el poder ejecutivo rinda al poder Legislativo por conducto de la SHCP.

La meta es alcanzar un ahorro hasta de 20% por ciento del equivalente al gasto de operación y administración de las dependencias del gobierno federal, antes de concluir la presente administración, para lo cual se contempla una meta anual del 5% como mínimo.

Además de la implantación del PMP, se crearan rubros específicos de gasto que permitan financiar diversas mejoras dentro de las instituciones. Se han creado dos modalidades de programas presupuestarios, a partir de las innovaciones llevadas a cabo a nivel programático: una de ellas se denominó “actividades de apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional” y el otro se llamó “actividades de apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión”. El propósito es presupuestar los recursos que permitan hacer más eficiente la operación del sector público y direccionar su gestión al logro de resultados con beneficios a la sociedad.

### **Reglas de Operación de Programas**

Continuando con la revisión de los componentes de SED, otro aspecto significativo que involucra a las administraciones públicas de las entidades federativas, está relacionado con las reglas de operación de programas, éstas establecen las disposiciones concretas a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales, con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, no discrecional, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos. Considerando el enfoque del PbR, las reglas de operación se

robustecen, en virtud de que se integran al proceso presupuestario y se vinculan con los resultados de los programas sujetos a éstas.

Los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación deberán adoptar la metodología del marco lógico, con lo cual se podrá determinar lo siguiente:

- Fortalecer su alineación a los objetivos estratégicos del PND, a los de los programas que emanan de éste y a los de las dependencias y entidades;
- Mejorar la definición de las categorías programáticas (específicamente de programas presupuestarios);
- Consolidar el proceso de planeación – programación (y la definición de objetivos, indicadores y metas) que se resume en la matriz de indicadores (MI) que corresponda;
- Afinar la selección de objetivos, cuyos indicadores y metas se reportarán a la H. Cámara de Diputados;
- Considerar los resultados de las evaluaciones y las recomendaciones derivadas de éstas como elementos clave de resultados.

Características de las reglas de operación:

- Incorporación de elementos de la metodología del marco lógico (MML);
- Orientación al logro de resultados;
- Inclusión de indicadores de desempeño;
- Evaluación y seguimiento de los programas;
- Integración de las políticas públicas con la norma de gasto público federal;

La estructura general de las reglas de operación se desarrolla bajo una lógica y secuencia determinada, a continuación se describe su estructura:

- Antecedentes. Se refiere a la problemática específica que se atiende con la instrumentación del programa presupuestario;
- Objetivos. Determinan el propósito del programa presupuestario, en términos de su impacto económico o social. Los objetivos del programa presupuestario deben estar alineados con aquellos derivados del proceso de planeación nacional, y

deben tener relacionados uno o más indicadores y metas para evaluar el avance en su consecución;

- Alcance. Define los alcances del programa en los siguientes ámbitos: geográfico, participantes, beneficiarios o población objetivo, características de apoyos otorgados, derechos y obligaciones;
- Operativa. Se refiere a la descripción operativa del programa, basada en principios generales que brinden flexibilidad para su ejecución y promuevan el logro de resultados;
- Quejas y Denuncias. Se refiere al medio por el cual los beneficiarios o población objetivo notifican de posibles incumplimientos, convirtiéndose en supervisores del avance en el cumplimiento de los objetivos del programa;
- Seguimiento, Control y Auditoria. Con base en indicadores de desempeño se medirá el avance en la consecución de los resultados esperados;
- Transparencia. Publicar y promocionar de manera clara hacia los beneficiarios del programa, los objetivos que se desean alcanzar, con lo cual, éstos pueden dar seguimiento a la ejecución del programa;
- Flexibilidad. Las reglas de operación deben brindar flexibilidad de gestión para alcanzar los resultados esperados; y
- Resultados. Se refiere a los mecanismos de evaluación de los resultados del programa presupuestario.

La condición de vincular la información derivada de las evaluaciones con acciones específicas de mejora, será relevante y dependerá de la discusión de los hallazgos y resultados de las evaluaciones con los miembros del programa federal y de la institución o dependencia, con el fin de obtener el documento final de recomendaciones que será sujeto a revisión y seguimiento posterior, a partir de compromisos de mejora particulares.

### **Aplicación al Gasto Federalizado**

Este concepto está conformado por los recursos aprobados en el PEF, para ser entregados a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con el propósito de apoyar la realización de las funciones y la provisión de los bienes y servicios que para cada uno de los componentes del gasto federalizado está definido en las

disposiciones correspondientes, el gasto federalizado se integra por los rubros de gasto que se muestran en el **cuadro 19**, correspondiente al gasto federalizado por rubros de gasto.

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la LFPRH, establecen la obligación de evaluar los resultados obtenidos con los recursos del gasto federalizado (esta disposición no aplica a las participaciones federales, al ser recursos que los gobiernos de las entidades federativas y municipios ejercen y evalúan en los términos de las disposiciones locales).

Los componentes del gasto federalizado, diferentes de las participaciones, están sujetos a medidas de rendición de cuentas y transparencia, por medio de un sistema de información que, mediante Internet, permite a las entidades federativas y municipios reportar trimestralmente, tanto lo que corresponde a la información financiera, como el avance en el logro de las metas correspondientes, ver la obligación sistemática de reportar avances y resultados del gobierno federal al poder legislativo, en el **cuadro 20**.

A través del sistema en mención, se integra esta información al informe que se entrega al H. Congreso de la Unión y se publica la información sobre el destino, avances y resultados de los recursos entregados a las entidades federativas y los municipios. Para efecto de realizar el seguimiento y evaluación del gasto federalizado, se establecerán indicadores estratégicos y de gestión, de acuerdo con lo siguiente:

- a).- Las dependencias y entidades del gobierno federal que coordinan alguno de los fondos de aportaciones, definirá y presentará a la consideración de los gobiernos locales una propuesta de indicadores estratégicos y de gestión; y,
- b).- Los gobiernos locales y las respectivas dependencias y entidades federales de forma conjunta, en el marco de las reuniones de coordinación intergubernamental, definirán de común acuerdo los indicadores con un enfoque homogéneo.

Una vez que se cuente con estos indicadores, se incluirán en el Sistema de Información del Sistema de Evaluación del Desempeño (SISED), para su reporte al H. Congreso de la Unión y para su publicación y acceso a la población.

En lo referente a la evaluación del gasto federalizado, se realizará de forma coordinada con base en los criterios siguientes:

- a) Se establecerán evaluaciones determinadas por en el programa anual de evaluación (PAE);
- b) Los gobiernos locales podrán contratar evaluaciones externas, delimitadas en aspectos prioritarios de su interés, sin redundar en otras evaluaciones;
- c) Las evaluaciones que se lleven a cabo se sujetarán a los lineamientos y términos de referencia que para tal efecto han emitido conjuntamente la SHCP, la SFP y el CONEVAL;
- d) Los resultados y todos los elementos que integran el proceso de evaluación formarán parte del SISED y se harán públicos en el respectivo portal de Internet y otros medios asequibles al ciudadano; y,
- e) se establecerán mecanismos de seguimiento a las mejoras de las políticas, programas y gestión pública que se deriven de los resultados de la evaluación.

**Cuadro 19. Gasto Federalizado por Rubros de Gasto**

Rubro	Ámbito de Gobierno al que se le entrega	Tipo de usuario	Destino
Participaciones fiscales	Entidades federativas y Municipios	Participaciones (Gasto no programable)	No tiene una delimitación específica, y se aplican y erogan conforme a las disposiciones locales
Aportaciones federales	Entidades federativas	Aportaciones (Gasto programable)	Fondos de aportaciones con destino específico definido en la Ley de Coordinación fiscal: 1.- Educación básica y normal (FAEB); 2.- Educación tecnológica y para adultos (FAETA); 3.- Servicios de salud (FASSA); 4.- Aportaciones múltiples (FAM), para infraestructura educativa de los niveles básico y universitario, y para asistencia social; 5.- Seguridad pública; 6.- Fortalecimiento de las entidades federativas (FAFEF);
Aplicaciones federales	Municipios		7.- Para la infraestructura social (FAIS); Y
Aportaciones federales	Municipios y demarcaciones territoriales del D.F.		8.- Para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del D.F. (FORTAMUN-DF).
Convenios de coordinación para la descentralización o reasignación de funciones, programas, proyectos y, en su caso, recursos	Entidades federativas	Reasignaciones (Gasto programable)	El que se establezca en el convenio suscrito entre la dependencia federal y la entidad federativa.
Subsidios	Entidades federativas y municipios	Subsidios (gasto Programable)	Está definido en cada una de las disposiciones que regulan el subsidio específico que se entrega.

Fuente: SHCP. Manual del SED

## Rendición de Cuentas

De acuerdo con lo señalado en el cuadro 20, La Constitución y otros ordenamientos Legales, establecen la obligación del Ejecutivo Federal de informar al poder Legislativo, de manera sistemática, respecto del avance y los resultados de los programas y proyectos de las dependencias y entidades de la APF en el cumplimiento de los objetivos y metas y de su impacto social.

**Cuadro 20. Informes del Ejecutivo Federal al Poder Legislativo**

Informe	Disposición que lo norma	Contenido
Trimestrales	Artículo 107 de la LFPRH	Situación económica, las finanzas y la deuda pública, conforme a las clasificaciones administrativas, económica, funcional y programática, incluye la evolución trimestral (con desglose mensual) de todos los indicadores incorporados al PEF (trimestral)
Avance de gestión físico-financiero	Artículo 42, fracción II de la LFPRH	Avance en la gestión, físico y financiero de todos los programas y proyectos aprobados en el PEF, con relación a los objetivos del PND y sus programas (30 junio)
Cuenta pública	Artículo 74, fracción IV de la Constitución Política Mexicana y 111 de la LFPRH	Resultados de la gestión financiera, conforme a los criterios señalados por el PEF y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas (10 junio)
Ejecución del PND	Artículo 6 de la Ley de Planeación	Acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas sectoriales (Marzo)
Gobierno	Artículo 69 de la Constitución Política Mexicana y 6 de la Ley de Planeación	Estado general que guarda la administración pública del país (1 de septiembre)

Fuente: SHCP. Manual del SED.

La información se pondrá a disposición de los diversos integrantes y usuarios del H. Congreso de la Unión, para lo cual se integrarán dos ámbitos de información para resultados: Una general, que contendrá la totalidad de indicadores registrados en el SISED; y otra que integrará un grupo de indicadores seleccionados por las dependencias y entidades, por su carácter

estratégico y representativo de la misión institucional y por ser congruente con los objetivos y metas de la planeación nacional.

Los primeros alimentarán el SED con la información relativa a los avances de la ejecución de los programas y recursos durante el ejercicio, constituirán la línea base para el seguimiento y la evaluación en el SED, y formarán parte de las reglas de operación de los programas sujetos a ellas. Su comportamiento será reportado en los resultados de las evaluaciones realizadas a los programas presupuestarios y a las políticas públicas.

Los segundos formarán parte sustantiva de los informes trimestrales de avance de cumplimiento de objetivos y metas de los programas presupuestarios y del informe de avance físico-financiero de todos los programas del PEF; y al cierre del ejercicio, de los informes de ejecución del PND y de Gobierno, así como de la Cuenta Pública

### **Sistema de Información: SISED**

La operación del SED precisa una plataforma informativa, requiere una base de datos e información, y una administración costo/efectiva a través de sistemas informáticos que faciliten esa tarea y la participación de diferentes actores y niveles de acceso. Estos sistemas cumplirán la función de recolectar, concentrar, gestionar y difundir la información que apoye y facilite, por un lado la generación de indicadores y la toma de decisiones en materia presupuestal, como por otro, la divulgación amplia y transparente de la misma.

El Sistema de Información del Sistema de Evaluación del Desempeño (SISED) será desarrollado en forma gradual, bajo una óptica modular, conforme se avance en la implementación del PbR y del SED, garantizando la interconexión de sus componentes.

El SISED, cubrirá las necesidades de recopilación, de almacenamiento, de sistematización y difusión de la información importante de las etapas del ciclo presupuestario.

Uno de los objetivos fundamentales del SISED, será atender los requerimientos de información que de manera específica puedan tener el Poder Legislativo, las dependencias y entidades de la APF y la sociedad e conjunto, de tal forma que no sólo pueda darse mayor claridad al destino

del gasto público federal, sino además, puedan conocerse los resultados que a partir del ejercicio del mismo se van alcanzando a través del tiempo.

Considerando a la H. Cámara de Diputados, sus centros de estudio y la ASF, éstos tendrán acceso de manera directa al SISED y a la información contenida en los diversos módulos y componentes del mismo, el SISED permitirá:

- Desarrollar una plataforma tecnológica que brinde soporte al SED y apoye la adopción del PbR en la APF;
- Integrar y procesar la información que permita mejorar la toma de decisiones en materia presupuestaria;
- Establecer en coordinación con el Poder Legislativo, los instrumentos que permitan el uso del Sistema por parte del H. Congreso de la Unión, sus centros de Estudio y la ASF;
- Generar productos específicos para los distintos tipos de perfiles de usuarios del sistema;
- Crear herramientas informáticas que sistematicen y pongan al alcance de los usuarios los resultados y productos de la gestión pública;
- Difundir la información generada a partir de la puesta en marcha del PbR y del SED, y hacerla asequible a través de Internet;
- Desarrollar bases de datos exportables y manipulables;
- Generar reportes concretos, útiles y de fácil comprensión;
- Fortalecer la transparencia en materia presupuestaria, así como la rendición de cuentas; y,
- Acercar a la sociedad elementos objetivos que permitan conocer y evaluar el desempeño del quehacer público de la APF.

### **Coordinación Institucional**

Ámbitos de Coordinación: globalizador, sectorial y temático.

La coordinación institucional precisa la convergencia de tres ámbitos de coordinación, implicando el PbR y el SED, se instrumenta en las dependencias y entidades de la APF, a través de un proceso gradual y progresivo. Además se precisa la conjunción de tres espacios de decisiones, de regulación y de funcionamiento dividido en: globalizador, sectorial y temático.

Este enfoque implica la inclusión de diferentes actores con necesidades de información específicas que se integran y se complementan para lograr los objetivos y resultados previstos.

En el PbR y el SED se aplican un enfoque integral y sistémico, en cada etapa del proceso presupuestario se propicia que participen como equipo de trabajo, las siguientes áreas: planeación; coordinación de políticas y responsables de los programas presupuestarios; programación y presupuesto; y evaluación. Se prevé la integración de grupos especializados en cada ámbito de coordinación, como a continuación se describe en el siguiente cuadro:

**Cuadro 21. Ámbitos de Coordinación**

Ámbito Globalizador	Ámbito Sectorial	Ámbito Temático
<p>Comprende el nivel más agregado y abarca a la totalidad de la APF. En este nivel participan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia y los Gabinetes;</li> <li>• SHCP;</li> <li>• SFP;</li> <li>• INEGI; y</li> <li>• CONEVAL.</li> </ul>	<p>Abarca el ámbito centralizado de una dependencia coordinadora de sector, en el cual se incluye a los órganos desconcentrados y a las entidades paraestatales que forman parte de un sector determinado y son coordinadas por dicha dependencia. En este nivel participan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dependencia Coordinadora;</li> <li>• Órganos Desconcentrados; y,</li> <li>• Entidades Paraestatales.</li> </ul>	<p>Considera las unidades responsables que coordinan la ejecución de políticas y programas específicos, así como del gasto público, las cuales están bajo la coordinación de una Subsecretaría, de una Oficialía mayor o sus equivalentes, de un órgano desconcentrado y de alguna entidad paraestatal. En este nivel participan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsecretaría u Oficialía Mayor,</li> <li>• Direcciones Generales;</li> <li>• Órgano Desconcentrado; y</li> <li>• Entidad Paraestatal.</li> </ul>

Fuente: SHCP. SED

#### Funciones de los Ámbitos de Coordinación

##### ***Ámbito globalizador***

- a) Establecer las líneas de acción que permitan la implementación gradual, selectiva y progresiva del PbR y del SED;
- b) Definir, dar seguimiento y evaluar los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y programas, en congruencia con el PND y los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que de él se derivan;

- c) Definir y coordinar las evaluaciones a realizar, así como la elaboración de sus resúmenes ejecutivos, los compromisos para las mejoras de las políticas y los programas, derivadas de las evaluaciones, y dar seguimiento a su aplicación;
- d) Rendir cuentas y hacer transparente los objetivos, programas y resultados obtenidos, de forma sencilla y clara para los legisladores y la población; y,
- e) Coordinar las acciones de difusión del PbR y el SED, así como la capacitación de los servidores públicos, para el logro de los objetivos correspondientes en las diferentes etapas del ciclo presupuestario.

### ***Ámbito sectorial***

- f) Coordinar el proceso para la integración del PPEF, tomando en cuenta los resultados medidos con base en indicadores estratégicos y de gestión, así como las evaluaciones realizadas;
- g) Coordinar la operación de las políticas, de los programas aprobados y ejercer el presupuesto respectivo, de conformidad con el PbR, el SED y la modernización de la gestión institucional;
- h) Dar seguimiento a los avances financieros y programáticos, y tomar las medidas conducentes; y,
- i) Conocer y participar en la coordinación de las evaluaciones externas que se practican en el ámbito del sector.

### ***Ámbito temático***

- j) Desarrollar las matrices de indicadores (MI), los indicadores y sus metas, y las fichas técnicas de cada indicador, además de mejorarlas a partir de los resultados obtenidos, del seguimiento y la evaluación; y,
- k) Proponer la asignación de los recursos a los programas para la integración del proyecto de PEF, en congruencia con los objetivos, políticas, estrategias y prioridades establecidas, y tomando en cuenta los resultados del seguimiento y de la evaluación.

## **Metodología del Marco Lógico y la Matriz de Indicadores**

Los programas presupuestarios articulan la acción de la administración pública y son parte esencial del proceso de creación público: Relacionan el PND y los programas derivados de éste con las actividades de las dependencias y entidades, y con el presupuesto; por lo anterior, **la adecuada formulación de los programas presupuestarios es la clave para la creación de valor público**. Para tal efecto la Metodología del Marco Lógico (MML), desempeña una función destacada en el proceso de formulación de programas presupuestario.

La MML, facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de programas presupuestarios. El uso de la MML es cada vez más frecuente como una herramienta de administración de programas y proyectos, pues con base en este esquema es factible: Presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; Identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de objetivos; Evaluar el avance en la consecución de los objetivos; y examinar el desempeño del programa en todas sus etapas. El MML, se aplica en todas las etapas de la gestión de un programa presupuestario:

- a).- Identificación y valoración de acciones que contribuyan a la creación de valor público, en el marco de la planeación nacional, sectorial y de las dependencias y entidades (estructuración o alineación estratégica);
- b).- Preparación del diseño de los programas presupuestarios de manera sistemática y lógica, con orientación hacia resultados;
- c).- Valoración del diseño de los programas presupuestarios (Lógica vertical) y su contribución a objetivos de carácter superior;
- d).- Implementación de los programas presupuestarios aprobados; y,
- e).- Monitoreo, revisión y evaluación del programa y desempeño de los mismos (resultados), con base en información objetiva oportuna.

Ventajas:

- 1.- Propicia que los involucrados en la gestión del programa presupuestario lleguen a acuerdos acerca de los objetivos, indicadores, metas y riesgos del programa;
- 2.- Provee elementos comunes para el diseño y evaluación de los programas presupuestarios, por ejemplo, una terminología uniforme que facilita la comunicación y reduce ambigüedades;

- 3.- Brinda la oportunidad para incorporar a la planeación enfoques transversales como el de género o de población con capacidades diferentes;
- 4.- proporciona información para organizar y preparar en forma lógica el plan de ejecución del programa presupuestario;
- 5.- Genera información necesaria para la ejecución, monitoreo y evaluación del programa presupuestario, así como para la rendición de cuentas; y,
- 6.- Proporciona una estructura para sintetizar, en un solo cuadro, la información más importante sobre un programa presupuestario: La Matriz de Indicadores.

#### ETAPAS

- A.- Definición del problema e identificación de involucrados;
- B.- Análisis de problemas;
- C.- Análisis de objetivos;
- D.- Análisis de alternativas; y,
- E.- Elaboración de la Matriz de Indicadores.

#### ***Matriz de Indicadores***

La matriz de Indicadores (MI), tiene el propósito de facilitar la comprensión y mejora de la lógica interna y el diseño de los programas presupuestarios. El diseño de la MI permite focalizar la atención de un programa presupuestario y proporciona los elementos necesarios para la verificación del cumplimiento de sus objetivos y metas. Asimismo, retroalimenta el proceso para asegurar el logro de los resultados.

#### ***Estructura de la Matriz de Indicadores***

Posee cuatro columnas y cuatro filas que reúnen la siguiente información:

#### FILAS:

- 1.- Fin: Objetivo estratégico, de carácter superior (establecido en el PND o programas que se derivan de éste), al cual el programa presupuestario contribuye de manera significativa, luego de que éste ha estado funcionando algún tiempo;

- 2.- Propósito: Resultado o efecto logrado en la población beneficiaria cuando el programa ha sido ejecutado;
- 3.- Componentes: Productos (bienes y servicios) proporcionados a la población beneficiaria en el transcurso de la ejecución del programa; y,
- 4.- Actividades: Agrupación general de acciones requeridas para producir los componentes.

**COLUMNAS:**

- 1.- Resumen narrativo de los objetivos por cada nivel de la matriz;
- 2.- Indicadores (permiten medir el avance en el logro de los resultados);
- 3.- Medios de verificación (fuentes de información que sustentan los resultados);
- 4.- Supuestos (factores externos que implican riesgos).

Ejemplo de una estructura de M.I.

**Cuadro 22. Estructura de Matriz de Indicadores**

<b>Resumen narrativo de objetivos</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Medios de verificación</b>	<b>Supuestos</b>
Fin			
Propósito			
Componentes			
Actividades			

Fuente: SHCP. Manual del SED.

***Indicadores de Desempeño***

Los indicadores, con sus respectivas metas, corresponden a un índice, medida, cociente o fórmula que permite establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr, expresado en términos de cobertura, eficiencia, impactos económico y social, calidad y equidad de acuerdo al artículo 27 de la LFPRH.

Los indicadores deben permitir medir resultados: la calidad, no sólo la cantidad, de los bienes y servicios provistos; la eficiencia de las actividades desempeñadas por las dependencias y entidades de la APF; la consistencia de los procesos; el impacto social y económico de la acción gubernamental; y, los efectos de la implementación de mejores prácticas en la APF.

## ***Tipos de Indicadores***

De acuerdo con la alineación del proceso presupuestario y la planeación nacional, los indicadores de desempeño son clasificaciones de dos tipos:

1.- **Estratégicos:** Miden el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestarios (resultados); y, contribuyen a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos; y,

2.- **De gestión:** Miden el avance y logro en procesos y actividades (internos), es decir, sobre la forma en que los bienes y servicios públicos son generados y entregados<sup>351</sup>.

Estos indicadores son la base fundamental para el funcionamiento del SED.

En el caso de los indicadores relacionados con el proceso presupuestario, actualmente éstos se derivan de la Matriz de Indicadores (MI), y permiten medir, monitorear y evaluar los avances en el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestarios como lo muestra el siguiente cuadro 23, conformado por el tipo de indicador y su relación con la matriz de indicadores y el factor temporal.

---

<sup>351</sup> <http://www.shcp.gob.mx/egresos/PEF/SED/>: Guía para el diseño de indicadores.

**Cuadro 23. Indicadores de Desempeño**

Origen	Nivel de aplicación	Tipo	Ámbito de control	Alcance temporal de la meta	Vinculo con matriz de indicadores
<b>Planeación Nacional</b>					
PND y sus programas	Indicadores nacionales	Estratégicos	<b>Impacto final:</b> mejoramiento en las condiciones de la población objeto	Mediano y largo plazo	No aplica
<b>Proceso Presupuestario</b>					
PbR	Indicadores PEF	Estratégicos (resultados)	<b>Impacto final:</b> mejoramiento en las condiciones de la población objeto como resultado de varios programas o acciones	Mediano plazo	Fin
PbR	Indicadores PEF	Estratégicos (resultados)	<b>Impacto intermedio:</b> Cambio en el estado de los beneficiarios, resultado de un programa o acción pública específica	Anual/ mediano plazo	Propósito
PbR	Indicadores PEF	Estratégicos / Gestión (productos y servicios)	<b>Productos:</b> bienes y servicios producidos o entregados y corresponden a un primer resultado de un programa o acción pública específica	Anual	Componente
PbR/PMP	Indicadores PEF	Gestión	<b>Procesos:</b> actividades vinculadas a la producción de bienes y servicios	Anual	Componente
PMP	Indicadores de desempeño institucional (dependencias y entidades)	Gestión	<b>Procesos:</b> actividades para modernizar la gestión pública.	Mediano plazo	No aplica

Mediano Plazo: Periodo sexenal al que se refiere la ley de Planeación

PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación; PND: Plan Nacional de Desarrollo; PbR: Presupuesto basado en Resultados; PMP; Programa de Mediano Plazo.

Fuente: SHCP: Manual del SED.

El PbR y el SED incorporaron en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2009, los elementos siguientes:

- a) Nuevos indicadores que denoten la aplicación de las herramientas metodológicas del SED, una mejor alineación y consistencia con el PND 2007 – 2012 y la programación sectorial, así como los resultados de la revisión a la pertinencia y estrategias de los programas;
- b) Una iniciativa estratégica de acciones de mejora en la gestión de las dependencias y entidades, con medidas y resultados cuantificables;
- c) La incorporación de recomendaciones derivadas de las evaluaciones realizadas en 2007, 2009 y 2010 a distintos programas presupuestarios;
- d) Una propuesta de programa anual de evaluaciones (PAE) y;
- e) Disposiciones concretas de austeridad y disciplina presupuestaria que generen ahorros y hagan más eficiente el quehacer de la administración pública federal<sup>352</sup>.

El desarrollo de indicadores para evaluar el desempeño y los resultados representó una nueva forma de planear, se concibió el SED como un instrumento para evaluar de forma continua el desempeño y los resultados de la administración federal, con sustento jurídico en la ley de planeación, la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal y el reglamento de la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal, posteriormente reformados.

En sus orígenes el SED se integraba con cinco elementos: a) indicadores; b) convenios de desempeño; c) encuestas a beneficiarios; d) auditorías de resultados, y e) herramientas tecnológicas de información.

#### ¿Quién evalúa?

La evaluación externa es realizada por expertos, instituciones académicas y de investigación u organizaciones especializadas, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en la gestión por resultados, en el PbR, y en el SED. Estos expertos son contratados por las dependencias y entidades de la APF y entidades federativas, de acuerdo con la normatividad vigente.

#### ¿Para qué se evalúa?

La estimación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o políticas en curso o concluidos, se lleva a cabo un proceso de evaluación con el propósito de determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, la eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad de

---

<sup>352</sup> V. SHCP: Manual del SED

éstos, aportando información creíble u útil sobre los resultados obtenidos que permita mejorar el proceso de toma de decisiones.

¿Qué se espera?

Proporcionar a los responsables de la administración de los programas presupuestarios de elementos sustentados que permitan llevar a cabo acciones encaminadas a mejorar el desempeño de los mismos; así como una apreciación informada acerca de su orientación hacia el logro de los resultados.

### **Programa Anual de Evaluaciones**

Con el propósito de mejorar la eficiencia, eficacia y rendición de cuentas de las políticas y programas públicos, el SED cuenta con diferentes instrumentos de evaluación para generar información al proceso de toma de decisiones. Para cumplir con lo dispuesto la SHCP, la SFP, y el CONEVAL, en el ámbito de sus respectivas competencias:

- a).- Implementará el PAE en el que se determinarán, tomando en cuenta la opinión de la H. Cámara de Diputados, los programas que deberán ser evaluados y el tipo de evaluación que les es aplicable. Lo anterior permitirá coordinar una estrategia gradual de seguimiento y evaluación de los programas, metas y acciones de la política pública, articulándolas sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario;
- b).- Mediante dicho Programa Anual de Evaluaciones (PAE), se coordinarán diferentes tipos de evaluación para analizar distintos aspectos de los programas y los efectos del gasto en la ciudadanía;
- c).- Promoverán ante las instancias correspondientes, la orientación de las diferentes tareas de control, como auditorías, revisiones de control, informes institucionales, mapas de riesgos, auditorías especiales, auditorías del desempeño, informes de comisarios y delegados, entre otros, hacia una gestión para los resultados, procurando que coadyuven a la mejora del desempeño de los programas, dependencias y entidades de la APF; y
- d).- Integrarán los resultados de todas las evaluaciones externas e internas que se tengan de cada programa, así como los resultados de las auditorías, informes internos y seguimientos de indicadores, a efecto de retroalimentar la operación de las dependencias y entidades en la búsqueda de resultados.

Es importante la descripción de los diferentes tipos de evaluación que se aplican para analizar las diversas fases de los programas y de sus impactos previstos en la etapa de planeación, así como de los resultados colaterales y circunstanciales no previstas, que son detectados en algún monitoreo y seguimiento de metas. Para el año 2012, encontramos lo siguiente:

A través del Programa Anual de Evaluaciones la SHCP, la SFP y el CONEVAL, establecerán conjuntamente el programa anual de evaluación (PAE) con los tipos de evaluación a realizar con el propósito de analizar los diversos componentes programáticos y los efectos del gasto público en la comunidad beneficiaria de los fines previstos o en los grupos focalizados por los programas y políticas públicas, considerando las unidades y dependencias ejecutoras del programa. Se determinarán que evaluaciones se llevarán a cabo o comenzarán cada año y a que programas específico aplicará, de acuerdo al oficio: SFP/UEGDG/416/1094/2011. El **PAE 2012**, está disponible en las páginas de Internet de la SHCP, SFP y CONVAL. Las dependencias y entidades de la APF, deberán en sus páginas de Internet, transparentar todas las evaluaciones, estudios y encuestas que se hayan realizado.

Seguimiento a las evaluaciones realizadas: las dependencias y entidades deberán dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas federales derivados de las evaluaciones realizadas. La difusión de las evaluaciones realizadas: las dependencias y entidades deberán dar a conocer de forma permanente los resultados de las evaluaciones externas realizadas a los programas federales, en sus portales de Internet.

### **Corolario de la Relación Dinámica del Proceso PbR – SED**

Con el propósito de realizar un ejercicio de sinopsis de la información institucional consignada en esta sección, trataremos de configurar mediante el cuadro 24 y la figura 18 siguientes, una lógica que determine la interacción que se proyecta estructuralmente entre las etapas de: **planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas**, y los mecanismos de toma de decisiones presupuestales y la derivación de este proceso en productos muy identificables con ciertos objetivos de orden político, económico, social, legal y administrativo de la administración pública federal.

**Cuadro 24. Relación Dinámica del Proceso PbR – SED**

<b>Etapa uno</b>	<b>Objetivo de la etapa</b>	<b>Componentes</b>	<b>Descripción del componente</b>
<b>Planeación</b>	Concretar la visión de desarrollo social, económico y político nacional a través de estrategias e instrumentos factibles y adecuados	Alineación de programas al PND y programas sectoriales	Vinculación de los objetivos del PND con los objetivos de los programas presupuestarios
		Objetivos estratégicos	De la entidad o dependencia alineados al PND o programas sectoriales
		Población potencial	Se refiere al universo global de la población o área de enfoque
		Población objetivo	-se refiere a la población o área que el programa pretende atender en un período dado de tiempo. -puede corresponder a la población potencial total o una parte de ella.

<b>Etapa dos</b>	<b>Objetivo de la etapa</b>	<b>Componentes</b>	<b>Descripción del componente</b>
<b>Programación</b>	Cumplir con los objetivos de la planeación nacional a través de programas presupuestarios con metas alcanzables	Estructuras programáticas (cartera de Pp)	Determinar el conjunto de categorías y elementos para cumplir con los objetivos y metas del PND, utilizando la información de desempeño.
		Programas prioritarios	Relación de programas más importantes que se realizan durante el ejercicio fiscal.
		Determinación de objetivos, indicadores y metas (MIR)	Construcción de la MIR con base en la metodología de marco lógico.
		Ficha técnica de los programas presupuestarios	Herramienta que concreta la información del Pp relativa a sus características generales, su planeación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación, para una adecuada valoración del mismo.

Etapa tres	Objetivo de la etapa	Componentes	Descripción del componente
<b>Presupuestación</b>	Mejorar la asignación de recursos a los programas presupuestados con base en resultados	Asignaciones de gasto por programa presupuestario	Recursos que se asignan a un programa para llevar a cabo las actividades y producir los bienes y servicios que se van programando con base en la información de desempeño y así cumplir con su propósito de manera eficaz y eficiente.

Etapa cuatro	Objetivo de la etapa	Componentes	Descripción del componente
<b>Ejercicio y control</b>	Asegurar los resultados mediante un adecuado ejercicio y control de los recursos (ajustes presupuestales)	Gasto de los recursos autorizados para los programas públicos de todo el gobierno federal	Ejecución de las acciones para las cuales se asignaron recursos públicos e involucran desembolso de dinero.
		Ajustes presupuestales	Incrementos o reducciones a asignación de recursos aprobados a los Pp, así como modificaciones a la MIR, en cualquiera de sus elementos (objetivos, indicadores o metas).
		Programa nacional de reducción de gasto público	Programa que busca la mayor eficiencia en el ejercicio de los recursos.

Etapa cinco	Objetivo de la etapa	Componentes	Descripción del componente
<b>Seguimiento</b>	Generar la información necesaria para una adecuada programación, asignación y control de recursos para el efectivo cumplimiento de los resultados.	Monitoreo financiero y programático.	Seguimiento a los avances en las metas de los indicadores y al ejercicio del gasto para contribuir al logro de objetivos y resultados esperados.

<b>Etapa seis</b>	<b>Objetivo de la etapa</b>	<b>Componentes</b>	<b>Descripción del componente</b>
<b>Evaluación</b>	Medir y calificar los resultados en términos de la eficacia, eficiencia, economía y calidad de las políticas, programas e instituciones, e identificar y aplicar las medidas conducentes y utilizar sus resultados en la toma de decisiones presupuestarias	Evaluación de políticas, programas y desempeño institucional	Análisis sistemáticos y objetivo que tiene como finalidad determinar la lógica en el diseño de los programas y el logro de objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.
		Seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones externas.	Registro y verificación del avance en el cumplimiento de los compromisos asumidos por las dependencias y entidades derivadas de las recomendaciones de las evaluaciones externas.
		Mejoras a los programas presupuestarios	Progreso en el diseño, operación, organización, focalización a su población objetivo y orientación a resultados de un Pp.

<b>Etapa siete</b>	<b>Objetivo de la etapa</b>	<b>Componentes</b>	<b>Descripción del componente</b>
<b>Rendición de cuentas</b>	Dar cuenta de los resultados del ejercicio de los recursos públicos a las instancias fiscalizadoras y someter al escrutinio público los resultados de dicho ejercicio.	Informes de resultados	Informes que incluyen los resultados de los programas y se entregan al poder legislativo para su revisión y análisis.
		Cuenta pública	Documento que incluye el informe del avance al cierre del ejercicio fiscal en la instrumentación del PbR-SED y en el cumplimiento de las metas consideradas en los indicadores de los principales programas del presupuesto.

Fuente: SHCP: Manual del SED.

Figura 18. Relación PbR- SED



Fuente: Elaboración a partir del Manual del SED de la SHCP.

En la figura anterior, se resume la dinámica que se determina entre cada componente que interactúa con los mecanismos diseñados para la toma de decisiones presupuestales, se da inicio con la fase de entradas o insumos y la respuesta gubernamental para procesar los requerimientos a través de un proceso de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los productos institucionalizados o acciones gubernamentales, representados mediante instrumentos presupuestarios y

programáticos con fines y asignaciones precisas orientadas a la población. Es destacable las estrategias de modernización de los presupuestos PbR y el sistema de armonización de registros contables de las dependencias y entidades involucradas de los tres órdenes de gobierno de la administración pública en nuestro país, la plataforma de capacitación y de soporte tecnológico es fundamental para sistematizar las prácticas de registro de información que facilitarían la evaluación institucional para informar de los resultados al poder legislativo y someter los efectos e impactos de las políticas y programas gubernamentales al escrutinio público para propiciar la responsabilización del desempeño institucional de la nueva gestión pública hacia la ciudadanía.

### **Modelos vigentes de Evaluación Institucional, en el ámbito de la Administración Pública Federal que se articulan con el SED**

La evaluación en el ámbito de la Administración Pública Federal ha estado ganado terreno, en algunos casos se ha dado continuidad. Se ha enfatizado mucho en la construcción de indicadores de desempeño, éste avance representa la plataforma fundamental para la elaboración de sistemas de última generación, más completos y coadyuvantes en el desarrollo de metodologías de evaluación institucional, contribuyendo gradualmente en el mejoramiento de la actuación gubernamental.

Es importante destacar que el MIDO se ha perfeccionado y cuenta con un programa que publica indicadores de medición programática en la página de la Secretaría de la Función Pública.

### **Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal: 2008 - 2012**

El 30 de marzo de 2007, se emitieron los lineamientos generales para la evaluación de los programas Federales de la Administración Pública Federal, que señalan la publicación de un programa anual de evaluaciones, el cuál determina qué evaluaciones se llevaran a cabo y a qué programas aplica; En un segundo momento, el seguimiento a los resultados y recomendaciones de las evaluaciones, será mediante un mecanismo para la continuidad a los aspectos susceptibles de mejora continua derivados de informes y evaluaciones externas a programas Federales, que tienen como antecedente el año 2008.

El marco jurídico incorpora el programa de mejora de la gestión pública y el programa de evaluación de la gestión y el desempeño gubernamental, con sus respectivas unidades de operación. Los documentos oficiales emitidos por la Secretaría de la Función Pública, determinaran el contenido de Programa Especial de Mejora de la Gestión de la APF: 2008-2012, que se abordará a continuación y que sirve de referencia fundamental a esta sección, mismo que aparece en la página oficial de la Secretaría de la Función Pública: **[www.sfp.gob.mx](http://www.sfp.gob.mx)**

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a través del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), establece la obligación para los ejecutores del gasto, de evaluar los programas y presupuestos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Además señala, que los programas sujetos a reglas de operación y otros programas que determinen la: SFP, SHCP, CONEVAL, deben ser evaluados y monitoreados, para fomentar una gestión basada en resultados y consolidar el SED.

En complemento al marco institucional y al presupuesto basado en resultados, el Programa de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008 – 2012, establece en sus objetivos mejorar la efectividad de las instituciones.

Es un instrumento de carácter obligatorio que se enfoca a realizar mejoras que orientan la gestión de las instituciones públicas y del Gobierno Federal al logro de mejores resultados, conformando el Sistema de Administración del Programa de Mejora de la Gestión (SAPMG), que derivó en el Programa Especial de Mejora de la Gestión: 2008-2012.

Actores clave: Delegados y comisarios de la Secretaría de la Función Pública, los Órganos de Control Interno de las Instituciones Públicas, y los grupos Técnicos del Programa.

Con el Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG), el Ejecutivo Federal hace propios algunos de los postulados de la nueva gestión pública, tales como:

- 1.- Reducir la desigualdad en el grado de desarrollo de las organizaciones públicas, mediante la mejora de áreas comunes y la estandarización en la aplicación de mejores prácticas.

- 2.- Facilitar la mejora de la gestión de las instituciones mediante reformas al marco regulatorio de la Administración Pública Federal.
- 3.- Permite una toma de decisión informada, considerando los resultados de gestión.
- 4.- Mejorar la rendición de cuentas, mediante la generación y difusión de información sobre el desempeño institucional y de la Administración Pública en su conjunto.

El programa especial de mejora de la gestión 2008-20012, se basa en cinco ejes:

- 1.- Orientación a Resultados: se centra en los resultados intermedios y finales alcanzados por encima de las actividades realizadas, a fin de evitar que el programa se convierta en un sistema de requerimientos rígido que no agrega valor;
- 2.- Flexibilidad: reconocer la existencia de diferentes grados de desarrollo de las dependencias y entidades, los compromisos y grados de avance de las instituciones serán definidos en función de su realidad específica;
- 3.- Innovación y Experiencia: reconoce la experiencia y la creatividad de los servidores públicos de la APF, para diseñar e implementar las acciones necesarias en sus instituciones;
- 4.- Sinergia: coordina esfuerzos, personas, recursos, normas, procesos y tecnologías, como parte de un mismo círculo de mejora de la gestión y como piezas de un sistema plenamente interconectado de actores y estrategias con objetivos comunes;
- 5.- Participación Ciudadana: considera la captación e integración de las necesidades y opiniones ciudadanas, para orientar la mejora de las instituciones y los procesos que las sustentan, satisfaciendo con ello sus expectativas.

Objetivos del Programa Especial de Mejoramiento de la Gestión:

- 1.- Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la APF;
- 2.- Incrementar la eficiencia de las instituciones;
- 3.- Minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades.

A continuación se describen los tipos de evaluaciones que pueden generarse por las acciones que deriven de un proceso de mejora de la gestión:

**Cuadro 25. Tipos de Evaluaciones que Pueden Derivar en Acciones de Mejora de la Gestión**

<b>Instancia evaluadora</b>	<b>Tipo de evaluación</b>	<b>Resultado de la evaluación</b>
Órgano interno de Control	Revisiones de Control	Áreas de oportunidad/acción de mejora
Órgano interno de control	Auditoria	Observaciones reorganizaciones correctivas y preventivas
Dependencia o entidad	Auto-evaluaciones	Recomendaciones
Dependencia o entidad	Informes institucionales	Recomendaciones
Dependencias o entidad	Evaluación del ejercicio de gasto y cumplimiento de los elementos programáticos	Recomendaciones
Dependencia o entidad	Mapa de riesgos	Riesgos y recomendaciones

Fuente: SFP. PEMG-2008-2012.

### ***Áreas de aplicación de procesos de mejora***

**Procesos y servicios:** Procesos eficientes, trámites y servicios, atención y participación ciudadana;

**Mejora regulatoria:** Desregulación;

**Gobierno Digital:** Gobierno digital;

**Recursos Humanos:** Racionalización de estructuras.

### ***Estrategia del PMG 2010-2012***

La visión 2010-2012 del PMG es maximizar la modernización de la gestión pública, pasando de acciones de mejora por sistema, a la realización de proyectos de mejora articulados en función de los objetivos del PMG, que beneficien directamente a la ciudadanía y a las propias instituciones.

Características:

- 1.- Su operación se basa en la integración, definición, ejecución y aseguramiento de proyectos de mejora;
- 2.- Promueve y facilita la integración de esfuerzos de las áreas involucradas, tanto al interior de las instituciones como entre diversas dependencias y entidades, que convergen en un solo proyecto para lograr mejoras de impacto;

3.- Los esfuerzos se focalizan en el resultado de los proyectos y su impacto en el beneficio de la ciudadanía y de la efectividad institucional.

Alcance: la administración pública federal (centralizada y descentralizada).

En las entidades federativas: **someter los recursos federales que se transfieren a los estados a un régimen de rendición de cuentas (federal) donde la auditoría superior de la federación será un actor fundamental. Determinando estos aspectos:**

- Establecer una fórmula de fiscalización federal para evaluar el gasto de recursos federales en los estados;
- Homologar los sistemas contables de los estados y federación que permitan uniformar los registros y hacer comparable la fiscalización del gasto.

Modelo de operación:

Abarca cinco elementos a desarrollar: definición de la estrategia institucional PIMG, planeación de mejora de la gestión, ejecución de proyectos de mejora, evaluación y aseguramiento de resultados y aprendizaje institucional<sup>353</sup>.

### **Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012**

El programa tiene como objetivo esencial garantizar la disponibilidad de los recursos fiscales y financieros necesarios para que todos los mexicanos podamos acceder a una vida mejor a través de, entre otros elementos, alcanzar las metas establecidas en el PND de un crecimiento mayor a 5%, la generación de más de 800 mil empleos anuales y una disminución de 30% en la población que está en pobreza alimentaria, todo ello en 2012.

La estrategia de crecimiento y generación de empleo está sustentada en dos vertientes: mejorar los determinantes transversales de la competitividad de la economía mexicana, como el estado de derecho, la estabilidad macroeconómica y el nivel de desarrollo tecnológico; y eliminar las limitaciones al crecimiento de los sectores económicos generadas por un marco

---

<sup>353</sup> V. Página electrónica de la Secretaría de la Función Pública, [www.sfp.gob.mx](http://www.sfp.gob.mx). Programas: Estrategia PMG: 2010-2012. Actualización: 28 de Enero 2010.

legal, regulatorio o de competencia inadecuados o por una disponibilidad insuficiente de recursos.

La estrategia operada deberá conducir al crecimiento de la productividad de un 0.5% en 2007 a 1.9% en 2012 y que la inversión crezca de ser equivalente a 22.5% del PIB en 2007, a ser 25.5% en 2012. La mayor inversión sería financiada con ahorro interno, aumentar el ahorro interno para él 2012.

Una de las estrategias de política fiscal del PRONAFIDE<sup>354</sup>, para garantizar la disponibilidad de recursos, es mejorar la asignación y ejecución del gasto mediante la evaluación de resultados, una mayor transparencia y rendición de cuentas, asegurando la convergencia y armonización en los sistemas de contabilidad gubernamental entre los tres órdenes de gobierno, otorgando prioridad en la asignación del gasto a los sectores y programas con mejores resultados.

## **Consideraciones Finales del Capítulo**

En este capítulo se describieron los distintos instrumentos de la estructura general del gasto público de la administración pública en nuestro país, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Asimismo, se revisaron los componentes del sistema de evaluación del desempeño de la APF, y los intentos para modernizar el sistema de presupuestación y de la contabilidad gubernamental en los tres órdenes de gobierno.

De acuerdo con los temas estudiados es evidente que el Sistema Nacional de Planeación requiere una profunda modernización. Por mencionar algunos aspectos, La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación resultan ser los instrumentos más importantes del sistema de planeación pública en nuestro país, con base en la legislación vigente, la perspectiva máxima de planeación es de corto plazo, considerando lo que podemos realizar y lo que esperamos para nuestra nación.

Al observar el ejercicio del gasto público, podemos considerar algunas funciones y rasgos relevantes que devienen en un claro distintivo categórico: su seguimiento, su revisión, sus

---

<sup>354</sup> El decreto que sustenta al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012, se creó con base en lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9, 16, 22 y 23 de la Ley de Planeación; 9 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y de acuerdo con los objetivos y lineamientos marcados en el PND: 2007-2012.

auditorías y evaluaciones programáticas, se llevan a cabo en forma anual, reduciendo el espectro de incentivos para rendir cuentas a los últimos doce meses.

Es evidente la falta de visión a largo plazo, que incorpora problemas de sexenalidad, definiendo un horizonte de seis años en la planeación nacional del desarrollo, contrariamente a la fiscalización y evaluación anual del gasto público por mandato de ley. Con la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2006, se propuso reglamentar al Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, los servicios personales o retribuciones a los servidores públicos con apego a los principios de eficiencia, eficacia y honradez. Es clara la modernización del marco jurídico, sin embargo, la acción pública muestra desarticulación entre los sectores público, social y privado.

La APF, ha impulsado innovaciones estructurales para asignar recursos a sus actividades, incorporando estrategias para la toma de decisiones que fortalezcan la alineación de las políticas públicas y programas gubernamentales con los propósitos del PND, buscando con toda intención privilegiar el control de los resultados, una de éstas reformas es el sistema de evaluación del desempeño, el SED pretende relacionar el proceso presupuestario y las funciones de planeación, así como las de ejecución y evaluación de políticas y programas e integrando a esta lógica a las instituciones públicas.

Se ha observado a través del estudio, que la implementación del sistema de evaluación del desempeño institucional ha resultado complicada para operar en las organizaciones gubernamentales, en donde los objetivos son múltiples y complejos al considerar cada particularidad y naturaleza de las dependencias y entidades del gobierno federal, estatal y municipal en México. En cada institución participan dinámicas formales e informales que se deben de considerar para su funcionamiento, la cultura del servidor público, los recursos disponibles y la naturaleza de la organización son factores que se deben ponderar.

Aún con la existencia del marco normativo vigente que impulsa la evaluación institucional, especialmente en la APF, las organizaciones gubernamentales tienen todavía áreas de incertidumbre y una cultura organizacional basada fundamentalmente en los procedimientos y reglas establecidas en las funciones, en el presupuesto y en los programas, este paradigma

tradicional hace que todos los intentos de medición objetiva de resultados y de sus acciones se prolongue más de lo se había estimado<sup>355</sup>.

El propósito esencial, los componentes, las directrices y normas del modelo de evaluación de la APF, cumplen a nuestro juicio, con las condiciones ineludibles para emprender una profunda reforma administrativa en nuestro país, pero también contribuyen en la transformación y redimensionamiento de carácter político y social que conlleva la nueva actuación del Estado. Son las bases inaugurales en la transición con rumbo a la innovación de la administración pública y representan la infraestructura substancial en la construcción de un proceso de modernización profundo y de dimensiones todavía no estimadas para la disciplina y práctica de una gestión pública con mayor compromiso social.

Las reflexiones aludidas en este capítulo se orientan hacia la justificación, la pertinencia e instrumentación formal de la evaluación institucional. A continuación recordamos algunas razones significativas que hacen de la evaluación institucional una condición *sine qua non* de la reforma emprendida, apuntamos los aspectos destacados:

- La primera es de carácter organizacional, en este aspecto la evaluación cumple con el propósito de observar si los comportamientos de los funcionarios y de la organización respetan las normas y procedimientos previamente establecidos, en este sentido la evaluación se aprecia como control para identificar desviaciones a la norma jurídica, el propósito es el mantenimiento del referente jurídico<sup>356</sup>;
- El segundo aspecto relaciona a la evaluación con la rendición de cuentas, la evaluación se puede concebir como un mecanismo eficaz para fortalecer el sistema de pesos y contrapesos horizontal entre las dependencias del ejecutivo y su contraparte legislativo, pero además para impulsar un instrumento vertical que informa a la ciudadanía sobre los resultados que ha logrado el gobierno a través de implementar políticas y programas públicos<sup>357</sup>;
- La tercer motivación que justifica la evaluación gubernamental es modificar los usos y criterios tradicionales en la asignación presupuestal, la premisa es la

---

<sup>355</sup> Morales González, Gisela. "Prácticas de dirección y evaluación del desempeño en la APF", en *Buen Gobierno*, Revista No. 6. Semestral, Enero – Junio, 2009, p.180.

<sup>356</sup> V. Pardo, M. C., La evaluación gubernamental: prioridad política de 1982 a 1988, en J.L. Méndez (Comp.). *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, op. cit.

<sup>357</sup> V. Przeworski, A. S., Stokes y B. Manin. *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press. Londres. 1999.

utilización de la información sobre desempeño para tomar mejores decisiones en la orientación del gasto público a través del instrumento de PbR<sup>358</sup>;

- La apreciación de un carácter inminente para utilizarla, que la incluimos, es favorecer los procesos de mejora en la gestión de las organizaciones, implica el uso de información con una dimensión estratégica para apreciar los resultados bajo la óptica de un verdadero desempeño institucional.

Pensar en este momento acerca de la implementación operativa de la evaluación institucional y su posible influencia en la innovación administrativa, para las entidades federativas, a pesar de los motivos y justificaciones para el uso de la misma, sería emprender una etapa prolongada y estéril en razón de algunas consideraciones pertinentes:

Siendo México un país federal, las entidades federativas tienen una amplitud de autonomía en sus administraciones públicas. Considerando el tema de reforma administrativa pendiente y la pretensión únicamente discursiva de la anhelada eficacia en la implementación de políticas públicas, prácticamente en todos los órdenes de gobierno en nuestro país, resalta a todas luces de acuerdo a nuestro juicio, que los obstáculos en este devenir son de naturaleza política y cultural. Este escenario nos advierte de un aplazamiento en la agenda institucional de los gobiernos estatales al tema de la medición del desempeño institucional. Actualmente no se incluye el apoyo explícito a la determinación para impulsar la evolución de los sistemas actuales hacia la evaluación institucional orientados a la responsabilización por el control de resultados. Esta última alineación ha sido recurrente en este estudio, implicaría intensificar al factor fundamental que nos direcciona estratégicamente hacia el desarrollo y consolidación de mecanismos orientados a la evaluación de los resultados de la gestión pública.

La relegación en el apoyo a la evaluación institucional por parte de los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo el de Nuevo León, pone de manifiesto la desarticulación entre los tres órdenes de gobierno, es evidente que los esquemas de planeación local no están alineados a la perspectiva nacional del PND del actual gobierno federal, el punto de conexión con la federación se relaciona únicamente con los recursos que se trasladan a las entidades federativas y municipios, en una fuerte deliberación que se ha prolongado durante años de algunos estados con la federación, argumentando tratos inequitativos de orden fiscal.

---

<sup>358</sup> V. OCDE, *Performance Budgeting in OECD Countries*. París. 2007.

La perspectiva histórica documentada de nuestro país revela un pasado autoritario en el ejercicio del poder político, los resultados institucionales nos muestran que en México existe una escasa voluntad política para impulsar reformas e innovaciones en las instituciones de la administración pública. La agenda pública local nos demuestra las prioridades inaplazables en una amplia tipología de asuntos públicos como la inseguridad pública, la pobreza, la salud y la educación en el marco de una improporrible enmienda en las relaciones del Estado con la sociedad.

El atraso observado en el desarrollo de la gestión pública y en especial en la aplicación de metodologías y herramientas de la nueva gestión pública de última generación, como la evaluación del desempeño institucional es evidente, presenta una gran diversidad y sus niveles de progreso son disímolos desde el ámbito de la Administración Federal hasta el precario Municipio en nuestro país. Como se ha referido en el estudio, los nuevos paradigmas presionan desde distintos ámbitos de la vida nacional e internacional para que se promuevan diseños programáticos y procesos de modernización institucional. El actual gobierno federal establece la intención de impulsar reformas a través del programa de modernización de la administración pública, donde uno de sus imperativos teóricos es la medición y evaluación de la gestión pública.

Las funciones prioritarias de la administración pública federal se van agrupando para someterlas a evaluación a través de distintos mecanismos. Los sistemas de evaluación de resultados, apenas visibles, se van insertando modestamente en la apertura programática sustantiva del gobierno federal y en sus funciones claves de control de gestión. La lógica de dar a conocer la eficiencia de programas y destacar su impacto tímidamente ha cobrado un interés público que las instituciones no pueden ignorar en los tres órdenes de gobierno.

La utilidad de la evaluación institucional abre un debate muy pertinente en función de las transformaciones de la administración pública actual en nuestro país, de acuerdo a las nuevas tendencias que propone la nueva gestión pública.

Es en este sentido, que la eficacia de las acciones y políticas públicas recibiría una atención especial en la agenda política e institucional en los tres órdenes de gobierno y se empezaría a privilegiar la integración de recursos y esfuerzos para lograrlo.

Aún pensando en la generación sistemática de información relevante para evaluar resultados en la administración pública de nuestra entidad, el dilema que emerge en el escenario político actual del Estado de Nuevo León, es la posible viabilidad de una negociación áspera en la arena legislativa entre los actores políticos con una participación activa de directivos y administradores públicos, además de académicos e investigadores universitarios en el tema, acuerdo de carácter político que implicaría apoyar las normas locales y la implementación de sistemas de medición que realmente cumplan con los propósitos previstos.

La metodología de la evaluación es un tema que requiere tratamiento especial desde el ámbito educativo y de formación continua, de igual manera su alcance en el espacio público resulta un reto, especialmente cuando las tendencias internacionales apuntan hacia la apertura de la información, paradójicamente a nivel local, la orientación es la reserva de información clave, es decir con otra lógica.

El trabajo del evaluador certificado tendrá como objeto emitir juicios de valor respecto a la realidad estudiada, es razonable esperar que estos juicios tengan influencia concreta sobre la toma de decisiones en el sector público. Las evidencias muestran un gran impulso desde la APF para ir creando los marcos normativos y de operación con el propósito de construir una amplia gama de sistemas de evaluación institucional, inclusive destacan algunos por sectores estratégicos, como la educación y el desarrollo social en donde se ha mostrado más avance y divulgación, además se realiza con mayor rigor metodológico.

Sin embargo en los distintos ámbitos de la administración central y descentralizada en el contexto nacional y regional, no existe un enfoque integral y la permeabilidad no ha sido eficaz, las disputas por una agenda política han eclipsado los esfuerzos por modernizar a la administración pública, como práctica y como disciplina académica en los tres órdenes de gobierno.

Este fenómeno se observa especialmente en las entidades federativas, donde el poco interés por incluir el tema de evaluación institucional en las administraciones públicas, denota además, que en el incipiente diseño de la planeación local, de sus objetivos, acciones y estrategias no se han incorporado las nuevas metodologías y herramientas de evaluación institucional de última generación. Asimismo, estos propósitos y componentes no son en muchos casos congruentes con la planeación nacional. Paradójicamente existen en la administración pública del Estado de Nuevo León, fundamentos estructurales y normativos

que previeron la función de planeación local y su respectiva evaluación, en distintos periodos de gobierno.

## **CAPÍTULO 6. ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL EN NUEVO LEÓN**

Este capítulo se concentra en la administración pública del Estado de Nuevo León. En esta parte se desarrollará un análisis a los textos académicos y documentos oficiales, con la finalidad de revisar e identificar los antecedentes de la función de planeación estatal y los contenidos programáticos que han dado fundamento a la práctica de la evaluación institucional en la administración pública estatal, dicha exploración dará lugar al examen de las estructuras organizacionales en algunos periodos de gobierno en el Estado.

Con el análisis puntual de algunas características de los modelos de administración pública del último gobierno estatal y la actual gestión de gobierno, se delimita el alcance de esta investigación en función del objeto de estudio. La revisión de otros periodos de gobierno será referencial y solo pretende identificar los orígenes de las bases estructurales y normativas de la planeación estatal. Será muy relevante, observar el marco jurídico que sustenta a la planeación y a la evaluación institucional. Poder distinguir las prácticas sistematizadas y la divulgación de los resultados de evaluación en los medios electrónicos institucionales (Página Web), será un tema prominente en este capítulo.

Además pretendemos identificar los procesos de modernización actual de la administración pública del Estado de Nuevo León, en esa lógica, revisaremos la composición de los ingresos y el presupuesto de egresos de 2012, para comprender y reflexionar acerca de la dimensión del gasto público por ejercer en el Estado a través de acciones gubernamentales. Lograr esbozar un tipo de modelo de evaluación de la administración estatal, sería una culminación significativa en esta segunda parte. Sin embargo, no podemos soslayar, con base en el análisis documental realizado hasta ésta etapa del estudio, que no se percibe un modelo prevaeciente de evaluación orientada a los resultados e impacto de las acciones gubernamentales. Observación y apreciación que se corroborará en la investigación empírica de la tercera etapa del estudio.

Con la revisión y el análisis documental emprendida en este capítulo, se culminará el desarrollo temático- teórico de esta investigación, consignado en las primeras dos partes de la disertación, procurando que se hayan establecido apreciaciones previas al final de cada capítulo y en la culminación de esta segunda fase teórica. Fundamentalmente en todo el recorrido temático que se emprendió relacionado con los orígenes de la NGP y de sus

propuestas instrumentales como la evaluación institucional, se reflexionó acerca de la evolución de la administración pública como disciplina y como práctica, considerando una perspectiva significativa: el contexto angloamericano como punto de partida, hasta observar la necesidad de impulsar la responsabilización por el control de resultados de la gestión pública en América Latina.

En lo concerniente al conocimiento y características de los modelos institucionales del ámbito federal y estatal alusivos al tema de la evaluación institucional, se exploró en esta segunda parte en forma amplia y pormenorizada los aspectos más relevantes. Asimismo, se pretende al finalizar éste capítulo, enmarcar la respuesta a la pregunta de investigación inicial que corresponde a esta fase del trabajo, en función de los informes y documentos que sustentan la política de la planeación nacional y local, con ello, identificar los reportes sintéticos que se difunden en la página oficial del gobierno del Estado de Nuevo León, provenientes de las evaluaciones institucionales que existen actualmente en la APE.

Iniciaremos este capítulo partiendo de la descripción del origen de Nuevo León y de su ubicación geográfica, así como del perfil económico y social que ha desarrollado el Estado de Nuevo León. Será de gran importancia, poder darnos cuenta de la responsabilidad y desafío que tiene el sector público en la sostenibilidad del crecimiento económico y social de la entidad.

## **Descripción de la Ubicación Geográfica y Características Económicas del Estado de Nuevo León**

En el año de 1582, el rey de España Felipe II concedió aprobación a Luis Carbajal y de la Cueva, para colonizar las tierras de lo que se conocía como el Nuevo Reino de León, en consideración a uno de los reinos de España llamado León. La fundación de Nuevo León comenzó por la ciudad de Monterrey en 1596, desde la cual se administró la provincia.

El Estado de Nuevo León está en el noreste de la República Mexicana. Tiene una superficie de 64,220 km cuadrados, el 3.3% de la superficie total del país. Está limitado al norte y al este por Tamaulipas; al sur y al oeste por San Luis Potosí y Zacatecas; y al norte por Coahuila, Tamaulipas y el Estado norteamericano de Texas.

Las coordenadas geográficas de sus extremos son: al norte 27º 49' y al sur 23º 11' de latitud norte. Al este 98º 26' y al oeste 101º 14' de longitud oeste. La altura de Monterrey es de 587 metros nivel del mar y su altura máxima es de 3,710. Monterrey, la capital del Estado, está a 73 km de Saltillo, 900 km de la ciudad de México, 223 km de Nuevo Laredo y 300 km del puerto de Matamoros. Por esta ubicación geográfica y la cercanía con la frontera norteamericana es una de las principales intersecciones comerciales de México.

El Estado tiene 51 Municipios, de los cuales nueve forman parte del área metropolitana de Monterrey: Monterrey, San Pedro Garza García, Santa Catarina, Guadalupe, San Nicolás de los Garza, Apodaca, General Escobedo y Juárez. Es uno de los centros industriales, comerciales, financieros, educativos y culturales más importantes del país.

La ciudad de Monterrey fue representativa de un periodo caracterizado por la industrialización del país. Posteriormente la apertura de la economía mexicana sustentada mediante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1993, propició el proceso de una nueva etapa de industrialización del Estado, pero con características diferentes.

Es inminente el proceso de tercerización de la economía, donde la relevancia manufacturera original a dado paso a la especialización para producir componentes para equipos y bienes de capital derivados de la investigación y desarrollo tecnológico, otro aspecto significativo de este rubro, es el desarrollo de inversiones en servicios médicos y hospitalarios, así como los educativos en el área metropolitana.

Además, el impulso de actividades para diseño y tecnologías de información han contribuido para que el sector servicios sea un factor determinante de la economía del estado, representando casi el cincuenta por ciento del PIB, generando con ello, una buena parte del empleo creado. Se aprecia en los últimos años la integración formal a través de *Clúster* industriales y de servicios aprovechando las ventajas competitivas y comparativas que existen en la región por la especialidad y disposición del factor humano a la profesionalización, a pesar de la contracción del mercado internacional y el desempleo<sup>359</sup>.

---

<sup>359</sup> Para mayor información del diagnóstico institucional y de las prioridades para el desarrollo económico y social del Estado de Nuevo León, véase el Plan Estatal de Desarrollo: 2010-2015, del gobierno del Estado de Nuevo León.

A continuación, después de haber realizado una descripción de las características de la ubicación geográfica de Nuevo León, de su perfil económico y de su trazo e incursión a la economía de servicios y de la información en el ámbito regional e internacional, pasaremos a recorrer la historia reciente para revisar e identificar en algunos periodos de gobierno estatal, las bases normativas y orgánicas propuestas en su momento, que permiten apreciar el desarrollo de la evaluación institucional a partir de la dimensión de planeación gubernamental y de sus instrumentos operativos que intentaron propiciar el desarrollo económico y social de Nuevo León.

### **Buscando en el Pasado los Orígenes que Dieron Lugar al Desarrollo de la Planeación Estatal y la Práctica Institucional de la Evaluación**

Nos remontamos al periodo del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), en aquel México prevalecía aun más que en la actualidad, la tendencia crónica del centralismo en ámbitos tan primordiales para la vida nacional como en la política y la economía. Las posturas regionales de rechazo a esta tendencia no se hicieron esperar.

Como respuesta a reducir gradualmente este proceso histórico, el presidente Echeverría impulsó al inicio de su gestión el Programa de Reforma Administrativa Federal<sup>360</sup>, que promovía como una línea relevante en su exposición de motivos a la descentralización de ámbitos tan amplios como el político, el económico y el cultural. Bajo la dimensión administrativa se trataba de impulsar el desarrollo equilibrado de las instituciones estatales y municipales, otorgándoles mayor participación en los programas federales que les correspondían.

El Estado de Nuevo León se incorporó en esta innovadora política y comenzó a recibir los beneficios del proceso de descentralización al participar en el programa de reforma administrativa, que dio pauta al desarrollo de otros aspectos de la vida nacional, mediante el proceso de descentralización y desconcentración administrativa.

---

<sup>360</sup> Los argumentos y declaratoria de principios se establecieron en el texto, *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*, publicado por la Secretaría de la Presidencia.

Los beneficios plasmados en el documento quedaron consignados a través de los acuerdos presidenciales de los meses de enero, marzo y junio de 1971, que establecían la formación de comisiones internas de administración y unidades de programación, así como unidades de organización y métodos en las dependencias y entidades de la APF.

El primero de Agosto de 1973, llegó a la gubernatura del Estado de Nuevo León Pedro Zorrilla Martínez, que había sido procurador general de Justicia del Distrito y Territorios Federales durante el sexenio de Echeverría Álvarez, participando en la experiencia del proceso de reforma desde la comisión de administración pública.

En el sexenio de Zorrilla Martínez, se promulgó la Ley Orgánica de la Administración de Nuevo León, fue un logro muy relevante e innovador, por ser la primera en su tipo a nivel nacional. Propuso e instrumentó el Programa de Mejoramiento Administrativo, con el objetivo de aumentar la eficacia y la participación ciudadana en asuntos públicos. Se fomentó y diseñó una nueva estructura orgánica que fue articulada por La Comisión de Administración Pública (CAP) que era un órgano colegiado integrado por los titulares de las dependencias centrales.

El CAP estableció los lineamientos, criterios y políticas de los programas económicos, sociales y de inversión pública, así como el establecimiento de las normas y reglas técnicas para el mejoramiento administrativo y funcional de la administración pública del estado. En la CAP se integraron dos unidades operativas: la de planeación económica y la de organización y mejoramiento administrativo. Durante su mandato se crearon nuevas secretarías y se replantearon las tareas sustantivas. Como un aspecto destacable de acuerdo al tema de procesamiento de información, la subdirección de estadística pasó a ser la dirección de estadística y procesamiento de datos, aumentando sus funciones de concentración de estudios e información en aspectos internos y externos, así mismo en la realización de estudios especiales con el propósito de ir integrando una amplia base de datos con el fin de tomar decisiones.

En entorno de los años setentas y ochentas apremiaba la industrialización como estrategia de desarrollo social y económico, el Estado mexicano participaba como un ente regulador de la actividad económica, de tal suerte que en el Estado de Nuevo León se planteó por conducto de Zorrilla Martínez ante el presidente de la república el Plan de Desarrollo Económico y Social de

Nuevo León, fue un ejercicio de gestión que reunió al sector productivo y a las autoridades de los tres órdenes de gobierno locales<sup>361</sup>.

En este sexenio se puede apreciar una parte relevante de los orígenes de los mecanismos y acciones que intentaban aprovechar al máximo los recursos públicos y generar resultados mediante una lógica de control de la planeación y el establecimiento de bases de datos estadísticos. La coordinación con la administración pública federal a través de las dependencias descentralizadas y desconcentradas propició la modernización de las estructuras y funciones de la administración estatal, a la vez que promovió su transformación para adecuarlas mediante el marco jurídico a las condiciones cambiantes del entorno nacional.

En esta sección se considera el notable trabajo de elaboración, selección y compilación de textos de Isabel Ortega Ridaura y María Gabriela Márquez Rodríguez plasmados en el libro *Génesis y Evolución de la Administración Pública de Nuevo León*, prólogo de Israel Cavazos Garza. Con el propósito de elaborar una sinopsis que encuadre los aspectos de estructura organizacional y temas relevantes, que están relacionados con los orígenes de la planeación estatal y los intentos por formular prácticas de evaluación de programas y políticas gubernamentales en el gobierno del Estado, desde el periodo de gobierno de Pedro Zorrilla Martínez hasta la gestión de Natividad González Parás como una referencia documental histórica.

Los periodos de Alfonso Martínez Domínguez y Jorge Treviño Martínez se caracterizaron entre otras cosas por la adecuación a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, para crear nuevas dependencias de orden administrativo y la eliminación de algunas de ellas, generando supresiones, ajustes y fusiones de tareas esenciales en la estructura centralizada o a través de órganos administrativos desconcentrados, con el propósito de atender los asuntos relacionados con la administración pública de una forma más apropiada.

En el periodo de Treviño Martínez se continuó con la Comisión de Administración Pública con fines consultivos para mejorar la coordinación del trabajo de la administración estatal con los municipios de Nuevo León. La coordinación de las dependencias federales con la

---

<sup>361</sup> V. Ortega Ridaura, Isabel y Márquez Rodríguez, María Gabriela (Elaboración y compilación de textos). *Génesis y Evolución de la Administración Pública de Nuevo León*. Coeditores: Fondo Editorial de Nuevo León- UANL – INAP – CICG. México, 2005, pp. 295- 310.

administración del estado y municipios fue a cargo del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Nuevo León (Coplade). Se creó la Coordinación General de Asesoría y Modernización Administrativa para atender al programa de modernización organizacional, función que anteriormente atendía la Dirección de Contraloría.

En este periodo se promovió el programa de Simplificación Administrativa para reformar e innovar los procedimientos y tareas de la administración pública de acuerdo a la nueva estructura de la Ley Orgánica de la Administración Pública de Nuevo León (LOAPENL), un aspecto relevante fue la automatización de los procesos administrativos en cada dependencia, tanto del sector central como paraestatal.

De acuerdo con las reformas a la LOAPENL, los organismos que se estructuraron y que formaron parte de la administración pública estatal, se les confirió el control y vigilancia a través de una Coordinación de Organismos Paraestatales, con el propósito de observar el cumplimiento de su marco jurídico, coordinar sus tareas, dar seguimiento a los acuerdos y, evaluar sus metas y objetivos. Fundamentalmente dicha coordinación sería el vínculo para establecer las relaciones entre el ejecutivo y las paraestatales, independientemente de las auditorías por parte de la Contraloría General del Estado, quién anteriormente era Dirección y como producto de las reformas a la Ley orgánica adquirió el nivel de Secretaría.

Es destacable el Plan de Gobierno que propuso el gobernador Jorge Treviño en su segundo informe de gobierno en 1987, con una dimensión más amplia que los anteriores, derivado de la coordinación entre los tres órdenes de gobierno y los sectores productivos, además de la participación de líderes de opinión y grupos distintivos del estado. El Plan sirvió de referencia para programar la inversión pública y alinear las metas de Convenio Único de Desarrollo, del Programa Estatal de Desarrollo y de los Programas de Desarrollo Municipal. El Plan sería un instrumento público con la finalidad de estructurar y sistematizar el gasto y orientarlo como una herramienta distributiva con objetivos sociales concretos, después de fuertes y turbulentas crisis económicas de principios de la década de los años ochentas.

Cabe hacer mención del apoyo financiero a nuestro país, por parte de los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, quien recomendó una serie de reformas estructurales para simplificar el gasto público, equilibrar las finanzas públicas y modernizar la administración pública. En materia económica generar empleo e

incentivar las exportaciones era una prioridad, respondiendo con actividades de fomento y apoyo a la micro, pequeña y mediana industria a través de fideicomisos estatales.

En 1988, como resultado de la coordinación entre el Estado y la federación se instrumentó la Comisión de Estatal de Seguimiento y Evaluación del Pacto de Solidaridad Económica, programa que se derivó del pacto de solidaridad económica donde se conjuntaron para su firma el gobierno, los sectores empresarial, comercial, popular, obrero y campesino. Con la presidencia de la república de Salinas de Gortari, los recursos públicos hacia los estados fueron orientados de acuerdo a los criterios de operación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Un instrumento de política pública que articulaba los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y de la ciudadanía, abriendo un nuevo capítulo en el tema de coordinación gubernamental, de planeación y de instrumentación de política social en nuestro país.

Después de años turbulentos de crisis económica y de apertura comercial de nuestro país con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el entorno internacional y nacional se presentaba aun más complejo ante las necesidades de modernización y de equilibrio de las finanzas públicas, tanto del gobierno federal como del Estado de Nuevo León, el reto era establecer el camino para la recuperación económica del país.

Es en este contexto, que en el periodo de gobierno de Sócrates Rizo García, la respuesta inicial fue el ajuste a la estructura y funciones de la organización pública para simplificarla y reducirla, además tratar de hacer más eficiente el gasto público de las tareas y funciones gubernamentales, para lo cual se redujo el número de secretarías.

La reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado en el día último del mandato de Jorge Treviño, estableció nuevas atribuciones a las dependencias incorporando una visión más receptiva del contexto internacional, promoviendo la inversión extranjera como un reflejo de la política nacional.

Se redujo de trece a ocho el número de dependencias con nivel de secretaría, donde se incluyó a la Contraloría General, la Secretaría de Administración y Presupuesto integró a sus tareas, las de la Coordinación de Control Presupuestal y la Planeación de Ejecución de Programas que se orientarían al esquema de calidad. Además a esta Secretaría se le atribuyó la función de integrar los programas operativos anuales formulados por las dependencias y entidades, asimismo en coordinación con la Secretaría de Finanzas y la Coordinación de Planeación y

Control de Gestión, planear el diseño del programa anual del gasto público y la elaboración del presupuesto de egresos del estado.

De seis coordinaciones directas del tramo de control del ejecutivo, fueron dos las que prevalecieron, la de Desarrollo Municipal y la de Comunicación Social, se creó una nueva, la Coordinación de Planeación y Control de Gestión a quien se le atribuyó las siguientes funciones sustantivas relacionadas con la planeación y evaluación de plan general y de sus programas:

- Elaborar la planeación estratégica integral en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública estatal del Plan Estatal de Desarrollo, así como de su evaluación y cumplimiento;
- Analizar los programas de inversión de las dependencias y verificar su alineación y congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo;
- Establecer y operar un sistema de evaluación y control de gestión;
- Desarrollar los sistemas de informática;
- Planear, dirigir, coordinar y evaluar estudios y programas de modernización e innovación administrativa.

Después de algunos meses se realizaron cambios, la Contraloría General del Estado pasó a designarse Secretaría de la Contraloría y se creó la Secretaría de Trabajo. Se adicionó a la Coordinación de Planeación y Control de Gestión las funciones y atribuciones para elaborar los planes regionales y sectoriales de desarrollo, se creó la Secretaría de Educación.

La Secretaría de Administración y Presupuesto desapareció, se creó la Coordinación de Administración que atendió buena parte de los asuntos administrativos y de modernización. Las funciones y tareas relacionadas con el presupuesto se le regresaron a la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, alguna de ellas fueron: recibir y consolidar los programas anuales elaborados por las dependencias y con base en estas prescripciones diseñar el Programa Anual de Gasto Público y formular los programas estatales de inversión.

La estructura previamente definida sufrió frecuentemente modificaciones, durante este periodo de gobierno con la presumible intención de lograr mayor eficiencia y control del gasto. En 1994 se implementó el Sistema de Administración Gubernamental con la intención de

verificar que cualquier decisión administrativa estuviera sustentada con un respaldo financiero.

El gobierno conducido por Sócrates Rizzo, propició un fuerte impulso a la planeación gubernamental, intentando restablecer el rumbo para modernizar a la administración pública en una entidad que por su ubicación geográfica se le brindaba grandes oportunidades en la zona de libre comercio, la infraestructura tecnológica y la vocación de trabajo era un factor para generar inversión productiva. Los pactos nacionales y estatales marcaron prioridades y líneas de acción del gobierno federal y estatal, en aspectos de modernización de la administración pública, descentralización administrativa, desarrollo regional, internacionalización, y reestructuración financiera.

Es importante hacer mención del Modelo de Modernización Administrativa de Calidad (MAC), instaurado en 1993 para todo el gobierno, que promovió en ese periodo gubernamental los programas de capacitación de los servidores públicos con el objetivo de mejorar el servicio público. En esa misma lógica, se creó en 1995, el Centro de Calidad y Desarrollo Administrativo de Nuevo León, como un órgano desconcentrado del ejecutivo, el propósito era promover la calidad en la administración pública. El CECAL, además tenía la función de generar las condiciones para que se implementara el servicio civil de carrera del estado con el apoyo del Consejo Estatal de Calidad.

La gestión de Sócrates Rizzo se favoreció con los recursos del gobierno federal a través de comités con fuerte presencia de vecinos (comités de solidaridad), en rubros como infraestructura, vivienda, urbanización, equipamiento de aulas, protección al medio ambiente, etc., incluyendo la integración de la Contraloría Social con innovadores supuestos teóricos de participación social en la vigilancia del ejercicio y calidad de obra pública en rubros como: agua potable y saneamiento, vialidad metropolitana, carreteras y autopistas y el plan maestro de drenaje pluvial.

Las fuerte crisis económicas recurrentes, las inoperantes reestructuraciones de la deuda pública estatal, y especialmente los actos públicos de corrupción de funcionarios estatales, obligaron al gobernador Sócrates Rizzo a renunciar en abril de 1996, el exalcalde de Monterrey Benjamín Clariond Reyes – Retana, fue nombrado gobernador interino.

Los temas prioritarios de la corta gestión de Clariond Reyes-Retana, se enfocaron en prioridades como reactivar la economía del estado, sanear las finanzas públicas y simplificar la administración pública. La reorganización de la administración pública se derivó de la estrategia de saneamiento de las finanzas públicas. Se concentraron en la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, las coordinaciones administrativas de cada Secretarías, con el propósito de mayor control y de reducir la estructura de gobierno.

Se implementaron programas que reflejaban un mayor interés por la evaluación y el control de acciones de gobierno como:

- Control y evaluación de obra pública, básicamente consistió en la fiscalización de obra pública y en las adquisiciones gubernamentales en coordinación con la Secretaría de la Contraloría;
- Promoción de la eficiencia en la operación gubernamental, paraestatal y municipal. Por medio de auditorías a las dependencias y organismos descentralizados, entidades interinstitucionales y municipios.

No logramos apreciar una labor acerca de la planeación a largo plazo, dadas las circunstancias económicas y políticas del cambio de gobierno, marcado por el fuerte endeudamiento público estatal, debido a los índices inflacionarios que impactaban a las unidades de inversión (Udis), figura financiera bajo la cual estaba reestructurada la mayor parte de la deuda pública del estado y sus entidades paraestatales. Las tasas de interés que generaba el sistema financiero mexicano repercutían además en la deuda estatal.

Es relevante el logro de la cobertura al cien por ciento de los servicios de salud a la población abierta, mediante la apertura de centros de salud y unidades móviles de servicio en las localidades. La reforma que abrogó la Ley del Instituto de la Vivienda, y considerando la política de desincorporación de organismos paraestatales, Fomerrey se había pronunciado como el único organismo estatal que integró a todos los recursos y esfuerzos para impulsar la construcción de viviendas. El conflicto del ISSSTELEÓN, se vio normalizado por medio de esquemas de saneamiento financiero y de mejoramiento del sistema de rendimiento por cada cuenta de los derechohabientes.

El equilibrio de las finanzas y la solvencia de la Hacienda pública se convirtieron en la prioridad de la gestión de Clariond, durante su gobierno no contrajo créditos que pusieran en

desequilibrio su capacidad de pago y convertirse en insolvente, para tal efecto se finiquitó la negociación de la deuda, inclusive dando en dación de pago 186 bienes inmuebles no prioritarios del patrimonio estatal.

La inercia económica y la conveniencia para continuar apoyando el desarrollo económico de la entidad fue el imperativo de este periodo accidentado del gobierno estatal, donde se puede identificar una clara retracción de la intervención del estado en la economía, con ello se redefinió la política de redistribución de recursos públicos y se impulso a la planta productiva de la entidad a través de la promoción del programa de capacitación para el trabajo y la creación de Fondos de Inversión y Reinversión para la Creación y Consolidación del Empleo Productivo (FIRCE) y el fomento a la cultura de calidad y el desarrollo tecnológico.

El desarrollo y apoyo a la inversión y creación de empleos fue una constante en el tramo final de este periodo de gobierno, tanto en el contexto nacional e internacional para impulsar la internacionalización de todos los sectores productivos de la región. A pesar que se reactivaron obras y proyectos de infraestructura urbana y vialidades, además de obras complementarias como el aprovechamiento del suministro confiable y continuo de agua potable para la zona urbana, el avance de obras disminuyó.

Mención especial es la reactivación de recursos federales para mitigar los efectos de la crisis económica, mediante el Programa de Superación a la Pobreza, implementado por el gobierno federal de Ernesto Zedillo, canalizando recursos para pavimentación de colonias populares, obras de agua potable y alcantarillado, promoción al empleo, capacitación y electrificación. Suponemos que los criterios y reglas de operación de estos programas sociales para su ejercicio y evaluación de resultados, quedaron en el ámbito federal.

El mes de julio de 1997, es de trascendencia para Nuevo León, un partido de oposición ganó las elecciones para gobernador. Fernando Canales Clariond del Partido de Acción Nacional, asumió la gubernatura del Estado.

La deuda crónica y la corrupción fueron un tema nodal en este periodo. Al comienzo de la administración como una tendencia similar a las anteriores administraciones, se replanteó y se redefinió la estructura orgánica interna de algunas dependencias con el objetivo de mejorar la tendencia en la optimización de recursos públicos.

La visión estatal de la participación inminente del gobierno del Estado en los procesos de globalización de la economía y el comercio internacional le confirieron a la reestructuración orgánica de la administración pública nuevas tonalidades para que ésta se adaptara a la dinámica impuesta por las operaciones en los mercados internacionales. De tal suerte que se estimó necesario hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones en una estructura más adecuada para mejorar procesos y trámites en materia de fomento a la inversión extranjera y el comercio internacional.

La estrategia abarcó a la Secretaría de Desarrollo Económico, que articularía la política de desarrollo económico de acuerdo a LOAPENL, para tal efecto, se reestructuró la Secretaría integrando las Subsecretarías de Industria y Comercio, de Fomento y Desarrollo Agropecuario y Comercio Internacional, reforma publicada en el POENL el 12 de Noviembre de 1997.

En el año de 1998, se realizaron varias modificaciones orgánicas, se creó la Oficina del Gobernador del Estado, fue concebida como una unidad administrativa dependiente directamente del ejecutivo estatal. Las tareas y funciones de esta Oficina comprendían entre otras cosas, de supervisar y coordinar la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo, instrumento base de planeación de la acción de gobierno y administrativa. Además el titular de la Oficina asumiría diversas tareas como el establecimiento de la agenda del Gobernador, el control del archivo de la unidad y la coordinación de la información y estadística del gobierno del Estado.

Percibimos que se dio un fuerte impulso a la novel práctica de planeación estratégica y a la coordinación intergubernamental de toda la administración pública estatal. Agrupar recursos tecnológicos y humanos a efecto de planear la acción gubernamental en una sola unidad administrativa integrada al ejecutivo estatal, tendría beneficios sustantivos. Además reuniría las directrices y normas de la planeación estatal y asesoraría al gobernador en temas relacionados con la visión a mediano plazo de la administración pública y la adaptación gradual del sector público y privado a un entorno internacional cada vez más competitivo.

Se puede apreciar en la estructura orgánica, en este periodo de gobierno, la importancia para impulsar a la naciente práctica de la evaluación del desempeño de programas y políticas implementadas por la administración pública estatal, al considerar las bases normativas y funcionales para la planeación y seguimiento de programas y acciones gubernamentales alineadas al PED, dentro de las siguientes áreas claves de la unidad:

- Secretaría particular;
- Planeación y seguimiento
- Representación del Gobierno del Estado en el Distrito Federal;
- Coordinador de asesores del Gobernador, y;
- Comunicación y prensa.

En la estructura administrativa se continuaron dando modificaciones de toda índole, la Secretaría de Desarrollo Social cambió de nombre, se llamó Desarrollo Humano, la atención a los municipios y promoción de programas sociales sería determinante en este periodo de recuperación y fortalecimiento de la economía. Se volvió a crear la Secretaría de Salud y se incrementaron las atribuciones a la Secretaria General de Gobierno en materia agraria, la Procuraduría General de Justicia asumió el control y dirección de la policía ministerial. Se continuó con las modificaciones y ajustes en la estructura orgánica en todos los niveles.

El tema de transparencia y control recuperó su importancia, de acuerdo a los años complicados y a la gestión que antecedió, el reclamo ciudadano era en función de exigir la actuación transparente y honesta de los servidores públicos de todos los niveles, se observa que las acciones institucionales derivadas de este flagelo, incorporaron procesos de simplificación y eficiencia administrativa y la divulgación de información de carácter público.

Para este propósito fue transformada las funciones de la Contraloría General del Estado, al asentar su carácter de prevención, evaluación y control con una estructura más funcional y especializada, además operativamente más eficiente. Se continuó con las medidas impuestas en la administración precedida por Benjamín Clariond y con la evaluación del desempeño administrativo, operativo y financiero de las dependencias y entidades del gobierno del Estado.

Con el propósito de incrementar la eficiencia en las tareas y labores de control y promoción de la profesionalización administrativa, en el mes de mayo de 2002, se firmó un acuerdo con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo del gobierno federal, para fortalecer la coordinación del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública y colaboración en materia de transparencia y combate a la corrupción.

Algunas medidas tomadas en la administración local, fue la implementación del Compranet estatal, instrumento que permitió publicar información básica sobre procesos de adjudicación y licitación de proveedores de bienes y servicios. Otra medida fue la campaña Cuentas Claras y el desarrollo del Sistema de Manifestación de Bienes para generar mayor transparencia al estatus patrimonial de los servidores públicos del Estado y Municipios.

Asimismo se fortaleció el seguimiento de faltas a la Ley de Responsabilidades y se sistematizó el Registro Estatal de Sancionados e Inhabilitados, con dispositivos apropiados para el acceso a la información y manejo amigable con el propósito de apoyar los diversos niveles de autoridad en el estado.

Se implementaron programas de **Ciudadano Simulado** y Línea Móvil, participando personal de la Secretaría de la Contraloría que visitaba oficinas y unidades del gobierno para detectar actos de corrupción o inclusive se entrevistaba a usuarios una vez que recibían el servicio. Se apoyo en este periodo de gobierno a que las dependencias obtuvieran la certificación ISO 9000, además se estableció el reconocimiento a la calidad de los servicios públicos.

En aspectos relacionados con el aprovechamiento de tecnologías informáticas, se impulsó el proyecto del gobierno electrónico, para que el ciudadano pudiera tener acceso a las consultas y trámites desde su servidor. Se amplió la cobertura y diversidad en el aprovechamiento de sistemas tecnológicos como fue el caso de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado que simplificó procedimientos y tiempo al incorporar pagos y trámites relacionados con su área de servicios, se instrumentaron los buzones de queja para atender las inquietudes ciudadanas usuarias de servicios públicos.

En el renglón de las finanzas públicas se abordaron algunos retos como: las insuficientes participaciones en el fondo general de la recaudación federal, la elevada deuda pública (6 mil 899 millones al cierre de 1997), derivada de las obras de la presa el Cuchillo, el Metro y el sistema de pensiones de los servidores públicos. Se llevaron a cabo diversas gestiones para renegociar la deuda pública, lográndose reducir la tasa de interés en los empréstitos comprometidos con la banca comercial.

Los recursos provenientes de las capacidades financieras y fiscales del gobierno fueron superados, generando una deficiencia o déficit crónica de recursos. La unidad de Desincorporación de Organismos Paraestatales llevó a cabo un proceso de extinción de

organismos descentralizados que no cumplían con el fin concreto para lo cual fueron creados y los que por estrategia debieron ser extinguidos, la lista de organismos susceptibles de análisis era de 107 al mes de abril de 1998.

Los recursos federales se canalizaron a través del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Se fortalecieron fondos existentes para la orientación del desarrollo social y económico, como el Fondo de Inversión y reinversión para la creación de Empleo Productivo (FIRCE) y el Programa Emprendedores de Nuevo León en el año 2000, se promovió la cultura de calidad a través de los premios Nuevo León a la Calidad.

El avance en la desregulación fue importante, se reflejó en el registro Único de Trámites municipales, estatales y federales, que constituyó una guía para el inversionista nacional y extranjero. Con el propósito de promover las exportaciones se creó la Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones y tener un acceso más directo a los mercados internacionales.

Era evidente, como lo percibimos en este análisis, que el municipio tenía que ser apoyado con diversos medios. Un mecanismo fue la descentralización de recursos y el apoyo técnico administrativo. Por disposición legal que establecía un veinte por ciento de los ingresos que el Estado recibía por participaciones en impuestos federales debían distribuirse entre los Municipios, en 1998 se propuso una reforma en el Congreso del Estado que se reflejó en la Ley de Egresos del Estado, y los Municipios rurales más pobres recibieron hasta un cuarenta por ciento más de participaciones. En el caso de los Municipios que son catalogados como ciudades en vías de crecimiento recibieron un aumento entre un veinte y un treinta por ciento.

Se integró el Consejo Metropolitano de Colaboración, con presidentes municipales del área metropolitana, su objetivo era planear, proponer y convenir acciones generales o específicas para implementar proyectos comunes con una integración de conurbación metropolitana y que tuviera impactos positivos en el desarrollo de áreas comunes y que repercutieran en el mejoramiento de los niveles de vida de sus habitantes. En el área financiera se instrumentó asesorías a las autoridades municipales y funcionarios en temas como contabilidad, presupuestos, fondos federales, ingresos municipales, cuenta pública y administración.

Con la Contraloría del Estado los Municipios suscribieron el acuerdo de coordinación para el fortalecimiento del sistema municipal de control y evaluación de la gestión pública y colaboración en materia de desarrollo administrativo.

En el desarrollo urbano las acciones de encausaron a la realización de infraestructura y obras públicas con la pretensión de atender al sector social; la oportunidad de una vivienda digna, el mejoramiento de la vialidad y el sistema de transporte y la red estatal de comunicaciones y el abasto de agua en el área metropolitana eran las prioridades del gobierno.

En el mes de enero del 2003, el gobernador presentó su renuncia ante el Congreso local en virtud del llamado que le hiciera el presidente Vicente Fox a su gabinete para ocupar la Secretaría de Economía, el 12 de enero, Fernando Elizondo Barragán fue designado gobernador sustituto de Nuevo León y concluir el periodo de gobierno.

Al gobernador Elizondo le correspondió terminar algunas obras iniciadas por su antecesor Canales Clariond, la perspectiva del circuito de la unidad que abarca cuatro Municipios del área metropolitana y que el puente de la unidad "atirantado" forma parte, este circuito comprendía dieciséis obras, entre avenidas, puentes y pasos a desnivel, que se interconectarían entre vías con el anillo Vial Metropolitano con el propósito de mejorar la vialidad metropolitana y definir vías alternas.

Se dio especial atención al mejoramiento del desarrollo humano a través de políticas de salud, de la educación y el cuidado del medio ambiente.

Es importante mencionar un aspecto muy notable para promover la cultura de transparencia y rendición de cuentas en la entidad y que es tema fundamental en este recorrido histórico para identificar las prácticas de la evaluación institucional con un sentido de responsabilización ante la ciudadanía, que significa elemento prioritario en este estudio.

Nos referimos a la continuidad de la política sexenal acerca de la transparencia en las acciones de gobierno y de la información de asuntos de interés público. Para tal efecto, a principios del año 2003, se expidió la Ley de Acceso a la Información Pública<sup>362</sup>, aprobada por el Congreso del Estado.

---

<sup>362</sup> Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, el 21 de febrero de 2003.

Esta iniciativa se consignó en el marco de la apertura informativa a nivel federal con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El objeto de la Ley estatal de transparencia es salvaguardar el derecho que tienen los ciudadanos a la información pública, estableciendo para ello los procedimientos a seguir para tener acceso a la información pública requerida. Establece además los mecanismos para generar información y las instancias que dispondrán, en caso de duda, cuando una información deba considerarse público o en el caso de que no lo sea.

Es destacable en este periodo, la creación de una base de datos con el propósito de ir consolidando el registro estadístico, mediante la infraestructura tecnológica, de información de carácter social, demográfico, económico, geográfico y urbanístico. Esta información se registró a través de la creación del Consejo de Información Estadística y Geográfica del Estado “Data Nuevo León”, se concibió como un órgano interinstitucional de la administración pública del estado, el propósito de esta base de datos fue coordinar las funciones relacionadas con la generación, monitoreo, acopio, procesamiento, análisis y divulgación de información de carácter estadístico y geográfico que registran las entidades y organismos descentralizados del gobierno estatal, información vital para conformar indicadores de medición y referentes zonificados de información estadística para elaborar diagnósticos de programas sociales y económicos en la entidad.

Dicha información es pública y estaría a disposición del público en general como un instrumento de análisis y toma de decisiones gubernamentales, y de referente obligado para estudios e investigaciones de académicos, de organismos sociales y del sector privado.

La estadística descriptiva es vital para construir el sistema de evaluación por indicadores y otras metodologías de evaluación institucional, la creación de esta infraestructura de información que entendemos que sea perfectible a través del tiempo, es una condición fundamental para la función macro de planeación, del seguimiento y la evaluación del desempeño institucional de la administración pública estatal.

Como lo hemos observado en esta sección, se identifican en los primeros periodos de gobierno, algunas características y rasgos inmersos en la estructura organizacional sustentados en la Ley Orgánica del Estado, atribuciones normativas para ir integrando unidades

administrativas con funciones y tareas de planeación y evaluación de acciones gubernamentales, en sus diversas modalidades estructurales, ya sean en el tramo directo del ejecutivo o integradas en alguna dependencia o secretaría relacionada con la administración de recursos públicos o con el control y fiscalización de programas y ejercicio de recursos públicos, o bien producto de acuerdos con entidades fiscalizadoras de la administración pública federal, extendiendo la coordinación y apoyo a los Municipios de la entidad.

La gradualidad en el desarrollo de sistemas de evaluación es una constante que se logra percibir en cada periodo de gobierno revisado, por lo menos en la dimensión explícita funcional del contenido orgánico. La estructura y las funciones están dispuestas como un postulado o suposición. Sin embargo, la oportunidad normativa se brindó para inferir y desarrollar una herramienta administrativa y operacional con grande beneficios, bajo la visión de la nueva gestión pública.

En relación a las prácticas metodológicas implementadas y su operación sistemática, en estos periodos de gobierno, tendríamos que comprobarlas en los hechos, es decir, evidenciar sus productos institucionalizados y divulgados en su oportunidad. Sin embargo, no es un tema objeto de este estudio. La exploración en retrospectiva es referencial para identificar los antecedentes de la planeación y la evaluación institucional de las acciones del gobierno estatal, por lo que nos concentraremos en los dos últimos periodos de gobierno, como se estableció oportunamente para delimitar la investigación.

### **Características Relevantes del Modelo de Administración Pública: 2004 – 2009**

A mediados del año 2003, José Natividad González Parás, del Partido Revolucionario Institucional, logró el triunfo en las elecciones para la gubernatura del estado. El avance hacia un sistema democrático a través de la participación más reflexiva y crítica era una realidad en entorno nacional y local.

La ciudadanía era capaz de exigir acciones concretas al gobierno y la alternancia en el poder se llevó a cabo mediante el voto popular. La dimensión de la transparencia asumida por el periodo de gobierno anterior, era una realidad que empezaba a transformar a la sociedad nuevoleonense.

La intención de transformar al Estado en el ámbito económico, social y político, fue puesta de manifiesto por el político con anticipación, con el propósito de mejorar las condiciones y calidad de vida de la población, particularmente de los más desfavorecidos. Al comienzo de su gestión trazo las premisas y estrategias para lograr dicho propósito en su Plan Estatal de Desarrollo y de gobierno.

Como era seguro, fiel a las tendencias anteriores, el rediseño de la estructura gobierno tuvo lugar, con el argumento de volverlo más eficiente, eficaz, competitivo y profesional, con ello se argumentaba, propiciar y promover mayores capacidades para atender los desafíos sociales y económicos de la entidad.

Un aspecto relevante fue mantener y vigorizar la inclusión de la ciudadanía en la planeación y evaluación de las acciones gubernamentales. Podemos percibir que el modelo propuesto de administración pública, sustentado en una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública<sup>363</sup>, incluyó la reubicación de ciertas funciones de los órganos de la administración central hacia entidades paraestatales, configuradas con el notorio formato de organismos públicos descentralizados de participación ciudadana.

Los argumentos pronunciados en la propuesta de Ley ante el Congreso local, destacaron entre otros aspectos, las ventajas en esta forma de organización: “es la posibilidad de que esas entidades financien sus operaciones, no sólo a través de fondos o recursos públicos, como es el caso de las dependencias de la administración central, sino mediante fuentes de financiamiento privadas, nacionales, extranjeras o de organismos internacionales. Al dotarlas de personalidad jurídica y patrimonio propio se permite especializar su función y se hace posible, un desarrollo y un seguimiento más transparente de su actuación por parte de la ciudadanía”.

En esta misma exposición de motivos, como epílogo de la disertación mencionaba: “En síntesis, la nueva organización permite: a) una mayor participación y colaboración ciudadana en las tareas y funciones públicas, b) la descentralización de funciones a través de una mayor autonomía técnica y orgánica de gestión, así como de regímenes jurídicos más operativos y flexibles que implican menos burocracia, c) la especialización funcional en tareas prioritarias

---

<sup>363</sup> Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, el 9 de Octubre de 2003.

del Estado, que asegura una mayor eficiencia en las acciones públicas, d) un régimen financiero más flexible, para este tipo de entidades, que hace posible el financiamiento de parte de particulares, así como de organismos financieros e internacionales, y e) una mayor transparencia en el desarrollo de las funciones, permitiéndose una mayor mejor evaluación y seguimiento por parte de la ciudadanía, en los programas de gobierno”.

Otro aspecto a subrayar en la ley es la creación de gabinetes en algunas áreas de la administración pública. La integración de estos gabinetes no conlleva la creación de nuevas plazas para su funcionamiento, al estar compuesto por los responsables de las dependencias o entidades de la administración pública.

Tradicionalmente la estructura organizacional de la administración pública estatal, tenía dos grandes divisiones funcionales: la administración central integrada por las dependencias de las que el ejecutivo estatal se auxilia directamente y la administración paraestatal que comprende los organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y demás entidades. La nueva LOAPENL, planteo una nueva estructura orgánica de la administración central, sus funciones y atribuciones se modificaron como resultado de la nueva visión de gobierno.

Por mencionar algunas, las funciones de recursos humanos y materiales, patrimonio, adquisiciones y soporte administrativo a dependencias de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, fueron transferidas a la Oficialía Mayor de Gobierno. De tal suerte, que se pretendía que la Secretaría de Finanzas y Tesorería se integrara con funciones exclusivas de su materia: las finanzas y presupuesto.

Una de las demandas reiteradas en campaña por la ciudadanía y corroboradas en la memoria institucional fue la **inseguridad pública**, el reto era combatirla con mayor eficacia. La Subsecretaría de Seguridad Pública formaba parte de la Secretaría General de Gobierno, en el nuevo proyecto la subsecretaría se eleva a rango de Secretaría, con el propósito de planear, organizar y ejecutar los programas orientados a garantizar la seguridad pública, se planteaba una articulación de sus funciones para sincronizar sus funciones con la Procuraduría General de Justicia y desarrollar más niveles de coordinación con la Secretaría General Gobierno. La estructura interna de la Secretaria de desarrollo Económico se replantea para orientar sus esfuerzos en el desarrollo industrial y comercial del estado, promoviendo la inversión nacional y extranjera y la generación de empleos, el impulso a la industria de exportación se impulsa el

apoyo a las pequeñas y medianas empresas, todas estas acciones se orientan a la consolidación del proceso de globalización e internacionalización del sector productivo y de servicios.

Se decidió por la desaparición de la Secretaría de Desarrollo Humano y del Trabajo, planteando problemáticas distintas, por lo cual se integraron dos Consejos de Participación Ciudadana concentrados uno en desarrollo social y la otra figura atendería las funciones laborales de la administración del Estado. La otra propuesta tuvo que ver con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas que dio la pauta para proponer a la Secretaría de Obras Públicas para administrar y ejecutar las obras públicas del gobierno. Las labores de Desarrollo Urbano, Transporte y Ecología se encuadraron en tres agencias con rango de organismos descentralizados de participación ciudadana.

La nueva estructura general del gobierno se conformó de la siguiente manera: Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia, Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de desarrollo Económico, Secretaría de Obras Públicas y la Oficialía Mayor de Gobierno. Además se integró la Oficina Ejecutiva de la Gubernatura, con algunas funciones de la pasada Oficina del Gobernador, previendo las siguientes áreas:

- Planeación y evaluación
- Contraloría interna
- Innovación y competitividad gubernamental
- Consejería jurídica
- Asuntos internacionales y
- Secretaría particular.

La contraloría interna se le atribuyó las tareas relacionadas con los sistemas de control de la administración pública estatal, funciones que llevó a cabo la extinta Secretaría de la Contraloría.

Con relación a la **Coordinación de Planeación y Evaluación**, se le confiere el proceso de diseño, seguimiento y medición de resultados del Plan de Gobierno y de los programas sectoriales e institucionales; a la Coordinación de Innovación y Competitividad Gubernamental, establecer y desarrollar políticas y acciones con el propósito de emprender reformas y procesos de

modernización de las estructuras y sistemas administrativos, modernizar el marco legal y reglamentario y coordinar el diseño de políticas públicas y programas orientados a profesionalizar el servicio público en el estado.

La gestión pública del periodo comprendido de 2004 al 2009, con el apoyo de la ciudadanía en las funciones públicas y tareas de gobierno, estableció los siguientes organismos públicos descentralizados de participación ciudadana bajo las figuras de consejos, corporaciones, institutos y agencias:

- Consejo de Desarrollo Social.
- Consejo de Relaciones Laborales y Productividad.
- Corporación de Proyectos Estratégicos de Nuevo León.
- Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León.
- Corporación para el Desarrollo Turístico de Nuevo León.
- Instituto Estatal de las Mujeres.
- Instituto de la vivienda de Nuevo León.
- Instituto Estatal de Cultura Física y Deporte.
- Instituto Estatal de la Juventud.
- Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León.
- Agencia de protección al Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Agencia para la Racionalización y Modernización del sistema de transporte público de Nuevo León.

En consideración a la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública de Nuevo León, podemos partir de una caracterización por su naturaleza; los consejos son organismos públicos predominantemente de interés social; las Corporaciones, organismos públicos vinculados a los sectores productivos y al desarrollo económico; los institutos, organismos públicos que promueven, organizan y defienden los derechos e intereses de sectores básicos de nuestra sociedad; y las agencias, organismos públicos que realizan funciones regulatorias y de autoridad, con autonomía de gestión, destacando el desarrollo urbano, el medio ambiente y el transporte público.

## Ley Estatal de Planeación

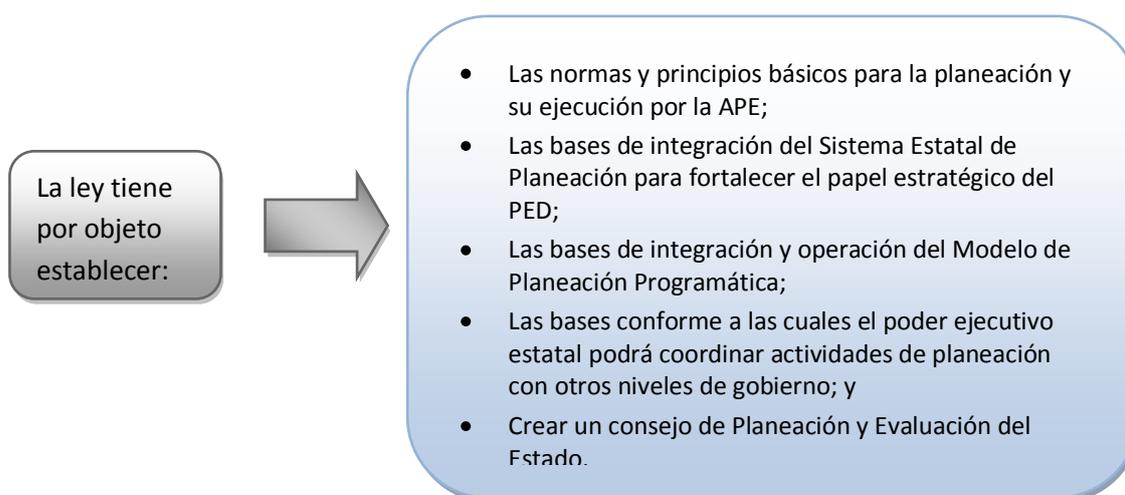
El decreto número 112, expedido por el H. Congreso del Estado de Nuevo León, promulgado por el ejecutivo estatal, propone la Ley Estatal de Planeación<sup>364</sup>, en dicho ordenamiento se sustenta el modelo de planeación programática para el desarrollo en la Administración Pública de Nuevo León.

La Ley tiene por objeto establecer las normas y principios básicos para la planeación democrática del desarrollo sustentable del Estado y su ejecución por la administración pública del estado. En esta sección la fuente fundamental para el análisis será la Ley Estatal de Planeación del Estado de Nuevo León a través del contenido de algunos de sus artículos, así como los elementos para integrar las figuras que son elaboración propia, pero se fundamentan en la Ley de Planeación del Estado.

De acuerdo con esta Ley se entiende por planeación: como el proceso para el desempeño eficaz de la responsabilidad del estado sobre el desarrollo sustentable de la entidad, a través del Plan Estatal de Desarrollo y conforme a los ordenamientos legales aplicados.

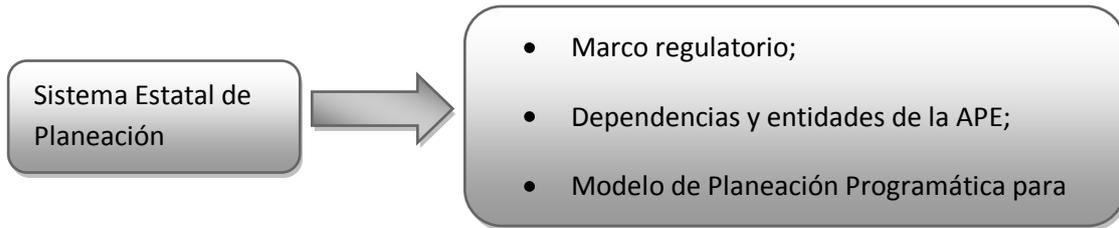
La planeación conlleva una ordenación racional y sistemática de las acciones gubernamentales cuyo propósito es impulsar un desarrollo sustentable, equilibrado y equitativo, a continuación se muestra en la figura 19, su propósito esencial:

**Figura 19. Objeto de la Ley Estatal de Planeación**



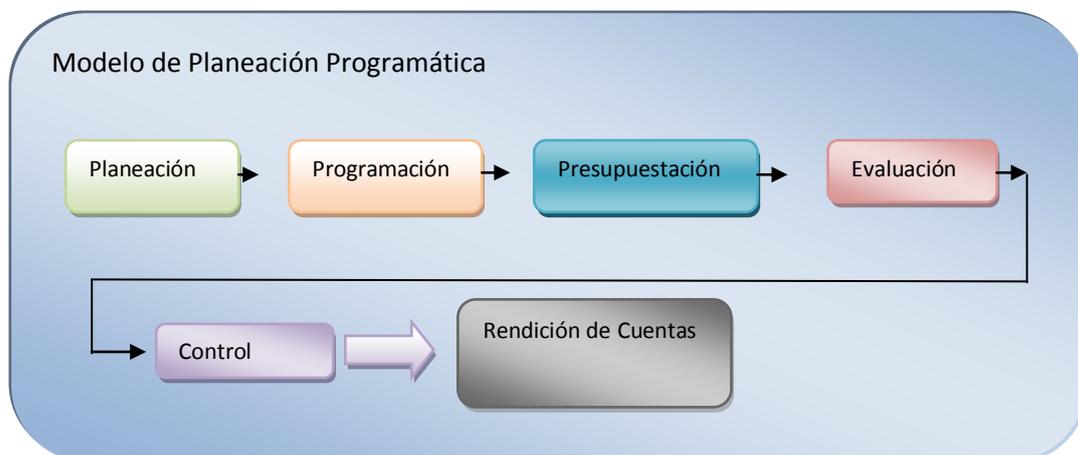
<sup>364</sup> Ley Estatal de Planeación, Publicada a través del Periódico Oficial del Estado, de fecha 28 de Julio de 2004, reformas: el 20 de Febrero de 2009, 01 de Julio de 2011.

El Sistema Estatal de Planeación, definido por esta Ley, como: el conjunto de interacciones a través de las cuales las dependencias y entidades de la administración pública estatal realizarán de manera ordenada y funcional las atribuciones que tienen conferidas para lograr su misión institucional, tendientes a mejorar las condiciones económicas y sociales prevalecientes en la entidad, conforme el marco regulatorio y al modelo de planeación programática.



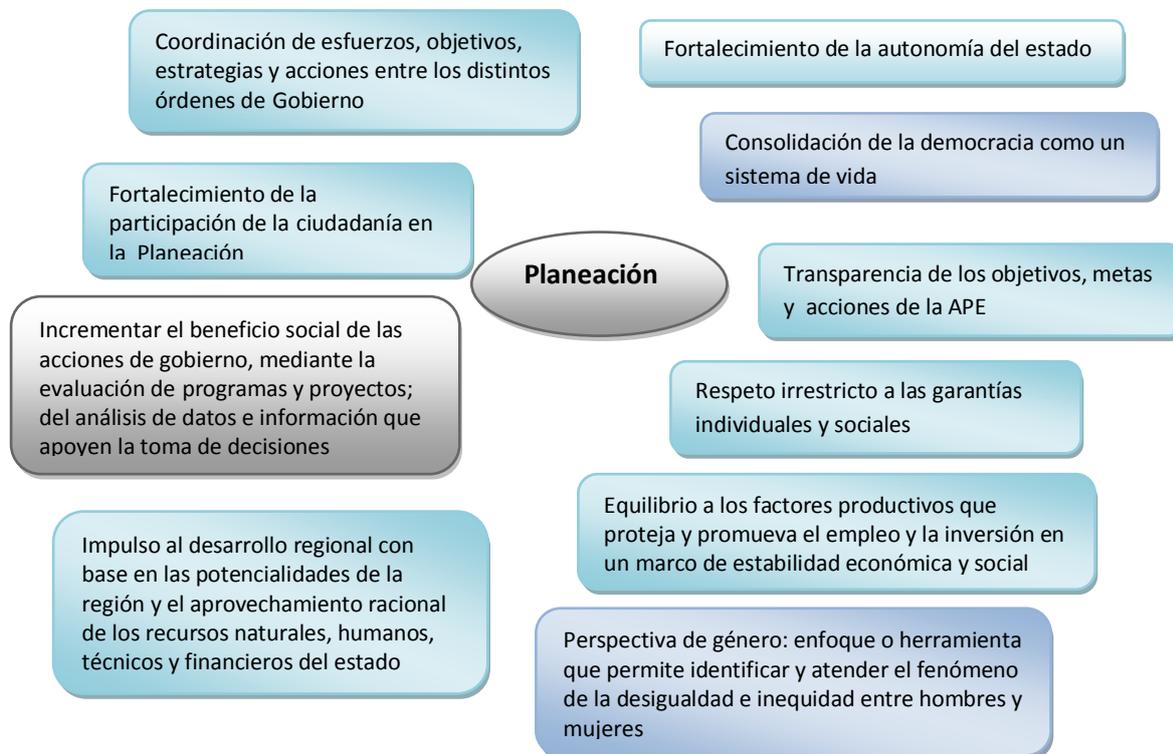
El modelo de Planeación Programática se integra por las funciones de planeación, programación, presupuestación, evaluación, control y rendición de cuentas, a continuación se destaca esta relación funcional en la siguiente figura:

**Figura 20. Modelo de Planeación Programática**

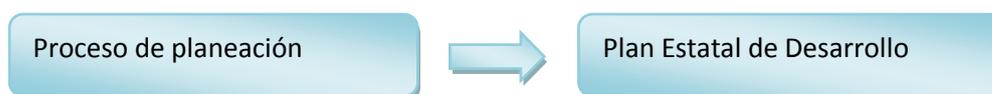


Por Evaluación: Se refiere a la etapa de medición de la efectividad y el costo de las políticas públicas que se deriven del Plan Estatal de Desarrollo y de los programas estatales, de acuerdo a los resultados alcanzados.

**Figura 21. Principios de la Planeación Estatal**



El proceso de planeación implica desarrollar un instrumento rector de la planeación, programación, ejecución y evaluación de las acciones gubernamentales, que incluya los principios de la Planeación, como se muestra en la Figura 21.



Con base en el plan se elaborarán los demás instrumentos de la Planeación, tales como:

- Regionales
- Sectoriales especiales
- Proyectos estratégicos y de inversión.

Las autoridades y órganos competentes para llevar a cabo la planeación estatal, de acuerdo a la Ley Estatal de Planeación del Estado son: el Gobernador; el Comité de Planeación,

Evaluación e Innovación de la APE; las Dependencias y Entidades de la APE; el Consejo de Planeación y Evaluación del Estado de Nuevo León.

El Comité de Planeación, Evaluación e Innovación de la APE, está integrado por:

- Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado;
- El Jefe de la Oficina Ejecutiva de la Gobernatura;
- El Oficial Mayor de Gobierno;
- El Titular de la Contraloría Interna;
- El Coordinador de Planeación, Evaluación e Innovación Gubernamental;
- Los Coordinadores de las Gabinetes Funcionales; y
- Los demás funcionarios que designe el Titular Ejecutivo.

El titular de la Oficina Ejecutiva de la Gobernatura fungirá como Secretario Técnico. El Gobernador del Estado, como jefe y responsable de la Administración Pública del Estado, será la autoridad máxima del Sistema Estatal de Planeación. El Comité tendrá las siguientes facultades:

- Proponer el Plan Estatal de Desarrollo y su modificación por actualización;
- Acordar con el Consejo los mecanismos y líneas de acción para la consulta ciudadana respecto del PED;
- Integrar el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del PED;
- Emitir los Lineamientos para elaborar la metodología de evaluación social y técnica, previa a la implementación de los planes, programas y proyectos estratégicos de acuerdo al valor público agregado. En su caso, los programas y proyectos estratégicos serán evaluados además económicamente;
- Acordar con el Consejo los lineamientos para elaborar los indicadores de desempeño que permitan evaluar social, técnicamente y económicamente los programas y proyectos derivados de los programas operativos anuales y el programa anual de gasto público;
- Dar seguimiento a los avances del PED y de los programas sectoriales, regionales y especiales, y de los proyectos estratégicos y de inversión;
- Dar seguimiento a la ejecución del Modelo de Planeación Programático;
- Dar seguimiento y señalar los lineamientos en relación a la realización y ejecución de los programas operativos anuales y su congruencia con el contenido del PED;

- Aprobar el Programa Anual de Gasto público, previo a la presentación al titular del Ejecutivo del Estado;
- Dar seguimiento al Programa Anual de Gasto Público y su congruencia con el contenido del PED y con los programas sectoriales, regionales, especiales, proyectos estratégicos y de inversión;
- Apoyar al Titular del Ejecutivo del Estado en la concertación de acciones previstas en el PED; y
- Las demás que se deriven de la Ley, su reglamento o en cumplimiento a instrucciones del Titular del Ejecutivo del Estado.

En el marco legal que le corresponde, el Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado, tendrá la responsabilidad de proponer al Titular del Ejecutivo del Estado lo referente a la planeación financiera y los anteproyectos de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos. Corresponderá también proponer al Ejecutivo Estatal, el programa de Gasto Anual de Gasto Público, coordinándose en este caso con el Comité de Planeación de la APE.

El Jefe de la Oficina Ejecutiva de la Gobernatura tendrá la responsabilidad de coordinar las tareas del Sistema Estatal de Planeación a través de la Coordinación de Planeación, Evaluación e Innovación Gubernamental, y con base en el Plan Estatal de Desarrollo dar seguimiento a la ejecución del Modelo de Planeación Programática en todas sus etapas.

Además es responsabilidad del Jefe de la Oficina Ejecutiva de la Gobernatura, fungir como enlace entre los integrantes del Comité y el Consejo, asistir a las reuniones y presentar al Consejo:

- Los acuerdos del Comité en materia de Planeación y evaluación;
- Los instrumentos y la metodología aprobados para la evaluación de los resultados de la gestión del Ejecutivo del Estado;
- Las propuestas de actualización de los documentos de planeación; y
- Los instrumentos, mecanismos y organización para la consulta ciudadana.

El Oficial Mayor de Gobierno tendrá la responsabilidad de que la aplicación de los recursos humanos, materiales y servicios sea conforme el PED y a los programas.

El Titular de la Contraloría Interna tendrá la responsabilidad de establecer y operar los instrumentos y mecanismos de auditoría y el control en materia del gasto público, en congruencia con el PED y la Ley de Egresos.

El Titular de la Coordinación de Planeación, Evaluación e Innovación Gubernamental tendrá la siguiente responsabilidad:

- Elaborar conjuntamente con la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, los Programas Operativos Anuales y el Programa anual de gasto Público;
- Diseñar las adecuaciones a las estructuras, métodos y procedimientos de las dependencias y entidades de la APE, para hacerlas congruentes con el Sistema Estatal de Planeación;
- Definir criterios y políticas para la transparencia y para la modernización de los servicios públicos; facilitar a las dependencias la integración; evaluación y registro de los programas y proyectos estratégicos y de inversión , que se integren el banco de programas y proyectos del PED;
- En coordinación con la Secretaría de Finanzas y Tesorería General, presentar al Comité para su aprobación la propuesta de la clasificación de categorías programática presupuestal, alineada a las vertientes funcional, programática, económica y geográfica;
- Elaborar y presentar al Comité para su aprobación la propuesta de integración, organización y funcionamiento del Sistema de Información Estadística y Cartografía de la APE;
- Coordinar, organizar y administrar las bases de datos del Sistema de Información.

Todos los Titulares de las dependencias y entidades de la APE, tendrán las siguientes responsabilidades y atribuciones:

- Cumplir con las disposiciones de la ley;
- Elaborar y ejecutar los programas estatales en el ámbito de su competencia. Proponer los indicadores para evaluar la gestión y el impacto de la políticas públicas para determinar las metas y estrategias a seguir;
- Asegurar la congruencia de los programas sectoriales, regionales y especiales y de los proyectos estratégicos y de inversión en los que participe, con el PED;

- Elaborar y ejecutar los programas operativos anuales; proponer los indicadores que permitan evaluar el cumplimiento de metas y el impacto social de sus acciones;
- La responsabilidad de considerar en su caso la variable territorial de las acciones previstas en los programas a su cargo, asegurando su congruencia con los objetivos y prioridades del PED;
- Conducir y dar seguimiento a los programas y presupuesto de la dependencia o entidad, y del Modelo de Planeación Programática en el ámbito de su competencia, conforme a los objetivos de y lineamientos del PED y a la legislación aplicable, previendo las acciones que permitan garantizar el impacto social y económico más benéfico, con enfoque de perspectiva de equidad de género;
- Participar en la planeación por medio de los gabinetes funcionales.

El capítulo cuarto de la Ley de Planeación aborda el tema del Consejo de Planeación y Evaluación del Estado de Nuevo León.

Se crea el Consejo de Planeación y Evaluación del Estado de Nuevo León, como órgano competente para en coordinación con el Comité, impulsar y consolidar la participación ciudadana en la formulación y difusión del PED de Nuevo León, los planes, programas y proyecto que de él se deriven en sus vertientes sectorial, regional y planes y programas especiales.

Es competencia del Consejo, proponer, difundir y evaluar en corresponsabilidad con la sociedad los resultados de los programas y proyectos de inversión así como las metodologías e instrumentos de evaluación y desempeño de la gestión de los programas, acciones y servicios gubernamentales.

El Consejo sesionará dos veces al año en forma ordinaria y en forma extraordinaria cuando sea solicitado por alguno de los integrantes del Consejo o a solicitud del Comité. El consejo está integrado por:

- Un consejero ejecutivo que será un especialista reconocido en materia de planeación y evaluación, tendrá la responsabilidad de coordinar las estrategias y acciones encaminadas a fomentar e impulsar la participación ciudadana en materia de planeación y evaluación de políticas públicas y de sus resultados y servir de enlace

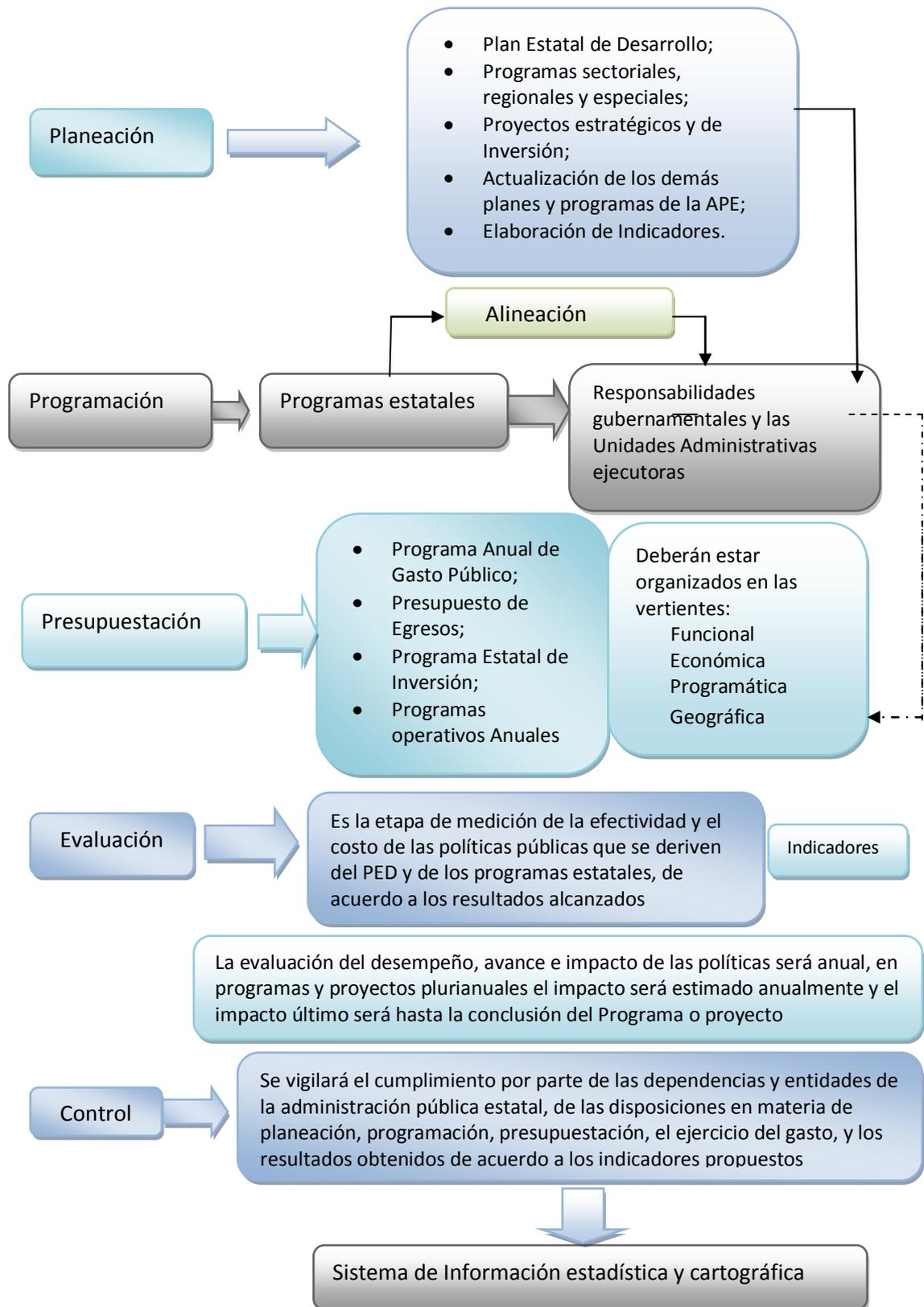
entre las autoridades del Comité y los Consejeros. Es también responsabilidad del Consejero Ejecutivo, citar a las sesiones del Consejo, elaborar y proponer un reglamento interno para la organización, tiempos y formas de las reuniones del Consejo.

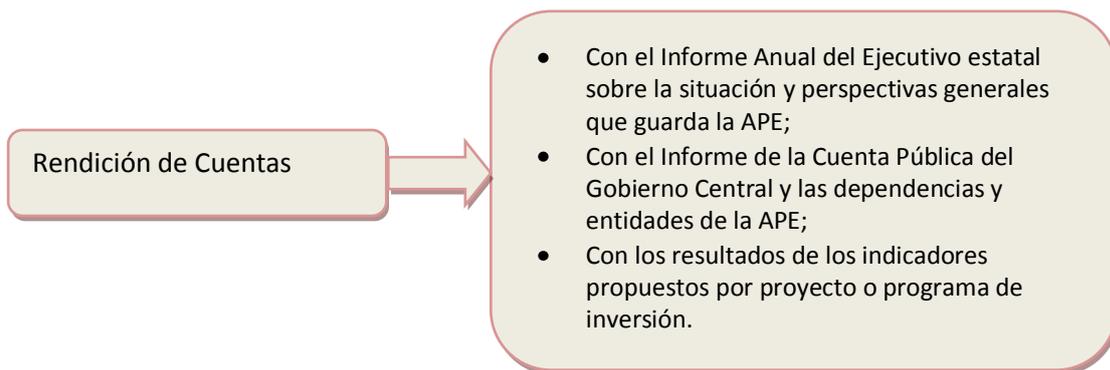
- Ocho Consejeros que representen a la población en materia de planeación y evaluación de resultados y el impacto de las políticas públicas en Desarrollo Social y Democracia, Seguridad Pública, Procuración y Administración de la Justicia, Protección Civil; en Seguridad y Tenencia de la Tierra y de la Vivienda, en Desarrollo y Fomento a la Inversión Productiva, al Empleo, al Campo y al Turismo, y en lo correspondiente al Desarrollo Administrativo y de las Finanzas Estatales, así como de equidad de género;
- Los acuerdos y recomendaciones serán turnados al presidente del Comité para su conocimiento y gestión en su caso;
- El consejero Ejecutivo será nombrado por el Gobernador del Estado, de una terna presentada por tres Instituciones de Educación Superior de la entidad de prestigio nacional e Internacional; y
- Los consejeros serán propuestos por organizaciones de la sociedad civil, del sector privado, y por Instituciones de educación Superior.

## **Modelo de Planeación Programática**

El modelo de planeación programática se integra con las etapas de: planeación, programación, presupuestación, evaluación, control y rendición de cuentas:

**Figura 22. Descripción del Modelo de Planeación Programática**





Fuente: Elaboración propia con base en lo dispuesto en la Ley Estatal de Planeación de Nuevo León.

En el aspecto programático:

Las dependencias y entidades de la APE, incorporarán en su programa operativo anual, objetivos, metas a alcanzar en el ejercicio presupuestario, costos estimados, los beneficios entre mujeres y hombres desagregados por sexo, y el impacto social, e incluirán los indicadores que permitan evaluar y dar seguimiento a la gestión y al desempeño (artículo 22, de la Programación), Reforma por P.O. el 1 de julio de 2011.

Por lo que toca a la presupuestación:

Por reasignaciones del presupuesto se actualizarán las metas programadas y los indicadores y en un período no mayor a 30 días de su autorización se publicarán en la página de Internet de la dependencia o entidad, previa autorización del Comité de Planeación y evaluación.

Con lo que respecta a la evaluación:

La evaluación se refiere a la etapa de medición de la efectividad y el costo de las políticas públicas que se deriven del PED y de los programas estatales, de acuerdo a los resultados alcanzados. Para tal efecto, se hará uso de indicadores, o medidas que relacionen insumos con productos y servicios, y recursos con resultados, incluyendo la perspectiva de equidad de género.

Los indicadores para evaluar el cumplimiento de objetivos de los programas y proyectos estatales; proyectos estratégicos y de inversión, se publicarán en la página de Internet del Gobierno de Nuevo León.

Los indicadores para evaluar programas y proyectos incluidos en el Programa Anual Gasto Público, estarán disponibles en la página de Internet de la dependencia o entidad de la administración a que corresponda.

La evaluación del desempeño, avance e impacto de las políticas públicas será anual. En programas y proyecto plurianuales el impacto será estimado anualmente y el impacto último será presentado hasta la conclusión del programa o proyecto.

El ejecutivo del Estado, podrá celebrar convenios con la federación y municipios para ejecutar acciones de desarrollo regional y en la colaboración en proyectos estratégicos de impacto regional, podrá convenir con la federación en:

- La participación de la entidad en la planeación nacional;
- Los procedimientos e instrumentos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo sustentable, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de la planeación;
- Los lineamientos y metodologías de apoyo para la realización de las actividades de planeación en el ámbito estatal;
- La participación en la elaboración de los programas regionales del Gobierno Federal que incidan en el estado, y
- La ejecución de las acciones que deban realizarse en el Estado y competan a diversos órdenes de gobierno.

En los convenios que hace mención la Ley de Planeación, el Ejecutivo del Estado acordará la participación de las dependencias y entidades de la APE, en las actividades de planeación que efectúe con los gobiernos municipales.

La convergencia y sustentos de leyes y marcos regulatorios será determinante para operar la planeación y evaluación en el estado, los instrumentos legales son:

- Constitución Política del Estado de Nuevo León

- Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León
- Ley Estatal de Planeación y su reglamento.
- Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipio de Nuevo León.
- Convenios de Coordinación con la Federación y Municipios.

## **Plan Estatal de Desarrollo: 2004 – 2009**

El Plan Estatal de Desarrollo 2004 – 2009, es un claro referente para identificar los vectores y estrategias de modernización administrativa que definan la presencia de instrumentos y sistemas de evaluación al desempeño institucional.

Cabe señalar que en forma simultánea a la publicación del Plan se remitió al H. Congreso del Estado una iniciativa de Ley Estatal de Planeación, como quedo asentado en párrafos anteriores, donde se establecieron las bases para desarrollar el sistema estatal de planeación que se integra por el marco regulatorio, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y por el modelo de planeación programático compuesto por las siguientes etapas: Programación, elaboración de presupuestos, evaluación del desempeño y rendición de cuentas. Siendo un referente normativo innovador al establecer los mecanismos operativos para que se refleje en los programas de gobierno, los intereses y reclamos legítimos de la comunidad.

El Plan Estatal de Desarrollo 2004 – 2009, sirvió de enunciado a las políticas de los distintos ámbitos de gobierno, definiendo los programas, proyectos y procesos con metas medibles que formaron parte del Sistema Estatal de Planeación. El propósito del Plan era establecer una guía intencional para dirigir las acciones del gobierno del Estado, estableciendo líneas y rumbos a seguir a través de prioridades, fijando objetivos y definiendo las estrategias con sus líneas de acción.

El plan se integró de siete capítulos que inician con un diagnóstico general del tema a tratar. Los primeros seis grandes temas correspondieron al ámbito de la administración pública estatal: Gobierno y democracia; Seguridad pública y justicia; Desarrollo económico; Desarrollo

social; Desarrollo urbano y ecología, y Finanzas públicas. El último capítulo aborda el tema de los proyectos estratégicos: Integración del proceso de desarrollo económico regional de Nuevo León con el Noreste de México y con Texas; Consolidación de Monterrey como ciudad internacional del conocimiento; promoción intensiva de vivienda popular; Reestructuración y ampliación del sistema de transporte colectivo y, además la integración urbanística del Parque Fundidora con el Barrio Antiguo y la Macropiazza de Monterrey.

En seguida se abordarán algunos capítulos, visiones, estrategias y líneas de acción, relacionados con el tema de modernización administrativa y evaluación institucional<sup>365</sup>.

En el capítulo 1, **Por un Gobierno Humanista, Democrático, Competitivo y con Resultados**, se determina en el diagnóstico de esta sección que “Un reto adicional para una gestión pública exitosa consiste en vincular los programas, proyectos, presupuestos y procesos de la administración pública estatal con el contenido del Plan Estatal de Desarrollo, creando, además, los instrumentos necesarios para el seguimiento y la evaluación de su cumplimiento”. En el diagnóstico se enfatiza la necesidad de alinear los procesos de planeación, programación, elaboración de presupuestos, evaluación y rendición de cuentas.

Se deja claro el establecimiento de metas objetivas y la adopción de procesos de evaluación de resultados, con indicadores de desempeño apropiados, privilegiando la medición del impacto último de la acción pública en la sociedad.

En este capítulo, el objetivo 1, *“Rediseño integral para una administración pública eficiente y cercana a la gente”*, la visión contempla lo siguiente: “Un gobierno que privilegie el contenido humano y la misión social de sus acciones, con una administración moderna, que funcione y sirva a la sociedad”

Estrategias de acción: Conformación de un gobierno orientado a resolver las necesidades de la gente, destacando las siguientes líneas de acción:

---

<sup>365</sup> Para mayor profundidad en el tema, se recomienda revisar las guías que orientaron las acciones de gobierno, véase el Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009.

- Realizar estudios de opinión para conocer la percepción, las demandas y el grado de satisfacción de la gente, con el fin de que, a través de estas herramientas se evalúe el desempeño y se eleve la calidad de los servicios públicos.
- Crear y promover la integración de redes sociales con organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y con el gobierno del Estado, para atender y resolver los problemas sociales.

Otra estrategia se relaciona con la Modernización de la administración pública estatal y su línea de acción:

- Promover una profunda reforma que permita adecuar la administración pública de la entidad a las exigencias actuales, por medio del rediseño de estructuras, la eliminación de áreas prescindibles, de la fusión de oficinas y de la reducción de tramos de control.
- Eliminar procesos que no se justifiquen desde el punto de vista administrativo, económico y social.
- Promover el rediseño de los procesos para elevar la eficiencia y calidad de los servicios, favorecer la automatización, aumentar la capacidad de respuesta, reducir la discrecionalidad e incorporar sistemas de evaluación y control.
- Promover una cultura organizacional entre los servidores públicos, orientada a fortalecer la excelencia, la calidad y la ética en los procesos gubernamentales.

El objetivo 2, legalidad, ética y vocación de servicio en la acción pública, la visión contempla lo siguiente: “Servidores públicos profesionales al servicio de la sociedad, comprometidos con el cumplimiento de la Ley y la observancia de una cultura ética”.

Estrategias de acción: Impulso a la profesionalización de los servidores públicos para brindar una mejor atención a la ciudadanía, en un marco de ética, respeto absoluto a la Ley y relaciones laborales estables, destacando las siguientes líneas de acción:

- Establecer un sistema integral para la profesionalización de la administración pública con base en sistemas de selección, reclutamiento, formación, evaluación del desempeño y retiro.

- Promover la actualización y aplicación de manuales de organización y de servicios de la función pública.

El objetivo 3, administración pública transparente con rendición de cuentas, la visión contempla: “Un gobierno que brinde información confiable, accesible y oportuna a los ciudadanos, fiscalice adecuadamente los recursos e impulse una cultura de rendición de cuentas, con amplia participación social”.

Las estrategias de acción: Información pública accesible y mecanismos eficaces para garantizar la rendición de cuentas a los ciudadanos, destacando las siguientes líneas de acción:

- Mantener actualizada la información de las dependencias y entidades de la administración pública estatal para ofrecer una efectiva y oportuna rendición de cuentas a los ciudadanos.
- Aprovechar las ventajas de las tecnologías de la información y las comunicaciones para perfeccionar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, facilitando el acceso de la sociedad a la información pública.
- Promover la creación de un órgano superior de fiscalización.

Otra estrategia de acción se relaciona con: Fortalecimiento y modernización de la programación, el control, el seguimiento y la evaluación de los procesos de verificación, así como la práctica de auditorías, con apoyo de sistemas informáticos, destacando los siguientes líneas de acción:

- Suscribir y fortalecer los convenios con la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal, para mejorar el sistema estatal de control y evaluación de la función pública.
- Establecer un sistema de información en línea que permita la programación de verificaciones y auditorías a las dependencias y organismos del sector paraestatal del estado.
- Dar prioridad, en las acciones fiscalizadoras, a dependencias que absorben altos porcentajes del presupuesto, así como a importantes proyectos que se ejecuten con aportaciones federales, en que participe el estado.
- Desarrollar sistemas automatizados y efectivos que incorporen indicadores de desempeño, a fin de abatir irregularidades y facilitar los procesos de fiscalización para detectar observaciones en forma oportuna.

- Impulsar la capacitación sobre aspectos legales, administrativos, financieros y contables, en las dependencias y entidades de la administración pública estatal.

En este mismo capítulo, el objetivo 4, “competitividad gubernamental y simplificación administrativa”, la visión contempla: “Un marco moderno y sistemas eficaces de planeación y evaluación para conformar un gobierno facilitador que ofrezca resultados, sea fuente de soluciones y no obstaculice las iniciativas de la sociedad”.

La estrategia de acción: Impulso decidido a la mejora regulatoria, destacando las siguientes líneas de acción:

- Revisar y actualizar el marco jurídico estatal, a fin de garantizar su congruencia con los avances de la legislación federal, superar los vacíos y limitaciones legales con relación a la realidad del Estado y elevar la calidad de la acción reguladora, en el ámbito de las atribuciones del ejecutivo estatal.

Se declaran las siguientes estrategias y líneas de acción relacionadas con el tema de la evaluación institucional: Conformación de un Gobierno que Garantice Resultados

- Fijar metas claras, medibles y viables, en el diseño y la instrumentación de los programas y proyectos de gobierno, al tiempo de señalar con precisión los instrumentos, las unidades administrativas responsables, los presupuestos y los mecanismos de seguimiento y evaluación, con rendición de cuentas.
- Desarrollar mecanismos que vinculen gradualmente la asignación de mayores recursos públicos con los resultados de los programas y proyectos de beneficio social.

Estrategia de acción: Implantación de Sistemas de Gestión de Calidad y de Mejora Continua, destacando las siguientes líneas de acción:

- Implantar sistemas de calidad en las dependencias que propicien la mejora continua en la administración pública Estatal.
- Adoptar sistemas de mejora continua en el servicio público apoyados en sistemas de medición y mecanismos de estímulo y recompensa a la innovación gubernamental.

Estrategias de acción: Desarrollo de Sistemas Eficaces de Planeación Estratégica y de Evaluación que incluyan el uso de Indicadores de Desempeño adecuados, destacando las siguientes líneas de acción:

- Formular y proponer al H. Congreso del Estado una Iniciativa de Ley Estatal de Planeación que ofrezca el marco normativo para el desarrollo de un sistema estatal de planeación que encuadre los procesos de planeación, programación, elaboración de presupuestos, evaluación y rendición de cuentas.
- Promover y desarrollar un modelo de planeación estratégica que facilite la definición de la visión, la misión, los objetivos, las estrategias y las líneas de acción de cada dependencia y entidad, así como el adecuado establecimiento de metas e indicadores de desempeño, a fin de mantener alineados los programas, proyectos, presupuestos y procesos de la administración pública estatal con los objetivos del plan estatal.
- Desarrollar un sistema estatal para asegurar un seguimiento y evaluación eficaces del cumplimiento del plan, con base en indicadores de desempeño adecuados.
- Establecer y monitorear sistemáticamente indicadores de calidad que incorporen el grado de satisfacción de los usuarios de los servicios y procesos estratégicos.
- Impulsar la creación de una instancia estatal de geografía y estadística que fije criterios homogéneos para la integración, el desarrollo y la explotación de bases de datos, a fin de fortalecer la planeación, el análisis y las prácticas de evaluación y control, mediante la información veraz, confiable y oportuna.
- Fortalecer las acciones de auditoría externa y evaluación a las dependencias y entidades del gobierno del Estado, con la participación de las instituciones educativas más prestigiadas de Nuevo León y de México.

El objetivo 5, “Democracia y amplia participación ciudadana”, la visión contempla: “Una sociedad participativa y corresponsable en la gestión de los asuntos públicos, con reglas claras para la competencia política, con partidos fuertes y mecanismos eficientes de gobernabilidad democrática”.

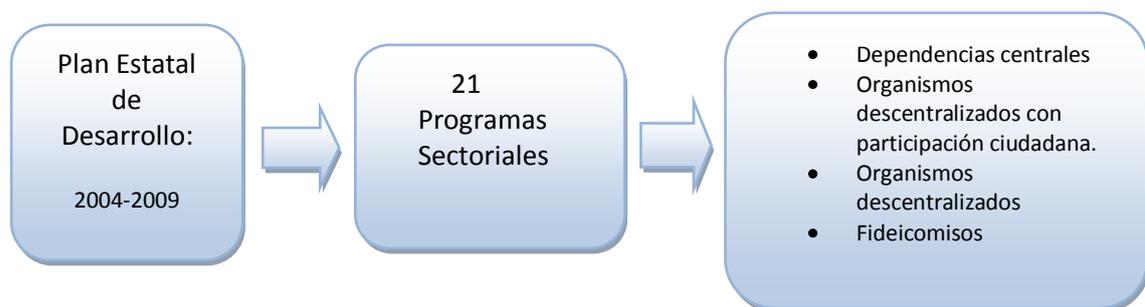
La estrategia de acción: estímulo a la participación ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, destacando las siguientes líneas de acción:

- Pasar de la democracia electoral a la democracia participativa y eficiente, mediante la promoción de procesos de consulta pública y una auténtica participación ciudadana en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas.
- Incorporar, con fundamento de Ley, la participación ciudadana en consejos directivos o consultivos para enriquecer las tareas de gobierno e incorporar la visión de la sociedad civil en las decisiones públicas, a fin de sumar la energía de los ciudadanos y sus organizaciones y la del gobierno, de una manera inteligente y constructiva.
- Impulsar una Ley Estatal de participación ciudadana que estimule la cultura de corresponsabilidad social, al establecer claramente las diversas vías y los mecanismos eficaces para incorporar, en lo procedente, sus propuestas a la acción de gobierno<sup>366</sup>.

## Seguimiento y Evaluación de las Acciones Gubernamentales

Con el propósito de cumplir con los imperativos y principios de desarrollo económico, social y político en el estado planteado en la planeación de las acciones gubernamentales del estado, se conformo un sistema de alineación de compromisos, de asignación de responsabilidades y de su seguimiento en el cumplimiento de objetivos y metas establecidas.

Los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Estatal de Desarrollo, se alinearon a los objetivos, estrategias y líneas de acción de los programas sectoriales. Este esquema de alineación fue asignado a las dependencias y entidades que conforman los gabinetes funcionales de la administración pública estatal.



<sup>366</sup> Ídem.

Con el objetivo de dar cumplimiento a los compromisos establecidos en Plan Estatal de Desarrollo (PED), las dependencias y entidades del Gobierno del Estado, diseñaron 21 Programas Sectoriales en los cuales a través de indicadores, se evalúa su seguimiento y avance con respecto a su meta planteada. El criterio que se estableció en el documento publicado, Planeación y Resultados de la Gestión Administrativa 2003- 2009<sup>367</sup>, fue el siguiente: para poder analizar el grado de cumplimiento de cada indicador, se estableció como criterios de evaluación dos aspectos: “se considera como metas cumplidas aquellas que se hayan alcanzado al menos 80% de avance respecto a lo programado; Se considera como meta en proceso aquellas en donde sus avances son menores al 80%”.

De acuerdo al documento citado, que será referente básico en esta sección, de los 443 indicadores sujetos a evaluación, 383 (86.5%) cumplieron o superaron las metas programadas y el resto, 60 indicadores (13.5%), estaban en proceso a la fecha de publicación del texto, junio de 2009. Se estimó que el 100% se cumplirían en el mes de diciembre del mismo año.

A continuación revisaremos algunos cuadros que describen los indicadores de gestión contenidos en los programas sectoriales:

---

<sup>367</sup> Planeación y Resultados de la Gestión Administrativa 2003-2009. Academia Nacional de Derecho Administrativo y de Administración Pública-Fondo Editorial de Nuevo León.

**Cuadro 26. Indicadores de Gestión de los Programas Sectoriales**

	<b>Programa sectorial</b>	<b>Cumplido</b>	<b>Proceso</b>	<b>Total</b>	<b>% avance</b>
1	Modernización y competitividad de la administración pública.	21		21	95%
2	Gobierno y democracia participativa	15		15	100%
3	Protección civil	7		7	100%
4	Seguridad pública	17	2	19	95%
5	Procuración de Justicia	16	1	17	98%
6	Desarrollo económico	29	5	34	92%
7	Ciencia y tecnología	8	1	9	96%
8	Turismo	13		13	100%
9	Desarrollo agropecuario, forestal y acuícola	32		32	98%
10	Desarrollo social, combate a la pobreza y atención a grupos vulnerables	6	3*	9	100%
11	Salud y seguridad social	31	2	33	100%
12	Equidad de género	14	1	15	85%
13	juventud	9	1	10	88%
14	Educación	42	6	48	94%
15	Cultura	10	3	13	84%
16	Cultura física y deporte	35	14	49	90%
17	Medio ambiente y recursos naturales	28	3	31	96%
18	Desarrollo urbano	13	9	22	91%
19	Vialidad y transporte	18	5	23	94%
20	Vivienda y regularización de la tenencia de la tierra	10	1	11	94%
21	Infraestructura estratégica	4	3	7	89%
	<b>Proyectos Estratégicos</b>				
1	Integración de Nuevo León, con el Noreste de México y Texas	1		1	100%
2	Monterrey Ciudad Internacional del Conocimiento	1		1	100%
3	Nuevo León líder nacional en vivienda	1		1	100%
4	Reestructuración y ampliación del Sistema de Transporte colectivo	1		1	100%
5	Integración del parque fundidora con el barrio antiguo y la Macroplaza de Monterrey.	1		1	100%
	<b>Avance total</b>	<b>383</b>	<b>60</b>	<b>443</b>	<b>95%</b>

Fuente: Planeación y Resultados de la Gestión Administrativa 2003-2009. \*La información fue generada por INEGI en el 2011.

De acuerdo a lo que describe el análisis de la referencia oficial de la Planeación-Resultados 2003-2009, los resultados asentados dan idea, por ejemplo, en el primer eje rector, que los resultados fueron del orden de 98 por ciento, si promediamos la “Modernización y Competitividad...” y el “Gobierno y Democracia Participativa” (95/100). Añaden como argumento de resultados que en este rubro (eje rector), se mejoraron los servicios a la ciudadanía; se facilitaron y agilizaron los trámites que se realizan en las dependencias y entidades del Estado; se amplió la cobertura de los servicios estatales acercándolos a la comunidad, menciona el documento que en lo que concierne a los objetivos de mayor gobernabilidad y participación ciudadana, “se atendieron con diligencia las solicitudes de audiencia de la ciudadanía y se mantuvo un diálogo permanente y productivo con los diferentes grupos sociales e instituciones políticas con presencia en Nuevo León”.

Cabe hacer mención que de acuerdo a la clasificación de los indicadores de gestión por Eje Rector del Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009, sumo un total de 443 indicadores de gestión que a continuación se mencionan:

**Cuadro 27. Clasificación de Indicadores de Gestión por Eje Rector del PED 2004-2009**

	<b>I. Por un Gobierno Humanista, Democrático, competitivo y con Resultados</b>	<b>Indicadores</b>
1	Modernización y Competitividad de la Administración Pública	21
2	Gobierno y Democracia Participativa	15
	<b>II. Por un Nuevo León Seguro con Justicia para todos</b>	
3	Protección civil	7
4	Seguridad pública	19
5	Procuración de justicia	17
	<b>III. Por un Nuevo León Próspero y de Oportunidades</b>	

6	Desarrollo económico	34
7	Ciencia y tecnología	9
8	Turismo	13
9	Desarrollo agropecuario	32
	<b>IV. Por un Nuevo León Justo y Solidario con los que menos tienen</b>	
10	Desarrollo social, Combate a la Pobreza y Atención a Grupos Vulnerables	9
11	Salud y Seguridad Social	33
12	Equidad de Género	15
13	juventud	10
14	Educación	48
15	Cultura	13
16	Cultura Física y Deporte	49
	<b>V. Por un Desarrollo Ordenado y Sustentable</b>	
17	Medio ambiente y Recursos Naturales	31
18	Desarrollo Urbano	22
19	Vialidad y Transporte	23
20	Vivienda y Regularización de la Tenencia de la Tierra	11
21	Infraestructura Estratégica	7
	<b>VI. Proyectos Estratégicos para Transformar Nuevo León</b>	
1	Integración de Nuevo León, con el Noreste de México y Texas	1
2	Monterrey Ciudad Internacional del Conocimiento	1
3	Nuevo León Líder Nacional en Vivienda	
4	Reestructuración y Ampliación de del Sistema de Transporte Colectivo	1
5	Integración del Parque Fundidora con el Barrio Antiguo y la Macroplaza de Monterrey.	1
	<b>Total de Indicadores</b>	<b>443</b>

Fuente: Planeación y Resultados de la Gestión Administrativa 2003-2009, Gobierno del Estado de Nuevo León.

A continuación en el cuadro 28, se muestra el avance del periodo de gestión 2004-2009, de algunos indicadores de gestión que son de interés para este análisis documental – descriptivo:

**Cuadro 28. Resultados de Algunos Indicadores de Gestión 2004-2009**

PS	OB	ID	Descripción	Unidad de medida	Fórmula	Meta 2009	04	05	06	07	08	09	%	
<b>01. Modernización y Competitividad de la Administración Pública</b>														
	<b>01.</b>	<b>Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas</b>												
	01	Cobertura presupuestal del programa de auditoría sectorial	%	(presupuesto auditado /presupuesto total ejercido por unidad auditada) x 100	30		93	66	52	87	66	13	100	
	02	Resolución de observaciones	%	(No. de observaciones solventadas/ No. total de observaciones) x 100	70		56	51	50	76	61	25	100	
	03	Cumplimiento del programa de auditoría sectorial	%	(No. de Aud.. Real, en Periodo de ref. / No. de aud. Prog. En el periodo de ref.) X 100	90		94	67	90	85	91	30	100	
	<b>02</b>	<b>Sistema de profesionalización</b>												
	01	Servidores Públicos capacitados	%	(servidores Públicos capacitados / Total de S.Públicos) X 100	90		60	72	72				80	
	<b>03</b>	<b>Digitalización de E- Gobierno</b>												
							<b>Años</b>							
	01	Entidades del Gobierno central cuya información estratégica está integrada en base de datos	%	(entidades del Gobierno central con información integrada / No. de entidades del gobierno central) x 100	100		76	96	96	100	100	100	100	
	<b>04</b>	<b>Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas</b>												
	01	Solicitudes de información estratégicas resueltas	%	(solicitudes resueltas / solicitudes recibidas) x 100	90		90	100	100	100	100	100	100	
	<b>05</b>	<b>Rediseño Integral para una Administración Pública Moderna</b>												
	01	Banco de datos actualizado de	%	(Estructuras analizadas y dictaminada										

	las estructuras de la APE		s archivadas / Inventario de Dependencias y Entidades) x 100	100	100	100	100	100	100	100	100
02	Manuales de organización actualizados y cargados a en la página del Gobierno	%	(Manuales de Org. Actualizados en la Pág. Del Gob. Internet / Total de Manuales de Org. Actualizados para consulta en la Pág. Internet del Gob.) x 100	100	100	100	100	100	100	100	100
03	Manuales de procesos actualizados...	%	(Manual de procesos act. Para consulta en Internet / Total de M. de Procesos para consulta en pág. De Gob. ) x 100	100	100	100	100	100	100	100	100
04	Reglamentos interiores actualizados y cargados en la Pág. Del Gob.	%	(Reglam. Int. Para consulta Internet / Total de reglamentos Interiores del Gob. Central y descentralizado) x 100	100	100	100	100	100	100	100	100
05	Ley Estatal de de Planeación y Reglamento de la Ley publicados oficialmente	%	Publicación en el Periódico Oficial	50	50	50	50	50	50	50	100

	06	Entidades del Gobierno central incorporados y operando en el Modelo de Administración del Desempeño de Gestión	%	(Entidades del Gob. Central incorporadas y operando / Número de Entidades del Gob. Central) x 100	100	100	100	100	100	100	100	100	
04	<b>Seguridad Pública</b>												
	01	<b>Seguridad Pública Eficaz</b>										<b>Años</b>	
	01	Eficiencia policial	%	(Remisiones por robo en flagrancia / Cantidad de robos cometidos) x 100	80	45	100	100	75	100	86	100	
05	<b>Procuraduría General de Justicia</b>												
	01	<b>Procuración de Justicia Accesible y Profesional</b>											
	01	Grado de eficiencia en la Resolución	%	(Número de Averiguaciones previas resueltas / Número de Averiguaciones previas iniciadas) x 100	77	66	77	77	76	86	86	100	

Fuente: Planeación y Resultados de la Gestión Administrativa 2003-2009, Gobierno del Estado de Nuevo León

### Evaluación de Impacto de Programas Sociales

Mención especial son los resultados de las evaluaciones de impacto y de consistencia del Consejo de Desarrollo Social en el Estado en el periodo 2004-2009, que a continuación revisamos:

**Cuadro 29. Tipos de Evaluación y Fecha de Publicación de las Evaluaciones**

Programa	Tipo de Evaluación	Año de Publicación
Adulto Mayor	Eficiencia operativa e Impacto	Consejo de Desarrollo Social, 2006
Centros Comunitarios de Desarrollo Social	De Impacto	Consejo de Desarrollo Social, 2007
De Proyectos Productivos del Consejo de Desarrollo Social	De Impacto	Consejo de Desarrollo Social, 2008
De Atención a Personas con Discapacidad	Consistencia e Impacto	Consejo de Desarrollo Social, 2009

Elaboración propia con base en “Cuadernos del Consejo de Desarrollo Social de Nuevo León”.

Las publicaciones de las evaluaciones a través de los “Cuadernos del Consejo de Desarrollo Social”<sup>368</sup>, ponen de manifiesto el interés por la elaboración de diagnósticos de las problemáticas sociales en el Estado, en sincronía con el contexto nacional de la política social.

El Consejo de Desarrollo Social de acuerdo con las atribuciones que le fueron conferidas por el ejecutivo estatal, realizó funciones de planificación, de ejecución y de evaluación a la aplicación y operatividad de programas gubernamentales en materia de desarrollo social. Este organismo descentralizado y con participación social ciudadana, se dio a la tarea de integrar un equipo de trabajo con académicos y especialistas en evaluación de impacto, asimismo con servidores públicos y ciudadanos comprometidos con el área social. Para tal efecto en Mayo de 2004, instrumentó el Programa de Atención al Adulto Mayor en Nuevo León.

La publicación en los “Cuadernos del Consejo de Desarrollo Social”, acerca de la evaluación de los **Centros Comunitarios**, pone en perspectiva el comienzo de una serie de mediciones del impacto de algunos programas implementados por el Consejo de Desarrollo Social de Nuevo León, que opera en apoyo a los grupos vulnerables de la entidad. Para tal efecto, se convocó a un equipo de profesionales de la investigación que fue encabezado por Ívico Ahumada Lobo, Pedro Bernal Lara y Nora Elsa Cárdenas Munguía, quienes a través de una metodología rigurosa de evaluación de programas sociales, llevaron a cabo la estimación del impacto con base en el diseño de políticas y programas de combate a la pobreza, y de su implementación

---

<sup>368</sup> Para mayor profundidad en el tema del diagnóstico, definición de problemáticas sociales, es pertinente revisar la serie de “Cuadernos del Consejo de Desarrollo Social de Nuevo León, donde se establece la metodología de evaluación empleada en cada programa social. Monterrey N.L 2006, 2007, 2008 y 2009. Con el propósito de ampliar el tema véase el Programa Anual de Evaluaciones para el ejercicio Fiscal 2009, de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, Cap. IV. Evaluaciones Específicas.

operativa y presupuestal. Evaluar el tipo de incidencia sobre los grupos meta a los que se orientaba el programa social, fue un propósito del Consejo de Desarrollo Social.

Con la finalidad de continuar con el seguimiento y evaluación a los programas sociales, el equipo de investigadores y especialistas, aludidos en párrafos anteriores, proporcionó el método de medición sustentado en análisis estadístico y cuantitativo, para lograr perfilar la evaluación de impacto del Programa de **Proyectos Productivos** del Consejo de Desarrollo Social, investigación que le da seguimiento a la serie de evaluaciones de los programas implementados en el sector social: evaluación de impacto de los Centros Comunitarios de Desarrollo Social, y efectos económicos de los programas sociales en el estado de Nuevo León (Programa de Atención al Adulto Mayor y Programa para apoyo para las Personas con Discapacidad). Los proyectos productivos sujetos al análisis fueron 500 en ese momento.

Es importante mencionar algunos aspectos que se plasmaron en los prólogos de los documentos: la aportación a la literatura especializada a través de la conceptualización asociada con la discapacidad fue relevante, además del análisis demográfico nacional e internacional abordado en el libro editado del programa de apoyo a las **Personas con Discapacidad**. Asimismo, el diagnóstico de las condiciones de vida de estas personas fue importante, técnicamente la metodología propuesta para recoger los datos en el campo y los criterios para evaluar el programa fue significativa, el flujo de información que generó, amplió las bases de datos regionales, datos e información en materia económica, social, cultural y educativa que determinaron las bases para evaluar el impacto que produjo en la comunidad a través de los programas operados por el Consejo de Desarrollo Social.

A continuación en el cuadro 30, consideramos hacer una sinopsis de algunos elementos, contenidos y etapas incluidos en los programas sociales abordados, donde se da cuenta de una estructura temática orientada al análisis y evaluación cuantitativa con la utilización de métodos científicos e implícitamente utilizando análisis cualitativo:

**Cuadro 30. Elementos, Etapas y Contenido de las Evaluaciones de Impacto y de Consistencia de los Programas Sociales: 2004-2009**

Programa	Diagnóstico/objetivo	Operación del Programa	Metodología	Conclusiones y Recomendaciones
Adulto mayor	X	X	X	X
Centros comunitarios	X	X	X	X
Proyectos productivos	X	X	X	X
Atención a personas con Discapacidad	X	X	X	X

Elaboración propia con base en las publicaciones de evaluación de impacto del Consejo de Desarrollo Social de Nuevo León: 2004 – 2009.

Esta revisión es una muestra del avance logrado en el Periodo de gobierno estatal y su gestión administrativa de 2004 al 2009, el propósito es realizar una semblanza de la incorporación, operación y divulgación de los resultados de la gestión pública, en el rubro sensible de la política social nacional y regional en sintonía delimitada pero alineada a la política de la APF. Para tal efecto, si se quisiera ampliar la consulta se puede apreciar estos resultados en la Página de Internet del Gobierno del Estado.

Como lo manifestamos, mención especial son las evaluaciones editadas por el Consejo de Desarrollo Social de Nuevo León, en ese periodo de gobierno, éstas se plasman en los libros de investigación realizados por grupos de especialistas y académicos, y servidores públicos con experiencia en el tema de evaluación de programas sociales, colaborando en ello, Universidades como la Universidad Autónoma de Nuevo León y la Universidad Autónoma Metropolitana.

### **Características del Modelo de Gestión de la Administración Pública 2010-2015**

El día 4 de Octubre del año 2009, tomó protesta el gobernador electo Rodrigo Medina de la Cruz, ganador de las elecciones del 5 de julio del mismo año. Abanderó la coalición “juntos por Nuevo León” que encabezó el Partido Revolucionario Institucional, el mandatario dio a conocer que la agenda que marcó el periodo de transición se integró por seis bloques: política

interior, seguridad, y justicia; educación, cultura y deporte; competitividad económica y desarrollo regional; infraestructura urbana; desarrollo social y finanzas públicas.

En su discurso de toma de protesta el mandatario señaló “después de una intensa carrera para llegar a este momento, planteamos tres ejes fundamentales. Los tres indisolublemente relacionados, de igual relevancia y jerarquía en mis prioridades”:

- Seguridad Integral;
- Generación de Riqueza; y
- Desarrollo Social y Calidad de Vida<sup>369</sup>.

Las dependencias que auxilian al ejecutivo de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León<sup>370</sup>, son:

- Secretaría General de Gobierno;
- Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado;
- Procuraduría General de Justicia;
- Oficina Ejecutiva del Gobernador;
- Secretaría de Seguridad Pública;
- Secretaría de Educación;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría de Desarrollo Económico;
- Secretaría de Obras Públicas;
- Secretaría de Desarrollo Social;
- Secretaría del Trabajo;
- Secretaría de Desarrollo sustentable;
- Contraloría y Transparencia Gubernamental, y
- Consejería Jurídica.

Una reforma importante es la incorporación de la Contraloría y Transparencia Gubernamental a nivel de secretaría, dimensionando en este periodo las funciones de fiscalización, control y

---

<sup>369</sup> Para mayor amplitud del tema ver la página [www.nl.gob.mx](http://www.nl.gob.mx)

<sup>370</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León: última reforma publicada en P.O. el día 26 de Diciembre de 2011.

transparencia gubernamental a nivel de las principales secretarías normativas auxiliares del ejecutivo estatal.

De acuerdo al artículo seis de las disposiciones generales, Habrá un comité de planeación de la administración pública del Estado, que se integrará por representantes de las dependencias y entidades de la administración pública estatal. El comité elaborará el Plan Estatal de Desarrollo y dará seguimiento a las políticas, planes, programas, y acciones de gobierno para asegurar la coherencia y eficacia. El gobernador designará al secretario técnico quién será responsable de organizar las revisiones y dar seguimiento a los acuerdos.

En el articulado de la Ley Orgánica se establece que la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, es la dependencia encargada de la administración financiera, fiscal y tributaria de la hacienda pública del Estado, así como otorgar apoyo administrativo en relación a los recursos humanos, materiales y servicios generales que requieran las dependencias del Gobierno del Estado, y le corresponde además de las atribuciones que le concede la Constitución Política del Estado, el despacho de los siguientes asuntos relacionados con el tema estudiado:

Elaborar en coordinación con la Coordinación de Planeación, Evaluación e Innovación Gubernamental, los programas estatales de inversión y someterlos al ejecutivo para su aprobación, observando su congruencia con los planes y estrategias de gobierno.

Asimismo, recibir los programas operativos anuales elaborados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal y con vista de los mismos formular, en coordinación con la Coordinación de Planeación, evaluación e Innovación Gubernamental el Programa Anual de Gasto Público.

Las entidades de la administración pública paraestatal deberán agruparse en sectores definidos y sus relaciones con el ejecutivo, en cumplimiento con las disposiciones legales aplicables se realizarán, en su caso, a través de la dependencia que se designe como coordinadora del sector paraestatal.

Los consejos de administración, juntas directivas o equivalentes serán responsables de la programación normal de los organismos y entidades del sector paraestatal. El coordinador del sector supervisará y establecerá las políticas de desarrollo, coordinará la programación y

presupuestación, conocerá la operación, evaluará los resultados de las entidades paraestatales relativa al sector.

El ejecutivo designará los gabinetes funcionales en las áreas que estime necesarias, con el propósito de facilitar las funciones de coordinación de políticas, planes, programas y acciones, se designará a un responsable de gabinete para, entre otras funciones:

Formular con los demás miembros del gabinete, planes, programas y acciones que se determinen para un área determinada. Dar seguimiento a las políticas, planes, programas y acciones que se determinen para el área en cuestión. Evaluar el impacto presupuestal, económico y social de los programas y acciones para las áreas relativas. Propiciar la coordinación y comunicación entre las dependencias y entidades del gabinete e informar los acuerdos al ejecutivo, además de integrar información respectiva para facilitar los diagnósticos y evaluaciones de las acciones que se establezcan.

El gobierno del Estado de Nuevo León asumió el compromiso con su desarrollo y con el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Para tal efecto, organizó la gestión gubernamental en torno a estrategias, objetivos y metas relacionadas con las demandas ciudadanas.

## **Planeación Estatal: PED 2010 – 2015**

Estos requerimientos sociales fueron trasladados como elementos básicos al instrumento rector de la planeación estatal, el Plan Estatal de Desarrollo 2010-2015<sup>371</sup>. La conformación del plan fue resultado de un ejercicio de participación de amplios sectores de la población, así mismo, se nutrió de la contribución del sector académico, la iniciativa privada y especialistas que integran el Consejo de Planeación y Evaluación del Estado de Nuevo León, que participaron en cada etapa de su diseño. La naturaleza prospectiva del Plan abarca cuatro ejes rectores:

- Generación de riqueza;
- Desarrollo social y calidad de vida;

---

<sup>371</sup> De acuerdo a lo establecido en el artículo 17 y 18 de la Ley Estatal de Planeación.

- Seguridad integral; y
- Gobierno productivo y de calidad.

Con base en esos ejes se integran doce proyectos estratégicos y sus respectivas acciones, con el propósito de que el crecimiento económico y el bienestar social sucedan en un entorno sustentable, y los resultados puedan darse en función del criterio de equidad. Los proyectos son:

- Integración de una plataforma logística para la competitividad;
- Mayor apoyo a los sectores estratégicos de la economía y su vinculación con las Pymes;
- Consolidación de la sociedad del conocimiento;
- Impulso al sector rural y al desarrollo regional;
- Aseguramiento a largo plazo del suministro de agua;
- Especial atención a grupos vulnerables;
- Mayor desarrollo humano, con énfasis en educación y salud;
- Funcionalidad, regeneración y sustentabilidad urbanas;
- Nuevo modelo de organización y profesionalización policial;
- Reestructuración de los servicios de procuración de justicia;
- Atención ciudadana de calidad y mejora regulatoria; y
- Contraloría social de la acción gubernamental.

La direccionalidad del plan se desagrega en programas sectoriales coordinados de acuerdo a sus ámbitos funcionales y de atribuciones, por consecuencia de la apertura programática, la asignación de recursos públicos se deriva en los presupuestos anuales.

El gobierno del Estado, cuenta con un instrumento rector que guía las acciones gubernamentales y sus tareas, asigna recursos públicos en función de las preferencias y prioridades públicas. De acuerdo con el pronunciamiento oficial, el Plan se operaría con esquemas estratégicos de flexibilidad, el seguimiento y evaluación determinados por mecanismos previstos, asegurarían de mejor manera las acciones previstas y establecerían los ajustes a los esquemas derivados en las etapas que corresponda como la planeación, la programación, el presupuestación, el ejercicio de recursos públicos, control y rendición de cuentas. Para esta sección el referente fundamental será el Plan Estatal de Desarrollo 2010 –

2015, con la finalidad de subrayar aspectos inherentes al diagnóstico económico y social del Estrado.

### Escenario Macroeconómico

La población del Estado de Nuevo León, representa el 4.1% de la población nacional, en relación a la población económicamente activa (PEA), representa el 4.3% del país. Participa con el 8% del producto interno bruto (PIB), con el 10.2% de la producción manufacturera y 9.0% de las exportaciones de manufacturas. Un dato relevante es que representa el destino más importante de inversión extranjera directa (IED) después del Distrito Federal, con un porcentaje de 12.1% del total nacional. En relación al rubro de ingreso per cápita en 2009, es aproximado a 16,000 dólares anuales, representando el 93%, superior a la cifra nacional reportada. A continuación se describen dichas cifras:

**Cuadro 31. Escenario Macroeconómico**

Indicador	México	Nuevo León	%
Población	107.6	4.45	4.1
PEA	46.6	2.02	4.3
PIB	878.2	70.2	8.0
PIB de Manufacturas	154.6	15.8	10.2
PIB per cápita	8,142.9	<b>15,756.1</b>	193.4
IED	11,417.4	1,386.0	12.1
Exportación de Manufacturas	189.6	17.1	9.0

Fuente: INEGI y Plan Estatal de Desarrollo: 2010-2015.

Si consideramos las cifras que sostiene el PED 2010-2015, y de acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población (Conapo), se estima un crecimiento medio anual de la población del Estado, de 1.1 % que representa una cifra mayor que el promedio nacional de 0.7%; partiendo del incremento en la población de 4.45 millones de habitantes en 2009; se espera 4.76 millones estimados en 2015. Si se atiende el criterio de estructurar el crecimiento por edades de la población y de sus tasas de participación en la actividad económica, la PEA aumentará en 240 mil personas, de 2009 a 2015:

**Cuadro 32. Pronósticos Macroeconómicos**

<b>Indicador</b>		<b>2009</b>	<b>2015</b>	<b>Crecimiento %*</b>
<b>Población</b> (millones de personas)	México	107.6	112.3	0.7
	<b>Nuevo León</b>	4.45	4.76	1.1
<b>PIB</b> (millones de pesos de 2003)	México	7,910,809	9827,936	3.7
	Nuevo León	633,064	851,015	5.1
<b>PEA</b> (millones de personas)	México	46.6	51.7	1.7
	<b>Nuevo León</b>	2.02	2.26	1.9
<b>Productividad</b> (pesos 2003)	México	169,696.8	190,142.6	1.9
	<b>Nuevo León</b>	313,885.2	376,358.1	3.1
<b>PIB per cápita</b> (dólares)	México	8,142.9	11,364.0	5.7
	<b>Nuevo León</b>	15,756.2	23,226.6	6.7

Fuente: Plan Estatal Desarrollo 2010-2015.

A decir del Plan Estatal de Desarrollo, la efectividad del plan estará en función de la viabilidad de sus planteamientos y de la aplicación de mecanismos adecuados de seguimiento y evaluación, que permita confirmar los avances o realizar los ajustes en sus estrategias y líneas de acción, ante cambios no previstos en el entorno socioeconómico.

Los mecanismos de seguimiento y evaluación comprenden, además de los informes de gobierno anuales que prevé la Constitución Política del Estado de Nuevo León, la valoración de los avances del Plan, por parte del Consejo de Planeación y Evaluación del Estado de Nuevo León.

En lo referente a los programas Sectoriales y especiales derivados del Plan, que formulan dependencias y entidades de la APE, se establecieron indicadores de gestión y de resultados para conocer y medir los avances semestral y anual.

El escenario económico para el 2015, será un referente que integra variables fundamentales del desempeño de la economía del Estado. Los indicadores de carácter estratégico con base en estudios nacionales e internacionales en el campo de competitividad, serán un factor para observar en el desempeño económico y social de la entidad. Se consideraron indicadores con base en entornos urbanos similares a nuestra entidad para contrastar el desarrollo y su crecimiento.

## Transparencia

A continuación en el cuadro 33, relacionamos los tipos de programas sectoriales / especiales que aparecen publicados por Internet en la página oficial del gobierno del Estado de Nuevo León, en ella se vinculan algunos contenidos del programa como el diagnóstico sectorial, objetivos estratégicos y tipos de indicadores plasmados en cada programa. El propósito es observar lo que se publica desde la perspectiva de evaluación y poder identificar las características prevaletentes que se difunden oficialmente. Asimismo, en los cuadros 34 y 35, se da cuenta del tipo de informe y del gasto federalizado a través del Ramo 28 y 33, respectivamente.

**Cuadro 33. Tipos de Programas Sectoriales y Características de los Indicadores Publicados**

Tipo de programa PED: programas sectoriales y especiales	Diagnóstico sectorial	Objetivos estratégicos, líneas de acción, metas e indicadores	Características de los indicadores publicados (mencionados en el programa)
Desarrollo Económico y Regional	X	X	Impacto
Ciencia, Tecnología e Innovación	X	X	Gestión
Desarrollo Social	X	X	Indicadores, escenarios y factores para una gestión eficiente
Desarrollo Sustentable y Funcionalidad Urbana	X	X	Indicadores y escenarios
Educación	X	X	Indicadores, escenarios y metas
Programa estatal para la equidad de Género	X	X	Indicadores de desempeño, escenarios y factores críticos
Gobernación y participación ciudadana	X	X	Indicadores de desempeño, escenarios y metas, y factores críticos de éxito
Información estadística y geográfica	X	X	Resultado esperado y beneficios a la población
Juventud	X	X	Indicadores
Mejora regulatoria	X	X	Indicadores de mejora regulatoria
Mercado de trabajo y justicia laboral	X	X	Indicadores de resultados y análisis de escenarios
Modernización Administrativa y Transparencia Gubernamental	X	X	Indicadores estratégicos, escenarios y beneficios y/o impacto
Procuraduría de Justicia	X	X	Indicadores de desempeño, escenarios, indicadores estratégicos
Salud	X	X	Indicadores y análisis de escenarios
Seguridad pública	X	X	Indicadores, escenarios

Fuente: elaboración propia con base en las publicaciones oficiales.  
[www.nl.gob.mx/pres/pages/programas\\_sect](http://www.nl.gob.mx/pres/pages/programas_sect)

**Cuadro 34. Informes Publicados a Través de Transparencia**

<b>Tipo de informe</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2009-2011</b>	<b>observaciones</b>
Cuenta pública gubernamental de nuevo León anual	x	x		Cubierto el periodo
Cuenta pública trimestral	x	x		Cubierto el periodo
Informes de toma de posesión y de gobierno	x	x	x	Publicados todos
<b>Desarrollo Social:</b>			Cubierto	
-Programa sectorial (semestral)			x	(Resultados por programas)
-POA (trimestral)			x	Indicadores de desempeño Avance físico, financiero
<b>Salud</b>			Cubierto	
-Programa sectorial (semestral)			x	Avance con indicadores de impacto y resultados
-POA (trimestral)			x	Avance físico y financiero
<b>Educación</b>			Cubierto	
-programa sectorial (trimestral y semestral)			x	Resultados a través de indicadores de impacto, resultados y desempeño
-POA (trimestral)			x	Avance físico, financiero con indicadores de desempeño.
<b>Finanzas y Tesorería General</b>			Cubierto	
-POA (trimestral)				
Unidad de fomento al financiamiento de proyectos			x	Avance a través de indicadores
Profesionalización			x	Avance con indicadores de resultados
<b>Contraloría</b>			Cubierto	
Programas sectoriales (semestrales)			x	Indicador de avance
POA (trimestral)			x	Avance físico, financiero. Indicador de desempeño

<b>Despacho del C. Gobernador y oficina ejecutiva</b>			Cubierto	
<b>Mejora regulatoria</b>				
-Programa de mejora regulatoria			x	Indicadores
-POA (trimestral)			x	Avance físico, financiero
<b>Coordinación Técnica de Gabinete, Planeación, Evaluación e Innovación Gubernamental</b>			Cubierto	
-Programa especial de información estadística y geográfica			X	Indicadores
Objetivos estratégicos del PSIEG			x	Indicadores

Fuente: elaboración propia con base en los informes de Transparencia en el portal del gobierno de Nuevo León. [http://www.nl.gob.mx/transparencia\\_ctg/cpeig](http://www.nl.gob.mx/transparencia_ctg/cpeig). Fecha de consulta 6 de Febrero 2012.

#### Cuadro 35. Rendición de Cuentas Gasto Federalizado

Sistema integral de indicadores	Indicadores de gestión: indicadores operativos y sectoriales por dependencia y entidades
	Indicadores de desempeño de los programas realizados con recursos del Ramo 33 (2010-2012)
Estadísticas fiscales, impuestos	
<b>Ingresos Federales:</b>	
Ramo 28 por fondo	Hasta 2010
Ramo 33 por fondo: FIES, FEIEF	Hasta 2010
<b>Gastos o Egresos Totales</b>	
Destino del gasto FAIS, FAFEF, FEIEP, FISE.	Hasta 2010

Fuente: Con base en los Informes de Transparencia Publicados en el Portal del Gobierno del Estado de Nuevo León: Fecha de consulta 6 de Febrero 2012.

El interés por identificar los tipos de informes que se divulgan en la página oficial del gobierno del Estado por Internet tiene al propósito de responder a la primera pregunta de investigación:

- **¿Qué tipo de informes analíticos documentados sustentan a la política pública y a los sistemas de información local y nacional, y qué reportes sintéticos se difunden en la**

## **página oficial del gobierno del Estado, provenientes de evaluaciones institucionales que existen actualmente en la administración pública del Estado de Nuevo León?**

Es importante reiterar que estos informes divulgados en la página oficial serán objeto de un análisis que incluirá algunos comentarios nuestros en el capítulo correspondiente a los resultados y conclusiones obtenidos en el estudio. No obstante al finalizar éste capítulo, consideraremos algunas apreciaciones previas.

### **Presupuestación**

Hablar del presupuesto de ingresos y de egresos para el Estado de Nuevo León, es referirnos al instrumento que provee a través del sector público el gasto público, generador de bienes y servicios a la ciudadanía y al sector productivo. Además desde nuestra óptica, es el resultado de un proceso de planeación gubernamental, el proceso de planeación no es un fin, forma parte de un proceso de planeación que comienza al plantear y definir propósitos y prioridades.

El propósito es el objetivo que se pretende a través de una política o programa público, estos objetivos se concretan después en un esquema de programación de acciones, como lo hemos observado en el Plan Estatal de Desarrollo, sus ejes rectores, objetivos estratégicos, acciones y metas, desagregados en los programas sectoriales y especiales, asimismo en programas estratégicos.

Un factor fundamental es la disponibilidad de recursos al condicionar la rapidez para realizar dichos propósitos. La finalidad de todo presupuesto público es articular y relacionar la recaudación de ingresos con la asignación de éstos a metas y objetivos muy concretos de acuerdo con las demandas y prioridades que establezca la sociedad. Es un proceso que supone la integración de recursos, la asignación de los mismos y la transparencia en su ejercicio, en un marco democrático de participación delimitado por un proceso de planeación y evaluación de los resultados en función de los propósitos previstos.

A continuación se desarrollará una síntesis del presupuesto de ingresos y egresos para el Estado de Nuevo León, considerando la clasificación funcional- programática y la económica, con el fin de conocer los montos asignados a cada rubro del gasto. En los ingresos, en lo relativo a las participaciones federales, se observa un incremento del **5%**, en relación al 2011

(\$21,316), autorizado a través de la Ley de Coordinación Fiscal, para 2012 será la cantidad de (\$22,384). Los recursos públicos como lo observamos representan montos muy importantes, la finalidad de mostrarlos es para seguir reiterando la importancia de rendir cuentas de forma horizontal y vertical, y de privilegiar la responsabilización por el control de los resultados de la gestión pública en el Estado de Nuevo León.

**Cuadro 36. Presupuesto de Ingresos: 2012**

Ingresos propios	\$ 9,852,622,000	17%
Participaciones Federales	22,384,300,000	38%
Aportaciones	15, 860,469,000	27%
Convenio	9,863,452,339	17%
Transferencias, Asignaciones, subsidios y otras ayudas	39, 684,000	
<b>Total de Ingresos</b>	<b>\$58,000,527,339</b>	
Excedentes de ejercicios anteriores (Edefas)	1,674,213,420	
<b>Total Para 2012</b>	<b>\$59, 674,740,759</b>	

Fuente: Ley de Ingresos para el Estado de Nuevo León, para el año 2012, PO 27 de Diciembre 2011. [http://sg.nl.gob.mx/transparencia\\_2009/archivos](http://sg.nl.gob.mx/transparencia_2009/archivos)

**Cuadro 37. Clasificación Funcional – Programática**

<b>Gobierno:</b> (legislación, justicia, asuntos de orden público y seguridad interior)	\$ 10,395,709,145
<b>Desarrollo social:</b> (vivienda, salud, educación, protección ambiental)	34,837,606,051
<b>Desarrollo económico:</b> (asuntos económicos, agropecuarios, transporte, turismo, ciencia, tecnología e innovación)	3,218590524
<b>Oras:</b> (transacciones de la deuda pública/costo financiero, transferencia, participaciones y aportaciones entre diferentes órdenes de gobierno)	11,222,835,039
<b>Total General</b>	<b>\$ 59,674,740,759</b>

**Cuadro 38. Clasificación Económica: Gasto Corriente y Gasto de Capital**

Capítulo del gasto	Concepto	Cantidad
1000	Servicios personales	\$ 11,358,310,772
2000	Materiales y suministros	450,758,542
3000	Servicios generales	1,667,283,902
4000	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	20,096,421,555
7000	Inversión financiera y otras provisiones	1,756,930,035
8000	Participaciones y aportaciones: FFM, Participaciones y aportaciones de la Federación a entidades y Municipios, convenios.	\$12,274,876,556
	<b>Total de Gasto Corriente</b>	<b>\$ 47,604,581,362</b>

**Gasto de Capital**

Capítulo del gasto	Concepto	Cantidad
4000	Transferencias, asignaciones, subsidios, y otras ayudas.	\$ 3,409,500,069
5000	Bienes muebles, Inmuebles e Intangibles	618,575,590
6000	Inversión Pública	4,757,818,383
8000	Participaciones y Aportaciones	721,277,837
	<b>Total de Gasto de Capital</b>	<b>\$ 9,507,171,879</b>
9000	Deuda pública (amortizaciones e intereses de la deuda pública) total de servicios de la deuda y disminución de pasivos.	2,562,987,518
	<b>Total General</b>	<b>\$ 59,674,740,759</b>

Fuente: Ley de Egresos para el Estado de Nuevo León, para el año 2012. PO, el 27 de Diciembre de 2011.

Finalmente se resume el Presupuesto de egresos para el 2012, resaltando algunos conceptos como el total del gasto corriente, de capital y el servicio de la deuda, observando los niveles acotados de inversión pública y el servicio de la deuda que de acuerdo a nuestra opinión, es un

rubro que hay que vigilar detenidamente y dar cuenta de ello a la sociedad de manera pormenorizado.

**Cuadro 39. Resumen del PE para 2012 en el Estado de Nuevo León (Clasificación Económica)**

Concepto	Cantidad aprobada	Porcentaje
Total de Gasto Corriente	\$ 47,604,581,362	79%
Total de Gasto de Capital	9,507,171,879	16%
Servicio de la Deuda	2,562,987,518	4%
Total Presupuestado	<b>\$ 59,674,740,759</b>	<b>100%</b>

Fuente: Ley de Egresos para el Estado de Nuevo León.

## **Reflexiones Preliminares y Análisis Acerca de los Procesos de Reforma Administrativa**

Como se ha sostenido a lo largo del estudio, lo más importante de la reforma a los sistemas presupuestales constatados por la evaluación a los resultados e impactos de los programas, es lograr una mayor y adecuada vinculación entre las asignaciones presupuestales frecuentes y los resultados obtenidos por el ejecutor en ejercicios pasados. Los montos presupuestales adjudicados al Estado de Nuevo León, como lo apreciamos, son de notables dimensiones. No obstante que insistamos en destacar algunos beneficios de la innovación estructural derivado de la reforma presupuestal, a continuación es pertinente abordar algunas reflexiones, antes de concluir el presente capítulo.

El alcance de las reformas instrumentadas en la administración pública federal, en temas orientados a la evaluación de resultados institucionales, calidad en los servicios públicos, presupuestos basados en resultados y rendición de cuentas no ha permeado de forma paralela en los Estados. La agenda de reforma administrativa en este orden de gobierno está muy lejos de garantizar que el funcionamiento de las instituciones administrativas sea el más efectivo.

La lógica de las reformas en las entidades federativas, obedece más a la conservación eficaz del poder político, lo que representa que tenga más resistencias que apoyos. “La permanencia suscribe estabilidad que posibilita el funcionamiento de las instituciones y la preservación de las normas y valores que garantizan la vigencia y la regulación eficaz de los problemas y conflictos. El cambio alude a la modificación, alteración, y advenimiento de etapas novedosas

que son indispensables para revitalizar la capacidad de los sistemas de operación que tienen a su cargo las tareas estratégicas vinculadas con la gobernación y administración de la sociedad<sup>372</sup>.

La reforma de la administración pública no implica cambios radicales de conjunto en las estructuras y funciones del sector público, no es una transición burda y tajante. La reforma se debe de caracterizar por una serie de etapas que deben de inducirse de manera incremental. El proceso de cambio incremental representa la suma continua y dinámica de las fases que se operan de manera coordinada, hasta que concluya el proceso de transformación, con logros graduales y que implican en sí mismo: una reforma de poder, porque éste deberá ser compartido.

La calendarización y proyección de la reforma administrativa es reflejo de la vida política y de su ciclo democrático, normado por la ingeniería constitucional electoral. Corresponde al proyecto político que se refleja en una agenda nodal donde actores políticos la impulsan y que se vincula con reclamos sociales y con una memoria institucional.

El resultado que se observa discretamente en algunos Estados, es una clara voluntad política para propiciar una reforma en la administración pública, o en su defecto con mayor frecuencia, una clara omisión a la oportunidad para iniciar procesos de redistribución del poder que modifique el *Status Quo* de la burocracia e impulsen la innovación de procesos y lógicas tendientes a incluir a los nuevos actores sociales, bajo una óptica de mayor cooperación en el análisis de políticas públicas y en su evaluación, así como en la evaluación del desempeño institucional.

La reforma de la administración pública que incluye a los sistemas presupuestales, se concibe como una dimensión que proviene de la estructura del Estado y de sus órganos de poder. La visión y orientación de los reformadores le añade variables al proceso que garantizan su posibilidad real e instrumentación gradual o bien, limitan el proyecto, mediante una práctica discursiva y retórica, a un viejo esquema procesal y normativo, inflexible y sin eficacia. Es imperativo trascender del discurso político en los estados, con una perspectiva de contenido

---

<sup>372</sup> V. Uvalle Berrones, R. "Innovación y Gobierno Electrónico, Herramientas Estratégicas de la Reforma Institucional de Gobierno", en *Memorias y Desafíos de la Nueva Gestión Pública: Por un Gobierno con Resultados*. Gobierno del Estado de Nuevo León – UANL – IAP de Nuevo León, Monterrey N.L., 2005, pp. 49 – 50.

eminentemente partidista y de corto alcance al impulso de profundas reformas a la planeación pública local que incluya todos los procesos relacionados para que se incorpore una visión de largo plazo.

Si se valora la innovación a través de un esquema de indicadores de productividad, rendimiento y desempeño, se convertirá en una reforma de carácter introspectiva. Además de incorporar la dimensión de largo alcance se estima pertinente integrar enfoques donde intervienen decisiones valorativas para analizar las políticas desde diversos campos de estudio como el interpretativo y la convergencia de varias disciplinas sociales.

En el caso de enfatizar una reforma acentuando el abatimiento de costos, bajo los criterios de costo –beneficio, la perspectiva a desarrollar sería a corto plazo, limitada y reduccionista. Si se somete a una valoración que considera a los actores en una esfera pública en crisis, con procesos abiertos y participativos donde se promueva una nueva forma de relación entre los ciudadanos y la administración pública, el resultado se estima como una reforma más completa, integral y socialmente viable<sup>373</sup>.

La estabilidad política a través del consenso es la vertical que nunca debe perder la reforma de la administración pública. La modernización de la administración pública es un proceso complejo e incierto derivado de una propuesta e implementación de reforma político – administrativa, de tal suerte que el conflicto será una constante que el gobierno estatal deben asumir, relacionar el costo político con la modernización institucional, en función de atender debidamente el compromiso de responder a los ciudadanos de manera eficaz y equitativa, es el compromiso político del ejecutivo estatal de manera formal y material, premisa ineludible de frente a la gobernabilidad democrática. Además por los compromisos asumidos en la Planeación del Desarrollo del Estado.

## **Consideraciones Finales del Capítulo**

A través del recorrido puntual que realizamos en algunos periodos de gobierno del Estado de Nuevo León, pudimos apreciar el intento para establecer ordenamientos de carácter jurídico para introducir gradualmente el tema de planeación y evaluación de las acciones de gobierno

---

<sup>373</sup> Ibid., pp. 51 – 57.

en la administración pública central, en un primer momento. La inercia o el intento por permear aspectos innovadores de planeación en la entidad son relevantes. La Ley Orgánica cumplió su carácter instrumental al aportar el marco de atribuciones y responsabilidades a una administración central y descentralizada que en cada periodo de gobierno mostraba intenciones de adaptarse e impulsar a la planeación desde diversas alternativas normativas y orgánicas, como dimos cuenta de ello.

Las reformas se hicieron presentes en cada periodo gubernamental, tratando de precisar, fortalecer, impulsar o simplemente diseñar estructuras de organización que incluyeron a la función de planeación y evaluación, a través de diseños discretos o bien modalidades de organización intermedias como la sectorización o el gabinete ejecutivo que se previeron en cada reforma orgánica, con la finalidad de integrar algunas de las funciones descentralizadas de una administración pública federal cada vez más alejada de la realidad local.

Los modelos de gestión emergieron con matices de innovación para promover una nueva gobernanza democrática en el Estado. Sin embargo, el incipiente interés de la población por los asuntos públicos, es muy convincente. Se destaca particularmente el interés de los grupos representativos del sector productivo, con una clara propensión a la temática pública, mismos que se hacen representar con relativa frecuencia en los distintos foros de participación ciudadana en los últimos años. La influencia en la alternancia política es una muestra de la determinación de estos grupos en el poder político del Estado.

Los ejes de la planeación estatal se volvieron un referente para el desarrollo económico y social en la entidad, se incorporaron ciudadanos con interés pero sin atribuciones claras para incidir en un cambio eficaz. La participación ciudadana en consejos consultivos es muy desigual, desde el punto de vista de su incidencia e intervención en la evaluación de la efectividad de las acciones gubernamentales. Los resultados son disímboles y sigue siendo una realidad con pocas consecuencias tangibles para la población y para la administración pública, en el último periodo de gobierno y en el actual gobierno.

La percepción de la ciudadanía con respecto a la eficacia gubernamental y la honestidad del servidor público, muestra actualmente señales de ser indiscutiblemente negativa.

En el Estado de Nuevo León se observa un intento somero por parte de la ciudadanía para participar en las acciones de la administración pública, por otro lado, la cultura del servidor

público y de sus directivos muestra reticencias y reservas a mantener los espacios abiertos de las instituciones a la participación ciudadana. Tradicionalmente los regímenes autoritarios, la corrupción y la falta de interés en asuntos públicos y de cultura política, han ocasionado una apatía e indiferencia por parte de un gran sector de la población. La falta de educación y consecuentemente de capacidad de reflexión crítica y argumentativa de amplios sectores de la sociedad, limita a un segmento relativamente menor que está dispuesto a encauzar un proceso de aprendizaje junto con los servidores públicos, en la observación, cooperación y evaluación de la actuación de las instituciones y de los mismos servidores públicos. Proceso que ha nuestro juicio será intermitente y gradual.

El modelo de gestión pública de Nuevo León, pone en práctica actualmente una apertura retórica y simulada a la participación ciudadana, reflejándose éste rasgo a través de la creación de diversos consejos ciudadanos del Gobierno central y del sector Paraestatal: unidades administrativas en las que se incorporan, por invitación del Gobernador o del titular de la dependencia, la participación de ciudadanos en materias de interés público que son competencia de las dependencias administrativas del Estado de Nuevo León<sup>374</sup>.

Es importante recordar que el artículo cinco de la referida Ley Orgánica, precisa los siguiente ...”El Gobernador del Estado podrá contar con unidades administrativas, cualquiera que sea su denominación u organización, para coordinar, planear, administrar o ejecutar programas especiales o prioritarios a cargo de la administración pública...De igual manera, podrá acordar el funcionamiento de consejos, comités, comisiones o juntas de carácter interinstitucional y consultivo para fomentar la participación ciudadana en los asuntos de interés público...”.

Por lo anterior, se destacan algunos esfuerzos “desiguales” en instituciones y dependencias oficiales, para la apertura real a la participación ciudadana. Sin embargo, la ausencia de atributos y facultades legales a los consejos o juntas ciudadanas para llevar a cabo prácticas sistemáticas de evaluación al desempeño institucional o de los servidores públicos es evidente. La influencia oficial en la definición de los problemas sociales, en su incorporación a la agenda pública, en el diseño de políticas públicas para encontrar solución y posteriormente en su implementación, con prácticas de monitoreo, seguimiento y particularmente en la evaluación de resultados, es claramente unilateral.

---

<sup>374</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León.

Existen o existieron casos como el Consejo de Desarrollo Social de Nuevo León, que impulsaron tendencias para continuar con los intentos por estimar los impactos de los programas sociales en la entidad, se dio cuenta de ello en este capítulo, existen evidencias de estas prácticas en el periodo de gobierno 2004 – 2009. Sin embargo, el comportamiento para propiciar una verdadera participación ciudadana todavía está muy incipiente como práctica transexenal.

Esta incipiente característica en el modelo de gestión pública del Estado de Nuevo León, sustentada con la participación ciudadana, es un proceso en construcción que no se puede soslayar. Fenómeno que se dio con más claridad en el periodo de gobierno anterior. El éxito de la participación ciudadana, está en función entre otras cosas de la actitud de apertura y permisividad de los servidores públicos y de la voluntad de participar de los administrados<sup>375</sup>.

Consideramos con esta lógica y ante estos escenarios, que el tema que emerge con fuerza y que está incluido en el objeto de estudio de esta investigación, se relaciona con la cultura en la rendición de cuentas de servidor público y de la exigencia del propio ciudadano interesado en los temas de evaluación (responsabilización y evaluación de la gestión pública), más allá de la simple divulgación de datos a través de transparencia gubernamental. El tema se va orientando a una categoría de carácter cultural, empíricamente es pertinente diagnosticar la cultura actual del servidor público y de los directivos de la APE, en la evaluación institucional orientada a resultados e impactos.

La función de apoyo y consultoría ha prevalecido en los consejos, depende de los procesos de aprendizaje integrales, para iniciar efectos que garanticen uniformidad en la actuación de estos órganos consultivos y que su designación no dependa únicamente de la invitación directa, sino que paulatinamente sean designados mediante otro proceso donde se añada legitimidad social. Sin embargo, es un proceso que avanza en forma gradual y con inconvenientes.

Es fundamental que se aprecie un trabajo más dinámico y con más resolución de parte del Consejo Ciudadano de Planeación y Evaluación del Estado de Nuevo León, en su labor normativa para impulsar la participación ciudadana en el diseño y formulación de metodologías e instrumentos de evaluación al desempeño de políticas públicas y programas

---

<sup>375</sup> V. Tapia Salinas, C. "Hacia la Gobernanza en Nuevo León", en *Compromiso Ciudadano, Participación y gestión pública en Nuevo León*. EGAP - Fondo Editorial de N.L.- CORPES, 2009, p. 53.

gubernamentales, con el apremio y demanda de que se divulguen los diagnósticos y las evaluaciones a la planeación estatal y a las acciones gubernamentales, en el marco de la transparencia y la rendición de cuentas vertical.

El portal del gobierno se ha perfeccionado, el marco normativo de la transparencia gubernamental ha sido detonante para ir avanzando a una relación más participativa con los medios de comunicación y con la propia ciudadanía. La incorporación de indicadores de gestión y de desempeño en los ejes de planeación estatal en relación a las políticas públicas y programas de gobierno comienza a permear. Sin embargo, el seguimiento y el monitoreo de indicadores es una constante, bajo la premisa de la autoevaluación. La autocomplacencia de los actores institucionales es una realidad, es un rasgo destacable en la cultura organizacional, profesional y del servidor público.

Impulsar y cambiar la dinámica cultural de las organizaciones, de los servidores públicos, y del sistema operativo hacia los resultados finales y su impacto es un desafío social. Además, desde el punto de vista operativo, alinear los presupuestos basado en resultados y la armonización de registros contables entre la federación y las entidades federativas, es un reto mayor, no de diseño, sino de alineación real y de sincronización operativa con la planeación nacional, a pesar de que existen recursos como la Ley de Planeación que define al modelo de planeación programática de la APE.

Es evidente la influencia que tiene la metodología del CONEVAL, y del APF en los programas sociales del Estado, particularmente en aquellos con recursos federales y con reglas de operación. Estos programas son sometidos a procesos de evaluación con más rigor técnico y con sentido perceptible de mejorar procesos y resultados. La evaluación nacional de la política social ha permeado hacia los estados y la contribución de la Auditoría Superior de la Federación ha sido determinante en el control, fiscalización y evaluación del desempeño programático y presupuestal sujeto a control por esta instancia.

Las distintas tipologías de evaluación tienen que ser repensadas y sometidas a procesos de generalización en las administraciones públicas, hasta verificar la validez y la utilidad de sus metodologías propuestas, todas son perfectibles y la naturaleza de las organizaciones públicas, les imprime un reto a su aplicación.

Un aspecto que no podemos omitir en este estudio, cuando revisamos el gasto público en el sector público, es el fenómeno creciente del **endeudamiento** de algunos estados, **salvo excepciones**, este fenómeno no presenta aun riesgos de insolvencia. Es pertinente reflexionar al respecto.

Fue en el año de 1995<sup>376</sup>, que los gobiernos estatales y municipales pudieron contratar deuda con la banca comercial y ofrecer como garantía el flujo futuro de las transferencias federales. Se ha observado que en la medida en que la deuda de las entidades crece, la recaudación de fuentes propias (impuesto por nómina, predial), tienen una tendencia a permanecer constante o en algunos casos a decrecer.

La deuda de las entidades federativas registrada ante la SHCP, llegó casi a la cantidad \$ 315 mil millones de pesos en 2010. A decir de Luis Carlos Ugalde<sup>377</sup>, la cifra dice poco, pero se trata de un incremento de **96%** tan solo en el periodo comprendido entre 2006 y 2010.

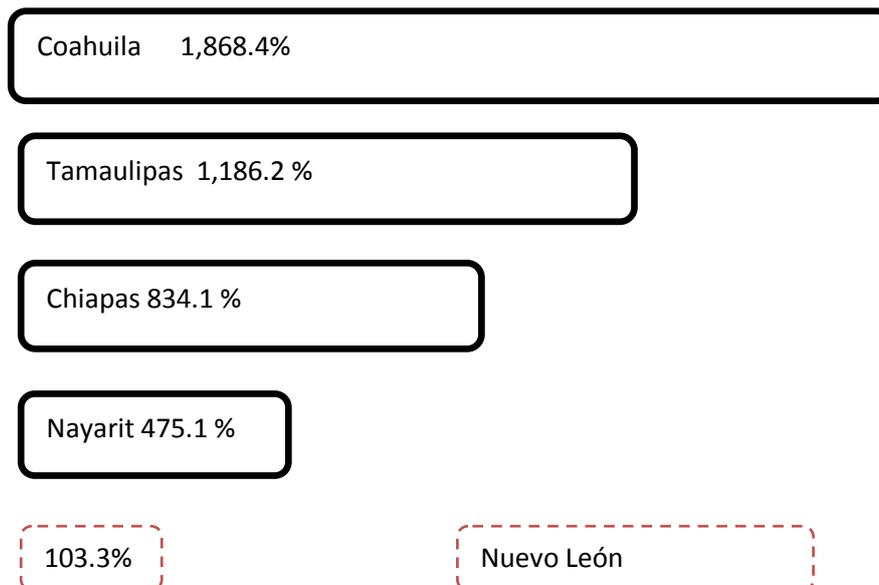
Es pertinente que la administración pública de los estados, particularmente la del gobierno de Nuevo León, considere el manejo de la deuda con parámetros de eficiencia, de eficacia financiera y administrativa, además la transparencia y rendición de cuentas de manera detallada, pormenorizada y justificando el uso y destino de la deuda y de cada transferencia está indicada, no de manera genérica. Particularmente la evaluación de los resultados en el manejo de la deuda y de su calificación a través de organismos externos debe de puntualizarse más. Ésta administración debe de incorporar los criterios de evaluación del desempeño institucional al gobierno estatal. El fenómeno político ha encontrado un nicho de oportunidad, entre gastar sin recaudar.

El ritmo de crecimiento de la deuda estatal es una alerta de riesgo hacia el futuro a decir del investigador Ugalde, el crecimiento de las obligaciones financieras de algunos estados entre 2006-20010, es el siguiente:

---

<sup>376</sup> El 15 de Diciembre la Ley de Coordinación Fiscal, se reformó para establecer que los estados y municipios estarían en condiciones de contratar deuda directamente con los intermediarios financieros y otorgar como garantía sus participaciones.

<sup>377</sup> V. Ugalde, Luis Carlos. "Los incentivos perversos de la deuda de los estados y municipios" en Reyes Heróles F. (Director Fundador). *Este País*, tendencias y opiniones. No. 244. México. Agosto, 2011



De acuerdo con el “Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010”<sup>378</sup>, las causas de carácter estructural del endeudamiento son:

- Elevada dependencia de los recursos de origen federal;
- Regulación débil, insuficiente e imprecisa de la deuda pública;
- Opacidad y casi nula rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos.

El saldo de las obligaciones financieras de las entidades federativas y los municipios ascendió a \$314, 664, 200.1 miles de pesos al 31 de Diciembre de 2010. De acuerdo al informe de la Cuenta Pública 2010 de la Auditoría Superior de la Federación.

En el periodo de 2005 a 2010, la deuda de las entidades federativas y municipios garantizada con la afectación de las participaciones en ingresos federales, se incremento de 191, 665, 602.5 miles de pesos a 314, 664,200.1 miles de pesos, lo que representa un crecimiento promedio anual de 10.4% en términos reales, y no existe en la actualidad una norma que establezca límites al endeudamiento; además no está considerada la deuda bursatilizada por los estados y municipios y los diferentes mecanismos que están implementados para conseguir crédito. En relación al PIB de Nuevo León la deuda es:

---

<sup>378</sup> Para mayor información consultar el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública: 2010. V. [www.asf.gob.mx/trans/informes/IR2010i/gr](http://www.asf.gob.mx/trans/informes/IR2010i/gr): Consulta 16 Febrero 2012.

La relación de la deuda con la producción de bienes y servicios de la entidad es la siguiente:	<b>3.5% del PIB</b>
--	---------------------

En el análisis resultante de las obligaciones financieras de las entidades federativas y municipios al 31 de Diciembre de 2010, se constato que el 55%, se concentra en cinco entidades federativas descritas a continuación:

**Cuadro 40. Ubicación de la Deuda Estatal en el Contexto Nacional**

Entidad	Monto	%
Distrito Federal	52,578,543.6	16.7
México	38,249,696.9	12.2
<b>Nuevo León</b>	<b>33,971,599.4</b>	<b>10.8</b>
Jalisco	22,122,880.3	7.0
Veracruz	21,499,912.5	6.8
Subtotal	168,422,632.7	53.5
Resto de las entidades	146,241,567.4	46.5
Total	314,664,200.1	100.0

Fuente: SHCP, registro de las obligaciones y empréstitos de las entidades federativas y municipios, y cálculos de la Auditoría Superior de la Federación

**Cuadro 41. La Calificación de la Deuda Estatal**

<p>Nuevo León</p>	<p>A-(mex) </p>	<p>En el Estado de Nuevo León es sobresaliente la recaudación de ingresos propios; cuenta con altos niveles ahorro interno e inversión pública; presenta características favorables en el perfil y estructura de la deuda pública; con indicadores manejables de sostenibilidad de su servicio, ya considerando los planes de endeudamiento adicional para el ejercicio 2010; dispone de capacidad administrativa y de adecuados sistemas de información, planeación y control, registra además una fuerte y diversificada base económica; un producto interno bruto per cápita con niveles de bienestar social superiores a la media nacional; alto empleo formal y fuerte vinculación al sector externo.</p> <p><b>Limitantes de la calificación:</b></p> <p>Mantiene una dependencia de ingresos federales; cuenta con un alto nivel de endeudamiento relativo y también alto nivel de deuda en entidades descentralizadas y/o fideicomisos. Probables contingencias relacionadas con el pago de pensiones y jubilaciones de los trabajadores al servicio del estado.</p>
-------------------	--	--

Fuente: Comunicados de prensa y reportes de la Calificadora Fitch Ratings de México S.A de C.V., incluidos en el informe de la cuenta pública 2010, ASF.

**Cuadro 42. Tipos de Calificación y sus Características**

Calificaciones	Descripción
AAA (mex)	La más alta calidad crediticia, representa la más alta calificación asignada por Fitch México.
AA (mex)	Muy alta calidad crediticia. Implica una sólida calidad respecto de otras entidades emisoras o emisiones del país
A (mex)	Alta calidad crediticia. Sin embargo, cambios en las circunstancias o condiciones económicas pueden afectar la capacidad de pago oportuno de sus compromisos financieros, en un grado mayor que aquellas obligaciones financieras calificadas con calificaciones superiores
BBB (mex)	Adecuada calidad crediticia, tienen mayor probabilidad de afectar la capacidad de pago oportuno
BB (mex)	Especulativa, calidad crediticia relativamente vulnerable

Fuente: Reporte de la Calificadora Fitch Ratings de México S.A de C.V. y Cuenta Pública 2010.

El esfuerzo por mejorar la planeación operativa y estratégica de los ejes rectores del Estado, así como el ejercicio del gasto público a través de asignaciones presupuestales, nos lleva a reconocer con toda responsabilidad, que el control y fiscalización del gasto es una fase requerida para combatir a la corrupción. Sin embargo, la rendición de cuentas a la sociedad bajo la perspectiva de la responsabilización de los resultados de la gestión pública es una condición *sine qua non* para legitimar al gobierno en turno. Además, para democratizar a la administración pública y modernizar al servicio público, orientándolo a la calidad y a lograr una mayor confianza de la ciudadanía.

En función de lo descrito, consideramos la necesidad de incorporar no sólo la difusión de información diagnóstica, de rutas y acciones estratégicas, de las metas e indicadores de gestión o estratégicos de cada programa sectorial y especial, derivados del PED, o de los mismos POA's. La argumentación en esta investigación propone no limitarse a la divulgación, sino trascender a la rendición de cuentas vertical, publicando con más frecuencia y objetividad los resultados de las evaluaciones al desempeño institucional y de las políticas públicas de las dependencias y organismos descentralizados de la APE.

# PARTE III

---

**CAPÍTULO 7. Metodología.**

**CAPÍTULO 8. Resultados de la Investigación.**

**CAPÍTULO 9. Conclusiones y Recomendaciones.**

## **CAPÍTULO 7. METODOLOGÍA**

El propósito de este capítulo es describir el tipo de estudio que se llevó a cabo, además, definir y reflexionar acerca del método empleado y las herramientas de investigación que lo integran. Es importante reiterar que se ha mantenido como eje conductor del estudio el principio básico de alineación al objetivo y las preguntas de inicio de la investigación. Se desarrollará asimismo, la descripción metódica de la naturaleza del instrumento de recolección de información y de su procedimiento de aplicación en el campo (ambiente natural). Así como del método de análisis de la información reunida.

En esta etapa del estudio, atendemos que el propósito fundamental es dar respuesta a las interrogantes de investigación y nos proponemos lograr mejores respuestas, así mismo enriquecer sus resultados.

### **Tipo de Estudio**

Considerando que el objetivo del presente estudio es: Analizar cuáles son los elementos, características y proceso de la evaluación institucional en el marco estratégico de la nueva gestión pública, contenidos en la normatividad de la Administración Pública Federal, que deberán aplicarse en la administración pública del Estado de Nuevo León y evaluar su aplicación a través de: la revisión de documentos oficiales al respecto y la opinión de los servidores públicos encargados de esa función.

Para encauzar el estudio y alcanzar el objetivo de esta investigación, se plantearon las siguientes preguntas de investigación que servirían como eje conductor del trabajo:

- ¿Qué tipo de informes analíticos documentados sustentan a la política pública y a los sistemas de información local y nacional, y qué reportes sintéticos se difunden en la página oficial del gobierno del Estado, provenientes de evaluaciones institucionales, que existen actualmente en la administración pública del Estado de Nuevo León?
- ¿Cuál es el conocimiento que se tiene acerca de los métodos y sistemas de evaluación institucional que operan en la administración pública del Estado de Nuevo León?

- ¿Cuál es el conocimiento que se ha adquirido a nivel directivo local de los componentes, características y métodos relacionados con el SED de la APF?
- ¿Qué tipos de prácticas institucionalizadas de forma sistemática de evaluación existen actualmente en la administración pública del Estado de Nuevo León?
- ¿Cuál es la cultura y la percepción de la evaluación que prevalece actualmente en los servidores públicos de la administración pública del Estado de Nuevo León?

Se llevó a cabo un estudio exploratorio, descriptivo, transversal y no experimental. El planteamiento de la investigación es a través del método inductivo, en su fase empírica, sustentado en el proceso cualitativo.

La investigación cualitativa se orienta a comprender y profundizar los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con el contexto, es útil cuando se busca comprender la perspectiva de los participantes (individuos o grupos pequeños de personas a los que se investigará) acerca de los fenómenos que lo rodean, profundizar en sus experiencias, perspectivas, opiniones y significados, es decir la forma en que los participantes perciben subjetivamente su realidad.

Es importante mencionar que este enfoque exploratorio se llevó a cabo en virtud de que el objetivo a investigar o problema de investigación ha sido poco estudiado, este enfoque es recomendable cuando no se ha efectuado estudios al respecto en algún grupo social específico, especialmente en el entorno geográfico al cual se limita este estudio. Es pertinente investigar bajo este enfoque sobre temas y áreas con nuevas perspectivas de estudio.

Los estudios exploratorios nos apoyan para familiarizarnos con fenómenos relativamente desconocidos, obtener información sobre la posibilidad de realizar una investigación más completa respecto del contexto particular o estudiar nuevos problemas, identificar nuevos conceptos o ideas y establecer prioridades para investigaciones futuras, además estos estudios son comunes en situaciones donde existe poca información.

Es descriptivo, porque pretende medir o recoger información sobre conceptos o variables considerados, pudiendo integrar las mediciones o información de cada variable o concepto

para decir cómo es y cómo se manifiesta el fenómeno de interés, se fundamentará en un proceso inductivo (explorar y describir, para posteriormente generar perspectivas teóricas)<sup>379</sup>.

Los estudios descriptivos pretenden especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis.

En complemento al carácter descriptivo, es un estudio vivo, de acuerdo a Canales<sup>380</sup>(1986), porque se recopiló información directamente de los individuos involucrados en el estudio.

Es transversal (Sincrónico) en esta etapa, porque la información que se recabó corresponde a un periodo determinado. Sin embargo, el replanteamiento de las perspectivas teóricas y de la interpretación de los hechos, así como de las circunstancias para ampliar el estudio, puede trasladarse o continuar con una investigación diacrónica o longitudinal, al seguir al grupo de sujetos entrevistados durante un periodo de tiempo determinado, obteniendo información y datos sobre los mismos en distintos momentos de su vida.

Continuando con lo establecido por Hernández Sampieri, el estudio no es experimental, en virtud de no haber manipulado ninguna variable, ni se busca controlar el fenómeno real que se investiga, es decir, evalúa el desarrollo natural de los sucesos. Adquiere el carácter explicativo en su última fase, porque pretende dar respuesta a las causas de un determinado fenómeno pero desde la perspectiva de la interpretación fiel de la experiencia de los sujetos.

## **Metodología**

### *Paradigmas en la investigación*

Cuando se pretende realizar alguna actividad relacionada con la investigación, los especialistas proponen partir de bases adecuadas para construir la estructura que soportara a la obra producto del pensamiento humano.

---

<sup>379</sup> V. Hernández Sampieri, R. Et al, *Metodología de la investigación*, cuarta edición. Mc. Graw Hill, México, 2007, pp. 8-9.

<sup>380</sup> Citado por Gómez Romero, I. *Cómo una institución genera conocimiento organizacional, lo generaliza en su comunidad y descubre sus incapacidades de aprendizaje, para alcanzar su misión y su visión*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Aguascalientes. México, 2004.

En el siglo XX, se concede el uso regular de una guía epistemológica para la investigación llamada paradigma, término que difundió Thomas Kuhn en su libro “Estructura de las Revoluciones Científicas” en 1962, donde sostiene que el paradigma es una realización pasada que una comunidad científica reconoce durante cierto tiempo para su práctica posterior.

Existen diversas definiciones de Paradigma, un paradigma científico es la manera de pensar que moldea y guía nuestra forma de investigar, y nos refiere a una determinada manera de concebir y trabajar la información y los resultados.

Un paradigma científico, como lo afirma Filstead<sup>381</sup>, es necesario para la investigación por las siguientes razones: 1) sirve como guía para los profesionales en una disciplina porque indica cuáles son los problemas y las cuestiones importantes con los que esta se enfrenta; 2) se orienta hacia el desarrollo de un esquema aclaratorio (es decir modelos y teorías) que pueden situar a estas cuestiones y a estos problemas en un marco que permitirá a los profesionales tratar de resolverlos; 3) establece criterios para el uso de herramientas apropiadas (metodologías, instrumentos, y tipos y formas de recogida de datos) en la resolución de estos enigmas disciplinarios y 4) proporciona una epistemología en la que las tareas precedentes pueden ser consideradas como principios organizadores.

La conformación científica a lo largo de su historia, ha puesto de manifiesto diversas corrientes de pensamiento como el empirismo, el materialismo dialéctico, el positivismo, la fenomenología, el estructuralismo, así como diversos marcos interpretativos tales como la etnografía y el constructivismo que han generado diferentes rutas en la búsqueda de conocimiento.

En una dimensión amplia acerca de la investigación científica, como un conjunto de procesos sistemáticos, críticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno, podemos definir dos enfoques que algunos autores los han sostenido como paradigmas: el cuantitativo y el cualitativo. Los dos enfoques emplean procesos cuidadosos sistemáticos mencionados en un

---

<sup>381</sup> Citado por Córdova- Córcega, E. “El Debate sobre el Método Cualitativo y Cuantitativo en Ciencias Sociales”, en Revista *Ciencia de la Educación*, Universidad de Carabobo, año 3, No. 5. 1992.

esfuerzo por generar conocimiento y utilizan, en general cinco etapas similares y relacionadas entre sí, de acuerdo a Grinnell<sup>382</sup>, a continuación damos cuenta de ellas:

- a) Llevan a cabo observación y evaluación de fenómenos;
- b) Establecen suposiciones o ideas como consecuencia de la observación y evaluación realizadas;
- c) Demuestran el grado en que las suposiciones o ideas tienen fundamento;
- d) Revisan tales suposiciones o ideas sobre la base de las pruebas o del análisis; y
- e) Proponen nuevas observaciones y evaluaciones para esclarecer, modificar y fundamentar las suposiciones e ideas; o incluso para generar otras<sup>383</sup>.

Es importante mencionar lo siguiente: aunque las aproximaciones cuantitativas y cualitativas comparten esas estrategias generales, cada una tiene sus propias características, como lo vemos en el cuadro siguiente:

---

<sup>382</sup> V, Grinnell, R.M. *Social work research & evaluation: Quantitative and qualitative approaches*. 5a. ed. Itaca: E.E. Peacock Publishers. 1997.

<sup>383</sup> V. Para ampliar el tema relacionado a estas etapas, Véase, Hernández Sampieri. Et. al., *Metodología de la Investigación*, op. cit., pp. 4-5.

**Cuadro 43. Comparación entre Investigación Cuantitativa y Cualitativa**

Planteamiento de la investigación	Investigación cuantitativa	Investigación cualitativa
Relación teoría-investigación	Estructurada, las fases siguen una secuencia lógica. Método deductivo (la teoría precede a la observación)	Abierta, interactiva Método inductivo (la teoría surge de la observación)
Función de la literatura	Fundamental para la definición de la teoría e hipótesis	Auxiliar
Conceptos	Operativos	Orientativos, abiertos, en construcción
Relación con el entorno	Manipulador	Naturalista
Interacción psicológica entre el estudioso - estudiado	Observación científico, distante, neutral	Identificación empática con el objeto estudiado
Interacción física estudioso - estudiado	Distante, separado	Proximidad, contacto
Papel del sujeto estudiado	Pasivo	Activo
<b>Recopilación de datos</b>	<b>Cuantitativa</b>	<b>Cualitativa</b>
Diseño de la investigación	Estructurado, cerrado, anterior a la investigación	Desestructurado, abierto, se construye en el curso de la investigación
Representatividad / inferencia	Muestra estadísticamente representativa	Casos individuales no representativos estadísticamente
Instrumento de investigación	Uniforme para todos los sujetos. Objetivo: matriz de datos	Varía según el interés de los sujetos. No se tiende a la estandarización
Naturaleza de las datos	<i>Hard</i> , objetivos y estandarizados	<i>Soft</i> , subjetivos y flexibles
<b>Análisis de los datos</b>		
Objeto del análisis	La variable (análisis por variables, impersonal)	El individuo (análisis por sujetos)
Objetivo del análisis	Explicar la variación de las variables	Comprender a los sujetos
Uso de técnicas matemáticas y estadísticas	Máximo	Ninguno
<b>Resultados</b>	<b>Cuantitativa</b>	<b>Cualitativa</b>
Presentación de datos	Tablas (enfoque relacional)	Fragmentos de entrevistas, textos (enfoque narrativo)
Generalizaciones	Correlaciones, modelos causales. Leyes. Lógica de la casualidad	Clasificaciones y tipologías. Tipos ideales. Lógica de la clasificación
Alcance de los resultados	Se buscan generalizaciones (inferencia)	Especificidad

Fuente: Corbetta Piergiorgio. *Metodología y Técnicas de Investigación Social*. Mc. Graw Hill. España. 2007. p 42.

Al observar el cuadro nos muestra que efectivamente existe una notable diferencia entre los dos métodos, partiendo de la concepción epistemológica, como en la forma de interactuar física y psicológica del entrevistador-entrevistado, el objetivo del análisis y la forma de obtener los datos o la información, este aspecto varía considerablemente. Cada uno de los métodos aludidos, nos proporciona perspectivas diferentes de una misma realidad, lo cual contribuye a una mejor comprensión de la realidad y el fenómeno. Para reflexionar sobre la aplicación de cualquier enfoque debemos ponderar algunos factores.

Al considerar diferencias fundamentales entre la investigación cuantitativa y la cualitativa, Stake<sup>384</sup>, sitúa tres aspectos: 1) la distinción entre la explicación y la comprensión como propósito del proceso de indagación; 2) la distinción entre el papel personal e impersonal que pueda adoptar el investigador, y 3) la distinción entre conocimiento descubierto y conocimiento construido.

Para Stake, la primera característica diferenciadora de la investigación cualitativa no se asienta en el enfrentamiento entre dato cuantitativo versus dato cualitativo, sino se sitúa en el terreno epistemológico. El objetivo de la investigación cualitativa es la comprensión, centrando la indagación en los hechos; mientras que la investigación cuantitativa fundamentará su búsqueda en las causas, persiguiendo el control y la explicación. Desde la investigación cualitativa se pretende la comprensión de las complejas interrelaciones que se dan en la realidad.

La segunda característica que Stake pone de relieve de la investigación cualitativa es el papel personal que adopta el investigador desde el comienzo del estudio, interpretando los sucesos y acontecimientos desde los inicios de la investigación, frente a la posición mantenida desde los diseños cuantitativos en los que el investigador debe estar “libre de valores” e interpretar una vez que los datos se han recogido y analizado estadísticamente. En la investigación cualitativa lo que se espera es una “descripción densa”, una “comprensión experiencial” y de “múltiples realidades”. En la tercera distinción diferenciadora de la investigación cualitativa, Stake, argumenta que en ésta el investigador no descubre, sino que construye el

---

<sup>384</sup> V. Stake, R.E. *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications. 1995.

conocimiento. Como síntesis de su perspectiva este autor considera como aspectos diferenciales de un estudio cualitativo su carácter holístico, empírico y empático.

A decir de Creswell<sup>385</sup>, afirma que son cinco los factores que el investigador debe considerar para elegir que enfoque le puede ayudar con un determinado planteamiento del problema:

- a) El enfoque que el investigador piensa que armoniza o se adapta más al planteamiento.
- b) El enfoque que el investigador perciba que se adapte más a las expectativas de los usuarios o lectores del estudio.
- c) El enfoque con el que el investigador se sienta más cómodo o prefiera.
- e) El enfoque que el investigador considere racionalmente más adecuado para el problema:
- e) El enfoque que el investigador posea más entrenamiento.

El objeto de esta investigación, no sólo conlleva la exploración y el análisis de ciertos componentes y normas aplicables, en el ámbito del gobierno estatal, además, implica interpretar con base en una realidad concreta sustentada en la interrelación con sujetos claves que inciden en la implementación de reformas e innovaciones en el ámbito de la administración pública, la perspectiva local para asimilar y reformar aspectos que afectan no solo las capacidades de carácter técnico, sino además, considerar la interpretación valorativa de algunas apreciaciones que puedan contribuir o no al cambio de cultura organizacional y personal, tendientes a incorporar a la evaluación institucional basada en los resultados e impactos de la gestión pública en la APE, como una práctica sistemática.

Bajo esta dimensión el paradigma que se inserta es el interpretativo desde la perspectiva neutral de los sujetos que tienen la visión y el encuadre que puede proporcionar información que describa la rutina, los problemas y los propios significados del fenómeno estudiado. Asimismo, el enfoque que asumimos en esta investigación se adapta más al planteamiento del problema y asumimos que racionalmente el más apropiado para el caso es el cualitativo.

En los estudios cualitativos es posible partir de las preguntas de investigación y no se plantean las hipótesis, sino que se explora con base en las respuestas que se producen en la interrelación con los sujetos entrevistados.

---

<sup>385</sup> V. Creswell, J.W. *Qualitative Procedures. In Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. 2a. ed. Sage Publications, EUA. 2003.

## Investigación Cualitativa

El enfoque cualitativo, a veces referido como investigación naturalista, fenomenológica, interpretativa o etnográfica, es una especie de “Paraguas” en el cual se incluye una variedad de concepciones, visiones, técnicas y estudios no cuantitativos<sup>386</sup>.

El enfoque cualitativo utiliza la recolección de datos e información sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación. El planteamiento cualitativo suele incluir:

- Los objetivos
- Las preguntas de investigación
- La justificación y la viabilidad
- Una exploración de las deficiencias en el conocimiento del problema, y
- La definición inicial del ambiente o contexto.

La investigación cualitativa tiene significados diferentes en cada momento, es multimetódica, en el enfoque implica un enfoque interpretativo, naturalista hacia su objeto de estudio, es decir en su contexto natural. La investigación cualitativa implica la utilización y recolección de una gran variedad de materiales (entrevistas, experiencias personales, historias de vida, observaciones, textos históricos, imágenes, sonidos) que describen la rutina, las situaciones problemáticas y los significados en la vida de las personas.

Taylor y Bogdan<sup>387</sup>, consideran a la investigación cualitativa como “aquella que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable”. Estos autores enumeran las siguientes características de la investigación cualitativa:

- Es inductiva.

---

<sup>386</sup> V. Grinnell, R. M. *Social work research & evaluation: Quantitative and qualitative approaches*, op. cit.

<sup>387</sup> V. Taylor, S.I y Bogdan, R. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires, Argentina. Paidós, 1986, p. 20.

- El investigador ve al escenario y a las personas desde una perspectiva holística; las personas, los escenarios o los grupos no son reducidos a variables, sino considerados como un todo.
- Los investigadores cualitativos son sensibles a los efectos que ellos mismos causan sobre las personas que son objeto de su estudio.
- Los investigadores cualitativos tratan de comprender a las personas dentro del marco de referencia de ellas mismas.
- El investigador cualitativo suspende y aparta sus propias creencias, perspectivas y predisposiciones.
- Para el investigador cualitativo, todas las perspectivas son valiosas.
- Los métodos cualitativos son humanistas.
- Los investigadores cualitativos dan énfasis a la validez en su investigación.
- La investigación cualitativa es un arte.

Al haber analizado el marco teórico en primera instancia, el investigador puede formular las cuestiones de investigación, aunque también pueden surgir antes de disponer del marco conceptual. Las cuestiones de investigación representan “las facetas de un dominio empírico que el investigador desea estudiar de manera más profunda”<sup>388</sup>. Pueden ser generales o particulares, descriptivas o explicativas, y se pueden formular al principio o más tarde, y pueden modificarse o reformularse en el transcurso del trabajo de campo.

## **Enfoques de la investigación cualitativa**

Finalmente, siguiendo las aportaciones de Guba y Lincoln<sup>389</sup> y Angulo<sup>390</sup>, se destaca una serie de niveles de análisis que permiten establecer unas características comunes de la diversidad de enfoques y tendencias. Estos niveles son: ontológicos, epistemológico, metodológico, técnico / instrumental y contenido, a continuación se realiza un breve análisis de cada uno de ellos:

---

<sup>388</sup> V. Miles, M.B. y Huberman, A.M. *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*. Newbury Park, CA: Sage. 1994, p. 23.

<sup>389</sup> V. Guba, E.G y Lincoln, Y.S. “Competing Paradigms in Quality Research” en N.K. Denzin e Y. S. Lincoln (Eds.) *Handbook of Qualitative Research*. Thousands Oaks, CA: Publications. 1994, pp 105-117.

<sup>390</sup> V. Angulo, F. *Proyecto docente e investigador*. Universidad de Cádiz, 1995.

**Cuadro 44. Enfoques de la Investigación Cualitativa**

<b>Niveles de análisis</b>	<b>Características</b>
Ontológico	Aquel en el que se especifica cuál es la forma y la naturaleza de la realidad social y natural. Desde este nivel, la investigación cualitativa se define por considerar la realidad como dinámica, global y construida en un proceso de interacción con la misma.
Epistemológico	Se hace referencia al establecimiento de los criterios a través de los cuales se determinan la validez y bondad del conocimiento. Así desde esta perspectiva epistemológica, frente a la vía hipotética-deductiva implantada mayoritariamente en el campo de la investigación, por lo general, la investigación cualitativa asume una vía inductiva. Parte de la realidad concreta y los datos que ésta la aporta para llegar a una teorización posterior.
Metodológico	Se sitúan las cuestiones referidas a las distintas vías o formas de investigación en torno a la realidad. Desde este nivel los diseños de investigación seguidos en la investigación cualitativa tendrán un carácter emergente, construyéndose a medida que se avanza en el procesos de investigación, a través del cual se pueden recabar las distintas visiones y perspectivas de los participantes.
Técnico / instrumental	Preocupado por las técnicas, instrumentos y estrategias de recogida de información, la investigación cualitativa se caracteriza por la utilización de técnicas que permiten recabar datos que informen de la particularidad de las situaciones, permitiendo una descripción exhaustiva y densa de la realidad concreta objeto de investigación.
Contenido	La investigación cualitativa cruza todas las ciencias y disciplinas de tal forma que se desarrolla y aplica en educación, sociología, economía, psicología, antropología, etc.

Fuente: Elaboración propia basado en el texto de Rodríguez Gómez, Et. al *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Ed. Aljibe. Segunda edición. Málaga , España. 1996, p. 35.

En la dimensión de la realidad, es decir, cuando la investigación cualitativa se concentra en el entorno natural, las características mencionadas en el párrafo anterior, se transforman en determinadas posiciones teóricas, generando una multiplicidad de enfoques o perspectivas diferentes.

## Métodos de Investigación Cualitativos

La naturaleza de las cuestiones de investigación guía y orienta el proceso de indagación, por lo tanto la elección del método. Gregorio Rodríguez Gómez, Javier Gil Flores y Eduardo García Jiménez<sup>391</sup>, destacan el carácter instrumental del método. Sin embargo, consideran que los métodos de investigación surgen de acuerdo con las concepciones y necesidades de los investigadores que trabajan desde una disciplina concreta del conocimiento, esta área del saber, determina a su vez la utilización de los métodos concretos.

Al considerar el método como la forma característica de investigar y el enfoque que lo orienta, se puede clasificar a los métodos de acuerdo a Morse<sup>392</sup>, en el siguiente cuadro, en la primer columna se sitúa las cuestiones que orientan la investigación, a continuación el método adecuado para el tipo de interrogante planteado, la disciplina de procedencia del método, las técnicas de recolección de información que se utilizan en el enfoque, otras fuentes de datos y se relacionan algunos autores relevantes desde cada opción metodológica.

---

<sup>391</sup> V. Rodríguez Gómez Gregorio. Et.al., *Metodología de la investigación cualitativa*. Ediciones Aljibe. 2ª. Edición, Málaga, España. 1999, pp. 39-40.

<sup>392</sup> V. Morse J.M. "Designing funded qualitative research". en N.K. Denzin e Y.S. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research*. Thousands Oaks, CA: Sage. (1994a), pp 220-235.

**Cuadro 45. Métodos de Investigación Cualitativa**

<b>Tipo de cuestiones de investigación</b>	<b>Método</b>	<b>Fuentes</b>	<b>Técnicas / instrumentos de recogida de información</b>	<b>Otras fuentes de datos</b>	<b>Principales autores</b>
Cuestiones de significado: explicitar la esencia de las experiencias de los actores	Fenomenología	Filosofía: fenomenología	Grabación de conversaciones; escribir anécdotas de experiencias personales	Literatura Fenomenológica: reflexiones filosóficas, poesía, arte.	Heshusius 1986 Melich,1994 Van Manen 1984-1990
Cuestiones descriptivo / interpretativas: valores, ideas, prácticas de los grupos culturales	Etnografía	Antropología (cultura)	Entrevista no estructurada, observación participante, notas de campo	Documentos, registro, fotografía, mapas, genealogías, diagramas de redes sociales	Erickson 1975 Mehan 1978 <b>Spradley 1979</b> Atkinson 1992 Grant y Fine 1992 García Jiménez 1991
Cuestiones de proceso: experiencia a lo largo del tiempo o el cambio puede tener etapas y fases	Teoría fundamentada	Sociología (interaccionismo o simbólico)	Entrevistas (registradas en cinta)	Observación participante, memorias, diarios	Glaser 1978 Strauss 1978 Corbin 1990 Strauss y Corbin 1990
Cuestiones centradas en la interacción verbal y el diálogo	Etnometodología; análisis del discurso	Semiótica	Dialogo (registro en audio y video)	Observación: notas de campo	Atkinson Benson y Hughes 1983 Coulon 1995 Denzin 1970 Cicourel et.al 1974 Rogers 1983
Cuestiones de mejora y cambio social	Investigación--acción	Teoría crítica	Miscelánea	varios	Kemmis 1988 Eliot 1991
Cuestiones subjetivas	Biografía	Antropología, sociología	Entrevista	Documentos, registros, diarios	Goodson 1985,1992 zabalza 1991

Fuente: Rodríguez Gómez, Gregorio, Et. al., *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Ediciones Aljibe. 2ª edición. Málaga, España. 1999, p. 41.

## **Etnografía**

Como se ha observado en el cuadro anterior, el paradigma cualitativo propone algunos métodos de investigación. De acuerdo con lo examinado en el estudio, consideramos

conveniente por la naturaleza de la investigación, utilizar el método etnográfico con el propósito fundamental de analizar la información del contenido discursivo de los participantes. Para tal efecto, desarrollaremos un breve proemio a sus orígenes y características, en virtud de ser el método por el cual se profundizará la interpretación y análisis del discurso de los participantes.

Autores como Denzin y Lincoln<sup>393</sup>, señalan que la palabra etnografía procede del término griego *ethnos* que traducida a nuestro idioma se refiere como raza o cultura, lo que implica que la etnografía orientará su estudio a otra cultura diferente a la propia. La etnografía surge de la antropología, como una forma de investigar otras culturas, otras formas de vivir.

Para remontarnos a los orígenes de la etnografía, tendríamos que buscar en los primeros indicios de registro de observaciones, de lo que representaba los “diarios de campo” que llevaron los exploradores norteamericanos o ingleses en sus recorridos de expedición en África, en el pacífico sur o Sudamérica.

Fue el antropólogo inglés de origen polaco Bronislaw Malinowski<sup>394</sup>, quien desarrolló en la introducción de su libro *Argonautas del Pacífico Occidental*, lo que se considera la génesis de la antropología moderna; los principios de la observación participante, Malinowsky aplicó esos principios en las investigaciones que llevó a cabo entre 1914 y 1920, sobre sociedades primitivas de las islas de Melanesia.

Sus planteamientos supusieron la crisis definitiva del movimiento tradicional de la antropología del siglo XIX, que entendía a los nativos “salvajes primitivos” a los que debía educar según las normas de la civilización occidental, y cuyo acervo de investigación consistía en informes de las oficinas gubernamentales de las colonias o misiones. Malinosky entendía y así lo propuso que el objeto “de entender el punto de vista del indígena, su relación con la vida, entre otras cosas para conocer su visión de su mundo”, este investigador realizó sus estudios en las islas Trobriand, a unos 200 km al noreste de Nueva Guinea, fuera de las rutas comerciales de la época. Su método se fundamentaba en pasar largos periodos viviendo

---

<sup>393</sup> V. Denzin, N & Lincoln. *Strategies of Qualitative Inquiry*. Sage Publications. EUA. 2003.

<sup>394</sup> Para mayor información acerca del tema, recomendamos el texto de: Malinowsky, B. *Argonauts of the Western Pacific*, Londres, Routledge y Kegan Paul. 1922.

dentro de las sociedades primitivas, evitando todo contacto con el mundo occidental durante el periodo de observación<sup>395</sup>.

En sus primeras etapas, la etnografía era poco más que el registro de las observaciones hechas por el explorador, y se encontraba fuertemente influenciada por la perspectiva eurocentrista, es decir, por considerar a los nativos cuya cultura era sujeto de estudio como los “otros”, sin entrar en un proceso de integración cultural, y aquí se puede apreciar la definición etimológica de la palabra, que se comentó en párrafos anteriores.

En el contexto de la investigación de tipo antropológico - etnográfico, también llamado *estudio de campo*, la observación participante no es el único instrumento usado por el investigador. El observador participante debe observar, escuchar y preguntar, y al preguntar, los instrumentos que emplea son los de la entrevista.

Considerando fundamentalmente sus orígenes en la Antropología y en la Sociología, el método etnográfico ha sido adoptado por diversas ciencias sociales, entre ellas la Administración<sup>396</sup>. El método etnográfico es el de mayor preferencia por los investigadores sociales para conocer un grupo étnico, racial, comunidad o institución. Martínez-Miguel<sup>397</sup>, sostiene que el objetivo inmediato de un estudio etnográfico es crear una imagen realista y fiel del grupo estudiado, pero su intención y mira más lejana es contribuir en la comprensión de sectores o grupos poblacionales más amplios que tienen características similares.

Las características distintivas de la etnografía son diversas, autores como Atkinson y Hammersley en 1994 lo discutían, el investigador **Spradley en 1979** sostuvo que lo fundamental es el registro del conocimiento cultural; Gumpertz en 1981 entendía que lo básico es la investigación detallada de patrones de interacción social, para Lutz en 1981 es el análisis holístico de las sociedades. En ocasiones la etnografía se define como esencialmente descriptiva, en otras como una forma de registrar narrativas orales Walker en 1981.

---

<sup>395</sup> Para ampliar el tema de la observación participante y la etnografía, se recomienda profundizar en el texto de Corbetta P. *Metodología y Técnicas de Investigación Social*. Ed. Revisada por Fraile Maldonado C. (Revisión y estilo). Mc. Graw Hill. España. 2007.

<sup>396</sup> Para comprender la adaptación que se ha dado del método etnográfico en otras disciplinas sociales como la administración, véase a Villarreal Solís, Francisco Martín. *La integración en las pequeñas y medianas empresas fabricantes de muebles de la capital de Estado de Durango*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México, 2009.

<sup>397</sup> V. Martínez-Miguel M. *La Nueva Ciencia. Su desafío, Lógica y Método*. Ed. Trillas, México, 1998.

Para los autores como Gregorio Rodríguez Gómez, Javier Gil Flores y Eduardo García Jiménez<sup>398</sup>, cuando se hace referencia a la etnografía la entienden como el método de investigación por el que se aprende el modo de vida de una unidad social concreta. A través del método etnográfico se busca la descripción o reconstrucción analítica de carácter interpretativo de la cultura, formas de vida y estructura social del grupo investigado. Asimismo, bajo el concepto de este método se refieren al producto del proceso de investigación: un escrito etnográfico o retrato del modo de vida de una unidad social.

Una familia, una escuela, una clase, un claustro de profesores, son algunos ejemplos de unidades sociales educativas que pueden describirse etnográficamente. Sobre la base de la unidad social seleccionada por **Spradley**<sup>399</sup>, este investigador clasifica la etnografía en un continuo que va desde la macroetnografía, cuya unidad de análisis es la sociedad compleja, hasta la microetnología, interesada por una situación social dada.

De acuerdo a Eduardo García Jiménez, el análisis del etnólogo se orienta al estudio de la cultura en sí misma, delimita en una unidad social particular cuáles son los componentes culturales y sus interrelaciones de modo que sea posible hacer afirmaciones explícitas acerca de ellos. Cuando se hace etnografía de una unidad social determinada, se intenta construir un esquema teórico que recoja, agrupe y responda lo más fielmente posible a las percepciones, acciones y normas de juicio de esa unidad social.

Si nos orientamos de acuerdo a una dimensión práctica, Atkinson y Hammersley<sup>400</sup>, conceptualizan la etnografía como una forma de investigación social que se caracteriza por los siguientes rasgos:

- Un fuerte énfasis en la exploración de la naturaleza de un fenómeno social concreto, antes que ponerse a comprobar hipótesis sobre el mismo;
- Una tendencia a trabajar con datos no estructurados, es decir, datos que no han sido codificados hasta el punto de recoger datos a partir de un conjunto cerrado de categorías analíticas;

---

<sup>398</sup> V. Rodríguez Gómez Gregorio, Et. al., *Metodología de la Investigación Cualitativa*, op.cit., pp. 44-45.

<sup>399</sup> V. Spradley, J.P. *Participant Observation*. Nueva York: Holt. Rinehart & Winston, 1980.

<sup>400</sup> V. Atkinson, P. y Hammersley, M. "Ethnography and participant observation" en N.K. Denzin e Y.S. Lincoln (Eds.). *Handbook of qualitative research*. Thousands Oaks, CA: Sage.1994, pp. 248-261.

- **Se investiga un pequeño número de casos, quizás uno sólo, pero en profundidad;**
- El análisis de datos que implica la interpretación de los significados y funciones de las actuaciones humanas, expresándolo a través de descripciones y explicaciones verbales, adquiriendo el análisis estadístico un plano secundario.

La concepción, las características y el propósito del método etnográfico, fueron las bases que determinaron la selección de éste planteamiento, con la finalidad de profundizar el análisis e interpretación de la información proveniente de algunos participantes clave, responsables de impulsar la implementación de reformas de naturaleza administrativa en una unidad social, que agrupaba rasgos y funciones comunes como la de planear, analizar, implementar y evaluar acciones gubernamentales en áreas funcionales estratégicas del gobierno del Estado de Nuevo León.

Como parte de la continuidad de este capítulo, se describe el tipo de muestra y los criterios para definirla, así como la definición de las unidades de análisis o de observación.

## **Tipo de Muestra**

De acuerdo a Hernández Sampieri, “La muestra en el proceso cualitativo, es un grupo de personas, eventos, sucesos, comunidades, etcétera, sobre el cual se habrán de recolectar los datos, sin que necesariamente sea representativo del universo o población que se estudia.”<sup>401</sup>. Por tal motivo será una muestra no probabilística de un número de sujetos que experimentan un mismo fenómeno, con base en criterios previamente establecidos.

A pesar que para la muestra se elijan a sujetos de manera sistemática, la razón es determinar de una forma amplia, una variedad de situaciones sociales, el propósito no es reproducir las características de una población dada, no se busca que la muestra sea representativa. En los estudios cualitativos el tamaño de muestra no es importante desde la perspectiva probabilística, el interés del investigador no es generalizar los resultados de su estudio a una población más amplia. El objetivo que se busca en la investigación cualitativa es la profundidad. Como toda investigación el muestreo apropiado es fundamental, de tal forma que es necesario reflexionar al respecto, cuál será la mejor estrategia de muestreo que facilite

---

<sup>401</sup> V. Hernández Sampieri, R. Et. Al., *Metodología de la Investigación*. Cuarta edición, op.cit., p. 562.

y permita lograr los objetivos de investigación, considerando los criterios de rigor, estratégicos, éticos y pragmáticos. Por lo general son tres factores que intervienen para sugerir el número de casos:

- 1) Capacidad operativa de recolección y análisis (el número de casos que podemos manejar de manera realista y de acuerdo con los recursos que dispongamos);
- 2) El entendimiento del fenómeno (el número de casos que nos permitan responder a las preguntas de investigación, considerando lo que se llama “saturación de categorías”);
- 3) La naturaleza del fenómeno bajo análisis (si los casos son frecuentes y accesibles o no, si el recolectar información sobre éstos lleva relativamente poco o mucho tiempo)<sup>402</sup>.

En la investigación cualitativa el tamaño de la muestra no se determina *a priori*, es decir previamente a la recolección de datos, el principio es establecer un tipo de unidad de análisis y perfilar un número aproximado de casos, la muestra final se conoce cuando las unidades que van adicionándose no aportan información o datos relevantes.

Los tipos de muestra que normalmente se utilizan en las investigaciones son las no probabilísticas o dirigidas, cuyo objetivo no es la generalización en términos probabilísticos, como lo habíamos precisado en párrafos anteriores, se les conoce también como “guiadas por uno o varios propósitos”, en virtud que la elección de los elementos va en función de las razones que están relacionadas con las características de la investigación. La clase de muestra que se concibió para este estudio, es la muestra de expertos.

La Muestra de Expertos: en ciertas investigaciones es necesario la opinión de individuos expertos en un tema. Estas muestras son frecuentes en estudios cualitativos y exploratorios para ir generando hipótesis más concretas y perfiladas o bien, la materia prima del diseño de cuestionarios<sup>403</sup>.

Es importante mencionar que en la etapa de recolección de datos se amplió la muestra cualitativa, a la denominada **muestra en cadena o por redes** (“Bola de Nieve”), al identificarse participantes claves y adicionarse a la muestra original. En algunos casos cuando se llevó a cabo en el ambiente natural las entrevistas se preguntó a los sujetos entrevistados, dadas las

---

<sup>402</sup> V. Hernández Sampieri R. Et.al., *Metodología de la Investigación*. Quinta edición. Mc Graw Hill. Perú. 2010, p. 394.

<sup>403</sup> Ibid., p. 397.

características temáticas, si conocían a otras personas que pudieran proporcionar información más amplia con respecto a ciertos temas y una vez que se contactaron y se platicó previamente con ellos, se incluyeron en la muestra. Se precisará en los párrafos siguientes, cuáles fueron las muestras mediante esta modalidad.

## **Perfil de la Muestra**

El tipo de muestra fue dirigida a expertos, considerando por un lado, la capacidad real operativa que disponemos en el estudio para manejar un número apropiado de casos. Además por otro, el entendimiento del fenómeno, se consideró que ciertos servidores públicos eran idóneos para hablar y responder a las preguntas de investigación y recopilar sus perspectivas, éste último criterio, la opinión de expertos, cobra vital importancia para el estudio en un tema tan especializado como la evaluación institucional, que implica conocer aspectos de planeación, evaluación de todo tipo, presupuestación, rendición de cuentas, reformas a los sistemas de registro contable, presupuestal y financiero gubernamental etc.

Así mismo, los criterios de inclusión para determinar nuestro tipo de muestra dirigida **originalmente a siete casos clave**: fueron los siguientes, que tuvieran nivel de dirección, subdirección o coordinación en la administración pública estatal, que sean servidores públicos activos en el sector público, que estén participando en procesos de reforma y modernización en temas relacionados con la planeación, seguimiento y evaluación institucional, y presupuestos así mismo, aspectos de innovación en sistemas de información financiera y contable. **Originalmente se concibió la muestra en cinco dependencias de la administración pública central del Estado de Nuevo León**. Después se sumó por muestreo en cadena o redes, la Secretaría de Educación Pública, para finalmente quedar seis dependencias de la administración central.

Es importante mencionar que dado el perfil de los dos entrevistados en la etapa de piloteo y particularmente por su aportación al ajuste temático y estructural del instrumento de recolección de información, se decidió incluirlos en la muestra, (Coordinación de Planeación, Evaluación e Innovación Gubernamental). Finalmente, **la muestra se compuso por once individuos a los cuales se les entrevistó**. La relación se integró de la siguiente forma:

- Coordinación Técnica de Gabinete, Planeación, Evaluación e Innovación Gubernamental; (**Dos entrevistas de piloteo** y una entrevista concebida previamente por su importancia).
- Contraloría y Transparencia Gubernamental; (Dos entrevistas):
  - ✓ Dirección de Auditoría Gubernamental
  - ✓ Dirección de Calidad y Modernización Gubernamental
- Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado; (Dos entrevistas):
  - ✓ Dirección de Coordinación y Planeación Hacendaria
  - ✓ Coordinador de Análisis y Programación del Gasto Público
- Secretaría de Desarrollo Social; (Dos entrevistas):
  - ✓ Dirección de planeación e informática. (**Muestra en cadena**).
  - ✓ Coordinadora de Planeación e Información Estadística.
- Secretaria de Educación Pública; (Una entrevista)
  - ✓ Dirección General de Planeación y Coordinación Educativa. (**Muestra en cadena**).
- Secretaría de Salud; (Una entrevista):
  - ✓ Coordinación de Planeación y Evaluación de Programas

## Características de la Muestra

Definido el perfil de los sujetos a investigar, podemos describir las características de las tres unidades clave de la administración central donde se llevará a cabo la recolección de información, se componen de la siguiente forma: Las oficinas de la Coordinación Técnica de Planeación, Evaluación e Innovación Gubernamental, la Secretaria de Finanzas y Tesorería y la Secretaría de la Contraloría y Transparencia gubernamental., El propósito de integrar en el estudio a estas tres dependencias es concentrarnos en el análisis de la planeación general de la administración del Estado y su evaluación institucional, en la presupuestación, programación,

ejecución del gasto y su registro, y en el control, fiscalización y evaluación programática, presupuestal y financiera del mismo en alineación a la planeación estatal. Estos aspectos son determinantes en estas unidades por las siguientes razones normativas:

De acuerdo a la Ley Estatal de Planeación vigente, el titular de la Coordinación de Planeación, Evaluación e Innovación Gubernamental, tendrá las siguientes responsabilidades: “elaborar conjuntamente con la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, los programas operativos anuales y el programa anual del gasto público, así como diseñar las adecuaciones a las estructuras, métodos y procedimientos de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, para hacerlas congruentes con el Sistema Estatal de Planeación”. Al titular de la Contraloría “tendrá la responsabilidad de establecer y operar los instrumentos y mecanismos de auditoría y control en materia del gasto público, en congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo y la Ley de Egresos”.

En congruencia con la citada Ley de Planeación, El jefe de la Oficina Ejecutiva de la Gobernatura “tendrá la responsabilidad de coordinar las tareas del Sistema Estatal de Planeación a través de la Coordinación de Planeación, Evaluación e Innovación Gubernamental, y con base en el Plan Estatal de Planeación, dar seguimiento a la ejecución del Modelo de Planeación Programática en todas sus etapas”.

Para lo anterior, se alude al criterio legal, estratégico y funcional del triduo donde se agrupan las funciones claves que integran; la planeación, ejecución y control gubernamental, además es en estas áreas funcionales donde podemos indagar e interpretar el grado de asimilación de las reformas orientadas a evaluar a los programas, a las instituciones y a las políticas públicas y con ello plantear acciones de mejora a la administración pública estatal, componentes del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Federal y estar en posibilidades de responder a nuestras preguntas de investigación.

Es importante observar en estas tres áreas funcionales el vinculo entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, así como con las actividades de ejecución y finalmente cerrar el círculo con las actividades de evaluación de las políticas, programas e instituciones públicas locales.

Asimismo, se recopilará información en la Dirección de Planeación e Informática de la Secretaría de Desarrollo Social, la Dirección General de Planeación de la Secretaría de

Educación Pública y en la Coordinación de Planeación e Información de la Secretaría de Salud, representando a las dependencias y organismos que diseñan, planean e implementan políticas públicas sociales, educativas y de salud con alto impacto social en la población, tanto con recursos estatales, como de la presencia significativa del gasto federalizado con reglas de operación y evaluación de carácter externo.

## **Empleo de la Literatura en la Investigación Cualitativa**

Existen tres posiciones de acuerdo con Hernández Sampieri, que se pueden identificar de autores de textos sobre metodología de la investigación para el uso de literatura:

- La posición que se denomina “radical”, que indica no revisar investigaciones anteriores y mucho menos tomarlas en cuenta;
- La que se etiqueta como posición “intermedia”, la cual sugiere revisar estudios previos únicamente para: a) identificar conceptos que nos puedan ser útiles para elaborar nuestro planteamiento y b) ayudarnos a visualizar cómo han sido descrito y definidos tales conceptos por otros investigadores;
- La posición integradora, esta considera la conveniencia de revisar los trabajos previos con el fin de que contribuyan en la construcción del planteamiento e incluso para elaborar la perspectiva teórica, teniendo cuidado de mantenerla como referencia teórica<sup>404</sup>.

A decir de este autor, la posición radical es extrema y se puede cometer errores en el proceso de investigación, aun cuando creamos que conocemos el fenómeno que estamos explorando o indagando. Las otras dos posiciones son más sensatas, porque significa valorar las investigaciones hechas por otros investigadores y centros de estudio, lo que significa que la literatura puede ser aprovechada para diversos propósitos: a) detectar conceptos clave que no habíamos pensado, b) nutrirnos de ideas en cuanto a métodos de recolección de datos y análisis, respecto de cómo les han servido a otros, c) tener en mente los errores que otros han cometido anteriormente, y d) conocer diferentes maneras de pensar y abordar el planteamiento.

---

<sup>404</sup> V. Hernández Sampieri, R. Et. al., *Metodología de la Investigación*. Cuarta edición, op.cit., pp. 526-527.

El criterio que se ha establecido para plantear y responder al objeto de estudio de esta investigación cualitativa, es la posición integradora, para lo cual se tomo en cuenta la conveniencia de revisar los trabajos previos, literatura especializada y documentación oficial con el propósito de contribuir a la construcción del planteamiento del problema, particularmente para elaborar la perspectiva teórica que rige el presente estudio y tener una clara referencia de carácter teórico.

La etapa teórica previa a la revisión, recolección y análisis de la información oficial es fundamental para adentrarnos más en el problema de investigación. El uso de la literatura y la bibliografía de especialistas del tema será un eje de referencia fundamental de carácter integral para, 1) entender el fenómeno objeto de estudio en la mayoría de sus dimensiones e 2) inducir las diferentes formas de abordar el planteamiento original de acuerdo con la información recabada.

Es importante precisar, que el componente normativo y legal en el tema de control, fiscalización y evaluación de recursos públicos de los programas gubernamentales, implica un factor imperativo y prescrito que determina la exploración e identificación de elementos y herramientas de carácter gerencial que desde la APF, deberá estar presente en las entidades federativas. Esta reforma administrativa, de dimensiones que aun no se perciben en muchos ámbitos locales, guarda relación con la innovación más importante del enfoque gerencial: la reforma a los sistemas presupuestarios, mecanismo articulador e instrumento del gasto público, así como de la evaluación orientada a la eficacia e impactos de las acciones gubernamentales. El ingrediente normativo aludido, representa un referente categórico a través del estudio e inclusive en su etapa final, es un constituyente fundamental en la perspectiva de la disertación.

El análisis de la literatura especializada, comprendió los aspectos relacionados con los antecedentes y la evolución de la administración pública, desde la óptica angloamericana, sus principales campos de estudio, las teorías organizativas que contribuyeron a su desarrollo hasta la configuración de la nueva gestión pública y su significado actual, atendiendo la perspectiva de la responsabilización de los resultados. Posteriormente, se llevó a cabo la conceptualización de la evaluación, su tipología y sus características. Un referente clave importante fue la estrategia del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Federal, sus vínculos entre el proceso presupuestario con las actividades de

planeación, de ejecución y evaluación de las políticas, programas e instituciones públicas locales.

Del análisis de los documentos institucionales, se extrajeron los componentes fundamentales del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), con base en las siguientes fuentes:

- Leyes, reglamentos, normas, políticas;
- Documentos de trabajo como: Planes, programas, proyectos;
- Manuales y programas institucionales publicados en las páginas oficiales de Internet de la SFP, SHCP, y otras instancias de la Administración Pública Federal.

A continuación, en la segunda parte del estudio, una vez que se desarrolló la conceptualización y tipología de la evaluación, se integró la información oficial de carácter normativo, y orgánico –funcional de la administración pública del Estado de Nuevo León con relación al objeto de estudio. Asimismo se recopilaron evidencias de reportes divulgados por internet, producto de los informes de evaluación de algunos programas gubernamentales de la administración pública del Estado de Nuevo León. En el desarrollo y conclusión de la segunda etapa se pretende dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación:

- ¿Qué tipo de informes analíticos documentados sustentan a la política pública y a los sistemas de información local y nacional, y qué reportes sintéticos se difunden en la página oficial del gobierno del Estado, provenientes de evaluaciones institucionales que existen actualmente en la administración pública del Estado de Nuevo León?

La siguiente parte del estudio, se caracterizó por su naturaleza empírica, se recabaron datos e información para dar respuesta a las subsiguientes preguntas iniciales de investigación, mediante el estudio de campo en ambientes naturales a través de entrevistas de profundidad, interactuando directamente con algunos de los servidores públicos claves encargados de implementar esta reforma estratégica en áreas funcionales de la APE.

Como se refirió en este capítulo, se previeron dos fases: una de ellas consistió en una prueba piloto, con el propósito de ir perfeccionando el instrumento de recolección de información, la otra fase, que incluye inmersión previa, se orientó fundamentalmente a reunir datos e información de parte de los participantes de la muestra del estudio. A continuación se describe el procedimiento de inmersión previa y la recolección de información en campo.

## **Exploración Física y Acercamiento Previo con los Participantes**

Una vez que se ha desarrollado el planteamiento inicial, el tipo de estudio, el perfil de la muestra y el uso de la literatura, la exploración física previa emergió como continuidad del estudio., lo primero que se llevó a cabo, una vez que se eligió a los lugares, se procedió a explorar el contexto. Cada dependencia fue visitada, se observó cualquier obstáculo o situación que entorpeciera el estudio, como el ruido, aspectos físicos del lugar donde se llevaría a cabo la interacción además, esta primera inmersión se propuso con la intención de familiarizarnos con el ambiente y que las personas a contactar tuvieran confianza mediante una plática previa.

En este primer acercamiento se preparo un gui3n mental, donde se le explic3 al servidor p3blico el prop3sito principal del estudio, el tiempo aproximado de la entrevista y el uso de la grabadora, y algo muy importante que se recalc3 frecuentemente: el uso eminentemente acad3mico de los resultados y el anonimato de la fuente. Esto 3ltimo fue una preocupaci3n latente y se reiter3 antes, durante y despu3s de la entrevista. En la mayor3a de los casos, los entrevistados se mostraron preocupados por la informaci3n vertida y especialmente por la grabaci3n de sus planteamientos y opiniones.

Para resolver este aspecto en algunos casos se previ3 realizar la pl3tica de orientaci3n en los turnos vespertinos, con m3s tranquilidad, poco a poco la actuaci3n se fue tornando natural y el comportamiento result3 m3s familiar. En ocasiones las visitas previas al ambiente de los entrevistados se prolongaron durante varias semanas, asimismo la agenda de trabajo en los servidores p3blicos de niveles altos determin3 citas diferidas, sin embargo el esfuerzo para establecer v3nculos con los participantes a trav3s de las propias habilidades sociales fue dando resultados. Antes de llevar a cabo las entrevistas se procedi3 a informarnos de la labor social de la dependencia y con ello se logr3 ir adquiriendo el punto de vista "interno" de los participantes sobre algunos t3picos y puntos de vista relacionados con las preguntas de investigaci3n, especialmente aquellas de car3cter valorativo y de apreciaci3n.

La estrategia de inmersi3n inicial fue dando resultados y estableciendo fechas de entrevista en un entorno y ambiente adecuado, logrando centrar temas expuestos por los participantes y destacando su relaci3n con el planteamiento del problema. El esquema de las entrevistas

tendría que ser flexible considerando el perfil, su formación, su experiencia y ámbito de funciones.

Una vez en agenda las fechas de la entrevista, se considero las notas y apuntes previos en cada guión elaborado para las entrevistas.

El propósito de esta etapa previa de inmersión al campo natural de los participantes fue darles confianza. Además nos orienta a seleccionar una muestra más apropiada, es decir, nos adentra en el ambiente y nos conduce a tomar decisiones en un proceso incierto y no secuencial, el planteamiento puede variar y llevarnos a rumbos imprevistos.

## **Métodos de Recolección de los Datos e Información Cualitativa**

El acceso al campo se entiende como un proceso por el que el investigador va accediendo a la información fundamental para su estudio. Cuando el investigador accede al campo, enfrenta su visión y su forma de entender la realidad con la que tienen los otros, es decir, pone a prueba sus ideas sobre cómo pueden explicarse las cosas. Después de haber logrado la concesión y autorización de cada persona para acceder al campo y recopilar un nuevo tipo de información, la negociación es frecuente basándose en la reiterada explicación de los propósitos de la investigación, en virtud de que las relaciones que se establecen en un primer momento pueden alterarse y cambiar a lo largo del tiempo<sup>405</sup>.

En cualquier estudio cualitativo, los informantes, participantes o sujetos de investigación resultan elementos imprescindibles. Ellos aportan la mayor parte de la información primaria sobre el problema de investigación. Estas personas son a quienes con más frecuencia se observa, se pregunta, incluso se solicita información por escrito. Son las personas con las que se obtiene la mayor parte de la información y permite por razones obvias comprender el problema y realizar las oportunas interpretaciones. De este grupo de personas se destaca una figura en particular, que desempeña un papel clave en cualquier proceso de investigación cualitativa. Los autores la llaman “informantes claves” o personas que tienen acceso a la información más importante sobre las actividades de la comunidad, grupo o institución; con suficiente experiencia y conocimiento y algo especial, con voluntad de cooperación. El

---

<sup>405</sup>V. Rodríguez Gómez G. Et. al., *Metodología de la Investigación Cualitativa*, op.cit., p. 105.

informante clave con su acervo y conocimiento en asuntos nodales de su cultura, organización o institución, se convierte en un referente fundamental<sup>406</sup>.

La selección de los informantes en la investigación cualitativa, es producto de una estrategia de selección, como se comentó en la sección correspondiente al perfil y características de la muestra, para elegir uno a uno de acuerdo con nivel en que se ajustan a los criterios establecidos.

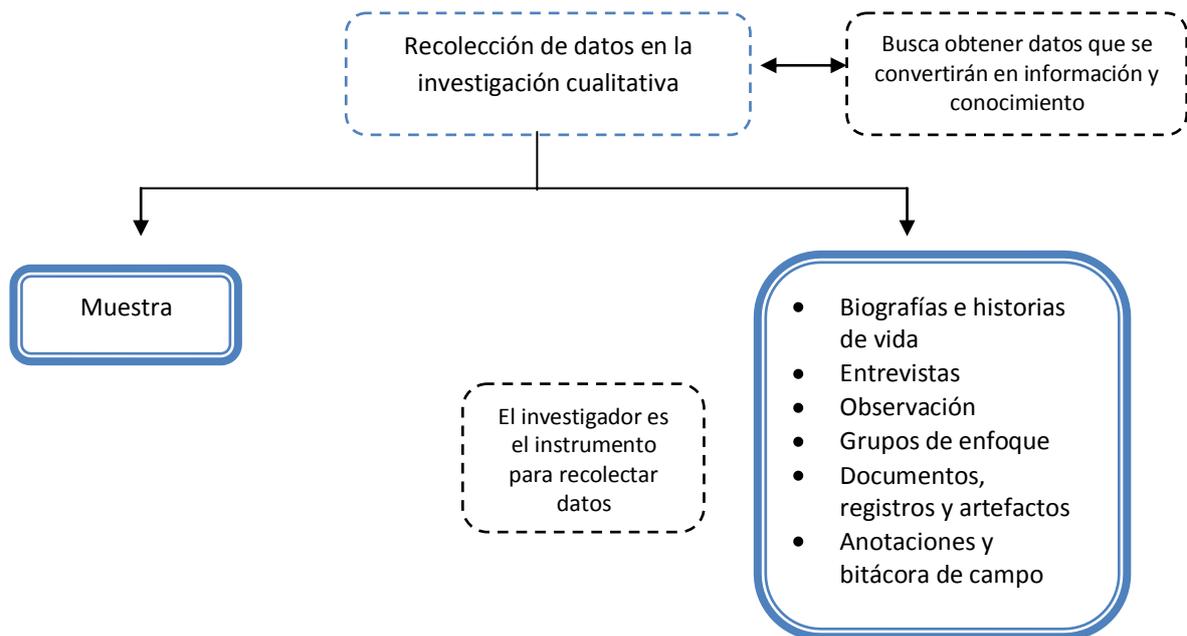
El proceso de adicionar informantes no se interrumpe, es continuo. En esta etapa de la investigación el proceso que existe entre la conformación de la muestra, la recolección de datos e información y el análisis de la información cualitativa muestra una vinculación directa y una interacción estrecha entre cada fase. El papel del investigador es revisado constantemente en cada actividad. En esta investigación nos referimos y usamos indistintamente los términos informantes o participantes, independientemente de la connotación que implica cada vocablo, desde el punto de vista metodológico, es relevante y positivo el uso de la expresión **participante** al proyectar una idea de participación directa en los fines del estudio y generar más empatía en la interacción y análisis de la información.

A continuación en la figura 23, se muestra una sinopsis de los principales métodos para recabar datos e información cualitativa:

---

<sup>406</sup> Ibid., p 127.

**Figura 23. Métodos de Recolección de Datos en la Investigación Cualitativa**



Lo que se busca en la investigación cualitativa como sostiene Hernández Sampieri, es obtener datos que se convertirán en información de personas, comunidades, contextos o situaciones en profundidad; una cualidad del estudio es obtenerla en las propias formas de expresión de cada uno. Es importante partir de un principio, se trata de seres humanos lo cual implica que los datos que interesan y buscan, son conceptos, percepciones, imágenes mentales, creencias, emociones, interacciones, pensamientos, experiencias, procesos y vivencias expresadas en el lenguaje de los participantes, de forma individual, grupal o colectiva. Se recolectan con la finalidad de someterlos al análisis y comprenderlos, con el propósito de responder a las preguntas de investigación. Esta clase de datos e información representa la oportunidad para entender los motivos subyacentes, los significados y las razones internas del comportamiento humano.

La recolección de datos ocurre en ambientes naturales y cotidianos de los participantes o unidades de análisis, el principal instrumento de recolección de datos en el proceso es el propio investigador o los investigadores. El investigador reúne los datos a través de diversos métodos o técnicas, él observa, entrevista, revisa documentos, conduce sesiones etc.

El desafío es introducirse al ambiente y mimetizarse, pero especialmente capturar lo que las unidades o casos expresan y adquirir un profundo y fiel entendimiento del fenómeno estudiado<sup>407</sup>.

Se pueden incluir otras unidades de análisis, además de personas o casos, Lofland, sugiere: Significados, prácticas, episodios, encuentros, papeles o roles, relaciones, grupos, organizaciones, comunidades, subculturas y estilos de vida.

De la variedad de técnicas de recolección de datos que existen se determino para el estudio, la entrevista de profundidad.

## La Entrevista

La entrevista es una técnica en la que una persona (entrevistador) solicita información de otra o de un grupo (entrevistados, informantes), para obtener datos sobre un problema determinado. Presupone la existencia al menos de dos personas y la posibilidad de interacción verbal. Desde la óptica del propósito profesional, la entrevista cumple con algunas funciones: a) obtener información de individuos o grupos, b) influir sobre ciertos aspectos de la conducta (opiniones, sentimientos, comportamientos), o c) ejercer un efecto terapéutico.

La literatura nos muestra diferentes tipos de entrevistas que pueden ser utilizadas en la investigación cualitativa:

- Entrevista estructurada;
- No estructurada o en profundidad;
- Entrevista de grupo<sup>408</sup>.

En la **entrevista en profundidad** el entrevistador desea obtener información sobre determinado problema y a partir de éste se establece una lista de temas, en relación con los que se focaliza la entrevista, quedando ésta a la libre discreción del entrevistador, quien podrá sondear razones y motivos, ayudar a establecer determinado factor, etc., pero sin sujetarse a una estructura formalizada de antemano. Se puede afirmar que quienes preparan las

---

<sup>407</sup> V. Hernández Sampieri, R. Et.al., *Metodología de la investigación*. Quinta edición, op.cit., pp. 408-409.

<sup>408</sup> V. Rodríguez Gómez Gregorio. Et.al., *Metodología de la Investigación Cualitativa*, op.cit., p.167.

entrevistas focalizadas no desean contrastar una teoría, un modelo o unos supuestos determinados, como explicación de un problema. Tiene ciertas ideas, más o menos fundadas, y desean profundizar en ellas hasta hallar explicaciones convincentes.

Este tipo de entrevistas tienen en su origen, una relación a planteamientos sociológicos y antropológicos. La entrevista tiene el propósito de acceder al conocimiento, las creencias, los rituales, la vida de esa sociedad o cultura, obteniendo datos con el propio lenguaje de los sujetos. La intención de la entrevista es aproximarse a las ideas, creencias y supuestos mantenidos por otros. A decir de algunos autores<sup>409</sup>, no es el propio conocimiento o explicación lo importante, lo que esencialmente importa son las explicaciones de los otros. Incluso los conceptos que consideramos para preguntar reflejan la forma en que otros nombran a las cosas, son el significado que atribuyen a los objetos, personas que los rodean, además las experiencias que han vivido.

En esta lógica la entrevista se desarrolla a partir de cuestiones que persiguen reconstruir lo que para el entrevistado, significa el problema objeto de estudio.

De acuerdo con Hernández Sampieri R<sup>410</sup>, et. al, las entrevistas se dividen en estructurales, semiestructuradas o no estructuradas, o abiertas. Las entrevistas semiestructuradas se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados (no todas las preguntas están predeterminadas).

Para efectos de esta investigación, y con el propósito de obtener datos para convertirlos en información y conocimiento relacionado con las preguntas o cuestiones de investigación, se eligió la técnica (no estructurada o en profundidad, o como la llama Hernández Sampieri: semiestructurada) en virtud de que se pudo diseñar e incluir algunos temas o preguntas predeterminadas en la guía y de manera libre introducir preguntas adicionales para obtener mayor información, asimismo dependiendo del participante se dio más énfasis en algún tópico o se profundizó en función de su experiencia, su perfil o ámbito laboral.

---

<sup>409</sup> Ibid., p. 168.

<sup>410</sup> V. Hernández Sampieri, R. Et. al., *Metodología de la Investigación*. Quinta edición, op.cit. p. 418.

En esta entrevista que denominaremos no estructurada o en Profundidad, se dispuso de un guión o guía con los temas que se abordaron durante la entrevista, se tuvo la característica de decidir con absoluta libertad el orden de las mismas y el modo de preguntar. En general existió la flexibilidad para desarrollar o introducir temas que se fueron presentando y que por su relevancia se incluyeron para ser interpretados en el curso de la entrevista, aunque en algunos casos no se incluyeron en posteriores entrevistas<sup>411</sup>. El instrumento de la entrevista no fue estandarizado ni su abordaje con los informantes.

De acuerdo con R. Stake<sup>412</sup>, la entrevista de profundidad es una entrevista profesional que se realiza entre un entrevistador y un informante con el objeto de obtener información sobre un tema, proceso o experiencia concreta de éste último. Este tipo de entrevista a decir de este autor, no se debe realizarse con más de un entrevistador, ya que lo que se pretende lograr es un clima de confianza y seguridad que permita la obtención de respuestas válidas.

Se consideraron algunos elementos al momento en que se realizaron las entrevistas de profundidad, propios de la naturaleza de las entrevistas etnográficas:

- No se emitieron juicios sobre las personas, al no estar de acuerdo con algunos planteamientos no se intervino, se trato de escucharlas sin hacer juicios negativos, se trato de comprender su punto de vista;
- Se permitió que los participantes hablaran. Tratando de retomar los temas esenciales cuando se presentaba la dispersión, o suavizar los temas discrepantes con el entrevistado;
- Realizar comprobaciones cruzadas, se volvió varias veces a lo que la persona mencionó, para aclarar puntos o comprobar la estabilidad de la opinión, las mismas preguntas permitieron en ocasiones aclarar ideas;
- Se prestó atención con el fin de que el entrevistado percibiera el seguimiento e interés en sus comentarios de nuestra parte.
- El hecho de ser sensible permitió implicarnos en su discurso afectivamente y permitió confianza al emitir opiniones<sup>413</sup>.

---

<sup>411</sup> V. Corbetta Piergiorgio. *Metodología y técnica de investigación social*, op. cit., p.353.

<sup>412</sup> V. Stake, R. "Case studies", en Denzin, N. K. y Lincoln, Y.S. (Edit.): *Handbook of Qualitative Research* Sage, London. 1994, pp. 230-247.

<sup>413</sup> V. Rodríguez Gómez G. Et. al., *Metodología de la Investigación Cualitativa*, op.cit., p. 173.

## Tipos de Preguntas

En el texto de Hernández Sampieri, R. se hace mención de cierta tipología de Grinnell, Williams y Unrau en 2009, acerca de cuatro tipos de preguntas:

- Preguntas generales (gran tour): parten de planteamientos globales, son disparadoras para dirigirse al tema que interesa al entrevistador. ¿Cuál ha sido su experiencia en la administración pública estatal o en sus puestos anteriores...? En cuantos periodos de gobierno ha participado.
- Preguntas para ejemplificar: sirven como disparadores o detonantes para exploraciones más profundas, en la cual se le solicita al entrevistado que proporcione un ejemplo de un evento, un suceso o una categoría: Ha tenido experiencia de llevar prácticas con base en la metodología del marco lógico y construir una matriz de indicadores, (Si), por ejemplo...
- Preguntas de estructura: el entrevistador solicita al entrevistado una lista de conceptos a manera de conjunto; ¿Qué normatividad se debe de observar en la implementación de programas, políticas públicas y acciones en la administración pública estatal, de acuerdo al SED de la APF?.¿Qué características debe de tener la información de las evaluaciones institucionales cuando tenga una práctica generalizada, frecuente y sistematizada en la administración pública estatal?
- Preguntas de contraste: al entrevistado se le cuestiona sobre similitudes y diferencias respecto a símbolos, o tópicos, y se le pide que clasifique símbolos en categorías: considerando su experiencia en los dos últimos periodos de gobierno estatal, ¿En cuál se enfatizó más la práctica de la evaluación institucional o de resultados, en el sexenio pasado o en este que inicia? (tratando de Identificar similitudes o diferencias)<sup>414</sup>.

En este estudio fue fundamental dar lugar a las preguntas acerca de las experiencias, valores, opiniones, creencias, emociones, hechos, sentimientos, percepciones historias de vida etc.

Continuando con los diferentes contenidos de las preguntas de una entrevista, la clasificación de M. Patton<sup>415</sup>, identifica preguntas demográficas/biográficas, preguntas sensoriales,

---

<sup>414</sup> V. Hernández Sampieri, R. Et.al., *Metodología de la Investigación*. Quinta edición, op.cit., p.419.

<sup>415</sup> V. Patton, M.Q. *Qualitative evaluation methods*. Beverly Hills, CA: Sage. 1980

preguntas sobre experiencia/ conducta, preguntas sobre sentimientos, preguntas sobre conocimiento y preguntas de opinión / valor.

Las preguntas demográficas se formulan para conocer las características de las personas que son entrevistadas. Se refieren a temas como la edad, sexo, situación profesional, formación académica, etc.

Las preguntas sensoriales son cuestiones relativas a lo que se ve, escucha, toca, prueba o huele.

Las preguntas sobre experiencia / conducta se formulan para conocer lo que hace o ha hecho una persona. A través de ellas se pretende que el entrevistado describa experiencias, acciones y actividades que habían sido visibles de haber estado presentes un observador.

Las preguntas sobre sentimientos están dirigidas a recoger las respuestas emotivas de las personas hacia sus experiencias.

Las preguntas de conocimiento se formulan para averiguar la información que el entrevistado tiene sobre los hechos o ideas que estudiamos.

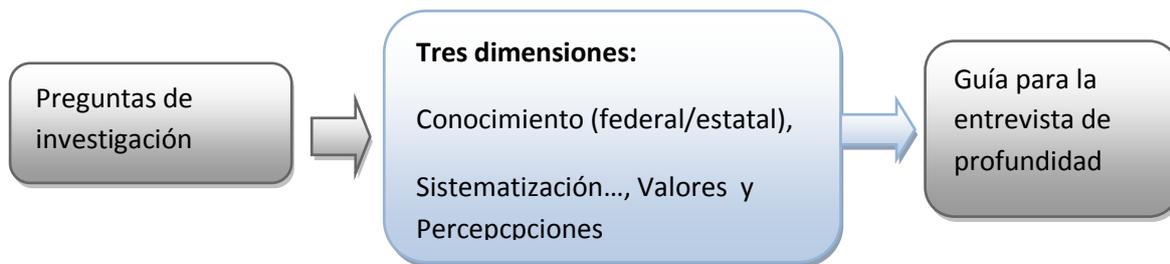
Las preguntas de opinión / valor se plantean al entrevistado para conocer el modo en que valoran determinadas situaciones. Las preguntas de este tipo nos indican lo que piensan las personas sobre un tema. Además nos permiten recoger información sobre sus intenciones, metas, deseos y valores.

En las entrevistas de profundidad pueden plantearse, al menos, tres tipos generales de cuestiones: descriptivas, estructurales y de contraste. Estos tipos de preguntas identificados por Spradley<sup>416</sup>, suponen considerar tres momentos diferentes en el proceso de aproximación ante un problema; que son el conocimiento, la comprobación y la realización. En esta lógica se puede aplicar en la medida en que el nivel de información y comprensión sea percibido en el estudio, acerca de los diferentes aspectos de un problema. Considerando estos aspectos, dentro de una misma entrevista y al tratar distintos aspectos del problema, es posible utilizar los tres tipos de cuestiones.

---

<sup>416</sup> V. Spradley, J.P. *The Ethnographic interview*. Nueva York: Holt, Rinehart & Winston. 1979.

En consideración a las preguntas iniciales de investigación, la entrevista se estructuro además, considerando tres grandes apartados o dimensiones de estudio: **Conocimiento acerca del tema (federal y estatal), sistematización de la práctica de la evaluación, y actitudes y percepciones (cultura), con el propósito de dar respuesta a nuestras preguntas de investigación.**



## Confiabilidad y Validez

En el paradigma cualitativo, el supuesto de repetir un estudio con el mismo método sin alterar los resultados, es casi imposible de acuerdo con lo que menciona Martínez Miguelez<sup>417</sup>. Esta dimensión de estudio está representada por variables o condiciones que no aseguran reproducirlas de una forma exacta en un estudio determinado, las razones son la dinámica cambiante y compleja de los seres humanos y desde luego el contexto mismo.

Pretendemos ser didácticos en este abordaje, la comparación de paradigmas no aspira a demostrar la superioridad de alguno de ellos, la comparación será utilizada con fines de clarificar nociones, propiedades, características y alcance, con el objeto de tener la capacidad cognitiva para su concepción y en la pertinencia para establecer una aplicación apropiada.

La diferencia entre la confiabilidad cuantitativa y la cualitativa, radica en la primera, porque la confianza está representada en un número o dicho de otra forma, en un factor determinado. En el caso de la cualitativa, la confianza está representada y se basa en la apreciación del binomio actor-investigador, como lo sostiene Gómez Romero<sup>418</sup>, lo que implica que la

---

<sup>417</sup> V. Martínez-Miguelez. M. *La Nueva Ciencia. Su desafío, lógica y Método*, op.cit.

<sup>418</sup> V. Gómez Romero, I. Et. al. *Los métodos mixtos: una alternativa para desarrollar investigación en áreas económico-administrativas*. A.C. Memorias. Ponencia en el IX Congreso Anual de la Academia de Ciencias Administrativas. México, 2005.

confianza que se manifiesta del entrevistado hacia el investigador se considera un factor esencial en la confiabilidad y validez de los datos, consecuentemente de la información que se está recolectando.

Otro aspecto a considerar es la comprensión frente a documentación (contexto de descubrimiento frente a contexto de justificación), las preguntas pueden ser un instrumento de recopilación de datos o un instrumento para comprender la realidad social. En el planteamiento cuantitativo, las preguntas se utilizan para recopilar información sobre las personas en relación con sus opiniones, sus comportamientos y sus características sociales.

En el caso del planteamiento cualitativo, la entrevista no se emplea, en primera instancia, para recopilar datos sobre las personas, sino para hacerlas hablar y entender sus puntos de vista. La diferencia entre estos criterios es una diferencia entre cantidad y calidad, extensión y profundidad, condiciona además el número de sujetos a entrevistar. No se usa la pregunta para recopilar datos, sino para percibir el fenómeno social estudiado desde la óptica y los sentimientos de los entrevistados.

Otra diferencia relevante entre cuestionario y entrevista se relaciona con la muestra. La encuesta por muestreo se realiza sobre una muestra construida de tal forma que se pueda considerar representativa, esto es, que pueda reproducir a un tamaño reducido las características de la población. La entrevista cualitativa no aspira a este objetivo. El investigador cualitativo no sigue un criterio de representatividad estadística, sino más bien de representatividad sustantiva, para cubrir todas las características y situaciones sociales de interés para la investigación, más que reproducir las características de la totalidad de la población<sup>419</sup>.

De acuerdo con Brinberg y McGrath, la validez no se puede apreciar como un concepto o valor absoluto, esta depende del contexto situacional y del propósito de la prueba, y del instrumento de medición. A decir de Cook y Reichardt, algunos factores que pueden afectar la validez son los siguientes:

- La verdad no tiene porqué ser toda la verdad, cuando esto sucede, solamente significa que estamos formulando diferentes preguntas que merecen y logran distintas respuestas;

---

<sup>419</sup> V. Corbetta, Piergiorgio. *Metodología y Técnicas de Investigación Social*, op.cit., pp. 347-348.

- La verdad por lo común no quedará comprobada con una sola pregunta;
- Nunca podemos estar completamente seguros de la verdad de una afirmación, nuestro conocimiento es siempre parcial y por eso falible, posiblemente después se encuentren nuevos datos que demuestren que la afirmación que se consideraba verdadera, después de todo es falsa;
- No existe una norma de validez que resulte aceptable para todos los grupos sociales y para todos los fines, ya que algunos grupos se muestran más escépticos que otros, en parte por sus inclinaciones profesionales<sup>420</sup>.

En el diseño del instrumento para recoger datos e información en esta investigación, con base en la técnica denominada entrevista de profundidad, se tomó en cuenta las recomendaciones de los teóricos plasmada en la literatura aludida en párrafos anteriores, además se llevo a cabo una retroalimentación inicial en campo, para ajustar el instrumento, como lo veremos más adelante.

Es importante mencionar que se utilizó una grabadora para registrar con fidelidad todas las interacciones verbales que se manifestaron entre el entrevistador y el entrevistado, logrando establecer previamente la autorización del participante. Esta actividad fundamental, se realizó en las siguientes fases: la de inmersión inicial, la de perfeccionamiento del instrumento y la de recolección en ambientes naturales.

Fue fundamental la elección del lugar, acordando con el entrevistado la elección de un espacio tranquilo y libre de interrupciones, lográndose casi en todos los casos. La explicación previa sobre el anonimato de la fuente y el uso de la información con fines académicos fue un factor que permitió desarrollar las entrevistas en un ambiente de confianza, destacando la importancia y el interés académico que tienen sus aportaciones y percepciones acerca del objeto de estudio. La explicación técnica acerca del funcionamiento de la grabadora fue clave para clarificar movimientos de “pausa” o cualquier movimiento de ajuste o de cambio en la superficie. Es claro que establecimos entidades codificadas de la entrevista que nos ayudó a identificar a la persona entrevistada, la fecha, lugar entre otros aspectos.

---

<sup>420</sup> V. Citados en Gómez Romero, I. Et. al., *“Los métodos mixtos: Una alternativa para desarrollar investigación en áreas económico-administrativas...”*, op.cit.

## **Desarrollo de las Entrevistas en los Ambientes Naturales (Procedimiento)**

### **Inmersión inicial:**

La fase previa de inmersión como lo describimos en su oportunidad, fue importante al observar los eventos que ocurrían en el ambiente, para establecer vínculos con los participantes, para comenzar a asimilarnos en sus propios espacios y entender algunos aspectos que desde la óptica de los participantes se relacionarían con el planteamiento del problema.

Fue importante esta etapa para recabar datos, direcciones, requisitos de acceso a las dependencias, establecer el propio rol y el de los participantes, identificar procesos sociales en el ambiente, hábitos, costumbres y símbolos propios. Todo lo que fue útil para el proceso de información se considero y se tomo nota para dimensionar cada dependencia gubernamental. Un aspecto que resulto importante fueron las reiteradas explicaciones del propósito de la investigación, el uso de los datos y el anonimato de la fuente. El otro aspecto que llevo tiempo fue programar las citas de las entrevistas en sus propios ambientes, especialmente en la primera fase, que fue el ajuste del instrumento con informadores claves.

### **Fase uno**

Se elaboró en primera instancia una guía original de entrevista, considerando las dimensiones aludidas así como las preguntas descriptivas, de ejemplificación, de contenido o estructura, de conocimiento, de contraste. Se **anexa (2)**, guía original, misma que fue perfeccionada como producto de dos entrevistas clave de piloteo, que aportaron información fundamental para ir ajustando el instrumento y recabar información, de una manera más apropiada. En esta fase del estudio, el objetivo fue perfeccionar el instrumento. Dado la aportación de los participantes y las perspectivas vinculadas con el objeto de estudio a juicio de nosotros, estas dos entrevistas fueron incluidas en la muestra definitiva. Como se precisó al describir la muestra en éste capítulo.

El anexo (4), se refiere a la transcripción literal de las dos entrevistas de piloteo y a continuación se resume la actividad de análisis que nos llevaron al perfeccionamiento de la guía utilizada en la entrevista de profundidad.

## **Descripción**

De la guía original se observó que el reactivo relacionado con el manejo de personal en los datos descriptivos no tiene relevancia en virtud de que el objeto de estudio no es la evaluación del desempeño de los servidores públicos llamado *Assessment*, el tema es evaluación institucional. Se omite dicho reactivo.

En la dimensión de conocimiento se modifica el reactivo ocho en función de los tipos de evaluación contenidos en el SED y se precisa el reactivo número ocho, donde se adiciona las acciones administrativas al reactivo, quedando como reactivo siete en la guía ajustada y expresando lo que sigue: ¿En consideración a los tipos de evaluación que se aplican en el SED de la administración pública Federal, ¿Qué conocimientos tiene acerca de la evaluación llamada “mejora continua de programas y políticas públicas”? Los reactivos nueve y diez se modifican en función de los tipos de evaluación contenidos en el SED, quedando como siguen: ¿Qué conocimiento tiene acerca de la evaluación de impacto social y económico del gasto público? Reactivo ocho en la guía ajustada y ¿Qué información tiene acerca de la evaluación de “programas presupuestales nuevos”? como reactivo nueve. En lo relativo a la pregunta doce, se agrega como nueva para recabar la información del tipo de evaluación que más se enfatiza en la administración Estatal, quedando como el reactivo dieciocho como sigue: Actualmente en la administración pública Estatal, ¿Qué tipo de modelo de evaluación se aplica a los programas, políticas públicas y acciones administrativas? La catorce en el cuadro de análisis se agrega como nueva está relacionada con ejercicios prácticos de la matriz del marco lógico, quedando como reactivo doce. El reactivo quince del cuadro de análisis se compacta con la anterior quedando en el reactivo doce. La pregunta dieciséis permanece y el número de reactivo en la guía ajustada será la trece.

En la guía ajustada se agrega como nuevo el reactivo catorce quedando como sigue: Tiene el conocimiento de cómo se integra el gasto federalizado que está presente en algunos programas y políticas públicas que operan en el Estado.

Las preguntas dieciséis, diecisiete, dieciocho y diecinueve se modificarán, al presentarse confusas en las dos entrevistas de piloteo, será un solo reactivo que comprenda a las tres originales y observe la norma, lo programático y presupuestal en una sola pregunta. Quedando como sigue ¿Qué normatividad se debe observar en la implementación de programas, políticas públicas y acciones administrativas, de acuerdo a los sistemas de evaluación institucional que actualmente operan en la administración pública estatal?, reactivo quince de la guía ajustada. Se especifica el reactivo dieciséis de la guía ajustada como sigue: De acuerdo con los compromisos de alineación y homologación acordados desde el ámbito de la administración pública Federal con las entidades federativas. ¿Qué lineamientos, normas y adecuaciones al sistema financiero y al sistema de contabilidad gubernamental se deben de instrumentar en la administración pública del Estado de Nuevo León?, con subreactivos para enfatizar, asimismo queda como reactivo número diecisiete de la guía ajustada como sigue: Existe actualmente algún compromiso de la administración pública Estatal, en el marco del proceso de reforma presupuestario, con algún modelo programático-presupuestario de la administración pública federal, con reactivos secundarios para enfatizar.

En lo concerniente a la dimensión de la práctica sistematizada el reactivo veinticuatro original se integra en los reactivos dieciséis y diecisiete de la dimensión de conocimiento de la guía ajustada. Se integran cinco reactivos nuevos en la guía ajustada, quedando como siguen: Tiene el conocimiento de algún informe de resultados de indicadores de gestión e indicadores estratégicos al sistema de información del Sistema de Evaluación de Desempeño (SISED), con reactivos secundarios para precisar y enfatizar, queda como reactivo veinte. El siguiente reactivo ¿Se ha realizado auditorías de desempeño en su dependencia? Como reactivo veintiuno. El siguiente reactivo nuevo queda como sigue en la guía ajustada: ¿Han practicado auditorías de desempeño en la administración pública Estatal? Con reactivo secundario para precisar y enfatizar, como reactivo veintidós. El siguiente reactivo queda como sigue: ¿Cuál es la frecuencia para realizar este tipo de auditorías a organismos y dependencias del Gobierno Estatal?, con reactivos secundarios para precisar información, como reactivo veintitrés.

El siguiente reactivo queda como sigue: Tiene el conocimiento de la realización de algún tipo de evaluación especial, de consistencia o de resultados a los programas, políticas públicas y acciones administrativas que se haya practicado recientemente en su dependencia u organismo público, con reactivos secundarios para reforzar la precisión en la calendarización y frecuencia, como reactivo veinticuatro. En lo relacionado con el reactivo veinticinco original, este se preciso, quedando como sigue: Qué características deberá tener la información de las

evaluaciones institucionales cuando tengan una práctica generalizada, frecuente y sistematizada en la administración pública Estatal, reactivo número veinticinco de la guía ajustada.

En la dimensión de actitudes, percepciones (Cultura), el reactivo número veintisiete se precisa incentivos institucionales, quedando como sigue: ¿Cuáles sería los incentivos, personales e institucionales, que le motivarían a utilizar o fortalecer la evaluación institucional en el ámbito de sus funciones laborales? Reactivo veintiocho de la guía ajustada. El reactivo original veintiocho se separa al considerar ámbitos distintos de importancia al poder ejecutivo y legislativo, quedando como sigue: ¿En su opinión, como percibe la cultura organizacional y la voluntad política del ejecutivo Estatal, para incentivar y fortalecer la evaluación institucional en la administración pública Estatal?, como reactivo número veintinueve, el siguiente reactivo queda igual que el anterior pero relacionado con el poder legislativo, como número treinta de la guía ajustada.

El reactivo número treinta de la guía original se modifica la redacción para evitar caer en una pregunta inducida, estructurada en relación a la percepción negativa o positiva de los servidores públicos acerca de la aceptación afirmativa o negativa de los jefes para la capacitación en temas de evaluación institucional, quedando como sigue: ¿Qué percepción tiene acerca de la disposición y respuesta a capacitarse en temas de evaluación institucional, por parte de los niveles directivos del Gobierno Estatal?, como reactivo número treinta y dos.

Se agrega como nuevo un reactivo que se relaciona con la evolución de la evaluación, quedando como sigue: Me gustaría saber que percepción tiene acerca de la evolución de los sistemas de evaluación institucional en la administración pública Estatal, con un reactivo secundario para precisar; usted piensa que se ha desarrollado un modelo de evaluación actualmente en la administración pública Estatal, como reactivo número treinta y tres de la guía ajustada. En el reactivo número treinta y tres se matizó la pregunta quedando como sigue: ¿Cómo considera la actitud en los servidores públicos hacia la evaluación institucional?, como secundarias: Desde su punto de vista, quienes serían los más proclives al cambio de cultura y quienes se oponen al cambio de cultura, como reactivo número treinta y cinco de la guía ajustada. Finalmente, el reactivo número treinta y cuatro de la guía original se elimina por confuso y se agrega un nuevo reactivo: ¿Qué dificultades o problemas ha tenido para desarrollar prácticas y sistemas de evaluación en la administración pública Estatal?, como reactivo número cuarenta de la guía ajustada.

## **Fase Dos**

Con el ejercicio anterior culminado, se procede a llevar a cabo la recolección de información utilizando como herramienta clave a la entrevista de profundidad, se **anexa guía ajustada (3)** para lograr capturar lo que las unidades o casos expresan mediante su opinión y lograr un sentido profundo y analítico al fenómeno estudiado.

## **Procedimiento**

En esta etapa el objetivo es recabar información en el campo, a pesar de haber tenido un ingreso previo en el ambiente, se planeo de la siguiente manera:

1.- Se establece contacto previo con el servidor público que cumple con los criterios de selección de la muestra, es en este punto donde se pretende dar más confianza al entrevistado, informándole las razones por lo cual fue seleccionado y los propósitos de la entrevista, el uso de la información recabada y en qué condiciones se va a realizar la entrevista (grabada) y el tiempo estimado de duración.

2.- Se gestiona una cita posterior para llevar a cabo la entrevista y se agenda conjuntamente con el servidor público la fecha, definiendo la hora, condiciones generales, preferentemente en el lugar de trabajo.

3.- Se acude a la cita, reiterándole el propósito de la entrevista y aclarando que el uso de la información recabada será únicamente con fines de investigación, con los instrumentos necesarios como:

- Grabadora de audio;
- Libreta para anotaciones;
- Oficio de respaldo académico;
- Grabadora de respaldo y baterías (pilas) suficientes.

4.- se prepara la actividad de frente al entrevistado, se explica la estructura de la entrevista y se da una introducción al tema para sensibilizar al entrevistado:

- Se explica con detalle el propósito de la entrevista y se responden las dudas del entrevistado;
- Se pide permiso para empezar la grabación en audio.

5.- Se da inicio a la entrevista de profundidad, considerando la guía ajustada previamente.

6.- Finalmente se concluye la entrevista de profundidad, dándole las gracias por su disposición, confianza y apoyo al servidor público, manteniendo la comunicación para otra posible entrevista y ofreciéndole compartir los resultados del análisis en un periodo futuro.

## **Experiencia**

La experiencia que se ha tenido fue enriquecedora, la primer fase correspondió al ajuste y perfeccionamiento del instrumento para recabar información, se realizaron dos entrevistas de piloteo en la Coordinación Técnica de Gabinete, Planeación, Evaluación e Innovación Gubernamental, del Gobierno del Estado de Nuevo León.

Las entrevistas se llevaron a cabo de acuerdo con el procedimiento descrito anteriormente, los servidores públicos cumplieron con los criterios de selección establecidos previamente, los resultados fueron de gran utilidad para ir ajustando el instrumento, pero principalmente para adaptarse a esta técnica tan especial de recabar información. La actitud de empatía y cordialidad resultaron apropiadas y en momentos, el hecho de mencionarles su nombre durante el desarrollo de la entrevista, generó un ambiente cordial para llevar a cabo el ejercicio.

Nos hemos dado cuenta del gran interés en el tema de evaluación institucional, en materia académica y en asuntos de implementación de sistemas prácticos, por parte de los servidores públicos que ayudaron a perfeccionar el instrumento de recolección de información, éste hecho fue determinante para precisar y aportar información de utilidad. A estos dos casos podemos atribuirles un buen perfil de información e involucramiento con el tema, en un perfil desde la perspectiva de la administración pública y en el otro, desde una óptica más técnica y cuantitativa, pero su aportación fue de gran utilidad. Se incorporan a la muestra definitiva como se mencionó en párrafos anteriores.

Se espera que la guía responda adecuadamente a la totalidad de los perfiles profesionales e institucionales que se presentarán, dado que tenemos una gran diversidad de áreas y componentes en las dependencias y organismos públicos de la APE. Esperamos que la guía se pueda ir perfeccionando y cada dimensión sea agotada en todas las entrevistas que se realizaran en este y otros estudios similares.

## **Descripción del Método de Análisis de los Datos e Información Recabada**

El análisis de datos constituye una de las actividades más complejas en la investigación cualitativa. La naturaleza de los datos recogidos, por lo general registrados y asentados en forma de textos narrativos o imágenes, y la multiplicidad de informaciones que lo integran, implica que el análisis necesite un gran esfuerzo y disciplina del investigador. El análisis se define como “un conjunto de manipulaciones, transformaciones, operaciones, reflexiones y comprobaciones que realizamos sobre los datos con el fin de extraer significado relevante en relación al problema de investigación”<sup>421</sup>.

De acuerdo con Bunge<sup>422</sup>, el análisis es un proceso aplicado a alguna realidad que nos da la pauta a discriminar sus componentes, describir las relaciones entre sus componentes y utilizar esa primera visión conceptual del todo para llevar a cabo síntesis más adecuadas.

Analizar datos supone examinar sistemáticamente un conjunto de elementos informativos para delimitar partes y describir las relaciones entre las mismas y las relaciones con el todo, el análisis busca un mayor conocimiento de la realidad estudiada, pretende avanzar mediante su descripción y comprensión hacia la elaboración de modelos conceptuales.

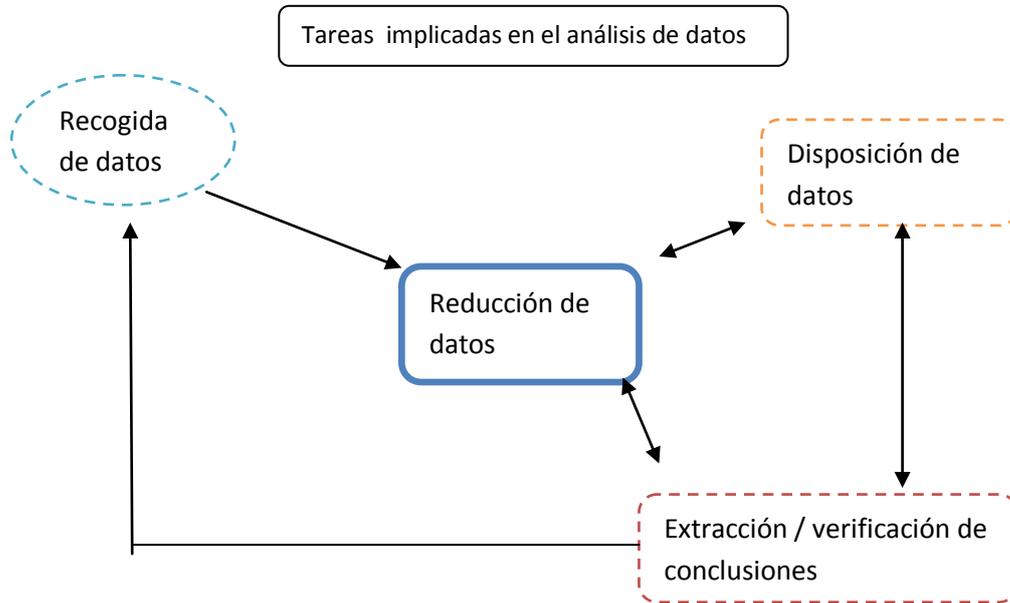
En el análisis de datos cualitativos de acuerdo a un esquema general propuesto por Miles y Huberman 1994, concurren tareas de reducción de datos, presentación de datos o extracción y verificación de conclusiones, la siguiente figura, no tiene la idea de ser un referente teórico, es pertinente llevar a cabo una serie de matizaciones para su aplicación práctica, como lo veremos más adelante con el método empleado por nosotros, sin embargo, describe las tareas básicas del proceso:

---

<sup>421</sup>V. Rodríguez Gómez, G. *Metodología de la Investigación Cualitativa*, op. cit., p. 200.

<sup>422</sup>V. Bunge, M. *La investigación científica*. Barcelona: Ariel. 1985.

**Figura 24. Tareas Implicadas en la Recolección de Datos e Información**



Fuente: Miles y Huberman, A.M. *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*. Newbury Park, CA: Sage. 1994. p. 12.

### **Método de análisis de la Información**

De acuerdo con lo establecido en la sección relacionado con el paradigma cualitativo, concretamente con los métodos de investigación cualitativa, el análisis de los datos e información generados en los ambientes naturales de los participantes de este estudio, se llevó a cabo a través del método etnográfico, para lo cual en primera instancia, se estableció una muestra dirigida a expertos, considerando el entendimiento del fenómeno en un tema especializado como lo es evaluación institucional, una vez que se determinó la muestra definitiva por falta de aportaciones relevantes, se procedió a realizar el análisis de los datos a partir del método etnográfico propuesto por **James P. Spradley**, para lo cual, daremos inicio con una breve descripción del proceso propuesto por el que fuera profesor de antropología del *Macalester College* desde 1969, notable investigador social en el área de la entrevista cualitativa. En esta parte del estudio se tomará como base, el proceso propuesto en su texto "*La entrevista etnográfica*" en 1979.

Del método etnográfico propuesto por Spradley se describe el análisis en la siguiente forma:

El tipo de análisis comprende cuatro etapas:

- Análisis de dominio
- Análisis taxonómico
- Análisis componencial
- Análisis temático<sup>423</sup>.

De acuerdo con esta descripción el **análisis de dominio** tiene el propósito de encontrar los denominados dominios en el discurso del informante, estos son unidades de conocimiento que servirán para identificar los temas que mencionan con más frecuencia los informantes sobre su forma de entender, ver, y de sentir lo que se está tratando en su organización.

Como primer paso, se analizará el discurso de los informantes con el propósito de identificar las unidades gramaticales de información, denominados **bites** de información, que permitirán establecer las categorías de análisis y mostrarán qué temas dominan en el discurso del o los informantes.

Para llevar a cabo este análisis en una primera fase, se realizó la organización del registro de las entrevistas grabadas, como primer aspecto. Se procedió a la transcripción de cada una de las entrevistas grabadas al programa Word. Para después iniciar con un proceso para suavizar el discurso, con el propósito de eliminar muletillas, repeticiones, locuciones coloquiales y en general las expresiones no relacionadas con los temas planteados en cada dimensión del instrumento, y que no aportaban valor significativo, generalmente cuando nos comunicamos en forma verbal nos apoyamos en un amplia variedad de muletillas y repeticiones.

Con este proceso de revisión exhaustiva se obtuvieron unos textos depurados y en un formato preparado para ser analizados. Para concentrar los datos e información se empleo el programa de computación Excel, que se detallará en el capítulo siguiente el diseño de los contenidos en diferentes formatos y tablas de registro, de reducción y de extracción de la información relacionada con el objeto de estudio.

Continuando con esta descripción, Spradley denomina a esta etapa de análisis de la estructura interna de los dominios como **análisis taxonómico**. Una vez que se tienen las categorías generales, “se analizan los bites de información contenidos en estas, con el fin de ir generando tantas subcategorías o subtemas como los bites de información indiquen.

---

<sup>423</sup> V. Spradley, J.P., *The Ethnographic interview*. Ed. Hartcourt College Publishers, Florida, EUA, 1979.

Las categorías se construyen con base en las repeticiones de los temas en el discurso de los informantes, es la pauta para ir configurando y derivando las subcategorías<sup>424</sup>.

Como resultado del análisis taxonómico, se generan diferentes categorías que se pueden clasificar en niveles que a continuación resumimos:

- Fundamental (primer nivel): que es lo que más se repite en el discurso;
- Factor (segundo nivel): “se entiende como causa o condicional, elemento que interviene en”;
- Elemento (tercer nivel): “como un término de un proceso de análisis”;
- Indicador de desempeño (cuarto nivel): ayuda a visualizar la forma en la que manifiesta los comportamientos concretos del discurso).

Prosiguiendo con los tipos de análisis, **El objetivo del componencial**, es utilizar el producto de las etapas anteriores del análisis, con el propósito de contrastar la información con el fin de identificar: consensos, ambigüedades, paradojas, silencios y contradicciones en el discurso. Se definen como:

- a) Consensos donde todos los informantes coinciden por su relevancia o por su irrelevancia (indicadores de desempeño);
- b) En las paradojas intervienen elementos que se excluyen entre sí y que se presentan al mismo tiempo, la paradoja es un concepto que presenta aspectos reales contrapuestos;
- c) La contradicción en cambio; es impensable cómo realidad. Son especies de incoherencias que en la realidad no pueden existir;
- d) la ambigüedad, “surgen de la falta de claridad o múltiples significados o creencias y tienen sus raíces en los valores, esencias, intereses y estructuras de lo colectivo”
- e) Los silencios, son temas preguntados o presentes en el discurso del informante y que no se hablo de ellos o fueron considerados irrelevantes<sup>425</sup>.

El **análisis temático** de acuerdo a Spradley, busca establecer relaciones entre los dominios que permitan ver holística cómo se relacionan todos a la cultura de la organización.

---

<sup>424</sup> V. Martínez-Miguel, M. *La Nueva Ciencia. Su desafío, lógica y método*, op.cit.

<sup>425</sup> V. Gómez Romero I. Et. al., *Los métodos mixtos: una alternativa para desarrollar...*, op.cit.

Para los distintos niveles de análisis de datos e información que se realizarán, se empleará puntualmente el principio denominado “esfuerzo comunicacional”, referido por Schwarz<sup>426</sup>. Este precepto establece que cuando se entrevista a un grupo de personas sobre algún tema, los asuntos clave en la mente de estas personas, se manifiestan a través de la cantidad de **bites** de información que aportan sobre ellos, es decir, el esfuerzo comunicacional se califica con relación al número de veces que aparecen estos asuntos en el discurso. A esto se le denomina “relevancia”.

### **Formula del Esfuerzo Comunicacional**

$$E.C. = (NMB - nmb) / 4$$

E.C. = Esfuerzo Comunicacional

NMB = Número mayor de bytes

nmb = Número menor de Bytes.

El 4, representa la constante por ser 4 los niveles analíticos de abstracción.

Para ir configurando criterios que nos faciliten rangos y que podamos construir valores relativos, se establece lo siguiente: El esfuerzo se aprecia tomando la cantidad más grande y más chica de bites de información del discurso de los informantes claves; se resta la cantidad menor de la mayor definiéndose así el “rango comunicacional”, dividiéndose entonces la cantidad resultante entre cuatro, de tal forma que si un grupo está hablando más del 75% de las veces sobre algo, es digno de ponerle atención en ese asunto, ya que se considera “lo más relevante”, si hablan entre el 50% y menos del 75%, se consideran tan sólo “relevante”, si hablan entre el 25% y menos del 50%, se considera “poco relevantes” y finalmente si hablan menos del 25%, se consideran “irrelevante”<sup>427</sup>.

La aplicación de este rango convierte la información en valores relativos, que permite hacer la comparación y análisis entre columnas.

---

<sup>426</sup> V. Schwarz, G.C. *Meaning Insitutions and Change: An interpretative approach applied to the case study of a Mexican University*. Tesis doctoral Universidad de Texas en Austin, EUA, 1996.

<sup>427</sup>. Es importante mencionar que autores como Shwartz y Palencia han abordado el tema del esfuerzo Comunicacional, citados por Gómez Romero I, Et al., “*Los métodos mixtos: una alternativa para desarrollar investigación en las áreas económico-administrativas. ..*”, op.cit.

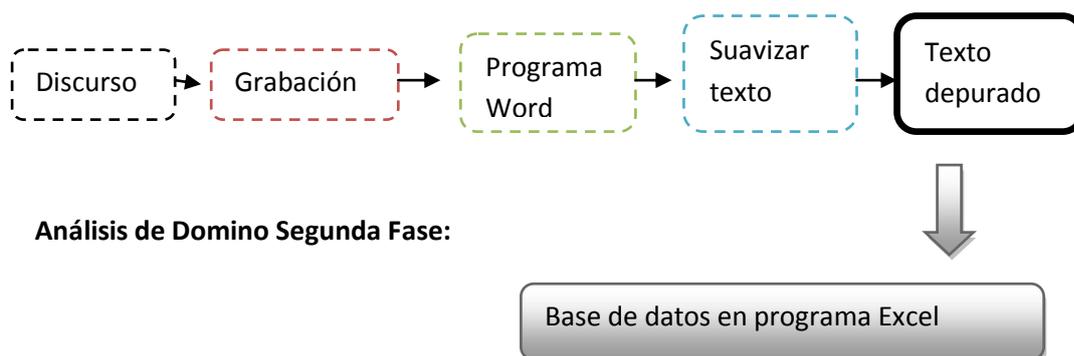
En el cuadro 46, se muestran las etapas del método etnográfico de Spradley vinculando la etapa del análisis con los objetivos que se pretenden, asimismo con los resultados esperados en cada paso, en el entendido que cada paso está interrelacionado, las etapas anteriores se relacionan con la última columna donde se precisan los diferentes tipos de preguntas de la entrevista a profundidad formulada en este trabajo, efectuándose una relación con las etapas del análisis del método etnográfico:

**Cuadro 46. Combinación: Método Etnográfico de Spradley con los tipos de Preguntas**

<b>Etapa del Método.</b>	<b>Objetivo por Etapa.</b>	<b>Resultados Esperados.</b>	<b>Tipos de pregunta que se usan en esta etapa.</b>
Análisis Dominio.	Busca encontrar en el discurso del informante unidades de conocimiento llamadas dominios, es decir, los temas que más se repiten.	Establecer temas generales de lo que más se repite en el discurso a las que se llama dominios.	Descriptivas.
Análisis Taxonómico.	Analiza los dominios para descomponerlos en unidades gramaticales llamada bites de información para identificarlos en categorías y subcategorías.	Clasificación de categorías / niveles de abstracción. 1. Fundamental: lo que más se repite. 2. Factor: causa determinante o condicional. 3. Elemento: término de un proceso de análisis. 4. Indicador de desempeño: forma en que se manifiesta el elemento.	Estructurales.
Análisis Componencial.	Utiliza las categorías, subcategorías y los bites de información y con ellos establece niveles.	Niveles de análisis: 1. Consensos. 2. Paradojas. 3. Contradicciones. 4. Ambigüedades. 5. Silencios.	Contraste.
Análisis Temático.	Busca establecer relaciones entre los dominios para ver holísticamente cómo se ligan estos dominios a la cultura de la organización.	Establece ligas entre los consensos, paradojas, contradicciones y ambigüedades para ver el total del discurso.	

Fuente: Gómez-Romero, 2005.

**Figura 25. Análisis de Dominio Primera Fase**



**Análisis de Domino Segunda Fase:**

### **Análisis de Dominio y Taxonómico**

El proceso de este nivel de análisis empezó con la transcripción íntegra de cada grabación producto de las entrevistas de profundidad a los participantes de la muestra definitiva al programa Word, siempre con el cuidado de respetar totalmente los significados y apreciaciones personales. El proceso fue lento y especialmente complejo por los tonos de voz, las muletillas y los términos coloquiales empleados. Una vez que concluyó la etapa de transcripción de las grabaciones al programa Word, se llevo a cabo el proceso para suavizar el texto, con base en una lectura repetitiva, el lenguaje oral se satura de muletillas y repeticiones que no representan contenidos relevantes al discurso.

El siguiente paso fue diseñar y elaborar una hoja de trabajo en el programa Excel, el objetivo era iniciar con la identificación y separación del discurso en unidades gramaticales denominadas bits de información, que también denominaremos indicadores de desempeño.

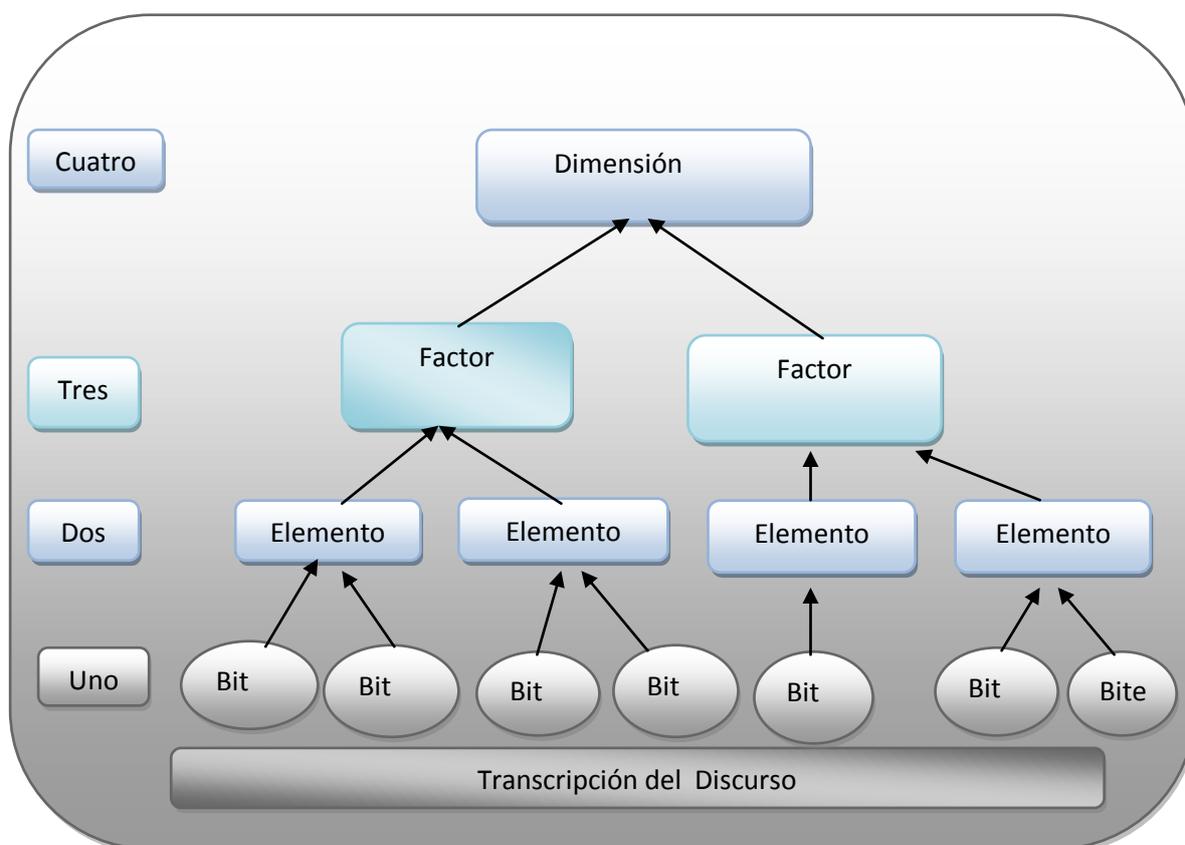
Nos dimos a la tarea de elaborar una base de datos con el propósito de concentrar todos los bits de información obtenidos de la transcripción, la lógica fue vincular en una primera aproximación con formato horizontal los bits por cada pregunta del total de entrevistas, identificando al sujeto que proporcione la información. Una vez que se tuvo esa primera aproximación, se procedió a elaborar un registro consistente en reunir todos los bits de información del total de entrevistas por cada cuestión o tema abordado en la guía, se estableció el método muy pertinente de colorear los bits (permitió identificar los bits correspondientes), asignando colores similares por cada bits que fueran relativos a cada una de las subcategorías generales identificadas.

Por ejemplo: programas sectoriales; sistema de evaluación y seguimiento de proyectos; información sencilla, clara objetiva y transparente; percibir con base en la evaluación los logros sociales y económicos, y generar mayor confianza en el gobierno. Identificados como bits de información.

Es importante mencionar que se identificaron en total **432 bits** de información o indicadores de desempeño, los cuales fueron sujetos de un proceso de análisis con el fin de identificar y encuadrar las subcategorías y categorías.

A continuación se observa en la figura 26, los distintos niveles de abstracción del análisis, ubicando en la columna izquierda los niveles, a partir del más básico, podemos integrar los bites de información, observamos un segundo nivel donde los bites se agrupan en elementos, el tercer nivel donde los elementos se agrupan en factores, hasta el nivel cuarto, donde podemos integrar los factores en dimensiones.

**Figura 26. Conformación de los Niveles de Abstracción**



Fuente: Elaboración propia con base en Gómez Romero, 2003, p. 212.

La dinámica en el proceso nos lleva a identificar los temas generales y situar en ellos los bites de información con el propósito de identificar y enmarcar otras subcategorías o subtemas para proceder a redistribuir los bites en la nueva agrupación de acuerdo a como corresponda y se requiera conforme el análisis.

Continuando con el método de Spradley, y como consecuencia de varios análisis de los bits de información, el primero se generó al situar los bites en las subcategorías, posteriormente el análisis nos dio la pauta para llevar a cabo un reacomodo de los bites y ajustar algunas subcategorías y adicionar otras.

El tercer análisis en la etapa denominada taxonómica se desprendió al momento de situar las categorías, que por sus propiedades deben dar respuesta a las preguntas de investigación, definir como producto del análisis, cuáles fueron los factores de esas categorías y que elementos tenían los factores, finalmente se encuadro, cuáles eran los bites o indicadores que integraban esos elementos. Finalmente se establecen las dimensiones que integran a todos los componentes de los grandes temas.

El análisis componencial se fundamenta con base en las etapas anteriores del análisis para contrastar la información, con ello identificar los consensos, paradojas, contradicciones, ambigüedades y silencios del discurso. Se abrió el contraste a dos indicadores (variables) que denominamos: formación profesional y periodos de gobierno identificados por los participantes.

La etapa del análisis de temas, se pretende establecer las relaciones entre los dominios que permitan ver holísticamente cómo se ligan todos a la cultura de la organización.

En el siguiente capítulo, se presentan los resultados del análisis de dominio, taxonómico, componencial y temático de la información recabada en el estudio de campo, llevada en los ambientes naturales de los participantes, con el propósito de dar cumplimiento a las preguntas de investigación planteadas en el presente estudio.

## **CAPÍTULO 8. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

El presente capítulo tiene el propósito de describir los resultados que se obtuvieron del análisis cualitativo, en el cual se aplicó el método etnográfico propuesto por Spradley, derivado de entrevistas a profundidad.

Como lo explicamos en el capítulo de Metodología, el estudio se llevo a cabo en primera instancia, con una etapa previa de inmersión para explorar los ambientes naturales, después se realizaron dos fases: la primera, tuvo la finalidad de llevar a cabo dos entrevistas de piloteo con el objeto de perfeccionar la guía utilizada en la entrevista a profundidad. La fase dos consistió en recabar datos y apreciaciones que se convirtieron en información por parte de los participantes, la cual fue sujeta a un proceso elaborado de análisis. La muestra de participantes se obtuvo de seis dependencias de la administración central del gobierno del Estado de Nuevo León.

A continuación se describen puntualmente los resultados obtenidos del análisis de la información proveniente de los datos generales y percepciones que se obtuvieron de los once participantes en el estudio a través de la guía de entrevista.

### **Caracterización de los Participantes**

La información de carácter general, se obtuvo de la primera sección de preguntas, contenidas en la guía de la entrevista de profundidad previamente revisada, la cual se integró fundamentalmente por las siguientes preguntas: Edad y sexo, formación académica, postgrado, institución educativa, perfil de formación, experiencia laboral: pasada y actual, y finalmente ¿En cuántos periodos de gobierno ha participado?

Para describir las características de los participantes se ha determinado resaltar algunas preguntas como las siguientes:

- Edad (Hombres y Mujeres);
- Sexo;
- Perfil de formación académica en Licenciatura;
- Perfil de formación en estudios de Posgrado;

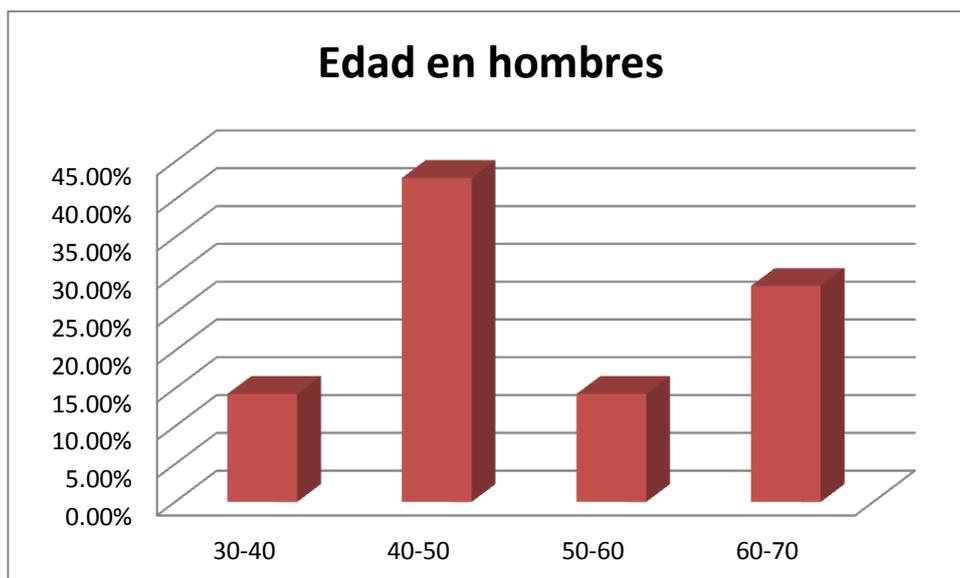
- Experiencia en la administración pública estatal (Periodos de gobierno).

En lo concerniente a la primera pregunta, **la edad**, podemos observar cómo se distribuyen los grupos en el caso de los hombres, en la siguiente **gráfica 2**, donde es relevante como la mayoría de los mismos (tres participantes 42.86%), se ubica en el rango de 40 a 50 años de edad y el siguiente grupo importante (dos participantes 28.57%), es el de 60 a 70 años, lo cual nos indica en el primero y segundo rango una capacidad de experiencia laboral, apreciando que estos participantes tiene una vida útil prolongada en el sector público, en cuanto al grupo de 60 a 70 años, el horizonte de actividad en el sector es más acotado.

En el caso de las mujeres, la **gráfica 3**, nos muestra una distribución relativamente diferente, como podemos observar los rangos de edad que concentran a todas las mujeres de la muestra (con cuatro participantes) es el de 40 a 50 años, con dos, pero en comparación con los hombres el siguiente rango de 50 a 60 años, concentra también a dos participantes, 50% respectivamente. Podemos apreciar en este caso, una mayor consistencia inmediata en la continuidad laboral con una amplia experiencia en las funciones relacionadas con el ámbito de sus atribuciones.

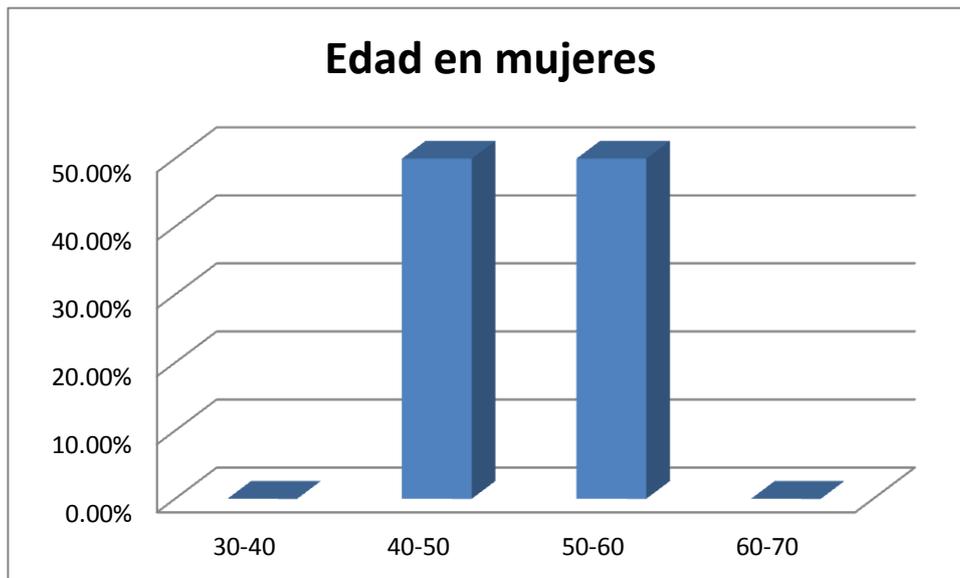
Los participantes masculinos fueron:

**Gráfica 2. Distribución de los Participantes por Grupo de Edad: Hombres**



Elaboración propia

**Gráfica 3. Distribución de los Participantes por Grupo de Edad: Mujeres**

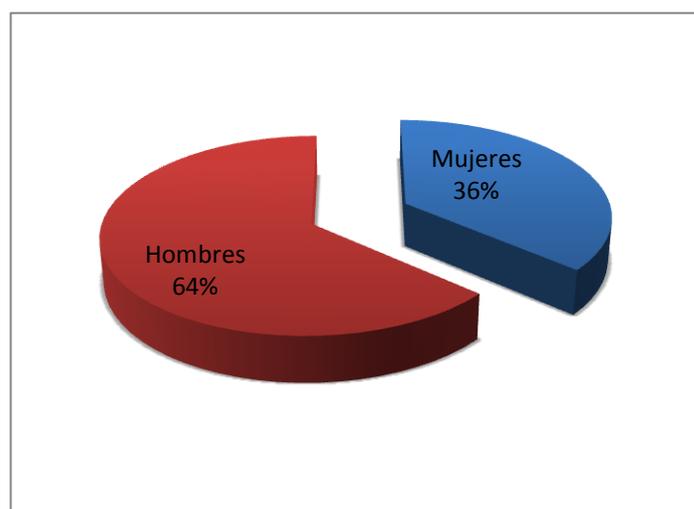


Elaboración propia

La segunda pregunta con relación al género de los participantes, la **gráfica 4**, nos muestra las dos proporciones de composición de la muestra, el sexo femenino lo compone cuatro participantes con el 36%, mientras que el masculino está representado con siete entrevistados reflejando el 64%, de la muestra (once), estableciéndose una proporción mayor en este género.

En cuanto al género de los entrevistados, se observa que todavía estas funciones están ligeramente influenciadas por los hombres, en la gráfica correspondiente, se muestra que la mayoría de los participantes fueron hombres. Convencionalmente en el sector público, las funciones en niveles estratégicos de análisis, diagnóstico, planeación, control, evaluación fueron representativas del género masculino, pero por lo que advertimos la libertad de género y las oportunidades con base en el desempeño laboral, abren cada día mayores posibilidades para la mujer.

**Gráfica 4. Distribución de los Participantes por Género**



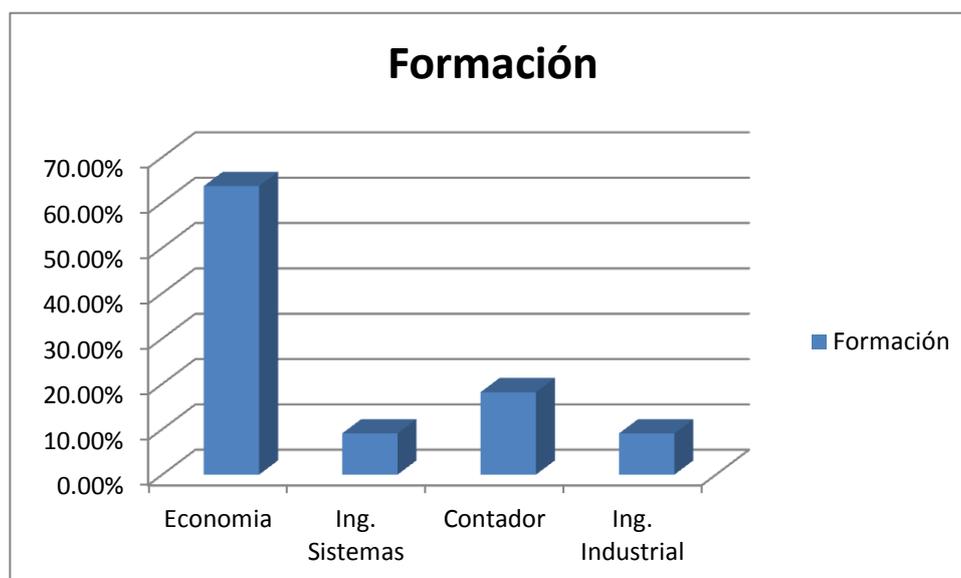
Elaboración propia

La formación académica de los participantes, mujeres y hombres, nos revela un perfil alto de educación base (Licenciatura), considerando a ésta como la estructura y orientación académica que prevalece a lo largo de su experiencia profesional y laboral, independientemente de los estudios de posgrado.

La **gráfica 5**, nos revela un porcentaje mayor en la licenciatura de economía con 7 participantes, representa el 64%, mientras que el siguiente perfil, el de contador con 2 participantes, refleja el 18%. Los perfiles caracterizados por Ingeniería en sistemas e industrial son casi imperceptibles. Es destacada la licenciatura en economía que muestra un perfil más técnico, de análisis de datos e información estadística con el uso de herramientas cuantitativas, orientada al diagnóstico sistemático de lo económico, lo social, lo demográfico y en temas presupuestales, identificándose en su formación una estructuración de información cuantitativa con la utilización de indicadores de medición en programas y proyectos públicos.

Es relevante que los perfiles de los participantes, en lo general, denotan una formación más orientada al análisis de la información administrativa, financiera, económica, presupuestal y de sistemas de información, que tanto la economía, como la contaduría e ingeniería le son comunes. Como podemos observar con este perfil de la muestra, la licenciatura en economía muestra en este estudio que tiene relevancia en áreas comunes a la planeación y evaluación de acciones gubernamentales en el gobierno estatal.

**Gráfica 5. Distribución de los Participantes Según su Formación Académica**

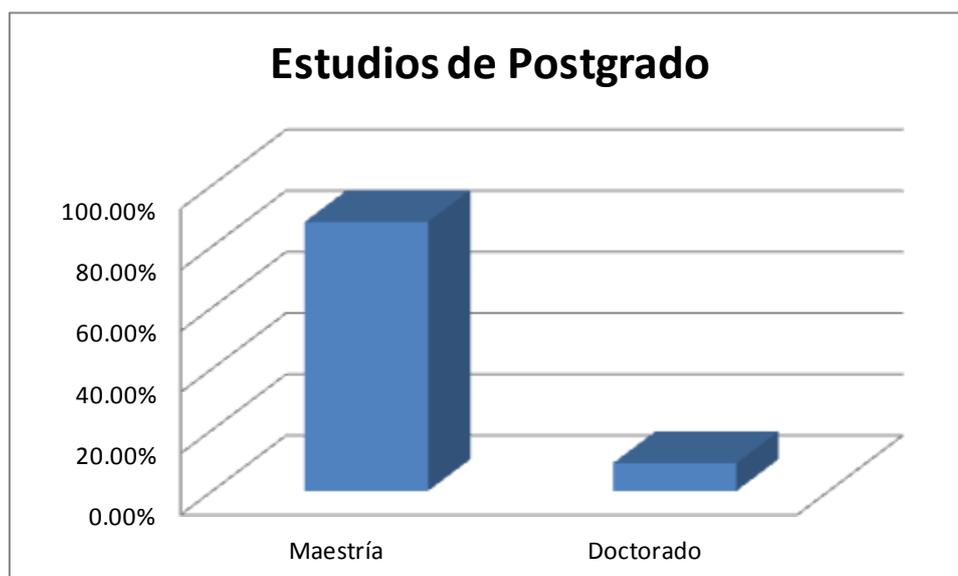


Elaboración propia

Concluida la revisión de la formación básica, y su característica prevaleciente, observamos en la siguiente **gráfica 6**, que los participantes de la muestra han desarrollado estudios de posgrado en la mayoría de los entrevistados, excepto uno (sólo licenciatura), inclusive se manifiesta un caso con nivel de Doctorado, mostrando un alto nivel de formación académica de la muestra. El porcentaje con nivel de posgrado (maestría) es de 81%, de nueve participantes y un caso con nivel de Doctorado con el 9%.

El nivel de perfil observado en los participantes, refleja una tendencia favorable a continuar profundizando en los estudios académicos. Uno de los problemas que se observaron durante mucho tiempo en el sector público, era la falta de nivel académico apropiado y un perfil adecuado que correspondiera a la naturaleza de las funciones. Además, la falta de políticas de profesionalización de los servidores públicos, implicaba serios obstáculos para mejorar el servicio público. El perfil alto de estudios de posgrado observado en los participantes de la muestra, propicia en teoría, el interés constante en la autoprofesionalización de sus funciones directivas y capacidades técnicas. Así mismo, en actualizarse en aspectos como: reformas legales, administrativas, metodologías y sistemas.

Gráfica 6. Distribución del Nivel de Estudios de Posgrado

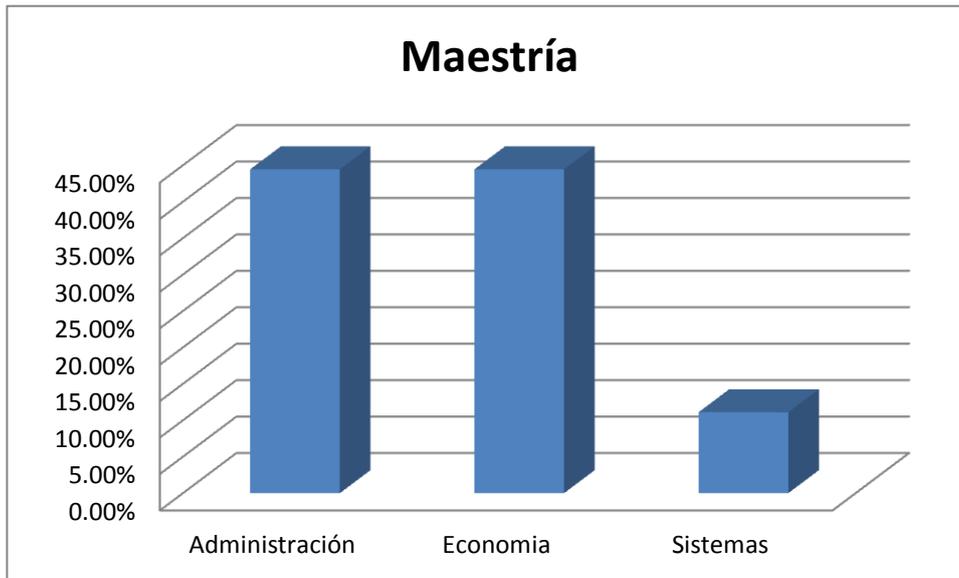


Elaboración propia

Un interés particular a partir del perfil de formación de licenciatura observado en los participantes, era revelar la tendencia a llevar a cabo estudios de posgrado durante la experiencia laboral, ¿cuál acentuación prevalece en los estudios de posgrado de los entrevistados? La siguiente **gráfica 7**, nos muestra fundamentalmente dos acentuaciones en los estudios de posgrado: **economía y administración**, con un 44.44% de frecuencia cada una, éstos dos bloques se destacan, el correspondiente al área de sistemas en menor medida con 11.11%. Estas dos acentuaciones: economía y administración (cuatro participantes cada una de ellas), nos revelan la prevalencia de las características fundamentales de la formación básica de licenciatura y la continuidad en su línea de estudios, confirmando el interés de los participantes en estas áreas de formación. De la acentuación en administración dos se refieren a administración pública. De las acentuaciones en economía, dos se definen en la economía del sector público.

Es importante mencionar que la descripción que hacemos de los rasgos y perfiles observados en esta caracterización de los participantes en el estudio de campo, obedece estrictamente a la conformación de la muestra que en particular se determinó en las áreas claves que definimos en el capítulo de metodología, sería un área de oportunidad e interés académico, ampliar el estudio a otras áreas funcionales tanto de la administración central como de la descentralizada, con la finalidad de contrastar perfiles de formación académica.

**Gráfica 7. Distribución De Las Principales Acentuaciones De Los Estudios de Posgrado**

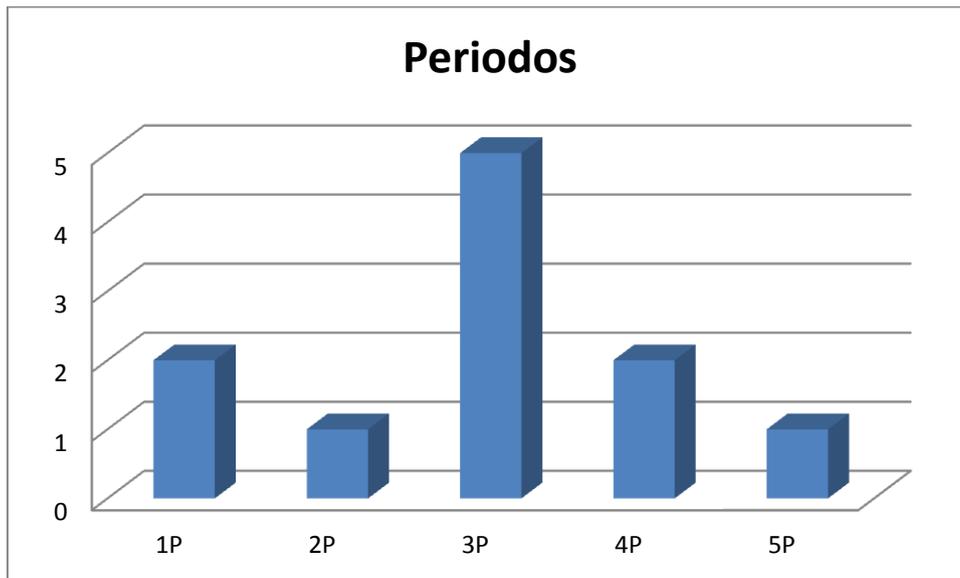


Elaboración propia.

En cuanto a la última pregunta, “experiencia en la administración pública estatal”, encuadrada a través de los periodos en el gobierno del estado, donde tuvo una participación laboral, en la **gráfica 8**, se revela la distribución de los periodos de experiencia, que se identifican directamente con los periodos de gobierno del estado, compuestos por seis años cada periodo, no existiendo una fecha estricta de ingreso de los servidores públicos, sino que cada participante estableció su caso particular. La distribución porcentual es la siguiente:

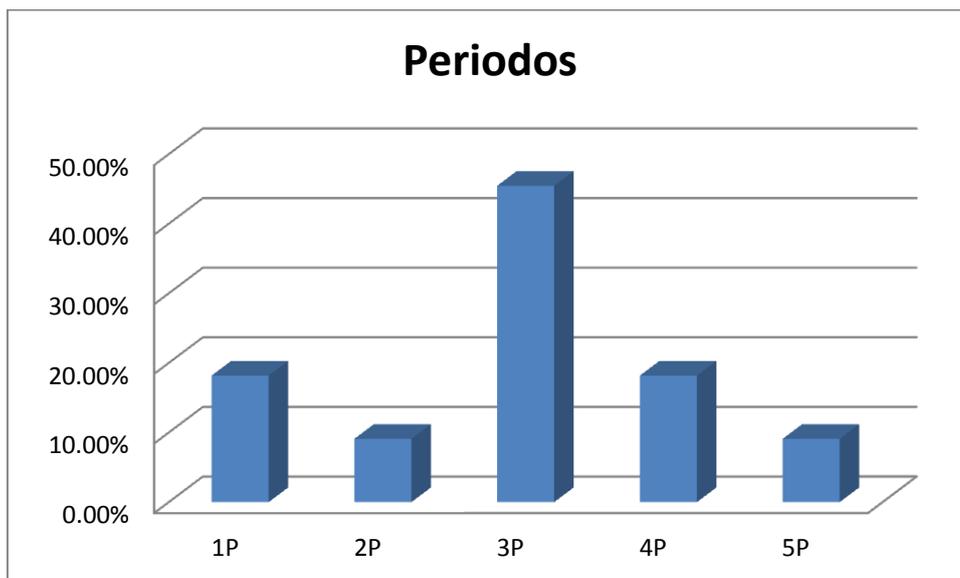
En la **gráfica 9**, correspondiente, se observa que el periodo que mayor número de participantes reúne, cinco entrevistados, es el correspondiente a tres periodos de gobierno estatal laborados, representando un 45.45%, siguiendo una distribución similar del 18%, para uno y cuatro periodos de gobierno. En el caso de los periodos dos y cinco representan cada uno el 9%. Los periodos donde se haya tenido experiencia se integran de la siguiente forma: un periodo con dos personas, dos periodos con una persona, tres periodos con cinco personas, cuatro periodos con dos personas y finalmente, cinco periodos con una persona.

**Gráfica 8. Distribución de los Participantes Identificados con algún Período de Gobierno**



Elaboración propia

**Gráfica 9. Distribución Porcentual de los Participantes en los Periodos de Gobierno**



Elaboración propia

De acuerdo con lo revelado por los participantes, la experiencia es un componente importante en los participantes que se puede traducir en opiniones e interpretaciones con base en la experiencia, caracterizada ésta, por un aprendizaje estructurado previo y con un conocimiento causal más tácito orientado eminentemente a la construcción de planes estratégicos y operativos, así como de programas orientados a resolver en su ámbito de atribuciones, la

problemática social y económica. Fundamentados éstos, en diagnósticos y tendencias internacionales, nacionales y regionales.

Además, la orientación académica de los participantes a desarrollar análisis con datos e información estadística en áreas económicas, sociales, educativas, de salud, demográficas y relacionadas con el desarrollo regional, es evidente. La combinación de la dimensión de formación para el trabajo con la relacionada a la formación académica resulta de gran interés prospectivo para mejorar, en su oportunidad, el servicio público.

### **Caracterización de la Muestra**

El propósito de la descripción con base en datos sociales, demográficos y relacionados con su perfil de formación académica y laboral, es tratar de caracterizar la muestra de los participantes con la finalidad de identificar algunas variables significativas que puedan contribuir a mejorar los niveles de análisis de información propuestos por Spradley: de dominio, el taxonómico, el componencial y el temático. A continuación en el cuadro 47, haremos una sinopsis de los principales rasgos de los participantes en la muestra de expertos:

**Cuadro 47. Caracterización de los Participantes en las Entrevistas**

<b>Característica Observada</b>	<b>Valor Prevaliente Descubierto</b>	<b>Comentario</b>
Edad en hombres	De 40 a 50 años	Edad intermedia
Edad en mujeres	De 40 a 60 años	Edad intermedia
Género	Masculino	Prevalece el género masculino
Formación académica	Economía	Perfil de análisis de información y datos con herramientas estadísticas
Posgrado	Economía y Administración	Continuidad en áreas económico-administrativas, es positivo para la administración pública.
Periodos laborados	Tres periodos	Denota experiencia laboral

Elaboración propia

El perfil de los participantes se caracteriza en primer lugar por una edad significativa en ambos sexos, se concentran más participantes en el rango de 40 a 50 años, hasta sesenta años en el caso de las mujeres. Dos casos mayores de sesenta en hombres. El género masculino es ligeramente superior en el ambiente natural de la operatividad, la licenciatura que más se destaca en esta muestra es la de economía, observando una continuidad en el perfil de

formación en áreas económicas y administrativas relacionadas con la planeación, control, evaluación de políticas y programas públicos.

De los periodos de gobierno donde se ha tenido experiencia por haber laborado inclusive en parte de alguno de ellos, se observa que la frecuencia y concentración mayor de participantes en su gran mayoría (cinco participantes), se destaca el rango de tres periodos, revelando un perfil alto en la dimensión de experiencia laboral, que representaría un aspecto muy positivo para profesionalizar el servicio público en el gobierno del estado, particularmente en áreas de planeación y evaluación institucional, funciones estratégicas, para la implementación de reforma e innovaciones administrativas, en el marco de la NGP.

De acuerdo con lo anterior, se tomaron dos criterios para examinar la información en la etapa correspondiente al análisis componencial, de la caracterización nos llama la atención dos aspectos fundamentalmente, uno relacionado con la formación académica y el otro con los periodos de experiencia en el gobierno estatal. Tanto la edad como el género muestran ciertas similitudes y rasgos poco significativos a nuestro juicio.

Resulta interesante profundizar en la contrastación de estas variables y observar e identificar su correspondencia con los resultados de la información identificada al nivel del análisis componencial.



Es importante considerar que los participantes de la muestra han tenido experiencia de manera irregular en algún periodo determinado, es decir, no significa que lo hayan trabajado completo. La fecha de ingreso del servidor público no coincide con el inicio del sexenio laboral.

El criterio que se asumió es la experiencia en algún momento del periodo determinado, en especial al principio de su ingreso laboral, considerando que las políticas, estilos de liderazgo y ejes rectores de la planeación estatal, no son políticas necesariamente transexenales y sí representa en un momento determinado, variables fundamentales que marcan una agenda de gobierno diferente, entre un periodo de gobierno y otro, digno de atención en este estudio.

## Preguntas de Investigación

Como lo habíamos señalado previamente, el estudio se encuadró a lo largo de su planteamiento a través de ejes conductores de la investigación, con base en el establecimiento de las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Qué tipo de informes analíticos documentados sustentan a la política pública y a los sistemas de información local y nacional, y qué reportes sintéticos se difunden en la página oficial del gobierno del Estado, provenientes de evaluaciones institucionales, que existen actualmente en la administración pública del Estado de Nuevo León?
- ¿Cuál es el conocimiento que se tiene acerca de los métodos y sistemas de evaluación institucional que operan en la administración pública del Estado de Nuevo León?
- ¿Cuál es el conocimiento que se ha adquirido a nivel directivo local de los componentes, características y métodos relacionados con el SED de la APF?
- ¿Qué tipos de prácticas institucionalizadas de forma sistemática de evaluación existen actualmente en la administración pública del Estado de Nuevo León?
- ¿Cuál es la cultura y la percepción de evaluación que prevalece actualmente en los servidores públicos de la administración pública del Estado de Nuevo León?

La primera pregunta fue abordada mediante el esquema de estudio basado fundamentalmente en el análisis de la documentación institucional y verificación de la página web del gobierno del Estado. Las siguientes preguntas de investigación se abordaron en el proceso empírico de investigación en los ambientes naturales, considerando algunos aspectos:

Tomando en cuenta la perspectiva teórica de estudio y el planteamiento original de la investigación, se establecieron tres grandes dimensiones objeto de estudio, mismas que se integraron en el instrumento de recolección de información (guía de la entrevista de profundidad) a saber en forma sintética como: **Conocimiento de la evaluación en el ámbito**

**federal y estatal, sistematización de prácticas de evaluación a nivel estatal y percepciones, valores y cultura del servidor público acerca de la evaluación.**

**Es importante precisar que una vez que se inició el proceso de análisis, con la intención de mejorar las etapas de abstracción y con el firme propósito de ampliar el análisis pormenorizado en cada orden de gobierno, se procedió a realizar en el ejercicio una comprensible y notoria división en la primera dimensión: quedando dos dimensiones relativas al conocimiento: una relacionada con el ámbito federal y la otra con el ámbito estatal.**

Como lo estamos refiriendo, en el análisis del contenido del discurso de los participantes, la primera gran dimensión se desagregó en dos dimensiones, visibles en la base de datos, éstas divisiones que para efectos prácticos del análisis, serán abordadas en cada nivel de abstracción, configurando cuatro dimensiones: conocimiento acerca de los métodos y sistemas de evaluación institucional desde la APE, conocimiento que se ha adquirido a nivel directivo local de las características y métodos del SED de la APF, la sistematización de las prácticas de evaluación actuales en la APE, cual es la cultura y percepción de la evaluación que prevalece en los servidores públicos de la APE.

## **Proceso de Análisis**

Como lo habíamos comentado, en párrafos anteriores, después de la inmersión de exploración en los ambientes naturales, el desarrollo en el campo consistió en dos fases: una orientada a perfeccionar la guía de la entrevista a profundidad, posteriormente se desarrolló la recopilación de datos para convertirla en información. La muestra final se determinó con 11 participantes en seis dependencias de la administración central del gobierno del Estado.

Concluido el proceso de transcripción y una vez suavizados los textos, nos permitió identificar las unidades gramaticales de información (bites), que permitieron posteriormente establecer las categorías y subcategorías de análisis, revelando que temas dominan en el discurso. Una vez realizada esta etapa se estableció la pauta para estar en condiciones de iniciar el análisis de dominio, que permite la búsqueda en el discurso del informante las unidades más grandes de conocimiento cultural llamado dominios, el propósito de esta interpretación es para identificar

y clasificar los temas que fueron señalados y que reflejan la forma de ver y entender el fenómeno tratado.

Cada etapa de análisis consignada en el siguiente cuadro, se comenta y se desarrolla una descripción en función de los resultados que se generaron en cada una de ellas, de acuerdo a la aplicación del método etnográfico de Spradley. Es importante mencionar que al final de este capítulo, se lleva a cabo una recapitulación y vinculación con base en las preguntas de investigación previamente establecidas en el estudio. A continuación en el **cuadro 48**, se observan sintéticamente las etapas de análisis del método etnográfico de Spradley:

**Cuadro 48. Etapas de Análisis del Método Etnográfico de Spradley**

ANÁLISIS	OBJETIVO
De dominio	Pretende localizar las unidades gramaticales mínimas y las más amplias.
Taxonómico	Ubica los bits de información en los temas más generales, de acuerdo a los niveles de abstracción.
Componencial	Contrasta la información derivada del análisis taxonómico y de las características propias de la muestra e identificar consensos, paradojas, contradicciones y silencios.
Temático	Busca establecer relaciones entre los dominios que permitan ver holísticamente cómo se ligan, se contestan las preguntas de investigación.

Fuente: Gómez-Romero, (2005).

## **Análisis de Dominio**

Con el propósito de llevar a cabo este proceso, se analizó cada texto con la finalidad de identificar los elementos llamados bites de información, los cuales fueron registrados en una base de datos en una hoja de cálculo del programa Excel. En este análisis se identificaron **432 bites** de información, sumando los resultados de las cuatro dimensiones, mismos que se observa en **las tablas No. 1, 2, 3 y 4**.

Es importante mencionar que se utilizó la técnica basada en colorear cada bite con el propósito de agruparlo en categorías más generales. Un criterio significativo que se debe

señalar en este proceso de análisis, es la determinación asumida de repetir en varias ocasiones el proceso de lectura e identificación de cada bite de información, con el propósito de llevar a cabo una depuración y mejorar en cada paso, la clasificación de los bites de información de acuerdo al contenido discursivo que aportaron los participantes.

Para lo cual se realizó un concentrado horizontal en el programa Excel, ordenado de acuerdo a cada pregunta y su correspondiente respuesta, identificando a cada informante (sujeto generador de información) en la hoja Excel, hasta realizar un segundo concentrado general, que abarco todas las respuestas por cada pregunta. Utilizando la técnica de colorear los bites para permitir agrupar en categorías generales cada bite de información.

De esta primera etapa de análisis, se identifiqué y se extraje el contenido del discurso y se clasifiqué en función a su orientación temática. Con ello se dio la pauta para establecer las bases de la siguiente etapa de análisis.

### **Análisis Taxonómico**

En esta segunda etapa de análisis, se llevo a cabo el examen a la composición discursiva que se produjo en la primera etapa, es decir el análisis de la estructura interna de los dominios, examinando los bites de información ubicados en las categorías generales. Después se procedió a clasificar a cada componente con sus similares, con la intención de crear tantas categorías o subtemas como bites de información lo sugieran, de la aplicación taxonómica resultan diferentes categorías que se pueden clasificar en niveles. Dada la importancia de este proceso, se repitió con la intención de lograr identificar con nitidez los **cuatro niveles de abstracción: lo fundamental, el factor, el elemento y el indicador de desempeño**.

Terminado este proceso, cubriendo la totalidad de los bites, de los elementos, de los factores y de las dimensiones, se desagregó de la estructura de la información el conjunto de componentes y subcomponentes dimensionales que se presenta en las **tablas No 1, 2, 3 y 4**, en ella se muestra los bits de información que se obtuvieron de la transcripción del discurso suavizado. En la desagregación de la estructura discursiva, se presentan los elementos que se identificaron del discurso, derivados de los bites de información, los factores que se obtienen de los elementos y las dimensiones, que reiteramos, son las preguntas de investigación.

Este proceso de análisis se llevo a cabos varias veces en cada nivel, en virtud de que en cada uno de ellos, fue necesario replantear la clasificación por el contenido discursivo de algunos elementos, los cuales en el proceso general fueron ajustados y reacomodados en diferentes clasificaciones.

En cada uno de estos elementos se analizó utilizando la técnica del esfuerzo comunicacional de Schwarz, como se explicó al final del capítulo siete el significado de cada variable. Este principio ayuda a explicar y a identificar los asuntos clave en la mente de los actores sociales por la cantidad de bites de información que contribuyen sobre los temas preguntados. El esfuerzo comunicacional se califica con relación al número de veces que aparece en el discurso, a lo que se denomina: relevancia, y se calcula de acuerdo a la siguiente fórmula:  $EC = (NMB - nmb) / 4$

Como se ha explicado en párrafos anteriores, sin el ánimo de ser reiterativos, por su trascendencia en el estudio, el principio de relevancia se explica de la siguiente forma:

- Si un grupo habló más del 75% sobre algo se considera como más relevante, por lo que hay que poner mayor atención.
- Si hablaron entre el 50% y menos del 75%, se considera sólo relevante.
- Si hablaron entre el 25% y menos del 50%, se considera poco relevante.
- Si los informantes hablan menos del 25%, se considera como irrelevante.

Se calculó para cada componente de la Tabla el EF y posteriormente se procedió a codificar cada componente de acuerdo al resultado, en una escala de tonos en color, yendo desde lo muy relevante (rojo) hasta lo irrelevante (blanco), de acuerdo a lo que se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 49. Codificación de Colores de Acuerdo a la Escala de Relevancia**

Muy Relevante	xx
Relevante	xx
Poco Relevante	xx
Irrelevante	xx

Es importante señalar, que en el caso de que el interlocutor (participante) se abstuviera de emitir una opinión, se generó un silencio, denotado en la tabla en forma de celda en blanco total.

Podemos apuntar que el análisis de Esfuerzo Comunicacional, se opera desde distintas perspectivas, considerando la escala de relevancia, esto es: **lo muy relevante, lo relevante, lo poco relevante y lo irrelevante.**

Se aplica por ejemplo de manera separada para cada uno de los niveles analíticos de abstracción, tomando los bites de información de cada nivel como el 100% y compararlos dentro de cada nivel. Podemos también aplicarlo comparando entre cada uno de los diferentes niveles de abstracción.

Es importante precisar que para este estudio, se tomaron en cuenta los distintos niveles de relevancia, además se analizó de forma separada para cada uno de los niveles de abstracción, tomando los bites de información de cada nivel como el 100%. Se procedió además a compararlos dentro de cada nivel (categoría) y también comparando entre cada uno de los diferentes niveles de abstracción. El análisis de las variables: profesión y periodos de gobierno se aplicó directamente el rango de distribución y se contrastó con los bites de los indicadores.

Siguiendo con esta lógica, la descripción de los resultados generados en este análisis, se pueden apreciar en la **tabla 1**, que incluye el análisis taxonómico, lo relativo al esfuerzo comunicacional y al análisis componencial.

**Primera Dimensión:** *¿Cuál es el conocimiento que se ha adquirido a nivel directivo local de los componentes, características y métodos relacionados con el SED de la administración pública federal?*

Partiendo de esta primera dimensión, se observa en la **tabla 1**, la distribución a partir de la dimensión, estructurada en factores, elementos e indicadores identificados en una primera etapa de dominio. En la primera columna izquierda se observa la dimensión que hemos considerado uno de los ejes conductores del estudio y que representa la pregunta de investigación respectiva, en la segunda columna los factores inherentes a la dimensión, en la tercera columna observamos los elementos desagregados en categorías y la cuarta columna, la cantidad de bites de información que contiene cada indicador identificados previamente.

Es importante señalar que para construir las tablas el proceso fue a la inversa, partiendo de los indicadores se fue agrupando en categorías mayores, una lógica de deconstrucción. Una vez presentadas las tablas y el análisis, su lectura para la mayoría de interesados pudiera ser de izquierda a derecha, siguiendo la lógica natural de lectura. Esta apreciación es importante en virtud del significado inductivo del paradigma cualitativo ya que en ocasiones nuestra lógica privilegiará el análisis a partir de los indicadores de información.

Iniciamos con la primera dimensión que aparece representada en la primera columna de la **tabla 1**, en esta se puede apreciar como un tema muy destacado y relevante en el estudio.

A continuación procederemos a realizar un examen de la distribución de los factores, los elementos, los subelementos (como en las dimensión tercera y cuarta), e indicadores identificados. Para lo cual consideramos en este nivel de análisis, el tratamiento de estos componentes de estructura de acuerdo con el principio de relevancia.

**De acuerdo con la lógica de relevancia** en esta primera dimensión, destaca en primer orden, como muy relevante en el discurso de los informantes el factor “metodología del marco lógico”, en este contenido identificamos primeramente al elemento “sin conocimiento en indicadores” y en seguida el elemento “sin práctica”, en el primer caso el indicador que sobresale versa en orden de muy relevante sobre: “cursos y conoce algo de indicadores” y poco relevante “no cursos, no conoce”. El segundo término, “sin práctica”, en este término destaca como muy relevante el indicador “sí, cursos en ILPES, CONEVAL, INDETEC. No han tenido práctica”, este último integrado en el segundo elemento.

En esta dimensión y continuando con el orden de relevancia, pero en segunda instancia, destaca como muy relevante el factor “cursos y capacitaciones oficiales” en donde se muestra primordialmente al elemento “sobre reglas de operación de programas y presupuestos con recursos federales”, en el sobresale el indicador “no han recibido cursos”. Asimismo, en este factor destaca en segundo lugar el elemento “sobre evaluación”, donde se observa que aparece como relevante el indicador “evaluación del desempeño, marco lógico ASF, SFP, CONEVAL, Consultores”.

Continuando en esta dimensión, el factor que le sigue en orden de relevancia se posiciona como “mejora continua en programas y políticas públicas”, donde podemos apreciar en primer

término al elemento “no sabe o solo define el concepto de mejora continua”, es destacable como relevante el indicador “no sabe, no conoce o no aplica”. Aparece como relevante “saben del programas”. En relación al factor “impacto social y económico del gasto público”, destaca visiblemente el elemento “no lo conocen”, y de igual forma el indicador con la misma denominación “no lo conocen”, es muy relevante. Como relevante “si lo conocen”.

Continuando con la misma lógica, en esta dimensión, se observa el siguiente factor en orden de relevancia, “programa presupuestal nuevo”, en él destaca como muy relevante el elemento “no conocen”, los indicadores relevantes en este elemento, se identifican como “no saben” o “contestan con otra cosa”.

En esta misma dimensión y continuando con el orden de relevancia, sobresale como relevante el factor “conoce el SED de la APF”, destacando en primer lugar como muy relevante a los elementos “lo conocen” y “no lo conocen”, en el caso del primer elemento, sobresale como relevante el indicador “en términos generales o por publicaciones como el Coneval”, en el segundo elemento, se destaca como relevante el indicador “no lo conocen”.

Continuando con el orden de relevancia, el factor que sigue se ubica de forma relevante “gasto federalizado”, en él destacan el elemento “lo conocen” y en seguida como relevante “no lo conocen”. Destacando en el primer elemento el indicador relevante “trabajan con programas federales ramo 33, 20 y 12”.

Finalmente en esta lógica ubicamos al factor denominado “cursos académicos” como poco relevante, sin embargo en éste, sobresalen como muy relevante los elementos “solo académicos de evaluación” en primer lugar y después “no cursos académicos sobre evaluación”, como poco relevantes, identificándose a los indicadores de estos elemento “materia de evaluación de proyectos” y “no ha tomado cursos o los tomó hace años”, respectivamente.

**Segunda Dimensión:** *¿Cuál es el conocimiento que tiene acerca de los métodos y sistemas de evaluación institucional que operan en la administración pública del estado de Nuevo León?*

En esta dimensión destaca como muy relevante en primera instancia, el factor denominado “tipos de evaluaciones”, donde sobresalen los elementos como muy relevantes en primer lugar “que identifican” y en segundo término “que se aplican”, del primer elemento destaca

como muy relevante el indicador “programas sectoriales”, y después como relevantes “SIGOB” y “evaluación del desempeño”. En el segundo elemento sobresalen como relevantes los indicadores “indicadores de desempeño” y “no sabe o no lo conoce”.

Continuando en esta dimensión, en orden de relevancia observamos que el siguiente factor en importancia es “normatividad estatal que se observa en la implementación”, destaca como muy relevante, en él dos elementos sobresalen, uno de ellos como muy relevante “hace referencia al marco legal y normativo” y el otro como poco relevante “cree limitado e insuficiente el marco normativo”, en el primer elemento destaca como un indicador muy relevante “la ley de planeación”. **Referencia de acuerdo a la tabla 2.**

Continuando con la lógica del orden de relevancia en esta dimensión, observamos que el siguiente factor “cambios y avances que observa entre su puesto actual y el anterior”, como relevante, en él se perciben dos elementos que son muy relevantes, en primer lugar “identifican cambios” y en segundo “no identifican cambios”, en el primer elemento destaca como relevante “análisis y construcción de indicadores”, en el segundo elemento se destaca como muy relevante el indicador “lo desconocen”.

En esta misma dimensión es relevante el factor que sigue, “¿qué tipo de modelo de evaluación prevalece?”, sobresaliendo en esta posición como muy relevante el elemento “varios”, observando como muy relevante su indicador “evaluación por monitoreo, indicadores de seguimiento del SIGOB”.

Para continuar en esta lógica de orden, observamos el siguiente factor denominado “armonización del sistema de contabilidad gubernamental”, en el sobresalen como dos elementos muy relevantes “enterados del programa” y “no enterados del programa”, observamos que en el primer elemento es muy relevante el indicador “enterados y dan fecha”, en el caso del segundo elemento, destaca como relevante el indicador “no saben”.

Finalmente en esta dimensión y de acuerdo al orden de relevancia, se ubica el factor “modelo de presupuesto basado en resultados”, observando en este factor dos elementos muy relevantes: “saben” y “no saben”, éste último como primordial. En el primer elemento el indicador que se percibe como relevante es “enterados. No dan fecha”, del segundo elemento “no saben”, el indicador que es muy relevante es “no saben”.

**Tercera Dimensión:** *¿Qué tipos de prácticas institucionalizadas de forma sistemática de evaluación existen actualmente en la administración pública del Estado de Nuevo León?*

En esta dimensión, **tabla 3**, se proyecta en primer lugar como muy relevante el factor “evaluación del desempeño institucional”, en esta delimitación se destaca el siguiente elemento, como muy relevante, “características de la información cuando tenga una práctica generalizada y sistematizada”, desagregándose en este caso especial, al subelemento muy relevante como lo es “objetiva, clara y transparente”, en éste sobresale como muy relevante el indicador “objetiva, clara y transparente”. Cabe hacer mención que en esta dimensión se tuvo que desagregar una columna más, dada las características de la construcción de las categorías, estableciéndose como subelementos.

El siguiente lugar en importancia de acuerdo al orden de relevancia, en este factor, ubicamos al elemento que se destaca como muy relevante “ventajas y bondades que debería tener la práctica sistemática de la evaluación”, en él se observan los siguientes subelementos derivados, como muy relevantes en primer término “rendición de cuentas”, le sigue “mejora continua” y “otras”, en otro orden de importancia el subelemento “percibir con base en la evaluación los logros sociales y económicos, y generar mayor confianza en el gobierno”. Los tres primeros subelementos mencionados se destacan discretamente, los siguientes indicadores en el mismo orden: “rendición de cuentas”, “mejora continua” y “percibir con base en la evaluación los logros sociales y económicos, y generar mayor confianza en el gobierno”, es decir como poco relevantes.

El orden siguiente de relevancia nos ubica al elemento, “sabe si hay algún informe de resultados de indicadores estratégicos y de gestión al SISED, para su reporte el H. Congreso de la Unión”, destacando como muy relevante el subelemento “no sabe si se realizan”, el indicador que sobresale en esta conformación como muy relevante es “no lo conocen”.

El siguiente elemento de acuerdo al orden establecido que sobresale como relevante en este factor, es “evaluaciones especiales”, observándose como muy relevante dos subelementos: en primer lugar “lo desconocen o lo confunden”, y en segundo lugar “auditorías o evaluaciones externas”. Se percibe con discreción “sistemas de información interno”. Siguiendo el mismo orden de los subelementos mencionados, se destacan como relevante en el primer subelemento el indicador “lo desconocen o lo confunden”, en el segundo lugar y de acuerdo

con el subelemento referido se percibe como poco relevante al indicador “auditan o evalúan a programas con presupuesto especial y con reglas de operación (Recursos Federales), la ASF, consultores externos y la ASE”, y finalmente se distingue en el subelemento siguiente de manera discreta el indicador “tableros de control administrador ejecutivo de proyectos estratégicos”.

Continuando en esta dimensión, en segundo lugar se aprecia como muy relevante el siguiente factor en orden de relevancia “auditoría del desempeño”, sobresaliendo como relevantes en una misma escala los siguientes elementos: “se realizan”, “las ha practicado”, “frecuencia” y “publicación de auditorías”. Los subelementos que se observan en sintonía con el orden en que emerge cada elemento es el siguiente: subelemento “se realizan”, el subelemento destacable como muy relevante es “no” y el subelemento siguiente es “sí”, observando al indicador “no”, como relevante.

En el elemento “las ha practicado” el subelemento destacable como muy relevante es “No”, y el indicador muy relevante es “no”. El elemento “frecuencia” denota el subelemento muy relevante “no sabe”, y el indicador que sobresale como muy relevante es “no sabe”.

El elemento “publicaciones de auditorías” se compone con el subelemento relevante de “no sabe si se publican”, destacándose el indicador como muy relevante “no sabe”. A juicio nuestro logramos percibir muy discretamente un subelemento que ponemos en consideración: el subelemento “se publican una o dos veces al año” con un indicador contrastante que analizaremos en el segundo nivel de abstracción (análisis componencial), “no se publican los resultados de las evaluaciones y revisiones a organismos y dependencias, es información confidencial, reservada, de acuerdo a la Ley de Administración Financiera”.

Finalmente, el factor que emerge siguiendo la lógica del orden de relevancia, en la posición terminal de esta dimensión se denomina “frecuencia establecida oficialmente, instancia y tipo de reporte”, como muy relevante por cierto, pero en tercer lugar. En esta agrupación destacan dos elementos, uno de ellos como muy relevante “estatal” y el otro en un lugar muy marginal “federal”. En el primer elemento relevante, se observan los siguientes subelementos como muy relevantes en primer lugar “trimestral” y “anual”, en un segundo plano “semestral”. Además se perciben como relevantes en una misma escala “mensual” y el “calendario/programa”. Es importante destacar lo siguiente, en la relación lineal que se desprende del elemento muy relevante “estatal”, es su derivación posterior en el muy

relevante subelemento “trimestral”, esta agrupación a su vez se desagrega discretamente en su siguiente nivel, el indicador “cuenta pública”. Es importante señalar el grado de dispersión en los criterios y percepciones de la generación de informes, asimismo la duplicación en los periodos y calendarios de un mismo tipo de reporte o informe. No obstante este tema se abordará en el análisis temático. Sin embargo consideramos pertinente señalarlo, sin perjuicio de influenciar la objetividad del estudio.

En este mismo factor, el elemento “federal”, que lo complementa discretamente, se compone por los subelementos muy relevantes denominados por orden de importancia “trimestral” y en segundo lugar “mensual”. Es importante observar que no se aprecia de manera destacable ningún indicador, percibiendo una ponderación irrelevante en todos los indicadores de esta delimitación.

**Cuarta Dimensión:** *¿Cuál es la cultura y la percepción de evaluación que prevalece actualmente en los servidores públicos de la administración pública del Estado de Nuevo León?*

Esta cuarta dimensión, consideramos a este nivel, para fines prácticos y de abreviación, como la dimensión de percepciones, valores y cultura. De acuerdo a las circunstancias y necesidades de elaboración del análisis taxonómico, se incluyen en esta dimensión, una columna de subelementos. **Tabla 4.**

En la estructura interna de esta dimensión, se destaca en primer lugar como muy relevante, el factor denominado “evaluación institucional”, donde se observan los siguientes elementos como muy relevantes: en primer lugar “percepción de la evolución”, en un segundo plano de importancia observamos los elementos “incentivos para aplicarla”, y “para desarrollar metodología de la evaluación institucional, estaría de acuerdo que participará un organismo externo”, en un tercer plano observamos “contribuyen los sistemas actuales”, en un cuarto plano: “la importancia que le da el servidor público”, “cuál administración le dio más énfasis, en la pasada o en la actual”, “calificación que le otorgan los servidores públicos”, y “lo menos que aprecian de ella los servidores Públicos”.

En un quinto plano los elementos “si hay voluntad política de los directivos en el tema”, “no hay voluntad política de los directivos en el tema”, y “disposición de los directivos a capacitarse”.

Como relevantes en un sexto plano, en primer lugar “si hay voluntad política del ejecutivo estatal para fortalecer a la evaluación”, en segundo lugar “no hay voluntad política del poder legislativo para promover la práctica de la evaluación”. En un séptimo plano de percibe discretamente, “si hay voluntad política del poder legislativo para promover”.

En relación al elemento “percepción de la evolución”, destacan los siguientes subelementos como muy relevantes en primer lugar “no existe un modelo de evaluación”, y “menciona carencias”, en un segundo lugar “observa mejoras”, no destacando ningún indicador sobresaliente, la interpretación determina una gran dispersión en la percepción de este elemento.

En caso del elemento “incentivos para aplicarla”, se destaca como muy relevante el subelemento “la evaluación contra beneficios personales”, resaltando como relevante la derivación en el indicador “ser evaluado en un estándar de desempeño con escala de remuneraciones y con base en ello recibir remuneraciones”. En este mismo elemento destaca como muy relevante el subelemento “profesionalización”, percibiendo discretamente el indicador “la profesionalización para mejorarla gestión de la administración pública”.

Sobresale en este elemento, el subelemento como muy relevante “beneficios a la población”, considerando la misma denominación para el indicador, pero discretamente percibido el mismo “beneficios a la población”.

En este agrupamiento destaca el subelemento como muy relevante “mejoras en los programas”, subrayando como poco relevante el indicador derivado “obtener mejores parámetros para mejorar los resultados de los programas”. En este mismo elemento “incentivos para aplicarla”, destaca el subelemento como muy relevante “evaluación externa”, observando la desagregación a través del indicador que comienza discretamente a ser relevante “avanzar hacia la evaluación por organismos externos”.

En esta misma dimensión y siguiendo el orden establecido, destaca como muy relevante el elemento “para desarrollar la metodología de la evaluación institucional estaría de acuerdo que participara un organismo externo”, en este elemento sobresalen los siguientes subelementos: en primer lugar como muy relevante “la acepta si es ético, reconocido y con metodología comprobada”, en otro orden de importancia como relevante “ventajas que traería” y de forma discreta, como poco relevante percibimos “lo aceptaría si fuera un instituto

de evaluación para la APE". No percibimos indicadores sobresalientes, todos se mantienen en una misma escala, la unidad, pero con amplia dispersión.

El siguiente elemento sobresale como muy relevante "contribuyen los sistemas actuales", en él destaca como muy relevantes en primer lugar el subelemento "sí", además en segundo lugar observamos el subelemento "no tiene opinión, no está seguro o tiene desacuerdo". Observamos en el subelemento "sí", el indicador como muy relevante "sí contribuye, se tiene como referencia un sistema de monitoreo de metas e indicadores para apoyar el análisis de los diferentes programas".

Continuando con el elemento muy importante "la importancia que le da el servidor público", destacan los subelementos muy importantes: en primer lugar "calidad en los servicios públicos", después "valuación del servidor público", en seguida "transparencia y rendición de cuentas" y "varias". En el caso del primer subelemento, "calidad en los servicios públicos", destaca como relevante el indicador de "orden en la administración pública, calidad y mejora de los servicios públicos", en el caso del siguiente subelemento, "valuación del servicio público", destaca discretamente, poco relevante, el indicador "permite que los ciudadanos evalúen al servidor público y en su caso reciban beneficios", para el subelemento siguiente se destaca discretamente el indicador "Sí, por la transparencia y rendición de cuentas y tener la información del ejercicio del presupuesto público". Es muy relevante el subelemento "varias" no percibiendo indicadores sobresalientes.

En esta misma dimensión, ubicándonos por la lógica de la relevancia nos posicionamos en el elemento siguiente, como muy relevante "cuál administración le dio más énfasis a la evaluación, en la pasada o en la actual", destacándose como muy relevante "la administración pasada" como relevante: "igual, continuidad", y "no sabe", igualmente como poco relevante "la administración actual". Sin percibir indicadores sobresalientes, salvo en un nivel discreto "no sabe".

El elemento, muy relevante, llamado "lo menos que aprecian de la evaluación los servidores públicos", destacan dos subelementos: como muy relevante "le molesta", los otros como relevante "no le gusta o no contestó" y "lo aprecian". Para el primer subelemento sobresale discretamente el indicador como "replantear y revisar el plan original" y en segundo lugar "no te permite verificar la información que pasan los titulares pues se autoevalúan".

El siguiente elemento en orden de relevancia en este factor, se denomina como “calificación que le otorgan los servidores públicos”, se observa como muy relevante, destacando el subelemento “calificación igual a seis o mayor”, el indicador que sobresale en primer lugar es el de “tres participantes contestaron con siete”, en seguida “dos participantes contestaron con nueve”, “dos con seis” y “uno con ocho”. El subelemento “calificación igual a cuatro o menor”, destaca “dos participantes no saben” y “uno contesto con cuatro.

En el elemento muy relevante denominado “si hay voluntad política de los directivos en el tema”, destaca el subelemento como muy relevante “sí”, en su derivación es muy relevante el indicador, “si hay voluntad de parte de los directores faltan recursos, incentivos y capacitación”. El elemento muy relevante “no hay voluntad política de los directivos”, se percibe discretamente como “no”, el indicador que se observa como poco relevante es “hay una resistencia al cambio”.

En el elemento muy relevante “disposición de los directivos a capacitarse”, se destacan dos subelementos en primer lugar como muy relevante “carencias” y en segundo lugar “no ó no sabe”, en tercer lugar “mencionan mejoras”. Es muy relevante el indicador para el primer subelemento “apoyo a todo tipo de capacitación, pero hay falta de recursos”. Para el segundo subelemento se percibe el indicador “no hay apoyo ni actitud”, como poco relevante.

El elemento relevante “si hay voluntad política del ejecutivo estatal para fortalecer a la evaluación”, destaca en primer lugar el subelemento como muy relevante “limitaciones”, no percibiendo indicadores sobresalientes. En segundo lugar como muy relevante aparece el subelemento “mencionan mejoras”, el indicador que resalta en este elemento como relevante “se están implementando sistemas de información”. En el caso del elemento “no hay voluntad política del poder ejecutivo para fortalecer a la evaluación”, destaca como subelemento “razones”, en los indicadores a pesar de que no percibimos aspectos sobresalientes, consideramos importantes subrayar al indicador “débil, sugiere que trabaje más planeación”.

Considerando el orden establecido, destacamos los siguientes dos elementos, como relevante “no hay voluntad política del poder legislativo para promover a la evaluación”, destacan dos subelementos en orden de muy relevante “no ó no sabe”, apreciándose dos indicadores como poco relevante “no creen que tengan voluntad” y “no sabe”. El siguiente subelemento en orden de importancia es “ambigüedades” como muy relevante, en función de las múltiples apreciaciones al tema, se analizará este componente en el siguiente nivel de análisis.

Siguiendo en el orden establecido se destaca discretamente el elemento “si hay voluntad política del poder legislativo para promover a la evaluación”, en el caso del subelemento “sí”, sobresale como muy relevante, observando el indicador como poco relevante “creen que si hay voluntad política de los legisladores para promover las evaluaciones institucionales”.

Finalmente en la lógica establecido, ubicamos al último factor en orden de importancia en esta dimensión, denominada como “evaluación por seguimiento o monitoreo”, donde sobresale el elemento como muy relevante “calificación que otorgan los servidores públicos”, el subelemento que se percibe como muy relevante es “calificación igual a seis o mayor”, destacan los indicadores “cuatro participantes otorgan un ocho”, “tres otorgan un seis”, “uno un nueve”. En el caso de subelemento relevante “calificación igual a cinco o no sabe”, se observa en primer lugar el indicador “dos participantes no saben” y “un participante otorga un cuatro”.

A continuación en las **Tablas 1, 2, 3, y 4**, derivadas de las dimensiones objeto del análisis, se establece gráficamente el análisis de dominio, el taxonómico y componencial, observando la aplicación del “Principio del Esfuerzo Comunicacional”. Se observa la distribución de cada tabla, en varias hojas, permaneciendo los referentes en éstos cuatro números para fines prácticos.

Tabla 1. Dimensión 1

Dimensión	Factor	Elemento	Indicador	Profesión				Gestiones						
				E	C	IS	II	1	2	3	4	5		
Cuál es el conocimiento que se ha adquirido a nivel directivo local de los componentes, características y métodos relacionados con el SED de la Administración Pública Federal	Mejora Continua en Programas y Políticas Públicas	9	No sabe o solo define el concepto mejora continua	7	No sabe, no conoce o no aplica	6	3	1	1	1	1	1	3	1
			Define el concepto de Mejora Continua, no el programa	1	1						1			
		2	Saben del programa	2	Menciona marco normativo: del CONEVAL	2	2					1	1	
	Impacto Social y Económico del Gasto Público	9	No lo conocen	7	No lo conocen	7	5	1		1	2	1	4	
			2	Si lo conocen	2	Lo conocen	2	1	1				1	1
	Programa Presupuestal Nuevo	9	No conocen	9	No saben.	4	2	1	1			1	2	1
			9	Contestan con otra cosa	5	4			1	1		2	2	
	Metodología de Marco Lógico	22	Sin conocimiento en indicadores	11	No cursos no conoce	3	2			1	1		2	
			10	Cursos y conoce algo de indicadores	8	5	2	1		1	1	3	2	1
			1	Si cursos ILPES, CONEVAL, INDETEC. No han tenido práctica	10	6	2	1	1	2	1	4	2	1
	Conoce el SED de la APF	9	Lo conocen	5	Curso de indicadores para FAEB y si construyó una matriz de indicadores	1	1						1	
			4	En términos generales o por publicaciones como del CONEVAL	4	2	1	1				2	1	1
			4	Si lo conocen	1	1							1	
	Gasto Federalizado	9	Lo conocen	7	No lo conocen	4	3			1	1	1	2	
			7	Trabajan con programas federales (Ramo 33,20 y Ramo 12)	6	5		1				3	2	1
			2	Conocen Convenio y Ramo 33	1		1					1		
			2	No sabe o no lo conoce	2	1			1	1	1			

Tabla 1. 1 de 2.

Dimensión	Factor	Elemento	Indicador	Profesión				Gestiones							
				E	C	IS	II	1	2	3	4	5			
Cuál es el conocimiento que se ha adquirido a nivel directivo local de los componentes, características y métodos relacionados con el SED de la Administración Pública Federal	Cursos Académicos	Solo académico de evaluación	3	Materia de Evaluación de Proyectos	3	2	1				1	2			
		No cursos s/evaluación	2	No ha tomado cursos o los tomo hace años	2	1			1	1		1			
	Cursos y Capacitaciones Oficiales	Sobre evaluación	6	Evaluación del Desempeño, Marco Lógico: ASF, SFP, CONEVAL, Consultores.	6	4	1	1		1		2	2	1	
		Sobre reglas de operación de programas y presupuestos con recursos fiscales federales	No han recibido cursos	8	No han recibido cursos	8	5	1	1	1	1		4	2	1
			Recibieron capacitación por parte de la SFP Y SHCP	2	Recibieron capacitación por parte de la SFP Y SHCP	2	1	1			1		1		
			La Administración Pública Federal ha sido muy criticada por parte de las Entidades, porque las reglas de operación salen publicadas allá por el mes de agosto y tienes que aplicar el ejercicio fiscal. No, no hay capacitación simplemente nos guiamos por el Diario Oficial.	11	La Administración Pública Federal ha sido muy criticada por parte de las Entidades, porque las reglas de operación salen publicadas allá por el mes de agosto y tienes que aplicar el ejercicio fiscal. No, no hay capacitación simplemente nos guiamos por el Diario Oficial.	1	1					1			
		89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	89	

Tabla 1. 2 de 2.

Tabla 2. Dimensión 2

Dimensión	Factor	Elemento	Indicador	Profesión				Gestiones					
				E	C	IS	II	1	2	3	4	5	
Cuál es el conocimiento que tiene acerca de los métodos y sistemas de evaluación institucional que operan en la Administración Pública del Estado de Nuevo León ?	Tipos de Evaluaciones	31	Que identifican 16	Evaluación del Desempeño	3	2	1				1	1	1
				Auditoría del Desempeño	1		1				1		
				SIGOB	3	2	1				1	1	1
				Programas Sectoriales	4	3	1				2	1	1
				Evaluación de Programas y Proyectos	1	1						1	
				Evaluación Internas y Externas	1	1						1	
				OPINARED	1			1	1				
				Costo - Beneficio	1	1						1	
				Evaluación de Impacto	1	1							1
			Que se aplican 15	Indicadores del desempeño	3	2	1		1	1	1	1	
				Evaluación del desempeño	1		1					1	
				Auditoría del Desempeño	1		1					1	
				Evaluación de Proyectos	1	1					1		
				No sabe o no lo conoce	3	2	1			1	2		
				SIGOB.	2	1	1				1	1	
				Programa Operativo Anual	2	2			1	1			
	CONAVE	1		1						1			
	Sistema de Monitoreo	1		1						1			
	Cambios y Avances que Observa entre su Puesto Actual y el Pasado	11	Identifican cambios 6	Análisis y construcción de Indicadores	3	2	1		1	2			
				Mayor Precisión en los Sistemas de información	2	2				1	1		
				Técnicas más reales y actuales	1		1				1		
		No identifican cambios 5	Lo desconocen	5	3	1	1	1	1	1	1		

Tabla 2. 1 de 3.

Dimensión	Factor	Elemento	Indicador	Profesión				Gestiones							
				E	C	IS	II	1	2	3	4	5			
Cuál es el conocimiento que tiene acerca de los métodos y sistemas de evaluación institucional que operan en la Administración Pública del Estado de Nuevo León ?	89	Normatividad Estatal que se observa en la Implementación	15	Hace referencia al marco legal y normativo	7	5	1	1	1	4	1	1			
				Ley de Planeación Estatal	2	2					1	1			
				Ley de Desarrollo Social Estatal	2	2									
				Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos	2	2				1	1				
				Reglas de Operación de los Programas	1	1					1				
				No conoce el marco normativo	1	1					1				
				Ley de Adquisiciones	1	1		1							1
				Ley de Transparencia	1	1				1					
				No hay mucha normatividad hay que trabajar en eso	1	1						1			
				Modificar la normatividad actual para asignar responsabilidad directa a los ejecutores del gasto. Modificar la Constitución Política del Estado, desagregar la Ley de Administración Financiera del Estado en tres grandes apartados: una Ley de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria y Ley de Deuda Pública, revisar el marco jurídico actual de las asociaciones público privadas.	1	1								1	
	No existe una Ley de Coordinación Fiscal Estatal	1	1					1							
	9	Armonización del Sistema de Contabilidad Gubernamental	6	Hablan de Armonización Contable, Ley Federal de Contabilidad Gubernamental, POA'S, sin fechas.	2	2					2				
				Enterados del programa	2	2									
				Enterados y dan fechas	4	2	1	1		1	1	1	1		
	3	No enterados del programa	3	No saben	3	2			1	1	1	1			

Tabla 2. 2 de 3.

Dimensión	Factor	Elemento	Indicador	Profesión				Gestiones							
				E	C	IS	II	1	2	3	4	5			
Cuál es el conocimiento que tiene acerca de los métodos y sistemas de evaluación institucional que operan en la Administración Pública del Estado de Nuevo León ?	Modelo de Presupuesto Basado en Resultados	9	Saben	4	Enterados. No dan fechas	3	1	1	1			1	1		1
					Enterados. Dan fechas	1	1						1		
		No saben	5	No saben	5	4		1	1		3	1			
	Qué Tipo de Modelo de Evaluación Prevalece?	11	Varios	8	Evaluación por Monitoreo, Indicadores de Seguimiento (SIGOB)	6	4	1	1	1		3		2	
					Auditoría.	1	1				1				
					Evaluación de Resultados y Desempeño	1	1				1				
			No saben	2	No sabe o no lo conoce	2	1		1	1		1			
	Proponen	1	Evaluación de los programas, para que sea más eficiente ese proceso y sus funciones y si existe un sobrante asignarlo a donde produzca un mayor beneficio social.	1	1							1			
		89		89		89									

Tabla 2. 3 de 3.

Tabla 3. Dimensión 3

Dimensión	Factor	Elemento	Sub-elemento	Indicador	Profesión				Gestiones										
					E	C	IS	II	1	2	3	4	5						
Sistematización de la información	101	Frecuencia Establecida Oficialmente, Instancia y Tipo de Reporte	21	Estatal	18	Mensual	2	Seguimiento de Indicadores	1	1						1			
								Contraloría Ciudadana	1			1	1						
						Bimestral	1	POA	1	1							1		
								Trimestral	5	Informe a Secretaría de Finanzas	1	1				1			
						Programa Sectorial	1			1							1		
						POA	1					1						1	
						Semestral	3	Cuenta Pública	2	1	1			1		1			
								Indicadores del Plan Estatal de Desarrollo	1	1						1			
								Indicadores de Estrategia	1			1						1	
						Anual	5	Programa Sectorial	1	1				1					
								Plan Estatal de Desarrollo	1	1				1					
								POA	1	1						1			
								Informe de Gobierno	1	1						1			
								Cuenta Pública	1	1				1					
						Calendario/Programa	2	Calendario Escolar	1	1						1			
								Seguimiento de Indicadores de obra de acuerdo al calendario	1		1						1		
								Auditorías de acuerdo a programas	1		1						1		
						Federal	3	Mensual	1	SHCP	1	1					1		
				Trimestral	2			Congreso de la Unión y Bolsa de Valores	1	1							1		
								Indicadores del Ramo 33 a la SHCP	1	1						1			

Tabla 3. 1 de 3.

Dimensión	Factor	Elemento	Sub-elemento	Indicador	Profesión				Gestiones									
					E	C	IS	II	1	2	3	4	5					
Sistematización de la información	101	Evaluación del Desempeño Institucional	44	Sabe si hay algún informe de resultados de indicadores estratégicos y de gestión al (SISED), para su reporte al H. Congreso de la Unión	10	Las dependencias que manejan recursos federales	2	Afirma que todas las dependencias que manejan recursos federales etiquetados, en las reglas de operación se establece la frecuencia e instancias correspondientes.	1	1			1					
						Menciona que los indicadores de recursos federales se reportan a través de SHCP al Congreso de la Unión	1	1							1			
					8	No saben si se realizan	No lo conocen	7	5	1		1	1	1	4	1		
							Sostiene que el el SISED es rendición de cuantas de su secretaria ( Salud)	1			1						1	
					14	Características de la información cuando tenga una práctica generalizada y sistematizada	11	Objetiva, clara y transparente	11	7	2	1	1	2	1	5	2	1
							1	Confiable y oportuna	1	1							1	
							2	Otras	Que realmente se utilicen los resultados en mejora continua	1		1					1	
									Realizadas por un tercero	1	1							1
					11	Ventajas y bondades que debería tener la práctica sistemática de la evaluación	3	Rendición de cuentas	3	2	1					2	1	
							3	Mejora continua	3	2			1	1		1	1	
				2			Percibir con base en la evaluación los logros sociales y económicos y generar mayor confianza en el gobierno	2	2							1	1	
				3			Otras	La evaluación del desempeño de los servidores públicos dependerá de indicadores reales y claros	1		1						1	
								Para que la sociedad tome decisiones de carácter electoral, con base en la información que recibe.	1	1						1		
								Uso eficiente de los recursos	1	1							1	

Tabla 3. 2 de 3.

Dimensión	Factor	Elemento	Sub-elemento	Indicador	Profesión				Gestiones								
					E	C	IS	II	1	2	3	4	5				
Sistematización de la información	Evaluación del Desempeño Institucional	44	Evaluaciones Especiales	9	lo desconocen, o lo confunden	5	Lo desconocen, o lo confunden.	5	4		1	1	1	2	1		
				3	Auditorías o Evaluaciones Externas	3	Auditan y evalúan a programas con presupuesto especial y con reglas de operación (Federales) la ASF, consultores externos, y la ASE.	3	2		1			1	1	1	
				1	Sistema de Información Interno	1	Tablero de control llamado administrador ejecutivo de proyectos estratégicos para el c. ejecutivo estatal, con el fin de que el pueda evaluar directamente los indicadores estratégicos	1	1					1			
	Auditoría del Desempeño	36	Se realizan	9	Si	3	Si	3	2		1				2	1	
				5	No.	5	No	5	4	1			1	4			
				1	silencio	1	silencio	1	1						1		
			Las ha practicado	9	No	7	No.	7	5	1	1			1	4	1	1
				1	Si	1	Se realizan auditorias financieras	1	1						1		
				1	En proceso	1	Están en proceso	1		1					1		
			Frecuencia	9	No saben	8	No saben	7	6			1	1	1	4	1	1
				1	Semestral o anual	1	Por lo regular ASF, ASE, una o dos veces al año, le dan seguimiento a los indicadores y con base en los resultados se practica la auditoria	1				1					1
				8	No saben si se publican	8	No saben	8	6		1	1	1	1	3	2	1
			Publicaciones de Auditorías	9	Se publican una o dos veces al año	1	No se publican los resultados de las evaluaciones/revisiones a organismos y dependencias, es información confidencial, reservada, de acuerdo a la ley de administración financiera.	1		1						1	
				101	101	101	101	101	101	101	101	101	101	101	101	101	101

Tabla 3. 3 de 3.

Tabla 4. Dimensión 4

Dimensión	Factor	Elemento	Sub-elemento	Indicador	Profesión				Gestiones						
					E	C	IS	II	1	2	3	4	5		
Percepción y Valores	153	Evaluación Institucional	11	La importancia que le da el Servidor Público	Calidad en los servicios Públicos	4	1	1	1	1	1	2	1		
					Valuación del Servidor Público	3	2	1			1	2			
					Transparencia y Rendición de Cuentas	2	2			1		1			
					Varias	El sistema tiene que ser simplificado y poco burocrático para que tenga un valor interno	1	1				1			
						Si contribuye, a quitar los vicios del pasado e implementar un modelo que nos obligue a hacer mejor las cosas, con menos recursos	1	1				1			
					Incentivos para aplicarla	14	Evaluación contra beneficios personales	4	3		1	1	1	2	
							Profesionalización	3	2	1			2	1	
		Beneficios a la Población	3	2			1			2	1				
		Mejoras en los programas	2	2					1		1				
		Evaluación externa	2	1			1		1		1				

Tabla 4. 1 de 8.

Dimensión	Factor	Elemento	Sub-elemento	Indicador	Profesión				Gestiones									
					E	C	IS	II	1	2	3	4	5					
Percepción y Valores	153	Evaluación Institucional	142	Si hay Voluntad Política del Ejecutivo Estatal para fortalecerla	9	Mencionan mejoras	4	4	3	1			1	1	1	1		
					Limitaciones	5	Faltan recursos, aunque se están reservando del presupuesto del programa, para evaluaciones de impacto.	1	1					1				
						Falta capacitación en la construcción de indicadores y en el presupuesto basado en resultados.	1	1				1						
						Falta impulsar la profesionalización	1	1				1						
						Falta traducir la modernización hacia el ciudadano	1			1	1							
						Falta personal y los sistemas son inoperantes	1	1				1						
				No hay Voluntad Política del Ejecutivo Estatal para fortalecerla	2	Razones	2	Débil, sugiere que trabaje mas Planeación	1	1						1		
								Le preocupa mas su imagen que encontrar soluciones derivadas de una medición real y objetiva.	1	1			1					
				Si hay Voluntad Política del Poder Legislativo para promoverla	3	Sí	3	Creen que si hay voluntad política de los legisladores para promover las evaluaciones institucionales	3	2	1				1	1	1	

Tabla 4. 2 de 8.

Dimensión	Factor	Elemento	Sub-elemento	Indicador	Profesión				Gestiones											
					E	C	IS	II	1	2	3	4	5							
Percepción y Valores	153	Evaluación Institucional	142	No hay Voluntad Política del Poder Legislativo para promoverla	No ó no sabe	5	No creen que tengan voluntad	3	1	1		1	1		2					
							No sabe.	2	2						1	1				
					7	Ambigüedades	2	Yo creo que la cultura ha cambiado a una mayor profesionalización en la administración, los objetivos han cambiado, además escasea el dinero y hay que rendir cuentas, eso ha obligado a la optimización de los recursos	1		1						1			
							La evaluación tiene que ser una necesidad para los legisladores ya que exigen rendición de cuentas.	1		1			1							
				10	Si hay Voluntad Política de los Directivos en el tema	Si	8	Si hay voluntad de parte de directores, faltan los recursos, los incentivos y la capacitación	8	5	1	1	1	1		4	2	1		
				10	No hay Voluntad Política de los Directivos en el tema	No.	2	Hay una resistencia al cambio	2	2				1	1					
				10	Disposición de los Directivos para capacitarse	Mencionan mejoras	2	Si hay apoyo y se están capacitando	2	2									2	
						Carencias	5	Apoyo a todo tipo de capacitación, pero hay falta de recursos	4	3	1				1	3				
								Hay apoyo, pero depende mucho de la viabilidad y costo del sistema de evaluación	1	1							1			
				No ó no sabe	3	No hay apoyo ni actitud	2	1	1		1							1		
								No sabe.	1				1	1						

Tabla 4. 3 de 8.

Dimensión	Factor	Elemento	Sub-elemento	Indicador	Profesión				Gestiones							
					E	C	IS	II	1	2	3	4	5			
Percepción y Valores	153	142	11	Administración Pasada	6	Se enfatizó más en la evaluación de resultados	1	1			1					
					6	Se realizó la planeación de los programas más emblemáticos y se hizo la previsión de la evaluación de impacto	1	1					1			
					6	Se intentó un sistema de planeación y evaluación generalizado, único para todo el gobierno	1	1					1			
					6	Hubo un énfasis importante en la evaluación y también en la profesionalización	1	1					1			
					6	De la administración pasada, hubo un interés probado	1	1						1		
					6	Obligatoria la reforma de la gestión para resultados	1	1					1			
				1	Administración Actual	1	En esta administración	1	1				1			
				2	Igual, Continuidad	1	Creo que ha sido un énfasis creciente, yo no hablaría de quién tiene "más o quién tiene menos"	1	1						1	
				1		A nivel estatal las dos administraciones tenían herramientas de evaluación, las dos mostraron interés	1		1						1	
				2	No sabe	2	No sabe.	2	1		1	1	1			

Tabla 4. 4 de 8.

Dimensión	Factor	Elemento	Sub-elemento	Indicador	Profesión				Gestiones									
					E	C	IS	II	1	2	3	4	5					
Percepción y Valores	153	Evaluación Institucional	142	14	Para desarrollar la metodología de la evaluación institucional, estaría de acuerdo que participara un Organismo Externo.	Lo acepta si es ético, reconocido y con metodología comprobada	9	1	1				1					
								1	1					1				
								1		1					1			
								1	1							1		
								1	1								1	
								1	1									1
								1			1							1
								1	1									1
								1	1									1
						Ventajas que traería	3	1		1							1	
								1		1							1	
								1				1	1					
						Lo aceptaría si fuera un Instituto de Evaluación para el APE	2	1	1								1	
								1	1								1	

Tabla 4. 5 de 8.

Dimensión	Factor	Elemento	Sub-elemento	Indicador	Profesión				Gestiones										
					E	C	IS	II	1	2	3	4	5						
Percepción y Valores	153	Evaluación Institucional	142	Percepción de la Evolución	16	Observa Mejoras	4	El proceso es más integral más completo, abarca presupuestos y contabilidad	1	1					1				
								Existe una obligatoriedad para avanzar	1	1					1				
								Por lo menos ya existe como mandato legal	1	1					1				
								Nueva actitud en los servidores públicos, ellos empiezan a diseñar sus propias herramientas de evaluación	1		1							1	
						No existe Modelo de Evaluación	6	No tenemos un modelo de evaluación que sea referente a todas las instancias o dependencias	1	1							1		
								Pensar si existe un modelo de evaluación en la APE, no	1	1							1		
								No hemos avanzado lo que deberíamos de haber avanzado.	1	1							1		
								Etapa incipiente, pensar en un modelo es muy prematuro, menos a nivel local.	1	1								1	
								No existe un sistema generalizado de evaluación, ni sistematizado.	1		1								1
								Nosotros como institución hemos avanzado, pero a nivel estatal no.	1	1									1

Tabla 4. 6 de 8.

Dimensión	Factor	Elemento	Sub-elemento	Indicador	Profesión				Gestiones									
					E	C	IS	II	1	2	3	4	5					
Percepción y Valores	153	Evaluación Institucional	142	Percepción de la Evolución	16	Menciona Carencias	6	Falta un eje rector no lo hay, porque la coordinación de planeación no ha hecho suficiente	1	1							1	
								Faltan nuevas reglas de carácter legal en la APE	1	1					1			
								No es un instrumento cualitativo y ni cuantitativo de la gestión	1	1					1			
								La federación lleva tiempo trabajando en la reforma, falta permear a las entidades federativas y establecerse en el ámbito local	1	1					1			
								El modelo es de la APF y esta permeando hacia los estados	1		1							1
								En la medida en que sea más periódica, la evaluación será una cultura normal	1	1					1			
				Contribuyen los sistemas actuales	13	No tiene opinión, no esta seguro o tiene desacuerdo	4	Si contribuye, se tiene como referencia un sistema de monitoreo de metas e indicadores, para apoyar el análisis de los diferentes programas	9	6	2	1		1	1	4	2	1
								No tiene opinión	1				1	1				
								No existe una metodología para la evaluación, por consecuencia la inexistencia de un sistema de medición, por lo tanto, los indicadores son escasos y ambiguos	1	1					1			
								No esta seguro, lo que está establecido es un sistema de seguimiento y monitoreo al PED, su secretaría esta desvinculada con la parte más genérica del PED	1	1					1			
								No esta de acuerdo en medir lo que ellos mismos definieron como metas o sea auto-evaluación y falta ser auto-críticos.	1	1			1					

Tabla 4. 7 de 8.

Dimensión	Factor	Elemento	Sub-elemento	Indicador	Profesión				Gestiones						
					E	C	IS	II	1	2	3	4	5		
Percepción y Valores	153	Evaluación Institucional	142	Calificación que le otorgan los servidores públicos	11	8	Nueve	2	1	1				1	1
							Ocho	1	1					1	
							Siete	3	3				2	1	
							Seis	2	1	1		1	1		
					3	Cuatro	1	1				1			
						No sabe.	2	1		1	1	1			
						2	Lo aprecian	2	1	1			1	1	
							Le molesta	7	Replantear y revisar el plan original	3	3			1	1
				No te permiten verificar la información que pasan los titulares, pues se auto-evalúan	2	1			1		1	1			
				Que la evaluación no se convierta solo en información, sino en mejorar los servicios gubernamentales	1	1					1				
				Ser evaluado por gente incompetente	1	1					1				
				2	No le gusta o no contestó	1				1	1				
					No contesto	1			1				1		
				11	Evaluación por Seguimiento o Monitoreo	11	Calificación que le otorgan los servidores públicos	8	Nueve	1	1				
	Ocho	4	3						1			3	1		
	Seis	3	2						1		1	1	1		
	3	Cuatro	1						1				1		
		No sabe.	2						1		1	1	1		
	153		153							153		153			

Tabla 4. 8 de 8.

Total de Bites 432.

Fuente: elaboración propia, producto del ejercicio de abstracción inductiva, incluye análisis gráfico de dominio, taxonómico, componencial y contraste con variables (formación profesional y periodos de gobierno). Se observa en el contraste de colores, el principio del esfuerzo comunicacional. Asimismo, establece las bases para el análisis temático.

## Análisis Componencial

La finalidad en este análisis es efectuar una contrastación de la información que se generó de los análisis abstractos llevados a cabo en las etapas previas (Dominio y Taxonómico). Asimismo, se pretende considerar en este análisis componencial, la información derivada de la

caracterización de la muestra de los participantes, con el propósito de ampliar mediante un proceso de razonamiento, la contrastación que incorpore dos criterios destacados: la formación académica y los periodos de Gobierno Estatal en donde se participó.

A continuación se observa en el cuadro 50, el resumen de los indicadores que fueron sujetos a contrastación, como la formación académica y los períodos de gobierno en donde han participado los entrevistados, contrastando con los componentes de las **tablas No. 1, 2, 3 y 4**, que incluyen cada una el análisis de dominio y el taxonómico.

**Cuadro 50. Resumen de los Indicadores Sujetos a Contrastación en el Análisis Componencial**

Participante	Formación Académica	Periodos de Gobierno Estatal en donde ha participado
Sujeto 1	Contador	3 P
Sujeto 2	Economista	1 P
Sujeto 3	Economista	3 P
Sujeto 4	Ingeniero Industrial	1 P
Sujeto 5	Contador	3 P
Sujeto 6	Economista	3 P
Sujeto 7	Economista	3 P
Sujeto 8	Economista	2 P
Sujeto 9	Economista	4 P
Sujeto 10	Ingeniero en Sistemas	5 P
Sujeto 11	Economista	4 P

Elaboración propia.

Con la exploración que llevaremos a cabo se pretende identificar **los consensos, paradojas, contradicciones, ambigüedades y silencios obtenidos en el discurso de los informantes**. El criterio para determinar un consenso en el análisis componencial en un indicador, será dado por cubrir tres de cuatro intervenciones de los profesionistas y tres de cinco intervenciones de los periodos de gobierno, es decir la mayoría de las ocurrencias en cada indicador, con una misma apreciación numérica o sin una misma apreciación: consenso parcial.

En relación a la diferencia entre grupos o participantes, utilizaremos el término grupo cuando se integre por tres o más profesionistas, por ejemplo cuando sean tres o más economistas en

ocasiones los llamaremos grupo, cuando no se presente este supuesto, precisamos si es uno ó dos profesionistas. Los términos participante e integrante los utilizaremos indistintamente para referirnos a un profesionista o sujeto informante.

Para determinar la ambigüedad, las contradicciones, las paradojas, los silencios y los consensos, proponemos las definiciones siguientes:

**Cuadro 51. Resumen de Conceptos**

Concepto	Definición
Ambigüedad	Surgen de la falta de claridad ó múltiples significados ó creencias y tienen sus raíces en los valores, esencias, intereses y estructuras de lo colectivo.
Paradojas	En las paradojas intervienen elementos que se excluyen entre sí y que se presentan al mismo tiempo. “La paradoja” es un concepto que presenta aspectos reales contrapuestos
Contradicción	La contradicción en cambio es impensable como realidad, es decir, son especies de incoherencias que en la realidad no pueden existir.
Silencios	Son temas preguntados ó presentes en el discurso del informante y que no se habló de ellos o fueron considerados como irrelevantes.
Consenso	Se definen consensos como indicadores de desempeño donde todos los informantes coinciden por su relevancia o irrelevancia.

Fuente: Gómez Romero, 2005.

En este proceso se consideraron los criterios de la caracterización efectuada de la muestra, que llamaremos indicadores: formación académica y periodos de gobierno estatal donde han participado los entrevistados, para contrastar con la información obtenida en las etapas de análisis anteriores. Cada una de las dimensiones se analizó de acuerdo al orden en que aparecen los factores, elementos, subelementos e indicadores en un sentido descendente en la tabla.

Es decir, el orden que establecimos para este nivel de análisis, será de acuerdo al orden de aparición, de las dimensiones, factores, elementos, subelementos e indicadores: contrastando con los indicadores: formación académica y periodos de gobierno en donde se tuvo experiencia, señalados en la **tabla 1**. Partiendo de la primera dimensión, damos inicio:

**Primera Dimensión:** *¿Cuál es el conocimiento que se ha adquirido a nivel directivo local de los componentes, características y métodos relacionados con el SED de la administración pública federal?*

Es fundamental para este ejercicio, como en los anteriores, ubicarnos a partir de la primera dimensión. Comenzando por orden de aparición descendente, se observa el factor “mejora continua en programas y políticas públicas”, en primer término se percibe al elemento “No sabe ó solo define el concepto de mejora continua”, del cual se revela en primer lugar el indicador “no sabe, no conoce o no aplica”, el cual fue relevante para un grupo de “economistas”, poco relevante para un “contador”, un “ingeniero en sistemas” y un “ingeniero industrial”. En lo concerniente a los periodos o gestiones de gobierno, se observa que fue relevante para “tres periodos de gobierno”, con tres participantes, fue poco relevante para “un periodo”, “dos periodos” y “cinco periodos”, con un participante en cada periodo, se percibe un aparente consenso, excepto para el grupo de “cuatro periodos”, el cual guardo silencio.

El siguiente indicador “define el concepto de mejora continua, no el programa”, fue muy relevante para un “economista”, mientras que los demás profesionistas guardaron silencio. En cuanto a los periodos o gestiones de gobierno, para el correspondiente a “cuatro periodos”, con un participante, fue muy relevante, los demás grupos de profesionistas que integran los otros periodos de gobierno, en lo relativo al tema, guardaron silencio.

Para el siguiente elemento, “saben del programa”, tenemos el indicador “mencionan el marco normativo del Coneval”, que fue muy relevante para dos “economistas”, los demás profesionistas guardaron silencio. Mientras que en los periodos o gestiones de gobierno, fue relevante para “tres periodos” y “cuatro periodos” con un participante en cada uno de los periodos, los demás participantes agrupados en periodos, guardaron silencio.

Considerando el orden establecido, en seguida tenemos el factor “impacto social y económico del gasto público”, de él se derivan los siguientes elementos, en primer término, destaca “no lo conocen”, para este elemento tenemos el indicador “no lo conocen”, que fue muy relevante para el grupo de “economistas”, para un “contador” y un “ingeniero industrial”, fue irrelevante y los demás profesionistas guardaron silencio. En cuanto a los periodos cabe señalar que para “tres periodos”, con cuatro participantes, fue relevante. Para “dos periodos”, con un

participante, fue irrelevante y finalmente poco relevante para “un periodo”, con dos profesionistas, los demás periodos guardaron silencio.

Para el elemento “si lo conocen”, tenemos el indicador “lo conocen”, donde fue relevante para un “economista” y un “ingeniero en sistemas”. Un “ingeniero industrial” guardó silencio. Para los periodos de gobierno, fueron relevantes “cuatro periodos” y de “cinco periodos”, con un participante cada periodo, los demás grupos o participantes identificados en periodos o gestiones, guardaron silencio.

Para el siguiente factor “programa presupuestarios nuevos”, destaca el elemento “no conocen”, respecto a éste tenemos dos indicadores, el primero de ellos se llama “no saben”, que fue relevante para dos “economistas”, poco relevante para un “contador” y el “ingeniero en sistemas”, el “ingeniero industrial”, guardo silencio. En lo concerniente a los periodos o gestiones de gobierno, fue relevante para los “tres periodos”, con dos participantes, poco relevante para los grupos “dos periodos” y “cinco periodos”, con un participante en cada periodo. Los demás participantes identificados en algún periodo, guardaron silencio.

El siguiente indicador del elemento referido en el párrafo anterior, es “contestan con otra cosa”, resultado muy relevante para el grupo de “economistas”, cuatro participantes, poco relevante para el “ingeniero industrial”, los demás grupos de profesionistas guardaron silencio. Fue relevante para los periodos “tres periodos” y “cuatro periodos”, con dos participantes en cada periodo, poco relevante en el grupo “un periodo”, con un participante, los demás profesionistas identificados respectivamente en los grupos “dos periodos” y “cinco”, permanecieron en silencio.

Cambiando al siguiente factor, en orden de aparición, se observa “metodología del marco lógico”, iniciamos con el elemento “sin conocimiento en indicadores”, de éste observamos el primer indicador “no cursos, no conoce”, el cual es muy relevante para dos “economistas”, relevante para el “ingeniero industrial”, los demás profesionistas guardaron silencio. Se percibe una paradoja temática en función de la importancia del tema. En los periodos de gobierno fue considerado como muy relevante el grupo “tres periodos”, con dos participantes, relevante para “un periodo”, con un profesionista que se identifica con el periodo, los demás grupos guardaron silencio.

El siguiente indicador del elemento “sin conocimiento en indicadores”, se llama “cursos y conoce algo de indicadores”, resultó relevante para el grupo de “economistas”, con cinco integrantes, observamos que significó poco relevante para dos “contadores” e irrelevante para el “ingeniero en sistemas”, guardo silencio el “ingeniero industrial”. Para los periodos de gobierno, resultó poco relevante los grupos, “tres periodos” y “cuatro periodos”, el primero con tres participantes y el segundo con dos, observamos además como irrelevante para los siguientes periodos: “un periodo” “dos periodos” y “cinco periodos”, con un participante en cada periodo. Se aprecia un consenso parcial en los periodos de gobierno.

Continuando en el mismo factor, el siguiente elemento denominado “sin práctica”, respecto a éste, observamos el indicador “si cursos ILPES, CONEVAL, INDETEC. No han tenido práctica”, resulto relevante para el grupo de “economistas”, con seis integrantes, poco relevante para dos “contadores”, para los demás profesionistas (ingenieros), resulto irrelevante el contenido del indicador. Considerando la participación en los periodos de gobierno, resultó poco relevante para los grupos identificados con “un periodo”, con dos personas; “tres periodos”, con cuatro personas; y “cuatro periodos”, con dos. Percibiendo un aparente consenso parcial. Los participantes identificados con “dos periodos” y “cinco periodos”, con un participante en cada periodo, lo consideraron irrelevante.

El siguiente elemento en orden de aparición, aún situados en el mismo factor, es “han tenido Práctica”, en éste se aprecia el siguiente indicador “curso de indicadores para FAEB y sí construyó una matriz de indicadores”, en esta derivación fue muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas guardaron silencio, apreciándose una aparente contradicción para estos casos. En relación con los periodos de gobierno donde han participado, se observa que fue muy relevante para el grupo identificado con “tres periodos”, con un profesionista, mientras que en los demás grupos se guardo silencio.

Continuando con el orden establecido, el siguiente factor que aparece en la tabla es “conoce el SED de la APF”, el cual resultó relevante para el factor. Destacándose dos elementos, especialmente el primero “lo conocen”, mientras que el segundo elemento es “no lo conocen”. Del primer elemento se observa un indicador relevante “en términos generales o por publicaciones como del CONEVAL”, observamos que resultó relevante para dos “economistas”, poco relevante para un “contador” e “ingeniero en sistemas”, guardo silencio el “ingeniero industrial”, se percibe un aparente consenso parcial. En los periodos de experiencia en el gobierno del estado, resultó relevante “tres periodos”, con dos participantes poco relevante

para “cuatro periodos” y “cinco periodos”, con un participante en cada periodo. Los grupos de “un periodo” y “dos periodos”, guardaron silencio.

Del primer elemento “lo conocen”, se observa otro indicador “si lo conocen”, irrelevante para el elemento, el cual se consideró muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas guardaron silencio, se observa una aparente paradoja. Con respecto a los periodos de gobierno, resultó muy relevante para “cuatro periodos”, con un participante. Los demás grupos o participantes identificados con algún periodo, guardaron silencio.

En función del elemento “no lo conocen”, se establece el indicador relevante “no lo conocen”, donde se percibe muy relevante para el grupo de “economistas”, con tres integrantes, poco relevante para el “ingeniero industrial”, mientras que para el grupo de “contadores” e “ingeniero en sistemas” guardaron silencio, se percibe una aparente contradicción en relación al indicador “en términos generales...”. Para los periodos de gobierno fue relevante “tres periodos”, con dos participantes; poco relevante para “un periodo”, y “dos periodos”, con un participante en cada uno de ellos. Los demás grupos o participantes se mostraron en silencio.

El siguiente factor en orden de aparición es “gasto federalizado”, del cual se desprenden dos elementos, el primero “lo conocen”, el segundo “no lo conocen”, partiendo del primer elemento, se destaca en primera instancia el indicador “trabajan con programas federales (ramo 33, 20 y 12)”, el cuál resulto muy relevante para el grupo de “economistas”, con cinco participantes, poco relevante para el “ingeniero en sistemas”, los demás profesionistas guardaron silencio. En consideración a los periodos de gobierno, destaca como relevante “tres periodos”, con tres participantes; poco relevante para “cuatro periodos”, con dos participantes; y “cinco periodos”, con un profesionista. Los primeros grupos guardaron silencio.

En cuanto al segundo indicador denominado “conocen convenio y ramo 33”, resultó muy relevante para un “contador”, los demás profesionistas permanecieron en silencio, percibiéndose una aparente paradoja con lo observado en el primer indicador de este elemento. En lo concerniente a los periodos, se mostró como muy relevante el “tres periodos”, con un profesionista, mientras que los otros grupos o participantes identificados con algún periodo, permanecieron en silencio.

Para el segundo elemento “no lo conocen”, resultó el indicador “no sabe o no lo conoce”, donde se percibe como relevante para un “economista”, y para el “ingeniero industrial”, los demás grupos de profesionistas permanecieron en silencio, se percibe una aparente paradoja. En lo concerniente a la participación a través de periodos de gobierno, resultó relevante para “un periodo” y “dos periodos”, con un participante en cada periodo, los demás grupos o participantes, guardaron silencio.

Continuando con el siguiente factor, “cursos académicos”, en primera instancia consideramos al elemento “solo académico de evaluación”, donde se observa el indicador “materia de evaluación de proyectos”, el cuál consideró muy relevante para dos “economistas”, relevante para un “contador”, los demás profesionistas guardaron silencio. En cuanto a los periodos de gobierno se aprecia que para “tres periodos” con dos participantes, fue muy relevante; para “dos periodos” con un participante, fue relevante. Los demás grupos o participantes identificados con algún periodo, guardaron silencio.

El siguiente elemento del factor referido en el párrafo anterior, se denomina “no cursos sobre evaluación”, donde se destaca el indicador “no ha tomado cursos o los tomó hace años”, resultó relevante para un “economista”, y para el “ingeniero industrial”, los demás profesionistas guardaron silencio. Para los grupos o participantes identificados con algún periodo de gobierno, resultó relevante para “tres periodos”, con un participante; y para “un periodo”, con un participante, los demás grupos o participantes en algún periodo, permanecieron en silencio.

Finalmente en esta primera dimensión que presentamos en **la tabla 1**, ubicamos al factor “cursos y capacitaciones oficiales”, en el cuál consideramos dos elementos muy relevantes, el primero se denomina “sobre evaluación”, en este elemento encontramos al indicador “evaluación del desempeño, marco lógico por la ASF, SFP y CONVEAL, Consultores”.

En el análisis, éste indicador resultó muy relevante para el grupo de “economistas” con cuatro participantes; poco relevante para un “contador” e “ingeniero en sistemas”, el “ingeniero industrial”, guardó silencio. En cuanto a los profesionistas identificados con los periodos de gobierno, resultó poco relevante para las gestiones “un periodo”, con un participante; tres periodos”, con dos participantes; “cuatro periodos” con dos participantes; y “cinco periodos”, con un participante; el grupo de “dos periodos”, permaneció en silencio. Se percibe un consenso parcial en los periodos.

El siguiente elemento en orden de aparición de la tabla, se considera como “sobre reglas de operación de programas y presupuestos con recursos fiscales federales”, en el se destacan tres indicadores, el primero “no han recibido cursos”, el cual se consideró relevante para el grupo de “economistas”, con cinco participantes; los demás, contadores e ingenieros, lo consideraron irrelevante. Observándose un claro consenso al respecto. En lo referente a los periodos de gobierno, se consideró relevante para “tres periodos”, con cuatro participantes; poco relevante para “cuatro periodos”, con dos participantes; irrelevante para “un periodo” y “cinco periodos”, con un participante en cada periodo, el grupo correspondiente a “dos periodos”, permaneció en silencio.

El segundo indicador “recibieron capacitación por parte de la SFP y SHCP”, el cual se consideró como relevante para un “economista”, además de un “contador”, los demás profesionistas guardaron silencio, advirtiendo una clara paradoja al respecto. En relación a los periodos de gobierno en donde han participado, fue relevante el grupo identificado como “un periodo” y “tres periodos”, con un participante en cada periodo, los demás grupos o participantes, guardaron silencio.

Por último, el indicador “la administración pública federal ha sido muy criticada por las entidades, porque las reglas de operación salen publicadas por el mes de agosto y tienes que aplicar el ejercicio fiscal. No, no hay capacitación, simplemente nos guiamos por el diario oficial”, el cual se considero muy relevante para un “economista”, los demás grupos permanecieron en silencio. En relación a los periodos de gobierno donde han participado, se consideró muy relevante el grupo de “dos periodos”, con un participante, los demás grupos o participantes guardaron silencio. Se considera a nuestro juicio una paradoja temática que en análisis temático, abordaremos puntualmente.

**Segunda Dimensión:** *¿Cuál es el conocimiento que se tiene acerca de los métodos y sistemas de evaluación institucional que operan en la administración pública del estado de Nuevo León?*

Continuando con la lógica establecida para este nivel de análisis, en esta segunda dimensión, **tabla 2**, partimos del primer factor por orden de aparición, “tipos de evaluación”, del cual se desprende en primer lugar, el siguiente elemento “que identifican”, donde se destaca el indicador “evaluación del desempeño”, el cual se consideró muy relevante para dos “economistas”, mientras que para el “ingeniero en sistemas”, fue relevante. El otro grupo de

profesionistas y el “ingeniero industrial”, permanecieron en silencio. En el caso de los participantes identificados con los periodos de gobierno estatal, resultó un consenso relevante en los siguientes periodos: “tres periodos”, “cuatro periodos” y “cinco periodos”, con un participante en cada periodo, mientras que los participantes identificados en los dos primeros periodos, se guardó silencio.

En seguida, dentro del elemento “que identifican”, se observa el indicador “auditoria del desempeño”, donde resultó muy relevante para un “contador”, mientras que los otros grupos de profesionistas guardaron silencio. En relación a los periodos de gobierno en donde han participado, resultó muy relevante “tres periodos”, con un profesionista, los otros grupos o participante identificados con los demás periodos, permanecieron en silencio.

El siguiente indicador que se observa en el elemento “que identifican”, es “SIGOB”, el cual se consideró muy relevante para dos “economistas”, para el “ingeniero en sistemas”, resultó relevante, mientras que para el grupo de “contadores” y el “ingeniero industrial”, se guardó silencio. Coincidiendo con el indicador “evaluación del desempeño”. En los siguientes periodos de gobierno, se percibió un claro consenso: “tres periodos”, “cuatro periodos” y “cinco periodos”, con un participante en cada periodo, mientras que en los periodos identificados como “un periodo” y “dos periodos”, se guardó silencio.

Continuando con el indicador que sigue en el orden establecido, denominado como “programas sectoriales”, el cual es muy relevante para tres “economistas”, y poco relevante para el “ingeniero en sistemas”, el siguiente grupo de profesionistas guardó silencio “contadores” y el “ingeniero industrial”, en aparente paradoja. De los grupos identificados en los distintos periodos de gobierno, resultó relevante “tres periodos”, con dos participantes; poco relevante para “cuatro periodos” y “cinco periodos”, con un participante por periodo. Los dos primeros periodos identificados a través de participantes, guardaron silencio.

El indicador que sigue es “evaluación de programas y proyectos”, el cual se consideró como muy relevante para un profesionista identificado como “economista”, los demás grupos guardaron silencio. En relación al periodo de gobierno, resultó muy relevante “tres periodos”, con la participación de un profesionista, los demás participantes identificados en periodos, guardaron silencio.

El siguiente indicador “evaluaciones internas y externas”, el cual resultó muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Con respecto a los grupos o participantes identificados con los periodos de gobierno, resultó muy relevante “tres periodos”, con la participación de un profesionista, los demás guardaron silencio.

De acuerdo al orden de aparición, el indicador siguiente se denomina “OPINARED”, el cual se considero muy relevante para el “ingeniero industrial”, los demás grupos de profesionistas permanecieron en silencio. El periodo de gobierno identificado por el participante, que fue muy relevante es “un periodo”, los demás grupos permanecieron en silencio.

Continuando en el mismo elemento, consideramos en orden de aparición el siguiente indicador “costo beneficio”, el cual resultó ser muy relevante para un “economista”, los demás grupos guardaron silencio. Con respecto a los periodos de gobierno, fue muy relevante “dos periodos”, donde se ubico al participante, los demás grupos o participantes identificados en periodos, guardaron silencio.

Finalmente en el elemento “que identifican”, encontramos al indicador “evaluación de impacto”, el cual se considera muy relevante para un “economista”, los demás grupos de profesionistas guardaron silencio. De igual manera se considero el participante identificado con “cuatro periodos”, como muy relevante, los demás grupos guardaron silencio.

Continuando con el siguiente elemento “que se aplican”, encontramos al indicador, “indicadores de desempeño”, el cual resultó ser muy relevante para dos “economistas”, relevante para el “ingeniero en sistemas”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Para los periodos de gobierno o gestión, resultó un consenso en los siguientes grupos: “un periodo”, “tres periodos” y “cinco periodos”, con un participante por periodo. Los otros dos grupos identificados con periodos, guardaron silencio.

El siguiente indicador, continuando con la lógica establecida, se denomina “evaluación del desempeño”, el cual se considero como muy relevante para el “ingeniero en sistemas”, los demás grupos de profesionistas guardaron silencio, percibiendo una paradoja con la información recabada en el elemento preliminar “que identifican” y con su indicador “evaluación del desempeño”, por conducto de dos economistas. Con respecto a los periodos de gobierno se considera muy relevante “cinco periodos”, con un participante. Los demás grupos de profesionistas identificados con algún periodo, permanecieron en silencio.

El indicador que se denomina “auditoria del desempeño”, continua en el orden establecido en la **tabla 2**, el cual resulto muy relevante para el “ingeniero en sistemas”, se percibe una diversidad de ideas y nociones de este profesionista. Los demás profesionistas guardaron silencio. Para los periodos o gestiones de gobierno, de igual forma resultó muy relevante “cinco periodos”, con la identificación de un participante. Los otros grupos identificados con algún periodo de gobierno, guardaron silencio.

El siguiente indicador, “evaluación de proyectos”, resultó muy relevante para un “contador”, se observa una paradoja con la información vertida anteriormente en el elemento “que identifican” a través de su indicador “evaluación de programas y proyectos”, por conducto de un economista. Los demás grupos de profesionistas guardaron silencio. Con relación a los periodos de gobierno el grupo que resultó muy relevante fue “tres periodos”, con un participante, los demás grupos permanecieron en silencio.

Considerando el orden establecido, la siguiente posición en la tabla, la tiene el indicador “no sabe o no lo conoce”, el cual resulto muy relevante para dos “economistas”, relevante para un “contador”, en una clara contradicción con lo expresado en el elemento “que identifican” y algunos de sus indicadores. Los demás grupos de profesionistas permanecieron en silencio. Con respecto a los periodos de gobierno, los grupos de identificaron como muy relevante “tres periodos”, con dos participantes; como relevante “dos periodos”, con un participante. Los demás grupos o participantes identificados con algún periodo, guardaron silencio.

El siguiente indicador “SIGOB”, resultó relevante para un “economista”, asimismo, relevante para el “ingeniero en sistemas”, percibiendo una clara paradoja con el primer elemento de esta dimensión “que identifican” y lo percibido en la información del indicador “SIGOB”. Los demás profesionistas guardaron silencio. Se observa en los periodos de gobierno, como relevante los siguientes periodos: “tres periodos” y “cinco periodos”. Con un participante en cada periodo. Los demás grupos o participantes identificados con periodos de gobierno, permanecieron en silencio.

En el orden establecido se ubica el indicador “programa operativo anual”, el cual se considero como muy relevante con la participación de dos “economistas”, los demás grupos de profesionistas guardaron silencio. Con respecto a los periodos de gobierno, resultó relevante en los siguientes grupos identificados: “un periodo” y “tres periodos”, con un participante por

periodo. Los demás grupos o participantes identificados con algún periodo de gobierno, permanecieron en silencio.

En orden de aparición, el siguiente indicador se denomina como “CONAVE”, en cuanto al nivel de importancia, se consideró muy relevante para un “economista”, se percibe una clara ambigüedad conceptual, de norma y alcance, y método del profesionalista, en relación a los recursos programáticos que son susceptibles de fiscalización y evaluación por parte del CONAVE. Los demás profesionistas guardaron silencio. En relación al grupo identificado con los periodos de gobierno, resultó como muy relevante “cuatro periodos”, identificando en éste al profesionalista, los demás grupos o participantes guardaron silencio.

El último indicador del elemento “que se aplican”, es el denominado como “sistema de monitoreo”, el cual resultó ser muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas guardaron silencio. En los periodos de gobierno o gestión, observamos como muy relevante “cuatro periodos”, con un participante, los demás grupos o participantes guardaron silencio.

Continuando con esta descripción, considerando el orden de aparición establecido, el siguiente factor se denomina “cambios y avances que observa entre su puesto actual y el pasado”, el primer elemento que observamos en el orden es “identifican cambios”, para este elemento aparece el indicador “análisis y construcción de indicadores”, el cual se considera como muy relevante para dos “economistas”, como relevante para un “contador”, los ingenieros guardaron silencio. Fue considerado muy relevante para el grupo identificado con “tres periodos”, con dos participantes; se percibió como relevante para “un periodo”, con un profesionalista. Los demás grupos o participantes guardaron silencio.

El indicador “mayor precisión en los sistemas de información”, fue considerado muy relevante para dos “economistas”, los demás grupos de profesionistas permanecieron en silencio. Para los grupos o participantes identificados con los periodos de gobierno, fue relevante para dos de ellos: “tres periodos” y “cuatro periodos”, con un participante en cada periodo. Los demás grupos o participantes guardaron silencio.

El siguiente indicador es observado como “técnicas más reales y actuales”, en el cual aparece como muy relevante para un “contador”, paradójicamente los demás grupos de profesionistas guardaron silencio. Con respecto a los periodos de gobierno, fue muy relevante para el “tercer periodo”, con un participante, los demás grupos o participantes, permanecieron en silencio.

Para el siguiente elemento “no identifican cambios”, encontramos al indicador “lo desconocen”, el cual fue considerado relevante para el grupo de “economistas”, con tres integrantes, poco relevante para el “ingeniero en sistemas” y para el “ingeniero industrial”, los demás guardaron silencio. Para los grupos o participantes identificados con los periodos de gobierno, resultó poco relevante para los siguientes grupos: “un periodo”, “dos periodos”, “tres periodos”, “cuatro periodos” y “cinco periodos”, con un participante por periodo, estableciéndose un consenso en estos periodos.

Siguiendo el orden establecido, aparece el subsiguiente factor denominado “normatividad estatal que se observa en la implementación”, del cual se desprenden dos elementos: “hace referencia al marco legal y normativo” y “cree limitado e insuficiente el campo normativo”.

En relación al primer elemento, destaca el indicador “ley de planeación estatal”, mismo que fue considerado muy relevante para el grupo de profesionistas identificados como “economistas”, con cinco participantes, irrelevante para un “contador” y para el “ingeniero en sistemas”, en aparente paradoja. El “ingeniero industrial”, permaneció en silencio. En relación a los grupos o participantes identificados con algún periodo o gestión de gobierno, fue relevante “tres periodos”, con cuatro participantes; irrelevante para los siguientes grupos: “un periodo”, “cuatro periodos” y “cinco periodos”, con un participante en cada periodo, mostrando un consenso entre ellos en los periodos correspondientes. El grupo “dos periodos”, guardó silencio.

El siguiente indicador “ley de desarrollo social estatal”, fue muy relevante para dos profesionistas identificados como “economistas”, los demás grupos permanecieron en silencio. Con respecto a los periodos de gobierno, resultó relevante para los grupos identificados con “tres periodos” y “cuatro periodos”, con un participante en cada periodo. Los demás grupos o participantes identificados con algún periodo, permanecieron en silencio.

Para el siguiente indicador “ley de responsabilidad de los servidores públicos”, resultó muy relevante para dos “economistas”, los demás grupos de profesionistas guardaron silencio. Para los grupos o participantes identificados en periodos de gobierno, resultó relevante para “un periodo” y “tres periodos”, con un participante en cada periodo. Los demás grupos guardaron silencio.

El siguiente indicador es “reglas de operación de los programas”, fue considerado muy relevante para un “contador”, paradójicamente en virtud de la importancia del tema, los demás grupos de profesionistas guardaron silencio. En relación a los periodos de gobierno fue muy relevante para “tres periodos”, con un participante identificado en este periodo. Los demás grupos o participantes identificados con algún periodo, permanecieron en silencio.

Continuando en el orden, aparece el siguiente indicador “no conoce el marco normativo”, el cual se consideró como muy relevante para un “contador”, percibiendo una notoria paradoja por la importancia del tema, los demás permanecieron en silencio. En los periodos de gobierno, se identificó como muy relevante “tres periodos”, identificándose un profesionista en el periodo, los demás participantes, permanecieron en silencio.

El siguiente indicador “ley de adquisiciones “, fue considerado muy relevante para el “ingeniero en sistemas”, los demás grupos de profesionistas permanecieron en silencio. Para los periodos de gobierno, destaco como muy relevante el grupo “cinco periodos”. Identificándose el profesionista en éste periodo. Los demás grupos o participantes, guardaron silencio.

El último indicador del elemento “hace referencia al marco legal y normativo”, se denomina como “ley de transparencia”, el cual resultó muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas paradójicamente permanecieron en silencio. Para los periodos de gobierno, resultó muy relevante “un periodo”, con un participante. Los demás grupos o participantes identificados con algún periodo, permanecieron en silencio.

El segundo elemento del factor “normatividad estatal que se observa en la implementación”, se denomina “cree limitado insuficiente el campo normativo”, del cual encontramos el indicador “no hay mucha normatividad, hay que trabajar en eso”, para este indicador resultó paradójicamente muy relevante para un “contador”, los demás profesionistas guardaron silencio. En los periodos de gobierno, resulto muy relevante para el grupo “tercer periodo”, los demás grupos guardaron silencio.

El siguiente indicador en orden de aparición es “modificar la normatividad actual para asignar responsabilidad directa a los ejecutores del gasto, modificar la Constitución Política del Estado, desagregar la ley de administración financiera en tres grandes apartados: una ley de presupuestos, responsabilidad hacendaria y ley de deuda pública, y revisar el marco jurídico

actual de las asociaciones público-privadas”, el cual se consideró como muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas guardaron paradójicamente silencio considerando la trascendencia del tema. Con respecto a los grupos identificados con los periodos de gobierno, resultó muy relevante para “cuatro periodos”, identificándose claramente el participante. Los demás grupos o participantes identificados con algún periodo de gobierno, permanecieron en silencio al respecto.

El último indicador de este elemento se denomina “no existe una ley de coordinación fiscal estatal”, el cual resulto muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas paradójicamente guardaron silencio. Para los periodos de gobierno, resulto muy relevante “dos periodos”, donde establecemos la participación del profesionista. Los demás grupos o participantes, guardaron silencio.

El siguiente factor en orden de aparición es “armonización del sistema de contabilidad gubernamental”, para el cual tenemos dos elementos: el primero “enterados del programa” y el segundo “no enterados del programa”.

Con relación al primer elemento “enterados del programa”, encontramos dos indicadores, iniciamos con el indicador “hablan de armonización contable, ley federal de contabilidad gubernamental, POA’S, sin fechas”, este indicador resultó muy relevante para dos “economistas”, los demás profesionistas guardaron silencio. Para los grupos identificados en periodos de gobierno, resultó muy relevante “tres periodos”, con dos participantes, los demás grupos o participantes permanecieron en silencio.

El siguiente indicador “enterados y dan fecha”, resultó relevante para dos “economistas”, poco relevante para un “contador” y un “ingeniero en sistemas”, los demás guardaron silencio.

En relación a los grupos o participantes identificados con algún periodo de gobierno, resultó poco relevante para los siguientes grupos: para “dos periodos”, para “tres periodos”, para “cuatro periodos” y para “cinco periodos”, con un participante por cada periodo, quienes alcanzan un consenso en ese sentido, el grupo “un periodo”, guardo silencio.

Pasando al elemento “no enterados del programa”, tenemos el indicador “no saben”, el cual se consideró muy relevante para dos “economistas”, como relevante para un “ingeniero industrial”, los demás profesionistas guardaron silencio. Con respecto a los periodos de

gobierno, resultó relevante para “un periodo con un participante, “tres periodos”, con un participante; y “cuatro periodos” con un participante, generando un consenso. Los demás participantes en distintos periodos, guardaron silencio.

El siguiente factor que se observa, siguiendo el orden establecido, es denominado como “modelo de presupuesto basado en resultados”, del cual se derivan dos elementos: el primero “saben” y el segundo “no saben”.

Del primer elemento “saben”, iniciamos con el indicador “Enterados. No dan fecha”, el cual resultó como relevante para los siguientes profesionistas: para un “economista”, para el “ingeniero en sistemas” y para un “contador”, alcanzando un consenso entre estos profesionistas acerca de los plazos y fechas importantes de implementación de la reforma presupuestal en el sistema estatal.

En función de los periodos de gobierno, resultó relevante para: “dos periodos”, “tercer periodo” y “cinco periodos”, observando a un participante en cada periodo, logrando un consenso entre estos participantes identificados con estos periodos, en relación al tema abordado. Los demás grupos o participantes de los periodos, permanecieron en silencio.

Del indicador siguiente, “Enterados. Dan fecha”, resultó muy relevante para un profesionista identificado como “economista”, los demás grupos de profesionistas permanecieron en silencio. En relación a los participantes identificados con algún periodo de gobierno, resultó muy relevante para “cuatro periodos”, con un participante, los demás guardaron silencio.

El segundo elemento “no saben”, destaca el indicador “no saben”, el cual se considera como muy relevante para el grupo de “economistas”, con cuatro participantes, poco relevante para un “ingeniero industrial”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Para los periodos de gobierno fue relevante para “tres periodos”, con tres participantes; poco relevante para “un periodo”, con un participante; y “cuatro periodos”, con un participante. Los demás grupos o participantes identificados con algún periodo, guardaron silencio.

El siguiente factor y último en orden de aparición de esta dimensión, se denomina “¿qué tipo de modelo de evaluación prevalece?”, del cual se derivan tres elementos: “varios”, “no saben” y “proponen”.

Iniciamos con el primer elemento “varios”, de éste se destaca el indicador “evaluación por monitoreo, indicadores de seguimiento (SIGOB)”, el cual se consideró como muy relevante para el grupo de “economistas”, con cuatro participantes, poco relevante para un “contador” y para el “ingeniero en sistemas”, el “ingeniero industrial”, guardo silencio. En los periodos de gobierno resultó relevante “tres periodos”, con tres participantes; poco relevante para “un periodo”, con un participante; y poco relevante para “cinco periodos”, con dos participantes. Los demás grupos o participantes identificados con algún periodo, permanecieron en silencio.

El siguiente indicador “auditoria”, resultó muy relevante para un “contador”, los demás profesionistas guardaron silencio. En los periodos de gobierno, los participantes que se identificaron como muy relevante fue “tres Periodos”, con un participante, los demás grupos o participantes, permanecieron en silencio.

El indicador subsiguiente es llamado “evaluación de resultados y desempeño”, el cual resultó como muy relevante para un “economista”, mientras que los demás profesionistas permanecieron en silencio. De los grupos o participantes identificados a través de periodos, resulto muy relevante el de “tres periodos”, con un participante. Los demás grupos o participantes identificados con algún periodo, permanecieron en silencio.

El siguiente elemento “no saben”, destaca el indicador “no sabe o no lo conoce”, el cual se consideró como relevante para los siguientes profesionistas: un “economista” y un “ingeniero industrial”, los demás profesionistas guardaron silencio. En los periodos de gobierno se desprende como relevante “un periodo” y “tres periodos”, con un participante por periodo. Los demás grupos o participante, permanecieron en silencio.

Del último elemento “proponen”, encontramos el indicador “evaluación de los programas, para que sea más eficiente ese proceso y sus funciones, y si existe un sobrante, asignarlo a donde produzca un mayor beneficio social”, el cual se consideró muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas guardaron silencio. Con respecto a los participantes que se identifican con los diversos periodos de gestión gobierno, resultó muy relevante para “cuatro periodos”, con un participante. Los demás grupos o participantes identificados con algún periodo determinado, guardaron silencio.

**Tercera Dimensión:** *¿Qué tipos de prácticas institucionalizadas de forma sistemática de evaluación existen actualmente en la administración pública del Estado de Nuevo León?*

Para esta tercera dimensión, partimos considerando el orden establecido por aparición vertical en la **tabla 3**, como lo establecimos oportunamente. Iniciamos con el primer factor “frecuencia establecida oficialmente, instancia y tipo de reporte”, del cual se desprenden dos elementos: el “estatal” y el “federal”. En esta dimensión dada las circunstancias, aparecen además de los factores, los elementos y de éstos aparecen los subelementos, en otro nivel de análisis se establecen los indicadores respectivos.

Del elemento “estatal”, emergen los siguientes subelementos: “mensual”, “bimestral”, “trimestral”, “semestral”, “anual” y “calendario/programa”.

Del subelemento “mensual”, se destaca el primer indicador “seguimiento de indicadores”, el cual se consideró como muy relevante para un “economista”, los demás grupos de profesionistas guardaron silencio. Los periodos de gobierno, en los cuales se identifican los grupos o participantes, resultó muy relevante para “tres periodos”, con un participante, los demás grupos o participantes permanecieron en silencio.

Del subelemento, “mensual”, en segundo lugar aparece el indicador “contraloría ciudadana”, el cual resultó muy relevante para el “ingeniero industrial”, los demás grupos de profesionistas guardaron silencio. En lo concerniente al tema de los periodos de gobierno o gestiones, fue muy relevante para “un periodo”, con un participante o profesionista, los demás grupos identificados con periodos de gobierno, guardaron silencio.

El siguiente subelemento “bimestral”, aparece el indicador “POA”, el cual resultó muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas guardaron silencio. En los periodos de gobierno, los profesionistas que se identificaron con un periodo, valorado como muy relevante fue para “tres periodos”, con un participante, los demás permanecieron en silencio.

Del siguiente subelemento “trimestral”, emerge el indicador “informe a la secretaría de finanzas”, el cual resultó muy relevante para un profesionista denominado “economista”, los demás profesionistas guardaron silencio. En el caso de los periodos de gobierno, resultó como muy relevante para el grupo identificado en “un periodo”, con un participante o profesionista, los demás guardaron silencio.

El siguiente indicador del subelemento “trimestral”, se denomina como “programa sectorial”, el cual fue muy relevante para el profesionista denominado “economista”, los demás grupos

de profesionistas guardaron silencio. Los integrantes identificados con periodos de gobierno, resultó muy relevante para “cuatro periodos”, con un participante, los demás permanecieron en silencio.

El siguiente indicador del subelemento “trimestral”, se estableció como “POA”, el cual se consideró muy relevante para el “ingeniero en sistemas”, en contradicción con el resultado del subelemento anterior “bimestral”, indicador “POA”. Los demás profesionistas guardaron silencio. Con respecto a los periodos de gobierno, el grupo que consideró muy relevante fue “cinco periodos”, con un participante, los demás grupos o participantes guardaron silencio.

El indicador que continúa en orden de aparición, es “cuenta pública”, el cual resultó relevante para un “economista” y un “contador”, los demás permanecieron en silencio. En relación al tema de los periodos de gobierno, resultó relevante los grupos de “un periodo” y “tres periodos”, con un participante en cada periodo, los demás grupos permanecieron en silencio.

Del siguiente subelemento “semestral”, destaca el indicador “indicadores del plan estatal de desarrollo”, el cual se consideró muy relevante para el profesionistas denominado “economista”, los demás permanecieron en silencio. Para los periodos de gobierno o gestiones, resultó como muy relevante para “tres periodos”, con una participación, los demás guardaron silencio.

En la lógica establecida para este análisis, ubicamos en seguida al indicador “indicadores de estrategia”, el cual resultó muy relevante para el “ingeniero en sistemas”, los demás grupos de profesionistas permanecieron en silencio. Con respecto a los periodos de gobierno, se consideró como muy relevante para “cinco periodos”, con un profesionista, los demás guardaron silencio.

En el subelemento ubicamos al indicador “programas sectoriales”, el cual resultó muy relevante para un “economista”, en contradicción con los resultados anteriores (subelemento “trimestral” indicador “programa sectorial”, los demás grupos guardaron silencio. Con relación a los periodos de gobierno, resultó muy relevante para “un periodo”, con un participante, los demás grupos o participantes, permanecieron en silencio.

En el siguiente subelemento “anual”, iniciaremos con el primer indicador “plan estatal de desarrollo”, en contradicción con la frecuencia de los resultados anteriores, el cual resultó muy

relevante para el “economista”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. En cuanto a los periodos de gobierno o de gestión, resultó muy relevante para el grupo “un periodo”, con un participante, los demás grupos guardaron silencio.

El siguiente indicador “POA”, resultó muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas guardaron silencio. En los periodos de gobierno resultó muy relevante el grupo “tres periodos”, con un profesionista, los demás permanecieron en silencio. Observándose una contradicción con la frecuencia identificada en el subelemento trimestral.

El siguiente indicador denominado como “informe de gobierno”, el cual se consideró muy relevante para el profesionista llamado “economista”, los demás guardaron silencio. En los periodos de gobierno resultó muy relevante para “tres periodos”, con un participante, los demás permanecieron en silencio.

El siguiente indicador “cuenta pública”, el cual se consideró muy relevante para un “economista”, los demás guardaron silencio. Con respecto a los periodos de gobierno resultó muy relevante, para “un periodo”, con un participante, los demás grupos o participantes guardaron silencio. Detectando una contradicción con la frecuencia observada en los resultados del subelemento “trimestral”, indicador “cuenta pública”.

Finalmente en el subelemento “anual”, se ubica el indicador “calendario escolar”, el cual resultó muy relevante para el profesionista “economista”, los demás guardaron silencio. Para los periodos de gobierno resultó muy relevante “tres periodos”, con el profesionista mencionado, los demás permanecieron en silencio.

En el elemento “estatal”, emerge el subelemento “calendario /programa”, en el cual destaca en primer lugar el indicador “seguimiento de indicadores de obra de acuerdo al calendario establecido”, el cual se consideró muy relevante para un “contador”, los demás profesionistas guardaron silencio. En relación a los periodos de gobierno, resultó muy relevante para “tres periodos”, con la presencia de un profesionista, los demás guardaron silencio.

El segundo lugar encontramos al indicador de este subelemento, es “auditorias de acuerdo al programa”, el cual resultó muy relevante para un “contador”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Con relación a los periodos de gobierno, de los grupos identificados

se encontró que el de “tres periodos”, fue muy relevante, con un participante, los demás permanecieron en silencio.

El siguiente elemento del primer factor referido en este análisis, se denomina como “federal”, del cual se deriva el primer subelemento conocido como “mensual”, el otro subelemento es “trimestral”.

Del primer subelemento “mensual”, encontramos un indicador denominado “SHCP”, el cual resultó muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas guardaron silencio. Con relación a los periodos de gobierno, el grupo que se identificó como muy relevante fue “dos periodos”, con un participante. Los demás grupos o participantes, permanecieron en silencio.

El segundo subelemento “trimestral” encontramos el indicador “Congreso de la Unión y Bolsa de Valores” el cual resultó muy relevante para un “economista” del “cuarto periodo”, los demás profesionistas y participantes de los periodos, guardaron silencio. Con respecto al indicador “indicadores del Ramo 33 a la SHCP” se observa que resultó muy relevante para un “economista” del tercer periodo.

El segundo factor en importancia y en el orden establecido, fue “evaluación del desempeño institucional”, del cual se derivaron algunos elementos: en primer lugar “sabe si hay algún informe de resultados de indicadores estratégicos y de gestión al SISED, para su reporte al H. Congreso de la Unión”, el otro elemento que le sigue es “características de la información cuando tenga una práctica generalizada y sistematizada”, el siguiente elemento es “ventajas y bondades que debería tener la práctica sistemática de la evaluación”, el último elemento se denomina “evaluaciones especiales”.

En relación al primer elemento, éste se deriva en dos subelementos: el primero “las dependencias que manejan recursos federales”, el otro subelemento se conoce como “no sabe si se realizan”.

En relación al primer subelemento, destaca en primer lugar el indicador “afirma que todas las dependencias que manejan recursos federales etiquetados, en las reglas de operación se establece la frecuencia e instancias correspondientes”, el cual resultó muy relevante para un “economista”, los demás grupos permanecieron en silencio. En relación a los grupos

identificados con los periodos de gobierno, resultó muy relevante “un periodo”, con la participación de un profesionista, los demás grupos permanecieron en silencio.

El segundo lugar, se encuentra el indicador llamado “menciona que los indicadores de recursos federales se reportan a través de SHCP al Congreso de la Unión”, el cual se consideró muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas guardaron silencio. El tema que se relaciona a los grupos o participantes que se identifican con los periodos o gestión de gobierno, resultó que para “cuatro periodos”, con un profesionista fue muy relevante. Los demás profesionistas permanecieron en silencio.

El segundo subelemento se denomina “no sabe si se realizan”, del cual se desprenden dos indicadores: uno “no lo conocen”, el otro “sostiene que el SISED es rendición de cuentas en su secretaría”. El primer indicador, resultó muy relevante para el grupo de “economistas”, irrelevante para un “contador”, e “ingeniero industrial”, el otro profesionista guardo silencio. Para los periodos de gobierno, se encontró relevante “tres periodos”, con cuatro participantes, se observo irrelevante para los siguientes grupos: “un periodo”, para “dos periodos” y para “cuatro periodos”, con un participante por periodo, identificándose en estos grupos un consenso en ese sentido, el grupo “cinco periodos”, permaneció en silencio.

Para el siguiente indicador, “sostiene que el SISED es rendición de cuentas en su secretaría”, se consideró muy relevante para el “ingeniero en sistemas”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. En relación a los periodos de gobierno, resultó muy relevante para “cinco periodos”, donde participó el profesionista, los demás grupos permanecieron en silencio.

Continuando con el segundo elemento “características de la información cuando tenga una práctica generalizada y sistematizada”, se deriva en tres subelementos: el primero “objetiva, clara y transparente”, el segundo “confiable y oportuna” y el tercero “otras”.

En relación al primer subelemento, éste se deriva en el indicador con la misma denominación, “objetiva, clara y transparente”, el cual consideró muy relevante para el grupo de “economistas”, poco relevante para dos “contadores”, e irrelevante para los dos ingenieros. Para los periodos de gobierno, resultó relevante para “tres periodos”, con cinco participantes, poco relevante para “un periodo” y para “cuatro periodos”, con dos participantes e irrelevante para: “dos periodos” y “cinco periodos”, con un participante en cada periodo.

Del segundo subelemento “confiable y oportuna”, se desprende en el indicador del mismo nombre “confiable y oportuna” el cual resultó muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Para los grupos o participantes que se identifican con los periodos de gobierno, resultó muy relevante para “cuatro periodos”, con un participante, los demás permanecieron en silencio.

El tercer subelemento “otras”, se derivó en dos indicadores: el primero “que realmente se utilicen los resultados en mejora continua”, resultó muy relevante para un “contador”, los demás profesionistas guardaron silencio. Para los periodos de gobierno, resultó muy relevante “tres periodos”, con la participación de un profesionista, los demás grupos o participantes, guardaron silencio.

El segundo indicador “realizadas por un tercero”, el cual se consideró muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas guardaron silencio. En relación a los periodos de gobierno resultó muy relevante para “cuatro periodos”, con un participante, los demás permanecieron en silencio.

Continuando con el orden establecido, ubicamos en seguida al elemento “ventajas y bondades que debería tener la práctica sistemática de la evaluación”, de éste se desprenden cuatro subelementos: el primero “rendición de cuentas”, el segundo “mejora continua”, el tercero “percibir con base en la evaluación los logros sociales y económicos, y generar mayor confianza en el gobierno”, el cuarto se denomina “otras”.

Partimos con el primer subelemento, que a su vez se deriva en un indicador con el mismo nombre “rendición de cuentas”, el cual se considera muy relevante para dos “economistas”, y relevante para un “contador”, los demás profesionistas guardaron silencio. En relación a los periodos de gobierno, donde se identifican los grupos de participantes, resultó muy relevante para “tres periodos”, con dos participantes, relevante para “cuatro periodos”, con un participante. Los demás grupos permanecieron en silencio.

El siguiente indicador del subelemento “mejora continua”, lleva la misma denominación, se llama “mejora continua”, el cual resultó muy relevante para dos “economistas”, y relevante para el “ingeniero industrial”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. En relación a los grupos identificados con los periodos de gobierno, resultó relevantes para los siguientes

grupos: “un periodo”, para “tres periodos” y para “cuatro periodos”, con un participante por periodo, logrando establecer un consenso en estos grupos en el tema abordado. Los demás grupos permanecieron en silencio.

El siguiente subelemento “percibir con base en la evaluación los logros sociales y económicos, y generar mayor confianza en el gobierno”, se desdobra en el indicador que lleva su nombre “percibir con base en la evaluación los logros sociales y económicos, y generar mayor confianza en el gobierno”, el cual se considera muy relevante para dos “economistas”, los demás profesionistas guardaron silencio. En relación a los periodos de gobierno resultó relevante para los grupos “tres periodos” y “cuatro periodos”, con un participante por periodo. Los demás guardaron silencio.

El siguiente subelemento “otras”, se deriva en tres indicadores: el primero “la evaluación del desempeño de los servidores públicos dependerá de indicadores reales y claros”, el segundo “para que la sociedad tome decisiones de carácter electoral con base en la información que recibe”, el tercero “uso eficiente de los recursos”.

Iniciando con el primer indicador, “la evaluación del desempeño de los servidores públicos dependerá de indicadores reales y claros”, el cual resultó muy relevante para un “contador”, los demás guardaron silencio. Con respecto a los periodos de gobierno, resultó muy relevante “tres periodos”, con la participación del profesionista mencionado. Los demás grupos o participantes permanecieron en silencio.

El segundo indicador, “para que la sociedad tome decisiones de carácter electoral con base en la información que recibe”, resultó muy relevante para un “economista”, los demás guardaron silencio. Para los periodos de gobierno, resultó muy relevante “dos periodos”, con un participante, los demás grupos permanecieron en silencio.

Con respecto al tercer indicador “uso eficiente de los recursos” éste resultó muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas guardaron silencio. Para los periodos de gobierno, resultó muy relevante el grupo “tres periodos”, con un participante, los demás guardaron silencio.

En el orden establecido, continuamos en el factor “evaluación del desempeño institucional”, el siguiente y último elemento de esta categoría se distingue como “evaluaciones especiales”, de

este encuadramiento abstracto aparecen tres subelementos: el primero se llama “lo desconocen o lo confunden”, el segundo se titula “auditorías o evaluaciones externas”, el tercero se indica como “sistema de información interno”.

Iniciamos con el primer subelemento, “lo desconocen, o lo confunden”, de éste se origina el indicador que lleva su misma denominación “lo desconocen, o lo confunden”, el cual se consideró muy relevante para los “economistas”, con cuatro participantes, poco relevante para el “ingeniero industrial”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Fue relevante para el grupo de participantes que se identifica con “tres periodos”, con dos participantes, poco relevante para los siguientes periodos: “un periodo”, “dos periodos” y también para “cuatro periodos”, con un participante por periodo, estableciéndose un consenso entre estos grupos de participantes, el último grupo permaneció en silencio.

Del siguiente subelemento “auditorías o evaluaciones externas”, ubicamos el indicador denominado “auditan y evalúan a programas con presupuesto especial y con reglas de operación (federales), la ASF, consultores externos y ASE”, el cual resultó muy relevante para dos “economistas”, y relevante para el “ingeniero en sistemas”, los demás de profesionistas permanecieron en silencio. Con respecto a los periodos de gobierno, los grupos identificados con alguno de estos periodos, se manifestaron como relevantes, fueron los siguientes: “tres periodos”, así como “cuatro periodos” y “cinco periodos”, con un participante en cada periodo, logrando generar un consenso entre ellos. Los dos primeros periodos permanecieron en silencio.

El último subelemento de este factor, llamado “sistema de información interna”, encontramos el indicador “tablero de control llamado administrador ejecutivo de proyectos estratégicos para el ejecutivo estatal, con el fin de que el pueda evaluar directamente los indicadores estratégicos”, el cual se consideró muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Con respecto a los periodos de gobierno, resultó muy relevante para “tres periodos”, con la presencia de un profesionista, los demás grupos identificados con los periodos, guardaron silencio.

Siguiendo con el orden establecido, continuamos con el último factor de esta dimensión, denominado “auditoría del desempeño”, donde encontramos cuatro elementos: el primero llamado “se realizan”, el segundo “las ha practicado”, el tercero “frecuencia”, y finalmente “publicaciones de auditoría”.

Iniciamos con el primer elemento “se realizan”, donde encontramos dos subelementos: “sí” y “no”, los cuales derivan en dos indicadores similares: el primero “sí”, el cual resultó muy relevante para dos “economistas”, y relevante para el “ingeniero en sistemas”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. En relación a los periodos de gobierno, donde se identifican los grupos de participantes, resultó muy relevante para “tres periodos”, con dos participantes, relevante para “cinco periodos”, con un participante, los demás grupos o participantes guardaron silencio.

El siguiente subelemento se establece como “no”, de éste encontramos el indicador “no”, el cual encontramos muy relevante para el grupo de “economistas”, poco relevante para un “contador”, los dos ingenieros guardaron silencio. De los periodos de gobierno identificados por los grupos de participantes, resultó muy relevante para “tres periodos”, con cuatro participantes, poco relevante para “dos periodos”, con un participante, los demás grupos permanecieron en silencio.

Cabe hacer mención un silencio detectado desde los dos niveles de análisis previos (dominio y taxonómico), donde se identificó en el grupo de “economistas”, de manera muy relevante. En el periodo correspondiente a “tres periodos”, de igual manera como muy relevante, es decir omitió un “sí” o un “no”. No participando los demás profesionistas ni los demás grupos identificados en los periodos de gobierno.

Continuando con el análisis, en el factor “auditoría del desempeño”, ubicamos el segundo elemento “las ha practicado”, donde encontramos tres subelementos: el primero llamado “no”, el segundo se indica como un “sí”, el último se denomina como “en proceso”.

Iniciamos con el primer subelemento “no”, donde encontramos el indicador “no”, el cual resultó muy relevante para cinco “economistas”, poco relevante para un “contador” y para el “ingeniero en sistemas”, los demás profesionistas guardaron silencio. Con respecto a los periodos de gobierno, resultó como relevante para “tres periodos”, con cuatro participantes, poco relevante para “dos periodos”, “cuatro periodos” y “cinco periodos”, con un participante por periodo, se percibe un consenso entre estos participantes, con respecto a “un periodo”, se guardó silencio.

En seguida observamos el subelemento “sí”, encontrando al indicador “se realizan auditorías financieras”, el cual resultó muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Con respecto a los periodos de gobierno, resultó muy relevante para “tres periodos”, con la participación de un profesionista, los demás grupos o participantes, permanecieron en silencio.

Continuando con el subelemento, “en proceso”, encontramos el indicador “están proceso”, el cual se consideró muy relevante para un “contador”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Para los grupos de participantes identificados en algún periodo de gobierno, resultó muy relevante para “tres periodos”, con un participante, los demás grupos guardaron silencio.

Siguiendo con el orden establecido, dentro del factor “auditoría del desempeño”, ubicamos al elemento “frecuencia”, éste deriva a dos subelementos: el primero “no saben” y el segundo “semestral o anual”.

Iniciamos con el primer subelemento “no saben”, en éste se encuentran dos indicadores: “no saben” y “el programa anual de auditorías establece la planeación, calendario, tipo de auditorías y dependencias”.

En el primer indicador “no sabe”, encontramos como muy relevante para el grupo de “economistas”, con seis participantes; poco relevante para el “ingeniero industrial”, los demás profesionistas guardaron silencio. En relación a los periodos de gobierno, resultó relevante para los profesionistas de “tres periodos”, con cuatro participantes, poco relevante para los siguientes grupos de participantes: “un periodo”, “dos periodos” y “cuatro periodos”, con un participante por periodo, logrando establecer un consenso en este sentido. El grupo de informantes identificado con “cinco periodos”, guardó silencio.

El siguiente indicador “el programa anual de auditorías establece la planeación, calendario, tipo de auditorías y dependencias”, el cual resultó muy relevante para un “contador”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Se percibe una paradoja con respecto a la divulgación de la programación anual de auditorías, se limita al área fiscalizadora, se opone a la tendencia de divulgar el programa anual de auditorías y evaluaciones especiales. En relación a los periodos de gobierno, resultó muy relevante “tres periodos”, con un participante, los demás grupos o participantes, guardaron silencio.

Siguiendo con el subelemento “semestral o anual”, encontramos al indicador “por lo regular ASF, ASE, una o dos veces al año, le dan seguimiento a los indicadores y con base en los resultados se practica la auditoría”, encontrando muy relevante para el “ingeniero en sistemas”, paradójicamente por la importancia del tema, los demás profesionistas guardaron silencio. En relación a los periodos de gobierno o gestión, resulto muy relevante para el grupo “cinco periodos”, con un participante, los demás grupos guardaron silencio.

Finalmente el último elemento observado, en el factor “auditoría del desempeño”, se denomina “publicaciones de auditorías”, en éste encontramos dos subelementos: el primero “no saben si se publican”, el segundo “se publican una o dos veces al año”.

El primer subelemento “no saben si se publican”, encontramos el indicador “no sabe”, donde resultó muy relevante para el grupo de “economistas”, con seis profesionistas; irrelevante para el “ingeniero en sistemas” y el “ingeniero industrial”, los “contadores guardaron silencio en una aparente paradoja, en relación a la importancia del tema. En función a los periodos de gobierno, resultó poco relevante para “tres periodos”, con tres participantes, así mismo para “cuatro periodos”, con dos participantes; irrelevante para “un periodo”, “dos periodos” y “cinco periodos”, con un participante por periodo, estableciéndose un consenso en estos grupos de participantes.

Finalmente, el último subelemento “se publican una o dos veces al año”, donde encontramos al indicador “no se publican los resultados de las evaluaciones/revisiones a organismos y dependencias, es información confidencial, reservada, de acuerdo a la Ley de Administración Financiera”, el cual se consideró muy relevante para un “contador”, los demás profesionistas guardaron silencio. En una clara contradicción con los fundamentos y propuestas de la rendición de cuentas en el contexto de América Latina.

En relación a los periodos de gobierno, resultó muy relevante “tres periodos”, los demás participantes identificados con algún periodo de gobierno, permanecieron en silencio.

**Cuarta Dimensión:** *¿Cuál es la cultura y la percepción de evaluación que prevalece actualmente en los servidores públicos de la administración pública del Estado de Nuevo León?*

Con el propósito de identificar algunos rasgos y características distintivas del discurso de los participantes de la muestra, al contrastar la información de las etapas previas, (análisis de dominio y taxonómico), continuamos en el proceso de descripción del análisis a través de la desagregación y categorización de los componentes (incluye como en la tercera dimensión: subelementos), que forman la estructura del discurso de los informantes.

Para tal efecto, abordaremos como lo llevamos a cabo en las tres dimensiones anteriores, el análisis componencial de esta última dimensión compuesta por dos factores esenciales, que determinan la percepción y los valores culturales de los servidores públicos acerca de la evaluación institucional, tema central en esta investigación.

Para dar inicio, partiremos de la descripción de los dos factores identificados que son determinantes en la percepción de los informantes, por un lado observamos el primer factor denominado “evaluación institucional”, en seguida el factor llamado “evaluación por seguimiento o monitoreo”. El orden establecido para el análisis de la dimensión, será el mismo que en las anteriores, por orden de aparición de acuerdo con la **tabla 4**. Enfatizando especialmente, algunos aspectos relevantes en la relación entre los componentes de la dimensión, particularmente entre los indicadores.

Se observa en primera instancia, el factor “evaluación institucional”, en éste encontramos los siguientes elementos por orden de aparición: destaca en primera instancia “la importancia que le da el servidor público”, en seguida aparece “incentivos para aplicarla”, después “sí hay voluntad política del ejecutivo estatal para fortalecerla”, le sigue “no hay voluntad política del ejecutivo para fortalecerla”, después “sí hay voluntad política del poder legislativo para promoverla”, le sigue “no hay voluntad política del legislativo para promoverla”, continuamos con “sí hay voluntad política de los directivos en el tema”, después “no hay voluntad política de los directivos en el tema”, en seguida observamos “disposición de los directivos a capacitarse”.

En el mismo orden le sigue “cuál administración le dio más énfasis, la pasada ó la actual”, le sigue “para desarrollar la metodología de la evaluación institucional, estaría de acuerdo que participara un organismos externo”, después observamos “percepción de la evolución”, continuando en el orden le sigue “contribuyen los sistemas actuales”, después “calificación que le otorgan los servidores públicos”, finalmente en este factor identificamos al elemento “lo menos que aprecian de la evaluación, los servidores públicos”.

Del siguiente y último factor llamado “evaluación por seguimiento o monitoreo”, encontramos al elemento “calificación que le otorgan los servidores públicos”.

Comenzando con el primer factor, a nivel de subelementos, iniciamos con la descripción a partir del elemento “la importancia que le da el servidor público”, éste se compone varios subelementos que son: primero “calidad en los servicios públicos”, después “valuación del servidor público”, en seguida “transparencia y rendición de cuentas”, y posteriormente “varias”.

Iniciamos la descripción del análisis componencial con el primer subelemento “calidad en los servicios públicos”, en éste encontramos el indicador “orden en la administración pública, calidad y mejora en los servicios públicos”, el cual se consideró poco relevante para todos los grupos de profesionistas, con un participante en cada grupo o área de conocimiento, por lo que se genera un consenso moderado en este sentido. Con relación a los periodos o gestiones de gobierno, donde los grupos o participantes se identifican con alguno de ellos, resultó relevante para “tres periodos”, con dos participantes, poco relevante para “un periodo” y para “cinco periodos”, con un profesionista en cada periodo, los demás grupos o participantes, permanecieron en silencio.

Continuando con el orden establecido, ubicamos en seguida al subelemento “valuación del servicio público”, el cual deriva en el indicador “permite que los ciudadanos evalúen al servidor público y en su caso reciba beneficios”, el cual se consideró muy relevante para dos “economistas”, relevante para un “contador”, los demás profesionistas guardaron silencio. En una clara paradoja temática. Con relación al grupo de participantes identificados con los periodos o gestiones de gobierno, resultó muy relevante para el grupo “tres periodos”, con dos participantes, relevante para “dos periodos”, con un participante, los demás grupos o participantes, permanecieron en silencio.

Pasando al subelemento “transparencia y rendición de cuentas”, en éste tenemos al indicador llamado “sí, por la transparencia y rendición de cuentas, y tener la información del ejercicio del presupuesto público”, el cual se consideró muy relevante para dos “economistas”, paradójicamente los demás grupos permanecieron en silencio. Con respecto a los periodos de gobierno, resultó relevante para el grupo identificado con “un periodo” y para “cuatro

periodos”, con un profesionalista en cada periodo, los demás grupos o participantes, guardaron silencio.

El siguiente subelemento “varias”, encontramos dos indicadores, el primero en orden de aparición es “el sistema tiene que ser simplificado y poco burocrático para que tenga un valor interno”, el cual se consideró muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas guardaron silencio. Para los grupos de participantes que se identifican con algún periodo de gobierno este indicador resultó muy relevante para “tres periodos”, con un participante, los demás grupos o participantes permanecieron en silencio.

El otro indicador, de este subelemento “varias”, que se identifico se denomina como “sí contribuye, a quitar los vicios del pasado e implementar un modelo que nos obligue a hacer mejor las cosas, con menos recursos”, resultó muy relevante para un “economista”, paradójicamente los demás grupos de profesionistas guardaron silencio. Con respecto a los periodos de gobierno el grupo al cual este indicador resultó muy relevante fue para “cuatro periodos”, con un participante, los demás grupos o participante, guardaron silencio.

Tenemos en seguida al elemento “incentivos para aplicarla”, compuesto por los siguientes subelementos: primero “evaluación contra beneficios personales”, después “profesionalización”, en seguida “beneficios a la población”, continúa con “mejoras en los programas” y el subelemento “evaluación externa”.

Iniciamos la descripción del análisis con el primer subelemento “evaluación contra beneficios personales”, encuadrado en esta lógica, encontramos el indicador “ser evaluado mediante un estándar de desempeño con escala de remuneraciones y con base en ello, recibir beneficios”, el cual se consideró muy relevante para un grupo de “economistas”, poco relevante para el “ingeniero industrial”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Con respecto a los periodos o gestiones de gobierno, resultó relevante el indicador para el grupo “tres periodos”, con dos profesionistas, poco relevante para “un periodo” y “dos periodos”, con un participante en cada periodo, los demás grupos o participantes, guardaron silencio.

Pasando al subelemento “profesionalización”, encontramos el indicador “la profesionalización para mejorar la gestión de la administración pública”, el cual resultó muy relevante para dos “economistas”, relevante para un “contador”, los demás grupos de profesionistas guardaron silencio, en una aparente paradoja. En relación a los periodos de gobierno, resultó muy

relevante el indicador, para “tres periodos”, con dos participantes, relevante para “cuatro periodos”, con un participante, los demás grupos de participantes identificados con algún periodo de gobierno, guardaron silencio.

En el siguiente orden de aparición, encontramos al subelemento “beneficios a la población”, observando el indicador con la misma denominación “beneficios a la población”, el cual se consideró muy relevante para dos “contadores”, relevante para el “ingeniero en sistemas”, los demás grupos de profesionistas permanecieron en silencio. Para los periodos de gobierno, resultó muy relevante para “tres periodos”, con dos profesionistas, relevante para “quinto periodo”, con un participante, los demás permanecieron en silencio.

El subelemento que identificamos a continuación es “mejoras en los programas”, encontrando el indicador “obtener mejores parámetros para mejorar los resultados de los programas”, en cuanto al nivel percibido, resultó muy relevante para dos “economistas”, paradójicamente los demás grupos permanecieron en silencio, no obstante la importancia del tema. En relación a los periodos de gobierno, donde se identifican algunos grupos de participantes, resultó relevante “un periodo” y “cuatro periodos”, con un participante en cada uno de los periodos. Los demás grupos guardaron silencio.

Continuamos con el subtema “evaluación externa”, donde encontramos al indicador “avanzar hacia la evaluación por organismos externos”, el cual se consideró relevante para un “economista” y un “contador”, los demás profesionistas paradójicamente guardaron silencio. En cuanto a los periodos de gobierno, los grupos que se identifican con algunos de ellos, resulto relevante “un periodo” y “tres periodos”, con un participante en cada periodo, los demás grupos o participantes guardaron silencio.

El siguiente elemento “si hay voluntad política del ejecutivo estatal para fortalecerla”, derivamos en dos subelementos “mencionan mejoras” y “limitaciones”.

En relación al primero, encontramos el siguiente indicador “se están implementando sistemas de información”, el cual consideró muy relevante para el grupo de “economistas”, poco relevante para el “ingeniero en sistemas”, los demás grupos de profesionistas permaneció en silencio. En cuanto a los periodos de gobierno, de los grupos o participantes identificados con alguno de ellos, se consideró poco relevante para los siguientes periodos: “dos periodos”,

“tres periodos”, “cuatro periodos” y “cinco periodos”, con una participante en cada uno de ellos, se observa un consenso en el tema. Los demás permanecieron en silencio.

En relación al segundo subelemento “limitaciones”, encontramos varios indicadores: el primero “faltan recursos, aunque se están reservando del presupuesto del programa, para evaluaciones de impacto”, el segundo “falta capacitación en la construcción de indicadores y en el presupuesto basado en resultados”, el tercero “falta impulsar la profesionalización”, en cuarta posición tenemos “falta traducir la modernización hacia el ciudadano” y finalmente “falta personal y los sistemas son inoperantes”.

En relación al primer indicador “faltan recursos, aunque se están reservando del presupuesto del programa, para evaluaciones de impacto”, se consideró muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas guardaron silencio. En relación a los grupos o participantes, que se identifican con algún periodo o gestión de gobierno, resulto muy relevante para “tres periodos”, con un profesionista, los demás permanecieron en silencio.

Pasando al siguiente indicador “falta capacitación en la construcción de indicadores y en el presupuesto basado en resultados”, el cual se consideró muy relevante para un “contador”, los demás profesionistas guardaron silencio. En cuanto a los periodos de gobierno, resultó muy relevante, para “tres periodos”, con un profesionista identificado, los demás grupos o participantes, permanecieron en silencio.

Para el indicador denominado “falta impulsar la profesionalización”, encontramos que el profesionista que lo percibió como muy relevante fue un “economista”, los demás grupos de profesionistas mantuvieron silencio. Con respecto a los periodos o gestión de gobierno, resultó muy relevante para el identificado en “tres periodos”, con un participante, se puede apreciar un patrón similar en periodos en este elemento. Los demás guardaron silencio.

El indicador que le sigue en el orden establecido, se denomina “falta traducir la modernización hacia el ciudadano”, encontramos que en este indicador, se le consideró muy relevante por parte del “ingeniero industrial”, los demás de profesionistas, incluidos los economistas, paradójicamente guardaron silencio. En relación a los grupos que guardan relación con algún periodo o gestión de gobierno, resultó que fue muy relevante para “un periodo”, con un profesionista, matizando el patrón de frecuencia dominante en los periodos de gobierno en este elemento, los demás grupos permanecieron en silencio.

Por último encontramos al indicador “falta personal y los sistemas son inoperantes”, el cual consideró muy relevante un “contador”, los demás profesionistas mantuvieron silencio, en una perceptible contradicción con los demás argumentos expresados en cada indicador del elemento “limitaciones”. En relación a los periodos de gobierno, resultó muy relevante para el grupo identificado con “tres periodos”, con un profesionista, los demás grupos o participantes, guardaron silencio.

Pasando al siguiente elemento “no hay voluntad política del ejecutivo estatal para fortalecerla”, se compone del siguiente subelemento “razones”, donde encontramos dos indicadores: el primero “débil, sugiere que trabaje más planeación”, el segundo “le preocupa más su imagen que encontrar soluciones derivadas de una medición real y objetiva”.

Iniciamos con el primer indicador “débil, sugiere que trabaje más planeación”, el cual muestra una percepción muy relevante para un “economista”, mostrando con esta interpretación una contradicción con la información vertida en los indicadores que componen al elemento “si hay voluntad política del ejecutivo estatal para fortalecerla” y a los respectivos subelementos. Los demás profesionistas permanecieron en silencio. Con respecto a los periodos de gobierno, resultó muy relevante “cuatro periodos”, con un participante, los demás profesionistas identificados con algún periodo, permanecieron en silencio.

Con respecto al siguiente indicador “le preocupa más su imagen que encontrar soluciones derivadas de una medición real y objetiva”, encontramos que resultó muy relevante para un “economista”, percibiendo una notoria contradicción de esta información que contrasta con la información expresada en el elemento “si hay voluntad política del ejecutivo estatal para fortalecerla”, así como de sus subelementos e indicadores respectivos. Los demás profesionistas guardaron silencio. En relación a los periodos de gobierno, en donde algunos participantes se identifican, resulto muy relevante para “un periodo”, con un profesionista, los demás guardaron silencio.

Considerando el orden establecido, continuamos con el elemento “si hay voluntad política del poder legislativo para promoverla”, compuesto por el subelemento “sí”, encontramos al indicador “creen que si hay voluntad política de los legisladores para promover las evaluaciones institucionales”, el cual se consideró muy relevante para dos “economistas”, fue relevante para el “ingeniero en sistemas”, los demás profesionistas guardaron silencio. Con

respecto a los periodos de gobierno, donde algunos participantes se identifican con ciertos periodos, resultó relevante para los siguientes grupos: para “tres periodos”, para “cuatro periodos” y para “cinco periodos”, con un participante en cada periodo, logrando establecer un claro consenso en estos profesionistas en periodos distintos. Los demás grupos o participantes, mantuvieron el silencio en el tema.

Pasando al siguiente elemento “no hay voluntad política del poder legislativo para promoverla”, encontramos dos subelementos: el primero “no ó no sabe”, el segundo se llama “ambigüedades”.

Iniciamos con el primer subelemento “no ó no sabe”, el cual derivó en dos indicadores: uno de ellos “no creen que tengan voluntad”, el otro “no sabe”.

Considerando al primer indicador “no creen que tengan voluntad”, el cual resultó relevante para los siguientes profesionistas: un “economista”, un “contador” y para el “ingeniero industrial”, estableciéndose un visible consenso entre ellos de lo vertido y una notoria contradicción con la información que genera el elemento “si hay voluntad política del poder legislativo para promoverla”, del subelemento encontrado y de su indicador respectivo. Los demás grupos de profesionistas permanecieron en silencio. Con respecto a los periodos de gobierno, resultó muy relevante para “tres periodos”, con dos participantes, relevante para “un periodo”, con un participante, los demás grupos o participantes, guardaron silencio.

El segundo indicador “no sabe”, resultó muy relevante para dos “economistas”, paradójicamente los demás grupos de profesionistas guardaron silencio, con respecto a lo percibido en el anterior indicador “no creen que tengan voluntad”. En relación a los periodos o gestiones de gobierno, los grupos o participantes que se identificaron con algunos de ellos y que resultaron relevantes en esta contrastación, fueron “tres periodos” y “cuatro periodos”, con un participante en cada periodo, los demás grupos o participantes, guardaron silencio.

Continuando con el subelemento “ambigüedades”, este se derivó en dos indicadores: el primero de ellos se denomina “yo creo que la cultura ha cambiado a una mayor profesionalización en la administración, los objetivos han cambiado, además escasea el dinero y hay que rendir cuentas, eso ha obligado a la optimización de los recursos”, el segundo se llama “la evaluación tiene que ser una necesidad para los legisladores ya que exigen rendición de cuentas”.

Iniciando con el primer indicador referido, resultó muy relevante para un “contador”, los demás profesionistas guardaron silencio. Para los periodos de gobierno, resultó muy relevante “tres periodos”, con un participante, los demás permanecieron en silencio.

Con respecto al segundo indicador, el cual se consideró muy relevante para un “economista”, en una aparente contradicción con lo expresado en el indicador “no creen que tengan voluntad”. Los demás grupos guardaron silencio. Con respecto a los periodos o gestiones de gobierno, el que se identificó como más relevante en este indicador fue “un periodo”, con un participante, los demás permanecieron en silencio.

Del siguiente elemento en orden de aparición “si hay voluntad política de los directivos en el tema”, encontramos al subelemento “sí”, del cual tenemos al indicador “sí hay voluntad de parte de los directores, faltan los recursos, los incentivos y la capacitación”, el cual resultó relevante para el grupo de “economistas”, cinco de ellos, para los demás profesionistas resultó paradójicamente irrelevante: generando un notorio consenso entre cada uno de ellos en sus respectivas especialidades.

Con respecto al tema relacionado con los periodos de gobierno, resultó relevante para “tres periodos”, con cuatro participantes, poco relevante para “cuatro periodos”, con dos participantes e Irrelevante para “un periodo” y “cinco periodos”, con un participante en cada periodo. El grupo de “dos periodos”, permaneció en silencio.

Continuamos con el elemento “no hay voluntad política de los directivos en el tema”, encontramos al subelemento “no”, el cual derivó en el indicador “hay una resistencia al cambio”, el cual resultó muy relevante para dos “economistas”, los demás profesionistas guardaron silencio. Para los grupos que guardan relación con algún periodo o gestión de gobierno, resultó relevante para “un periodo” y para “dos periodos”. Con un participante cada periodo, los demás grupos o participantes, guardaron silencio.

Pasando al elemento “disposición de los directivos para capacitarse”, se encontró los siguientes subelementos: el primero llamado “mencionan mejoras”, el segundo “carencias”, y el tercero “no ó no sabe”.

Iniciamos con el primer subelemento “mencionan mejoras”, donde encontramos al indicador “si hay apoyo y se están capacitando”, el cual se consideró muy relevante para dos “economistas”, los demás grupos permanecieron en silencio. Para los periodos de gobierno resultó muy relevante para “cuatro periodos”, con dos participantes, los demás profesionistas, permanecieron en silencio.

Continuamos con el subelemento “carencias”, donde encontramos dos indicadores: el primero “apoyo a todo tipo de capacitación, pero faltan recursos”, el segundo indicador “hay apoyo, pero depende mucho de la viabilidad y costo del sistema de evaluación”.

Iniciamos con el primer indicador “apoyo a todo tipo de capacitación, pero faltan recursos”, en él encontramos la participación muy relevante de un grupo “economistas”, poco relevante para un “contador”, los demás grupos de profesionistas permanecieron en silencio. Para los periodos de gobierno resultó, poco relevante “dos periodos”, con un participante, muy relevante “tres periodos”, con tres participantes, los demás grupos o participantes, guardaron silencio.

Con respecto al segundo indicador “hay apoyo, pero depende mucho de la viabilidad y costo del sistema de evaluación”, identificamos como muy relevante la aportación de un “economista”, los demás profesionistas guardaron silencio. Los periodos de gobierno o gestión, donde se identifican algunos grupos o participantes, resulto muy relevante “tres periodos”, con un participante, los demás profesionistas, permanecieron en silencio.

Para el siguiente subelemento “no ó no sabe”, encontramos dos indicadores: el primero se llama “no hay ni apoyo ni actitud”, el segundo se denomina “no sabe”.

Con relación al primer indicador, “no hay ni apoyo ni actitud”, encontramos en una posición como relevante a los siguientes dos profesionistas: “economista” e “ingeniero en sistemas”, los demás profesionistas guardaron silencio. Para los periodos de gobierno resultó relevante “un periodo” y “cinco periodos”. Cada uno con un participante, Los demás profesionistas identificados con algún periodo, guardaron silencio.

Continuamos con el segundo indicador “no sabe”, el cual se consideró muy relevante para el “ingeniero industrial”, los demás grupos permanecieron en silencio. Para el periodo de

gobierno que resultó muy relevante fue “un periodo”, con un participante, los demás profesionistas permanecieron en silencio.

Podemos advertir que existen los indicios suficientes para percibir una clara contradicción entre los indicadores de este elemento, y con los anteriores indicadores de los dos últimos elementos.

Pasando al siguiente elemento “cual administración le dio más énfasis, la pasada ó la actual”, identificamos cuatro subelementos: el primero “administración pasada”, el segundo “administración actual”, el tercero “igual, continuidad”, y finalmente “no sabe”.

Iniciamos con el primer subelemento “administración pasada”, donde tenemos varios indicadores en orden de aparición: “se enfatizó más en la evaluación por resultados”, “se realizó la planeación de los programas más emblemáticos y se hizo la previsión de la evaluación de impacto”, “se intentó un sistema de planeación y evaluación generalizado, único para todo el gobierno”, “hubo un énfasis importante en la evaluación y también en la profesionalización”, “de la administración pasada, hubo un interés probado”, por último “obligatoria la reforma de la gestión para resultados”.

En cuanto al primer indicador “se enfatizó más en la evaluación por resultados”, el cual se consideró muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Para los grupos que están identificados con los periodos de gobierno, resultó muy relevante para el grupo “un periodo”, donde observamos un participante, los demás profesionistas guardaron silencio.

Continuando con el siguiente indicador “se realizó la planeación de los programas más emblemáticos y se hizo la previsión de la evaluación de impacto”, el cual se consideró muy relevante para un “economista”, los demás grupos permanecieron en silencio. Para los periodos de gobierno, resultó muy relevante “tres periodos”, donde hubo un participante, los demás grupos o participantes, permanecieron en silencio.

En orden de aparición de acuerdo a la **tabla 4**, el indicador que sigue se denomina como “se intentó un sistema de planeación y evaluación generalizado, único para todo el gobierno”, el cual resultó muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas guardaron silencio.

Para los periodos de gobierno, resultó muy relevante “tres periodos”, con un participante, los demás grupos o participantes, guardaron silencio.

Para el siguiente indicador, “hubo un énfasis importante en la evaluación y también en la profesionalización...”, encontrando muy relevante este indicador para un “economista”, los demás profesionistas permanecieron en silencio, identificándose un mismo patrón en la percepción de los grupos en estos indicadores. Para los periodos de gobierno, resultó muy relevante, identificándose el mismo patrón para los periodos o gestión de gobierno, el grupo de “tres periodos”, con un participante, los demás grupos o participante, guardaron silencio.

Pasando al indicador “de la administración pasada, hubo un interés probado”, encontramos muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. En relación a los periodos de gobierno, resultó muy relevante para “cuatro periodos”, con un participante, los demás grupos o participantes, guardaron silencio.

El último indicador “obligatoria la reforma de la gestión para resultados”, resulto muy relevante para un “contador”, los demás profesionistas guardaron silencio. Para los periodos de gobierno resulto muy relevante “tres periodos”, donde participó un profesionista, los demás grupos o participantes identificados con algún periodo, guardaron silencio.

Para el siguiente subelemento “administración actual”, tenemos el indicador “en ésta administración”, el cual resultó muy relevante para un “economista”, apreciándose una contradicción en relación a lo expresado en el subelemento “administración pasada” y su respectivo indicador, los demás profesionistas mantuvieron silencio. Para los periodos o gestiones de gobierno, resultó muy relevante el grupo “dos periodos”, con un participante, los demás grupos o participantes, permanecieron en silencio.

Con relación al subelemento denominado “igual, continuidad”, tenemos dos indicadores: uno de ellos “creo que ha sido un énfasis creciente, yo no hablaría de quién tiene más o quién tiene menos”, el otro indicador se llama “a nivel estatal las dos administraciones tenían herramientas de evaluación, las dos mostraron interés”.

Con respecto al primer indicador “creo que ha sido un énfasis creciente, yo no hablaría de quién tiene más o menos”, se consideró muy relevante para un “economista”, los demás grupos permanecieron en silencio. De los grupos o participantes identificados con algún

periodo de gobierno, resultó muy relevante para “cuatro periodos”, con un participante, los demás grupos o participantes, guardaron silencio.

Pasando al segundo indicador, “a nivel estatal las dos administraciones tenían herramientas de evaluación, las dos mostraron interés”, se consideró muy relevante para el “ingeniero en sistemas”, identificándose una ambigüedad con respecto a la noción del tiempo, la administración actual aún no concluye su periodo gubernamental. Los demás grupos permanecieron en silencio. Para los grupos o participantes identificados con algún periodo de gobierno, resultó muy relevante para “cinco periodos”, con un participante, los demás guardaron silencio.

El último subelemento de este encuadramiento, se llama “no sabe”, del cual tenemos el siguiente indicador con la misma denominación “no sabe”, se consideró relevante para un “contador”, y para el “ingeniero industrial”, percibiendo una aparente paradoja de lo que se ha expresado en este subelemento e indicador, contra lo vertido en el subelemento “administración pasada”, y su respectivo indicador, considerando el carácter muy relevante de éste último. Con relación a los periodos de gobierno, resultó relevante para “un periodo” y “tres periodos”, con un participante en cada periodo, los demás grupos o participantes guardaron silencio.

Pasaríamos al siguiente elemento en consideración al orden establecido, dicho elemento se denomina “para desarrollar la metodología de la evaluación institucional, estaría de acuerdo que participara un organismos externo”, en esta agrupación tenemos varios subelementos identificados: el primero “lo acepta si es ético, reconocido y con metodología comprobada”, el segundo “ventajas que traería”, el tercero “lo aceptaría si fuera un Instituto de Evaluación para la APE”.

Considerando el primer subelemento “lo acepta si es ético, reconocido y con metodología comprobada”, en este primer subelemento identificamos algunos indicadores, describiéndolos a continuación: primero “siempre y cuando el organismo externo sea reconocido y su metodología comprobada”, segundo “agentes externos para hacer la evaluación, esto le puede imprimir credibilidad”, tercero “tendría que ser muy capaz, alguien muy capacitado y haber demostrado la competencia y experiencia”, cuarto “pueden ser universidades, un organismo o consultorías. El asunto es que tengan una metodología aprobada”, quinto “buscar un organismo con reconocimiento, experiencia internacional y nacional aprobadas”, sexto “se

concentraría en una evaluación objetiva un tercero”, séptimo “que realmente sea honesto, ético, con capacidad probada y experiencia”, octavo “no puedes ser juez y parte en un proceso tan importante”, y noveno “es muy necesario, indispensable”.

Iniciamos con el primer indicador, “siempre y cuando el organismo externo sea reconocido y su metodología comprobada”, el cual resultó muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Con respecto a los grupos que se identifican con algún periodo de gobierno, resulto muy relevante para “un periodo”, con un participante, los demás grupos o participantes, guardaron silencio.

En seguida el indicador “agentes externos para hacer la evaluación, esto le puede imprimir credibilidad”, el cual se consideró muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas guardaron silencio. Con relación a los grupos o participantes que se identifican con algún periodo de gobierno, se consideró muy relevante para “tres periodos”, con un participante, los demás grupos o participantes, mantuvieron silencio en este aspecto.

El tercer indicador llamado “tendría que ser muy capaz, alguien muy capacitado y haber demostrado la competencia y experiencia”, el cual se consideró muy relevante para un “contador”, los profesionistas restantes guardaron silencio. Para el periodo de gobierno resultó muy relevante “tres periodos”, con un participante, los demás participantes identificados con algún periodo, permanecieron en silencio en este aspecto.

Para el cuarto indicador denominado “pueden ser universidades, un organismo o consultorías. El asunto es que tengan una metodología aprobada”, resulto muy relevante para un “economista”, percibiendo hasta este momento un patrón dominante en la percepción de este subelemento, los demás grupos de profesionistas permanecieron en silencio. Con respecto a los grupos o participantes que se identifican con algún periodo de gobierno, resultó muy relevante para “tres periodos”, con un participante, en concordancia con el patrón dominante referido, los demás permanecieron en silencio en este tema específico.

En el cuarto lugar tenemos al indicador “buscar un organismo con reconocimiento, experiencia e internacional y nacional aprobadas”, de igual manera resultó muy relevante para un “economista”, los profesionistas restantes mantuvieron silencio. Con respecto a los grupos o participantes que se identifican con algún periodo de gobierno, resultó muy relevante para “dos periodos”, con un participante, los demás guardaron silencio.

Pasando al sexto indicador, denominado “concentraría una evaluación objetiva un tercero”, el cual resultó muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Con relación a los grupos o participantes que se identifican con algún periodo de gobierno, se consideró muy relevante para “cuatro periodos”, con un participante, los demás guardaron silencio.

En seguida el séptimo indicador, “que realmente sea honesto, ético, con capacidad probada y experiencia”, el cual se consideró muy relevante para el “ingeniero en sistemas”, los demás profesionistas paradójicamente guardaron silencio. Con respecto a los periodos de gobierno, resultó muy relevante para “cinco periodos”, participando un profesionista, los restantes grupos se mantuvieron en silencio en este tema.

En el octavo lugar tenemos al indicador llamado “no puedes ser juez y parte en un proceso tan importante”, donde resultó muy relevante para un “economista”, paradójicamente en esta delimitación los demás grupos de profesionistas permanecieron en silencio. Para los periodos de gobierno, resultó muy relevante el grupo “cuatro periodos”, con un participante, los demás guardaron silencio.

Finalmente tenemos al indicador “es muy necesario, indispensable”, el cual se consideró muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Con respecto a los grupos o participantes que se identifican con algún periodo o gestión de gobierno, resultó muy importante para “cuatro periodos”, con un profesionista, los demás guardaron silencio en este tema en particular.

Pasaríamos al siguiente subelemento, denominado “ventajas que traería”. En esta delimitación, tenemos algunos indicadores: el primero “agregaría credibilidad a la evaluación y a la ciudadanía”, el segundo “para el ciudadano sería muy creíble, sería muy imparcial, la ciudadanía lo vería muy bien”, y en tercero “siempre y cuando se involucre el ciudadano”.

Iniciamos con el primer indicador “agregaría credibilidad a la evaluación y a la ciudadanía”, el cual se consideró muy relevante para un “contador”, los demás profesionistas guardaron silencio. Con relación a los grupos que se identifican con algún periodo de gobierno, resultó muy relevante para “tres periodos”, participando un profesionista, los demás permanecieron en silencio.

Pasamos al segundo indicador llamado “para el ciudadano sería muy creíble, sería muy imparcial, la ciudadanía lo vería muy bien”, el cual resultó muy relevante para un “contador”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Con relación a los periodos de gobierno, resultó muy relevante para “tres periodos”, donde participó un profesionista, los restantes grupos o participantes, guardaron silencio.

Finalmente el tercer indicador “siempre y cuando se involucre el ciudadano”, el cual resultó muy relevante para el “ingeniero industrial”. Los demás profesionistas permanecieron en silencio, en este importante tema. Con respecto a los periodos de gobierno, resulto muy relevante para “un periodo”, donde participo un profesionista, los demás guardaron silencio.

Pasando al tercer subelemento llamado “lo aceptaría si fuera un instituto de evaluación de la administración pública estatal”, en esta agrupación tenemos dos indicadores: uno de ellos “si existiera una instancia local con expertos y especialistas en evaluaciones sería muy positivo, como el CONEVAL”, el otro indicador “si fuera un instituto de evaluación para la administración pública estatal”.

En relación al primer indicador, tenemos que fue muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Para los periodos de gobierno, resultó muy importante “tres periodos”, con un participante, los demás grupos o participantes, guardaron silencio.

Para el segundo indicador, el cual resultó muy relevante para un “economista”, donde paradójicamente los demás profesionistas guardaron silencio en particular con este tema. Con respecto a los grupos o participantes que se identifican con algún periodo de gobierno, resultó muy relevante para “tres periodos”, con un participante, los demás mantuvieron silencio.

Pasaríamos al siguiente elemento en orden de aparición, como se estableció previamente. El elemento denominado “percepción de la evolución”, cuenta con tres subelementos: el primero “observa mejoras”, el segundo “no existe modelo de evaluación”, el tercero “menciona carencias”.

Iniciamos con el primer subelemento “observa mejoras”, éste tiene varios indicadores, que a continuación describimos: primero “el proceso es más integral más completo, abarca

presupuestos y contabilidad”, segundo “existe una obligatoriedad para avanzar”, tercero “por lo menos ya existe como mandato legal”, y cuarto “nueva actitud en los servidores públicos, ellos empiezan a diseñar sus propias herramientas de evaluación”.

Iniciamos con el primer indicador “el proceso es más integral más completo, abarca presupuestos y contabilidad”, el cual se consideró muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Con respecto a los periodos de gobierno, resultó muy relevante para “dos periodos”, con un participante, los demás grupos o participantes, guardaron silencio.

Con el siguiente indicador, “existe una obligatoriedad para avanzar”, el cual resultó muy relevante para un “economista”, paradójicamente los demás profesionistas guardaron silencio, en un tema nodal de carácter normativo. Con respecto a los grupos o participantes que se identifican con algún periodo de gobierno, resultó muy relevante “dos periodos”, con un participante, los demás mantuvieron silencio al respecto.

Pasamos al tercer indicador, “por lo menos ya existe un mandato legal”, donde tenemos la participación como muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas, paradójicamente se mantuvieron en silencio, en tan importante tema de carácter perentorio. Con respecto a los periodos de gobierno, resultó muy relevante para “tres periodos”, con un participante, los demás guardaron silencio.

Finalmente el cuarto indicador denominado como, “nueva actitud en los servidores públicos, ellos empiezan a diseñar sus propias herramientas de evaluación”, el cual resultó muy importante para el “ingeniero en sistemas”, los demás profesionistas guardaron silencio. Para los periodos o gestiones de gobierno, resultó muy relevante para “cinco periodos”, con un participante, los demás grupos o participantes, permanecieron en silencio.

Pasando al segundo subelemento “no existe modelo de evaluación”, en el cual tenemos varios indicadores: el primero “no tenemos un modelo de evaluación que sea referente a todas las instancias o dependencias”; segundo “pensar si existe un modelo de evaluación de la administración pública del estado, no”; tercero “no hemos avanzado lo que deberíamos de haber avanzado”; cuarto “etapa incipiente, pensar en un modelo es muy prematuro, menos a nivel local”; quinto “no existe un sistema generalizado de evaluación, ni sistematizado”,

finalmente el sexto indicador “nosotros como institución hemos avanzado, pero a nivel estatal no”.

Iniciamos con el primer indicador, “no tenemos un modelo de evaluación que sea referente a todas las instancias o dependencias”, el cual resultó muy relevante para un “economista”, percibiendo una clara contradicción con la información generada en el subelemento “observa mejoras” y su indicador “el proceso es más integral más completo, abarca presupuestos y contabilidad”. Los demás profesionistas guardaron silencio. Con respecto a los periodos de gobierno, el periodo que se identifico en el rango muy relevante fue “tres periodos”, con un participante, los demás permanecieron en silencio.

Pasando al segundo indicador “pensar si existe un modelo de evaluación en la administración pública del estado, no”, el cual resultó muy relevante para un “economista”, de igual forma se percibe una notoria contradicción con el pronunciamiento en el subelemento “observa mejoras” y su indicador “el proceso es más integral más completo, abarca presupuestos y contabilidad”. Con respecto a los grupos o participantes que se identifican con algún periodo de gobierno, resultó muy relevante para uno de ellos destacando “tres periodos”, los demás permanecieron en silencio en este tema.

Continuando con el tercer indicador denominado “no hemos avanzado lo que deberíamos haber de haber avanzado”, el cual resultó muy relevante para un “economista”, mostrando una notoria contradicción con la información del subelemento anterior “observa mejoras”, particularmente del indicador “existe una obligatoriedad para avanzar”, los demás profesionistas guardaron silencio. Con relación a los grupos o participante que se identifican con algún periodo o gestión de gobierno, se consideró muy relevante para “tres periodos”, con un participante, los demás mantuvieron silencio en este tema en participar.

Siguiendo con el cuarto indicador “etapa incipiente, pensar en un modelo es prematuro, menos a nivel local”, el cual resultó muy relevante para un “economista”, apreciándose una contradicción con la información generada en el subelemento “observa mejoras”, particularmente en su indicador observado “por lo menos ya existe como mandato legal”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Con relación a los periodos de gobierno resultó muy relevante para “cuatro periodos”, con un participante, los demás grupos o participantes, permanecieron en silencio.

Continuando en la quinta posición, el indicador “no existe un sistema generalizado de evaluación, ni sistematizado”, el cual se consideró muy relevante para el “ingeniero en sistemas”, observando una clara paradoja, con el subelemento “observa mejoras”, en lo específico con el indicador “nueva actitud en los servidores públicos, ellos empiezan a diseñar sus propias herramientas de evaluación”, los demás grupos de profesionistas permanecieron en silencio. Con relación a los periodos de gobierno, resultó muy relevante para “cinco periodos”, con un participante, los restantes grupos guardaron silencio en el tema.

Finalmente el indicador denominado “nosotros como institución hemos avanzado, pero a nivel estatal no”, resultó muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas guardaron silencio, en una aparente paradoja en esta delimitación, considerando la experiencia de cada participante en el tema. Para los periodos de gobierno, resultó muy relevante para “cuatro periodos”, con un participante, los demás permanecieron en silencio.

En seguida, nos proponemos describir el análisis al tercer subelemento llamado “menciona carencias”, en este encuadramiento se encuentran varios indicadores que a continuación mencionaremos por su nombre: en primer lugar “falta un eje rector no lo hay, porque la coordinación de planeación no ha hecho suficiente”, en segundo lugar “faltan nuevas reglas de carácter legal en la APE”, en tercer lugar “no es un instrumento cualitativo ni cuantitativo de la gestión”, en cuarto lugar “la federación lleva tiempo trabajando en la reforma, falta permean a las entidades federativas y establecerse en el ámbito local”.

En quinto lugar tenemos “el modelo es de la APF y está permeando hacia los estados”, y en el sexto lugar se ubica “en la medida en que sea más periódica, la evaluación será una cultura normal”.

Iniciamos con el primer indicador “falta un eje rector no lo hay, porque la coordinación de planeación no ha hecho suficiente”, el cual consideró muy relevante un “economista”, se percibe una notoria contradicción en el subelemento “observa mejoras”, especialmente con la información generada del indicador “el proceso es más integral más completo, abarca presupuestos y contabilidad”, los demás profesionistas guardaron silencio. Para los periodos de gobierno, resultó muy relevante el grupo de “cuatro periodos”, con un participante, los demás permanecieron en silencio.

Pasamos al segundo indicador, “faltan nuevas reglas de carácter legal en la APE”, el cual se consideró muy relevante para un “economista”, se observa una clara contradicción con el subelemento “observa mejoras”, en lo referido por el indicador “por lo menos ya existe como mandato legal”. Los demás profesionistas guardaron silencio. Con relación a los grupos que se identifican con algún periodo de gobierno, resultó muy relevante para “tres periodos”, con un participante, los demás grupos permanecieron en silencio.

Continuando con el tercer indicador, llamado “no es un instrumento cualitativo y ni cuantitativo de la gestión”, el cual resultó muy relevante para un “contador”, los demás profesionistas guardaron silencio, en una aparente paradoja en esta delimitación. Con relación a los grupos o participantes que se identifican con algún periodo de gobierno, resulto muy relevante para “tres periodos”, con un participante, los demás permanecieron en silencio al respecto.

En seguida tenemos al cuarto indicador, denominado “la federación lleva tiempo trabajando en la reforma, falta permear a las entidades federativas y establecerse en el ámbito local”, resultó muy relevante para un “contador”, los demás profesionistas mantuvieron silencio en este tema. Con respecto a los grupos que se identifican con algún periodo determinado, resultó muy relevante para “tres periodos”, con un participante, los grupos o participantes restantes, permanecieron en silencio.

De acuerdo al orden establecido, el siguiente indicador es “el modelo es de la APF y está permeando hacia los estados”, el cual resultó muy relevante para el “ingeniero en sistemas”, los demás profesionistas guardaron silencio. Con respecto a los periodos de gobierno, el participante que más se identifico en este indicador, que resultó muy relevante fue “cinco periodos”, los demás grupos guardaron silencio al respecto.

Finalmente tenemos al indicador llamado “en la medida en que sea más periódica, la evaluación será una cultura normal”, el cual resultó muy relevante para un “contador”, los demás profesionistas guardaron silencio en una aparente paradoja, en función de la importancia temática. Con respecto a los grupos o participantes que guardan relación con algún periodo de gobierno, resultó muy relevante para “tres periodos”, con un participante, los demás guardaron silencio al respecto.

Pasaríamos al siguiente elemento denominado, “contribuyen los sistemas actuales”, en esta delimitación encontramos dos subelementos, el primero se llama, “sí”, el segundo se aprecia como “no tiene opinión, no está seguro o tiene desacuerdo”.

Iniciamos con el primer subelemento “sí”, en el cual tenemos el siguiente indicador, “sí contribuye, se tiene como referencia un sistema de monitoreo de metas e indicadores, para apoyar el análisis de los diferentes programas”, el cual se consideró relevante para el grupo de “economistas”, con seis participantes en una clara contradicción con la información que se generó en cada uno de los indicadores del subelemento “no existe un modelo de evaluación”, además resultó poco relevante para dos “contadores”, e irrelevante para el “ingeniero en sistemas”, permaneció en silencio el “ingeniero industrial” en este tema con gran valoración temática para la investigación.

Con respecto a los grupos que se identifican con algún periodo de gobierno, encontramos que resultó relevante para “tres periodos”, con cuatro participantes, poco relevante para “cuatro periodos”, con dos participantes, se identificó un claro consenso en los siguientes periodos: “un periodo”, “dos periodos” y “cinco periodos”, con un participante en cada periodo, en el sentido de otorgar al contenido del indicador objeto de análisis, el carácter de irrelevante.

Pasaríamos al subelemento llamado “no tiene opinión, no está seguro o tiene desacuerdo”, en este encuadre tenemos varios indicadores que describimos a continuación en orden de aparición: el primero “no tiene opinión”, el segundo “no existe una metodología para la evaluación, por consecuencia la inexistencia de un sistema de medición, por lo tanto, los indicadores son escasos y ambiguos”, el tercero “no está seguro, lo que está establecido es un sistema de seguimiento y monitoreo al PED, su secretaría está desvinculada con la parte más genérica del PED”, y finalmente el cuarto indicador en orden es “no está de acuerdo en medir lo que ellos mismos definieron como metas o sea autoevaluación y falta ser autocríticos”.

Iniciamos con el primer indicador “no tiene opinión”, el cual resultó muy relevante para el “ingeniero industrial”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Con relación a los periodos de gobierno, resultó muy relevante para “un periodo”, con un participante, el resto de los grupos mantuvo silencio.

En relación al segundo indicador “no existe una metodología para la evaluación, por consecuencia la inexistencia de un sistema de medición, por lo tanto, los indicadores son

escasos y ambiguos”, el cual se consideró muy relevante para un “contador”, percibiendo una notoria contradicción con lo expresado en todos los indicadores del subelemento denominado “observa mejoras”, los demás grupos de profesionistas guardaron silencio. Con relación a los periodos de gobierno, resultó muy relevante el grupo “tres periodos”, con un participante, los demás permanecieron en silencio.

Pasando al tercer indicador, denominado “no está seguro, lo que está establecido es un sistema de seguimiento y monitoreo al PED, su secretaría está desvinculada con la parte más genérica del PED”, el cual resultó muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas guardaron silencio. Con respecto a los grupos que se identifican con algún periodo de gobierno, en el contenido de este indicador, resultó muy relevante para “tres periodos”, con un participante, los demás grupos guardaron silencio.

Finalmente abordamos al indicador llamado “no está de acuerdo en medir lo que ellos mismos definieron como metas o sea autoevaluación y falta ser autocríticos”, el cual se consideró muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas permanecieron en silencio, percibiendo una aparente paradoja entre los grupos que participaron en este subelemento, en virtud de la importancia temática. Con respecto a los periodos de gobierno se identifica como muy relevante, el grupo “un periodo”, con un participante, permaneciendo en silencio los demás participantes o los grupos restantes.

Pasando al siguiente elemento llamado, “calificación que le otorgan los servidores públicos”, a la evaluación institucional, está compuesto por dos subelementos: el primer subelemento “calificación igual a seis o mayor”, el otro subelemento “calificación igual a cinco o menor”.

Con respecto al primer subelemento, tenemos los siguientes indicadores: “Nueve”, “ocho”, “siete” y “seis”. En relación al segundo subelemento tenemos los indicadores: “cuatro” y “no sabe”.

Iniciamos con el primer indicador “nueve”, el cual resultó relevante para los siguientes profesionistas, para un “contador” y un “ingeniero en sistemas”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Con respecto a los grupos que se identifican con algún periodo de gobierno, resultó relevante para “tres periodos” y “cinco periodos”, con un participante en cada periodo, los demás grupos o participantes, permanecieron en silencio en esta valoración.

Pasamos al siguiente indicador “ocho”, el cual se consideró muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas guardaron silencio en el tema. Con respecto a los periodos de gobierno, se identifico el grupo “cuatro periodos”, con un participante, los demás participantes o grupos, permanecieron en silencio.

En seguida tenemos al indicador “siete”, el cual resultó muy relevante para el grupo “economistas”, con tres de ellos, los profesionistas restantes permanecieron en silencio. Con respecto a los grupos que guardan relación con algún periodo de gobierno resulto muy relevante para “tres periodos”, con dos participantes, relevante para “cuatro periodos”, con un participante, los demás grupos o participantes, mantuvieron el silencio al respecto.

A continuación nos encontramos con el indicador denominado “seis”, el cual se consideró relevante para un “economista” y un “contador”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Para los periodos de gobierno, resulto relevante para “un periodo” y para “tres periodos”, con un participante respectivamente, los demás grupos permanecieron en silencio.

En relación con el segundo subelemento denominado “calificación igual a cinco o menor”, tenemos los siguientes indicadores: “cuatro” y “no sabe”.

Iniciamos con el primer indicador “cuatro”, el cual se consideró muy relevante para un “contador”, los demás profesionistas guardó silencio en esta valoración. Para los periodos de gobierno, resultó muy relevante para el grupo “tres periodos”, con un participante, los demás guardaron silencio.

En seguida tenemos al indicador “no sabe”, el cual se consideró relevante para un “economista” y el “ingeniero industrial”, los demás profesionistas permanecieron en silencio, en una aparente paradoja, al no expresar su apreciación en la valoración de la evaluación institucional. Con respecto a los grupos o participantes que se identifican con algún periodo de gobierno, resultó relevante para los grupos “un periodo” y “dos periodos”, con un participante en cada periodo, los demás permanecieron en silencio.

Pasando al elemento llamado “lo menos que aprecian de la evaluación los servidores públicos”, compuesta por los siguientes subelementos: primero “lo aprecian”, segundo “le molesta”, y tercero “no le gusta o no contestó”.

Iniciamos con el primero, “lo aprecian”, éste subelemento se compone del siguiente indicador “lo apreciamos, no tenemos nada en contra”, el cual resultó relevante para un “economista” y un “contador”, los demás profesionistas permanecieron en silencio en el tema abordado. Con relación a los periodos de gobierno, resultado relevante para los grupos: “tres periodos” y “cuatro periodos”, con un participante en cada periodo, los demás grupos o participantes guardaron silencio.

Pasamos al siguiente subelemento “le molesta”, éste se compone de varios indicadores: el primero “replantear y revisar el plan original”, el segundo “no te permiten verificar la información que pasan los titulares, pues se autoevalúan”, el tercero “que la evaluación no se convierta solo en información, sino en mejorar los servicios gubernamentales”, y finalmente “ser evaluado por gente incompetente”.

Iniciamos con el primer indicador “replantear y revisar el plan original”, el cual resultó muy relevante para el grupo de “economistas”, tres de ellos, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Con respecto a los grupos de profesionistas que se identifican con algún periodo o gestión de gobierno, resultó relevante para los siguientes grupos: “dos periodos”, “tres periodos” y “cuatro periodos”.

Estableciéndose un claro consenso entre los economistas de tres distintos periodos. Los demás grupos de profesionistas identificados con algún periodo permanecieron en silencio.

Pasamos al siguiente indicador “no te permiten verificar la información que pasan los titulares, pues se autoevalúan”, el cual resultó relevante para un “economista” y un “contador”, los demás profesionistas guardaron silencio. Para los periodos de gobierno, resultado relevante “un periodo” y “tres periodos”, con un participante respectivamente, los demás grupos o participantes, permanecieron en silencio.

Siguiendo con el indicador “que la evaluación no se convierta solo en información, sino en mejorar los servicios gubernamentales”, el cual se consideró muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas guardaron silencio. Con relación a los periodos de gobierno, el grupo que se identificó como muy relevante fue “tres periodos”, con un participante, los demás guardaron silencio.

Para el siguiente indicador “ser evaluado por gente incompetente”, resultó muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas guardaron silencio paradójicamente, a pesar de la importancia de la información emitida. Con respecto a los grupos que se identifican con los periodos de gobierno, resultó muy relevante para “tres periodos”, con un participante, los demás grupos identificados en periodos permanecieron en silencio.

El último subelemento “no le gusta o no contestó”, se compone de dos indicadores: “no les gusta ser evaluado” y “no contesto”.

Iniciamos con el primer indicador “no le gusta ser evaluado”, el cual resultó muy relevante para el “ingeniero industrial”, los demás profesionistas guardaron silencio. Para los periodos de gobierno, resultó muy relevante para “un periodo”, con un participante, los grupos o participantes restantes identificados con algún periodo, guardaron silencio.

El segundo indicador denominado “no contesto”, el cual se consideró como muy relevante para el “ingeniero en sistemas”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Con respecto a los periodos de gobierno, resultó muy relevante para “cinco periodos”, con un participante. Los demás grupos identificados con algún periodo guardaron silencio.

En orden de aparición, se establece el último factor de esta dimensión, señalado como “evaluación por seguimiento o monitoreo”, donde encontramos al elemento “calificación que le otorgan los servidores públicos”, en esta delimitación apreciamos a los dos subelementos: uno de ellos denominado como “calificación igual a seis o mayor”, el otro llamado “calificación igual a cinco o menor”.

Iniciamos con el primero, “calificación igual a seis o mayor”, compuesto por los siguientes indicadores: “nueve”, “ocho” y “seis”. Con respecto al primero “nueve”, el cual encontramos muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Con respecto a los periodos de gobierno, resultó muy relevante para “cuatro periodos”, con un participante, los demás grupos o participantes identificados con algún periodo, guardo silencio.

Siguiendo con el indicador “ocho”, se consideró muy relevante para el grupo de “economistas”, poco relevante para un “contador”, los demás profesionistas guardaron silencio. Con respecto a los periodos de gobierno resulto muy relevante para un grupo de tres

identificados en “tres periodos”, poco relevante para un participante identificado en “cuatro periodos”, los demás guardaron silencio.

Continuando con el indicador “seis”, resultó muy relevante para dos “economistas”, relevante para un “contador”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Con respecto a los periodos de gobierno, resultó relevante para los siguientes periodos: “un periodo”, “tres periodos” y “cuatro periodos”, con un participante en cada periodo, los demás grupos o participantes guardaron silencio.

Pasaríamos al subelemento “calificación igual a cinco o menor”, compuesto por dos indicadores: uno de ellos “cuatro” y el otro “no sabe”. Comenzamos con el primero “cuatro”, el cual se consideró muy relevante para un “economista”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Para los periodos de gobierno, resultó muy relevante el correspondiente a “tres periodos”, con un participante, los demás grupos o participantes guardaron silencio.

Con respecto al siguiente y último indicador de la tabla, llamado “no sabe”, el cual resultó relevante para un “economista” y un “ingeniero industrial”, los demás profesionistas guardaron silencio. Con respecto a los periodos de gobierno, se consideró relevante para “un periodo” y “dos periodos”, con un participante respectivamente. Los demás grupos o participantes guardaron silencio.

## **Análisis Temático**

En las etapas previas del análisis, se consideró originalmente, que las dimensiones sujetas al razonamiento y a la exploración, son coincidentes con las preguntas de investigación del estudio.

De tal forma, este cuarto nivel de análisis temático, emprenderá su proceso de revisión y análisis, retomando las preguntas de investigación planteadas originalmente en este estudio y que se han planteado como los ejes conductores de la estructura exploratoria de la tesis.

En seguida analizaremos cada una de las preguntas de investigación identificadas como dimensiones sujetas a estudio, con la finalidad de reconocer como se van construyendo los resultados y las respuestas a estas interrogantes primordiales:

- ¿Cuál es el conocimiento que se tiene acerca de los métodos y sistemas de evaluación institucional que operan en la administración pública del Estado de Nuevo León?
- ¿Cuál es el conocimiento que se ha adquirido a nivel directivo local de los componentes, características y métodos relacionados con el SED de la APF?
- ¿Qué tipos de prácticas institucionalizadas de forma sistemática de evaluación existen actualmente en la administración pública del Estado de Nuevo León?
- ¿Cuál es la cultura y la percepción de evaluación que prevalece actualmente en los servidores públicos de la administración pública del Estado de Nuevo León?

Las preguntas de investigación, relacionadas con el estudio empírico como se explicó en su oportunidad, fueron sujetas al proceso de interacción con participantes en sus ambientes naturales, para obtener información a través de la entrevista de profundidad. Previo involucramiento con los participantes. A continuación analizaremos cada pregunta de investigación que equivale a la dimensión correspondiente. De tal suerte que procedemos a relacionar en el apartado de investigación empírica cuatro dimensiones, considerando la desagregación de una de ellas (Conocimiento en dos: Federal y Estatal), como se aclaró oportunamente.

**En el proceso de análisis hemos implementado una connotación complementaria a la paradoja, cuando el tema omitido u opuesto en la apreciación significa un conocimiento o tema dominante en el contexto laboral, profesional, académico o que su esfera de influencia sea evidente y condicione otros significados, precisamos paradoja o contradicción temática. Ejemplo: la transparencia gubernamental (los silencios o irrelevancias), como posición contraria a este importante precepto que es común en la agenda institucional y académica, provoca y justifica a nuestro juicio una precisión. Asimismo aclaramos que el término discreto o moderado significa poco relevante o irrelevante.**

## **Primera Dimensión:**

*¿Cuál es el conocimiento que se ha adquirido a nivel directivo a nivel directivo local de los componentes, características y métodos relacionados con el SED de la APF?*

En esta dimensión de acuerdo con la **tabla 1**, encontramos una estructura interna que se compone con la identificación e integración de ocho factores, éstos tienen la siguiente denominación por orden: primero “mejora continua en programas y políticas públicas”, segundo “impacto social y económico del gasto público”, tercero “programa presupuestal nuevo”, cuarto “metodología del marco lógico”, quinto “conoce el SED de la APF”, sexto “gasto federalizado”, séptimo “cursos académicos” y octavo “cursos y capacitaciones oficiales”.

El primer factor “mejora continua en programas y políticas públicas”, que resultó relevante para la dimensión, se encuentra compuesto por dos elementos, el primer elemento se denomina “no sabe o solo define el concepto de mejora continua”, el segundo elemento se llama “saben del programa”. En relación al primer elemento que resultó muy relevante para el factor, se integra por dos indicadores, el primero “no sabe, no conoce o no aplica”, el segundo “define el concepto de mejora continua, no el programa”.

Es relevante como se destacó el indicador “no sabe, no conoce o no aplica”, el segundo indicador prácticamente fue irrelevante. El primer indicador se destacó dentro de su elemento, además en el análisis en función de los profesionistas participantes (formación académica), tuvo una apreciación relevante por parte del grupo de “economistas”. Considerando los periodos de gobierno, donde se identifican algunos participantes resultó relevante “tres periodos”, donde se aprecia mayoritariamente la participación de estos profesionistas. Es de subrayar que se presenta poco relevante para un “contador” e “ingenieros”, así como para los siguientes periodos “un periodo”, “dos periodos” y “cinco periodos”, uno de ellos “cuatro periodos”, guardó silencio.

Esto se aprecia como un claro consenso para darle poca relevancia a la falta de conocimiento de un tipo de evaluación del SED del gobierno federal, con excepción del grupo de economistas y del periodo identificado con “tres periodos”, para lo cual fue relevante el indicador.

Como lo habíamos señalado el siguiente indicador denominado “define el concepto de mejora continua, no el programa”, resultó irrelevante, para sí mismo como indicador y para el elemento respectivo. Sin embargo, podemos apreciar que resultó muy relevante para un “economista”, quien mostro un interés en definir al menos de forma general el concepto de mejora continua, relacionado al “cuarto periodo” de gobierno.

Pasando al siguiente elemento “saben del programa”, que resultó relevante para el factor “mejora continua en programas y políticas públicas”, encontramos que este elemento se compone por el indicador llamado “menciona marco normativo del Coneval”, éste resultó muy relevante para dos “economistas”, el análisis del indicador deja entrever cierto conocimiento acerca de los términos de referencia que el organismo Coneval, ha emitido conjuntamente con la SHCP y la SFP, acerca de la evaluación de programas del gasto federalizado. Los demás profesionistas guardaron silencio en sintonía con el primer indicador “no sabe, no conoce o no aplica”, que resultó relevante para el elemento “no sabe o solo define el concepto de mejora continua”, que se consideró muy relevante para el factor respectivo. Relevante para “tres periodos” y “cuatro periodos” de gobierno, con sus participantes respectivos.

Continuamos con el factor relevante “impacto social y económico del gasto público”, se integra por dos elementos, el primero de ellos denominado “no lo conocen”, el segundo se llama “si lo conocen”. El primer elemento que resultó muy relevante para el factor, se compone por el indicador con la misma denominación “no lo conocen”, aparece muy relevante para el elemento. Fue considerado muy relevante para el grupo identificado como “economistas”, con cinco integrantes, enfatizando su falta de conocimiento acerca de este tipo de evaluación del SED de la APF. Se consideró como irrelevante para el “ingeniero industrial”, y un “contador público”, los demás profesionistas guardaron silencio. Se aprecia la participación mayoritaria del grupo de economistas.

Con respecto a los periodos de gobierno, se observa como relevante “tres periodos”, con cuatro participantes; como poco relevante se encuentra “un periodo”, con dos participantes; como irrelevante “dos periodos”, con un profesionista.

El siguiente elemento “si lo conocen”, resultó relevante para el factor, se integra con el indicador “lo conocen”, que se consideró como poco relevante para el elemento “si lo conocen”, volviendo al indicador, se consideró como relevante para un “economista” y para un

“ingeniero en sistemas”, que mencionan en términos generales haberlo leído o conocido, los demás profesionistas guardaron silencio. Cabe hacer mención que en los periodos donde participaron los dos profesionales fue relevante “cuatro periodos” y “cinco periodos”, respectivamente. Los demás participantes identificados con algún periodo guardaron silencio.

El siguiente factor relevante para la dimensión, se llama “programa presupuestarios nuevos”, en él encontramos al elemento “no conocen”, que resulto muy relevante para el factor, se integró por dos indicadores, el primero de ellos “no saben”, el segundo “contestaron con otra cosa”, estos dos indicadores resultaron relevantes para el elemento.

En el análisis especialmente en la contrastación con las profesiones (formación académica) y los periodos de gobierno. Se percibe como ligeramente destacable la relevancia del segundo indicador “contestaron con otra cosa”, el cual se consideró como muy relevante para el grupo de “economistas”, con cuatro integrantes, el “ingeniero industrial” lo percibió como poco relevante su falta de conocimiento programático. Los demás profesionistas guardaron silencio, en sintonía con un desconocimiento del tipo de evaluación del SED de la APF. Los periodos relevantes fueron “tres periodos” y “cuatro periodos”, con dos participantes, donde se observa la participación de los economistas, poco relevante “un periodo”, con un participante. Los demás guardaron silencio.

Para el indicador “no saben”, resultó relevante para su elemento, ligeramente inferior al indicador “contestan con otra cosa”. Para el indicador “no saben”, se encontró relevante para dos “economistas”, poco relevante para un “contador” y un “ingeniero en sistemas” que admitieron su falta de conocimiento al tipo de evaluación del SED de la APF. Observando una coincidencia general con el indicador mencionado en el párrafo anterior. En periodo de gobierno “tres periodos” resulto relevante; poco relevante “dos periodos” y “cinco periodos”, los demás guardaron silencio. Se puede apreciar un consenso parcial en estos dos indicadores, con los profesionistas y en algunos periodos, relacionado con el desconocimiento de este tipo de evaluación del SED de la APF.

Pasando al factor denominado “**metodología de marco lógico**”, que resultó ser el factor con mayor relevancia en la dimensión, *“cuál es el conocimiento que se ha adquirido a nivel directivo local de los componentes, características y métodos relacionados con el SED de la APF”*. El factor está integrado por 22 indicadores de 89 de la dimensión. Es decir el **24.72%**. Esta metodología es utilizada como un recurso de administración de programas y proyectos,

además facilita el diseño, ejecución y evaluación de programas presupuestarios. Se posicionó la percepción e información de los participantes en los grandes temas del análisis.

Este factor se integra por tres elementos, el primero “sin conocimiento en indicadores”, el segundo “sin práctica” y por último “han tenido práctica”.

En primera instancia, sobresale en el factor, el elemento “sin conocimiento en indicadores”, este elemento fue considerado muy relevante por 11 de los 22 indicadores que integran el factor “metodología de marco lógico”, es decir el **50%**. En seguida como muy relevante se posicionó el elemento “sin práctica” representando 10 de los 22 indicadores que conforman el factor, significa el **45.45%**. Finalmente como irrelevante el 4.5%, “han tenido práctica”. Sin lugar a dudas la falta de práctica y el desconocimiento en el diseño y elaboración de indicadores con base en la metodología de marco lógico, se evidenció por parte de los participantes, apreciándose como uno de los temas más relevantes.

El primer elemento “sin conocimiento en indicadores”, se compone con dos indicadores, uno de ellos se denomina como “cursos y conoce algo de indicadores”, que resultó muy relevante para el elemento. Como poco relevante se observó el segundo indicador “no cursos no conoce”.

Iniciamos con el primer indicador destacado, “cursos y conoce algo de indicadores”, subrayamos que resultó muy relevante para el elemento, percibimos que deja entrever cierto supuesto en conocimiento de indicadores que no fue especificado en su totalidad en la información recabada. Con preguntas estructurales de contraste aclararemos estos supuestos en los siguientes párrafos. Para este indicador en la contrastación, resultó relevante la participación de “economistas”, con cinco integrantes, además resultó poco relevante para dos “contadores”, e irrelevante para el “ingeniero en sistemas”, el otro ingeniero guardó silencio. Apreciamos la intención de participar de manera oportuna en el estudio, acerca de la noción teórica en lo general, a partir de cursos recibidos, para elaborar “algo de indicadores”, por parte del grupo de economistas. Fue considerado como poco relevante en “tres periodos” y “cuatro periodos”, para los demás periodos resultó irrelevante, generando un consenso en estos periodos acerca de la información recabada, no percibiéndose algún periodo destacado.

Para el segundo indicador en importancia, encontramos “no cursos no conoce”, el cual se consideró poco relevante para el elemento, observamos que en su composición interna se

consideró muy relevante la participación para expresar la falta de conocimiento y la no participación en cursos específicos de metodología de marco lógico, por parte de dos “economistas”, el “ingeniero industrial”, consideró relevante el tema aludido. Los demás profesionistas permanecieron en silencio, en una clara paradoja entre los profesionistas participantes en este indicador al considerar con su silencio y su apreciación una idea opuesta al sentir de los demás. Con relación a los periodos de gobierno, resultó como muy relevante “tres periodos”, donde identificamos a los dos economistas con su participación y como relevante al “ingeniero industrial”, los demás participantes identificados con algún periodo, permanecieron en silencio.

Continuando con el segundo elemento “sin práctica”, que resultó muy relevante para el factor “metodología del marco lógico”, se considera en una posición ligeramente inferior a la observada por el primer elemento. El elemento “sin práctica”, se compone de un indicador, llamado “si cursos ILPES, CONEVAL, INDETEC. No han tenido práctica”, este indicador se destacó en el factor como muy relevante por encima de todos los demás indicadores, el cual se consideró relevante para el grupo de “economistas” con seis integrantes, poco relevante para dos “contadores”, para los ingenieros resultó irrelevante el tema. De acuerdo con el principio de relevancia, el elemento “sin practica”, representa una **indudable contradicción** con la información del indicador “cursos y conoce algo de indicadores”, del primer elemento. A pesar de reconocer elementos generales para construir indicadores, que resultan de la participación en algunos cursos, no tiene la posibilidad de poner en práctica dichas nociones en sus tareas y funciones de análisis técnico.

Con respecto a los periodos de gobierno resultó poco relevante para “tres periodos” con cuatro participantes; para “cuatro periodos” con dos participantes y finalmente “un periodo” con dos participantes, percibiéndose un consenso parcial en los participantes de estos periodos de gobierno al resultarles poco relevante el tema abordado.

Resultó irrelevante para los demás participantes en los periodos de gobierno. Se percibe la participación mayoritaria del grupo de economistas a pesar de distribuirse en más periodos, lo que les dio una connotación de poco relevante a los periodos.

El tercer elemento denominado “han tenido práctica”, resultó completamente irrelevante para el factor “metodología del marco lógico”, lo cual establece que el nivel de aplicación y de instrumentación del posible conocimiento acerca de construir indicadores con la metodología

del marco lógico, sea prácticamente limitado y exiguo, con excepción de un participante. El indicador “cursos de indicadores para FAEB y sí construyó una matriz de indicadores”, resultó muy relevante para un solo “economista”, los demás guardaron silencio. Percibiendo un claro silencio o irrelevancia en la capacidad para diseñar, construir e implementar indicadores con base en la metodología del marco lógico.

Se puede apreciar una **paradoja temática** con la información del indicador “cursos y conoce algo de indicadores”. Se puede ubicar al profesionalista en el “tercer periodo”.

Continuando con el factor relevante “conoce el SED de la administración pública federal”, éste se integra con dos elementos, el primero “lo conocen”, el segundo “no lo conocen”. Con respecto al primer elemento, resultó muy relevante para el factor, se considera ligeramente destacado, observamos al segundo elemento también encuadrado como muy relevante, sin embargo en el panorama descriptivo que nos da el análisis, se matizan los resultados previos. Con respecto al elemento “lo conocen”, éste se integra con dos indicadores, uno de ellos con carácter de relevante para el elemento referido, “en términos generales o por publicaciones como del CONEVAL”, el otro indicador con una categoría de irrelevante, “si lo conocen”.

Iniciaremos con el primer indicador “en términos generales o por publicaciones como del CONEVAL”, éste describe la relevancia de la apreciación del entendimiento del SED por medios que son reconocidos por su rigor científico, no implicando un aprendizaje formal y sistematizado, en términos generales hacen mención de los referentes como las publicaciones del CONEVAL y otros que no especifican. El indicador en la contrastación fue considerado como relevante para dos “economistas”, como poco relevante para un “contador” y el “ingeniero en sistemas”. El “ingeniero industrial”, guardo silencio. Se percibe una limitación relacionada con la participación de la mayoría de los profesionalistas para expresar un entendimiento en términos absolutos, con un aparente consenso parcial entre cuatro profesionalistas. Con respecto a los periodos de gobierno, resultó relevante para “tres periodos”, con dos integrantes, poco relevante para “cuatro periodos” y “cinco periodos”, con un participante por periodos, los grupos o participantes de los primeros periodos, guardaron silencio.

Pasamos al segundo indicador de este elemento, “si lo conocen”, Este indicador se muestra irrelevante para el elemento. Sin embargo, podemos considerar que es el resultado de una pregunta de conocimiento y contraste de acuerdo a Grinnell, Williams, Unrau (2009) y Mertens

(2005)<sup>428</sup>, cuando contrastamos con los indicadores formación profesional y periodos de gobierno, este indicador fue considerado como muy relevante para un solo “economista”, en una clara **paradoja** con la información vertida en el primer indicador “en términos generales o por publicaciones...”, los demás profesionistas participantes guardaron silencio en una postura perceptible de desconocimiento acerca del SED de la APF, acentuando aun más el desconocimiento acerca del sistema de evaluación.

Con respecto al segundo elemento “no lo conocen”, que resultó de igual forma muy relevante para el factor, encontramos al indicador “no lo conocen”, en plural, el indicador muestra una apreciación relevante con relación al elemento. Sin embargo, al interior del mismo (contrastación), se percibe como muy relevante para el grupo de “economistas”, con tres integrantes, poco relevante para el “ingeniero industrial”, quienes de forma expresa manifestaron, no lo conocen. Los demás grupos como si fuera una irrelevancia temática guardaron silencio al respecto, percibiéndose una **clara contradicción** entre los dos elementos que componen el factor “conoce el SED de la APF”.

Siguiendo con la misma lógica, en la **tabla 1**, aparece el factor denominado “gasto federalizado”, representando una apreciación relevante para esta dimensión. Este factor se compone por dos elementos, el primero se llama “lo conocen” que resultó muy relevante para el factor referido. El segundo elemento se denomina “no lo conocen”, como poco relevante en el factor. Con respecto al primer elemento, éste se forma con dos indicadores que varían algunos significados previos, una vez realizada la contrastación con los demás indicadores. Por un lado tenemos al indicador “trabajan con programas federales (Ramo 33, 20 y Ramo 12)”, por otro, el indicador llamado “conocen Convenio y Ramo 33”.

Con respecto al primer indicador, resultó relevante para el elemento, en el contraste se consideró muy relevante para el grupo de “economistas”, con cinco integrantes; poco relevante para el “ingeniero en sistemas”, los demás profesionistas guardaron silencio.

---

<sup>428</sup> Citados por Roberto Hernández Sampieri, Et.al., *Metodología de la investigación*, Quinta edición, op.cit., pp. 419-420; con el propósito de profundizar con los tipos y estructura de la entrevista etnográfica véase; Spradley, J.P. *The ethnographic interview*. Ed. Hartcourt College Publishers. Florida, EUA. 1979.

Con relación a los periodos de gobierno, resultó relevante “tres periodos”, con tres participantes; poco relevante “cuatro periodos” con dos participantes y “cinco periodos” con un participante, apreciándose la participación mayoritaria de economistas.

Pasando al segundo indicador “conocen Convenio y Ramo 33”, el cual se consideró irrelevante para el elemento. Sin embargo, cuando observamos con atención la contrastación con los dos indicadores planteados: formación profesional y periodos de gobierno, se percibe lo siguiente: al comparar esta apreciación con la información generada en el primer indicador “trabajan con programas federales...”, se distingue en el primer indicador que cinco profesionistas trabajan comúnmente con programas federales al señalar como muy relevante su apreciación en el conocimiento del gasto federalizado, poco relevante para el “ingeniero en sistemas, los demás guardaron silencio.

Por otro lado, al analizar este segundo indicador, opuestamente se advierte, que solo un contador del “tercer periodo”, se identifica específicamente con el Convenio y el contenido del Ramo 33, de forma muy relevante.

Acerca de lo anterior, no deja de ser una **clara paradoja temática** la postura percibida en este indicador, derivada del conocimiento específico de un participante relacionado con el convenio y el contenido del ramo 33, contra la percepción común de un grupo de profesionistas que trabajan con programas federales, pero sin conocer las reglas, contenidos normativos y operativos del convenio de coordinación fiscal entre la federación y el estado.

El segundo elemento denominado “no lo conocen”, resultó poco relevante para el factor, este elemento se compone de un indicador llamado “no sabe o no lo conoce”, considerado como poco relevante para el elemento. Una vez llevado a cabo la contrastación con los indicadores planteados, el indicador referente muestra la relevancia del claro desconocimiento de la composición del gasto federalizado para dos profesionistas, uno de ellos identificado como “economista” y el otro como “ingeniero industrial”, contribuyendo con la paradoja generada hacia el primer indicador aludida en el párrafo anterior, los demás guardaron silencio. Se percibe la identificación de “un periodo” para el ingeniero y “dos periodos” para el economista. Los demás participantes en algún periodo, guardaron silencio.

El siguiente factor, se denomina “cursos académicos”, que representa poca relevancia para la dimensión. Se integra con dos elementos, el primero se ubica como “solo académico de

evaluación” y el segundo como “no cursos s/evaluación”. Los dos elementos resultaron muy relevantes para el factor. Partiendo del primero, se compone del indicador “materia de evaluación de proyectos”, se consideró poco relevante en el elemento, contrastando con los indicadores, resultó muy relevante para dos “economistas” y relevante para un “contador”, los demás profesionistas guardaron silencio. Se aprecia una falta de preparación académica dispuesta por parte de las instituciones educativas, al prever solo una materia de evaluación de proyectos en los contenidos curriculares de la licenciatura y posgrado aludidos, lo recuerdan solo dos economistas y un contador, correspondientes al “tercer periodo”, como muy relevante y relevante “dos periodos”, los demás guardaron silencio.

En relación al segundo elemento “no cursos s/evaluación”, muy relevante para el factor, por debajo ligeramente del primer elemento, se encuentra el indicador denominado “no ha tomado cursos o los tomo hace años”, este indicador se observa como poco relevante para el elemento. En el análisis de contrastación se percibe como relevante para un “economista” y para el “ingeniero industrial”, los demás profesionistas guardaron silencio, por lo cual, se deja entrever la falta de planeación e interés de los profesionistas para continuar la especialidad, si bien cuentan con un buen nivel de estudios de posgrado, no se han preocupado de manera personal en continuar especializándose en temas identificados con la evaluación, **se percibe una paradoja temática**. Estos indicadores resultaron poco relevantes para el elemento y para el total de los indicadores.

Finalmente se subraya al factor llamado “*cursos y capacitaciones oficiales*”, que resultó muy relevante para la dimensión, solo por debajo del factor “*metodología del marco lógico*”. Este factor se integra por dos elementos muy relevantes para el factor, el primero se llama “sobre evaluación”, el segundo se denomina como “sobre reglas de operación de programas y presupuestos con recursos fiscales federales”, éste último más sobresaliente, se consideró muy relevante por 11 de los 17 indicadores que conforman el factor, representando el **64.70%**.

Iniciamos con el primer elemento, que resultó muy relevante sin destacar tanto en el factor, dicho elemento se denomina “sobre evaluación”, que se integra con el indicador denominado “evaluación del desempeño, marco lógico: ASF, SFP, CONEVAL, Consultores”, el cual se consideró relevante para el elemento aludido. Considerando el análisis de contrastación con los dos indicadores, resultó muy relevante para el grupo de “economistas”, con cuatro integrantes. Se consideró poco relevante para un “contador” y para el “ingeniero en sistemas”, el “ingeniero industrial y los demás profesionistas guardaron silencio.

Ante este escenario, se percibe poca vocación institucional acerca de estos temas fundamentales para implementar la reforma a los sistemas presupuestales, contables y de evaluación institucional, con excepción de la experiencia relevante acumulada en otros periodos de gobierno de cuatro economistas. Con ello se acentúa una aparente paradoja, considerando la disposición local institucional con la tendencia común acerca de estos temas dominantes en el ámbito nacional e internacional. Además se advierte una clara contradicción con el Indicador del Factor MML, “si cursos...No práctica”.

Con respecto a los periodos de gobierno, se observa poco relevante para los siguientes periodos: “un periodo” con un participante; “tres periodos” con dos participantes; “cuatro periodos” con dos participantes; “cinco periodos” con un participante; el segundo periodo, guardó silencio. Se percibe un consenso parcial acerca de la poca relevancia que se tiene sobre cursos oficiales identificados con temas como evaluación del desempeño y marco lógico.

Continuando con el siguiente y último elemento “sobre reglas de operación de programas y presupuestos con recursos fiscales federales”, éste elemento destacó como muy relevante en el factor “cursos y capacitaciones oficiales”, se integra con tres indicadores, el primero “no han recibido cursos”, muy relevante para el elemento; segundo “recibieron capacitación por parte de SFP y SHCP”, poco relevante para el elemento; “la APF, ha sido muy criticada por parte de las entidades, porque las reglas de operación salen publicadas allá por el mes de Agosto y tienes que aplicar el ejercicio fiscal. No, no hay capacitación simplemente nos guiamos por el diario oficial de la federación”, resultó el indicador como irrelevante.

Pasando al primer indicador “no han recibido cursos”, el cual resultó muy relevante para el elemento, el más destacado. Considerando el indicador de profesiones, se observó como relevante para el grupo de “economistas”, con cinco integrantes; los demás profesionistas percibieron irrelevante la apreciación acerca de asentarse que no han recibido cursos oficiales, generando un importante consenso al considerar irrelevante el tema por parte de estos grupos de profesionistas, denotan junto con los cinco economistas en otro nivel de apreciación, la falta de cursos oficiales acerca del tema abordado y que resulta fundamental para la reforma planteada a lo largo de este estudio.

Con respecto a los periodos de gobierno, se identifica una vez más al “tercer periodo”, con cuatro integrantes como relevante en la generación de información, como poco relevante al

“cuarto periodo”, con dos integrantes; como irrelevante el tema por parte de “un periodo” y “cinco periodos”, con un participante en cada periodo; guardo silencio “dos periodos”. Percibiéndose una disparidad relativa entre los grupos identificados con algún periodo, confirmando que no han recibido este tipo de curso de manera oficial.

El siguiente indicador denominado “recibieron capacitación por parte de la SFP y SHCP”, resultó poco relevante para el elemento. Considerando los indicadores de contrastación se advierte un aspecto a enfatizar. Resultó como relevante para un “economista” y para un “contador”, únicamente. Se percibe que estos profesionistas han recibido capacitación por parte de estas secretarías de la administración pública federal, sin embargo, la cobertura para desarrollar especialistas se mantiene baja, generando con este hecho una **importante paradoja** en la orientación hacia el desarrollo de capital humano desde la perspectiva institucional. Los demás profesionista guardaron silencio implicando con ello la posibilidad de confirmar el hecho. Con respecto a los periodos de gobierno, podemos identificar a “un periodo” y a “tres periodos”, con un profesionistas por periodo, los demás permanecieron en silencio, ratificando la escasa intención de mantener la profesionalización de estos servidores públicos.

El último indicador, en la posición de la tabla, que resultó irrelevante para el elemento y para el total de indicadores de información, lo revisaremos a continuación. Sin embargo, se advierte en su análisis taxonómico y componencial una limitación de operación que a nuestro juicio recalamos y procedemos a considerar en esta etapa, para no obviar esta apreciación.

El indicador denominado como “la APF, ha sido muy criticada por parte de las entidades, porque las reglas de operación salen publicadas allá por el mes de Agosto y tienes que aplicar el ejercicio fiscal. No, no hay capacitación simplemente nos guiamos por el diario oficial de la federación”, resultó el indicador como irrelevante en el elemento. Al considerar la contrastación con los indicadores como la formación académica, se percibe muy relevante para “un economista”, los demás profesionistas permanecieron en silencio. Con respecto a los periodos de gobierno se identifica el profesionista con “dos periodos”, los demás participantes identificados con algún periodo de gobierno, guardaron silencio.

Este mutismo a nuestro juicio, indica el indudable desconocimiento oportuno de las características de operación del gasto federalizado en la mayoría de los participantes de la muestra, percibiendo una indudable **paradoja temática**, ante la falta de conocimiento al

respecto, a pesar de estar involucrados algunos de ellos en la planeación y operación de programas con recursos federales. El interés por actualizar frecuentemente las reglas de operación publicadas oficialmente, resultó evidente, solo un participante emitió su opinión al respecto.

## **Segunda Dimensión**

*¿Cuál es el conocimiento que se tiene acerca de los métodos y sistemas de evaluación institucional que operan en la administración pública del estado de Nuevo León?*

Continuando con la segunda dimensión, relativa a la misma pregunta de investigación, se integra de la siguiente forma: de acuerdo a la **tabla 2**, se establece la relación que guardan los seis factores que se han destacado, provenientes de la interacción con los participantes de la muestra, con cada uno de sus componentes. Estos factores por orden se denominan de la siguiente manera: “tipos de evaluaciones”, “cambios y avances que observa entre su puesto actual y el pasado”, “normatividad estatal que se observa en la implementación”, “armonización del sistema de contabilidad gubernamental”, “modelo de presupuesto basado en resultados” y “que tipo de modelo de evaluación prevalece”.

El primer factor catalogado especialmente como muy relevante en la dimensión, se llama “tipos de evaluaciones”, integrado por 31 indicadores de los 89 que conforman a la dimensión, significa **34.84%**. Compuesto básicamente por dos elementos muy significativos, el primero “que identifican” y el segundo “que se aplican”. El primer elemento considerado muy relevante por 16 de los 31 indicadores que integran al factor referido, representa el **51.62%**, se compone por los siguientes indicadores:

Son: “evaluación del desempeño”, “auditoría de desempeño”, “SIGOB”, “programas sectoriales”, “evaluación de programas y proyectos”, “evaluaciones internas y externas”, “Opinared”, “costo beneficio” y “evaluación de impacto.

Los participantes identifican una amplia variedad de instrumentos de toda índole: de diagnóstico, de control y fiscalización, de análisis y de evaluación de proyectos, e inclusive de programas sectorizados como tal y de evaluaciones de desempeño internas y externas. Los ubican como una caracterización de los tipos de evaluaciones que conocen e identifican en el

ámbito de sus funciones actuales. Además, relacionadas con las tareas y labores desempeñadas en los puestos, donde ha tenido oportunidad de colaborar en los diferentes periodos de gobierno de la administración pública del Estado de Nuevo León.

Nos encontramos con una amplia pluralidad de percepciones y experiencias que identifican algunos participantes en el estudio. Por tal motivo, abordaremos especialmente en esta dimensión, algunos indicadores que destacan en importancia por la atribución de su relevancia que le han conferido, parte de los integrantes de la muestra. Asimismo, consideraciones que a nuestro juicio son destacadas.

Partiendo del elemento “que identifican”, concebimos en su estructura de forma significativa al “programa sectorial”, observando a partir del análisis de contrastación, que se le asigna la categoría de muy relevante por parte de tres “economistas”, el “ingeniero en sistemas” le atribuye la apreciación de poco relevante, sin dejar de mencionar el tema. Los demás profesionistas guardaron silencio, con ello tal vez, omitieron su percepción a reconocer a los programas sectoriales como un tipo específico de evaluación que identifican. Dejando entrever con su silencio, cierta confusión o paradoja al considerar conceptual y operativamente a los programas sectoriales como un tipo de evaluación. Podemos interpretar que conciben a los programas sectoriales como una forma desagregada del plan estatal de desarrollo con orientaciones, acciones y metas, aquí sí, susceptibles a un proceso de seguimiento y evaluación de resultados con una método especial para aplicarlo que no está del todo claro para algunos participantes.

Considerando los periodos de gobierno, fue relevante para “tres periodos” con dos participantes, poco relevante para “cuatro periodos” y “cinco periodos”, con un participante por periodo, percibiendo principalmente este tema los profesionistas con experiencia a partir de tres periodos de gobierno, advirtiendo en este nivel de análisis una **paradoja** en la percepción de estos profesionistas, contra la opinión de los demás integrantes de la muestra. Además se observa un consenso parcial entre los periodos de gobierno.

Otro indicador que asume una relevancia secundaria en el elemento, es “evaluación de desempeño, con una consideración más próxima a una tipología más delimitada como instrumento de medición. En el análisis de contrastación se asume como muy relevante para dos “economistas”, como relevante para el “ingeniero en sistemas”, los demás profesionistas guardaron silencio, apreciándose aún más, la limitada concepción de evaluación por parte de

la mayoría. Para este caso, evaluación del desempeño, identificada solo por tres participantes de la muestra de expertos.

Con respecto a los periodos de gobierno, encontramos un claro consenso en relevancia en “tres periodos”, “cuatro periodos” y “cinco periodos”, con un participante por periodo, mostrando una vez más la apreciación de los participantes que tienen igual o más de tres periodos, además con más experiencia en el gobierno.

El otro indicador que resultó relevante para el elemento, lo posicionamos en tercera posición de relevancia, se denomina como “SIGOB”, en la contrastación fue considerado como muy relevante para dos “economistas” y relevante para el “ingeniero en sistemas”, los demás profesionistas guardaron silencio. De igual forma se presenta la percepción de los profesionistas del indicador del párrafo anterior con este indicador, percibiendo una coincidencia. Sin embargo, ante esta diversidad tipológica, se advierte una disparidad de apreciaciones o ambigüedades, que inclusive puede ser manifestada por los mismos participantes.

Con respecto a los periodos de gobierno, resultó relevante los siguientes periodos: “tres periodos”, “cuatro periodos” y “cinco periodos”, con un participante por periodo, se observa un claro consenso semejante al identificado en el anterior indicador, los demás profesionistas identificados en algún periodo, guardaron silencio. Una vez más se observa el protagonismo de las apreciaciones de los participantes, en más de dos periodos de gobierno.

Los otros indicadores se consideran como poco relevantes, en una amplia **diversidad de apreciaciones** identificadas a través de estudios propios o experiencias indirectas en función de su aprendizaje gubernamental o profesional. Destaca sin embargo, tres pronunciamientos, uno de ellos, se refiere a las “**evaluaciones de impacto**”, donde resultó muy relevante para un “economista”, del “periodo cuatro”. El otro indicador se llama “**evaluaciones de programas y proyectos**”, considerado como muy relevante para un “economista”, del “tercer periodo”. Los demás profesionistas guardaron silencio. **Se percibe una amplia disparidad de apreciaciones** solo en la identificación de tipos de evaluación institucionales en el gobierno estatal. Se subraya la participación del grupo de economistas relativo, en su gran mayoría a más de dos periodos de gobierno. Sin embargo, a través de un solo participante. El tercer indicador que sobresale se relaciona con la vieja tradición administrativa de interpretar a la auditoría como

una forma de evaluación institucional. “**auditoria del desempeño**”. Se percibe poco relativo para un “contador”, del “tercer periodo”.

Pasando al segundo elemento, llamado “que se aplican”, se considera como muy relevante para el factor “tipos de evaluaciones”, ligeramente por debajo del primer elemento. Decíamos que es considerado muy relevante por 15 de los 31 indicadores que componen al factor aludido. Esto represente el **48.39%**. Una ponderación en clara oposición real con el primer elemento.

Este segundo elemento igualmente se compone de una amplia diversidad de indicadores, que muestran una indudable disparidad de posturas e interpretaciones de la instrumentación y práctica institucional, de los diferentes tipos de evaluaciones en el ámbito real de las acciones gubernamentales en su área de influencia. Observaremos únicamente los más destacadas por su relevancia y naturaleza. Sin embargo, haremos mención de cada uno de ellos: “indicadores de desempeño”, “evaluación del desempeño”, “auditoria del desempeño”, “evaluaciones de proyectos”, “no sabe o no lo conoce”, “SIGOB”, “programa operativo anual”, “CONAVE” y “sistema de monitoreo”. Sumando en total nueve indicadores de información.

Iniciamos con el indicador “indicadores del desempeño”, el cual resultó relevante para el elemento, una vez comparado con la formación profesional y con los periodos de gobierno, obtuvimos lo siguiente: se consideró muy relevante para dos “economistas”, para el “ingeniero en sistemas”, resultó relevante. Los demás profesionistas permanecieron en silencio, delimitando esta apreciación a estos tres participantes. Con respecto a los periodos de gobierno, resultó relevante para los siguientes periodos: “un periodo”, “tres periodos”, y “cinco periodos”, con un participante por periodo, logrando un consenso entre los integrantes identificados con estos periodos. Los demás mantuvieron silencio.

En segundo lugar de relevancia tenemos al indicador “no sabe o no lo conoce”, el cual resultó en la contrastación, muy relevante para dos “economistas”, en **clara contradicción con la tendencia observada en el elemento** “que identifican”, por parte de la mayoría de los economistas, percibimos que al mantener silencios, dejan entrever la falta de aplicación de sistemas de evaluación, al no saber o no conocer de su aplicación real.

Además se consideró relevante para un “contador”, afirmando el supuesto, los demás profesionistas guardaron silencio. En relación a los periodos de gobierno, resultó muy

relevante para “tres periodos”, con dos integrantes; relevante para “dos periodos”, con un participante. Los demás permanecieron en silencio.

Los demás indicadores resultaron de poca relevancia, sin embargo destacaremos algunas características sobresalientes entre los indicadores de información y los demás componentes importantes. Uno de ellos es el indicador “SIGOB”, poco relevante para el elemento “que se aplican”, sin embargo en el análisis de contrastación con los dos indicadores: formación académica y periodos de gobierno, resultaron relevantes para un “economista” y para el “ingeniero en sistemas”, los demás profesionistas guardaron silencio. Se aprecia una disminución relativa, pero visible entre la percepción de los participantes que lo identifican como un tipo de evaluación, con los que perciben su aplicación, en una **notoria paradoja** con el indicador “SIGOB” del elemento “que identifican. Los periodos de gobierno el que resultó relevante fue “tres periodos” y “cinco periodos”, guardando silencio los demás. Los indicadores “evaluación del desempeño” muy relevantes para dos economistas y relevante para el “ingeniero en sistemas” en el primer elemento, resultó con una apreciación distinta en el segundo elemento “que se aplican”, donde se consideró muy relevante sólo para el “ingeniero en sistemas”, limitando con su opinión el campo de aplicación de este instrumento de medición en una clara paradoja. Relacionados con participantes de más de tres periodos.

Es importante observar la relación que existe entre los dos indicadores “auditoria del desempeño”, de los dos elementos del mismo factor, se identifica y se percibe como un tipo de evaluación institucional, por dos profesionistas de diferente formación en distintos de periodos: un contador y un economista de más de tres periodos.

Emergen términos o esquemas presupuestales como **programa operativo anual**, muy relevantes para dos “economistas”. Además informan acerca de la metodología del **CONEVAL**, como referente en las evaluaciones e inclusive “**sistemas de monitoreo**” que al momento de las entrevistas era un proyecto interno de diagnóstico y evaluación para el ejecutivo estatal. Es patente la percepción de disparidad que se manifestó, por una lado en identificar los tipos de evaluación que apreciaban los participantes, por otro, los tipos de evaluación que se aplican, algunos de ellos coincidieron, con valores diferentes, otros no, sin embargo se muestra una **clara contradicción** entre los dos elementos que enuncian la identificación contra la posible aplicación de algunos tipos de evaluación.

El siguiente factor se denomina “cambios y avances que observa entre su puesto actual y el anterior”. Este factor es relevante para la dimensión. Está compuesto por dos elementos, muy relevantes para el factor. El primero llamado “identifican cambios” y el segundo “no identifican cambios”, los dos casi con la misma importancia: muy relevantes.

El primer elemento “identifican cambios”, se compone de tres indicadores, con significados relativos de importancia entre los tres. Tenemos al más importante para el elemento, llamado “análisis y construcción de indicadores”, su apreciación en la contrastación, resultó muy relevante para dos “economistas” y un “contador”, identifican cambios solo tres profesionistas de once participantes que perciben mayor elaboración de indicadores en la actual administración. Para el periodo relacionado con “tres periodos”, resultó muy relevante, para “un periodo” fue relevante.

Los otros dos indicadores resultaron de poco relevante para el elemento, no obstante es importante mencionar algunos aspectos, el indicador “mayor precisión en los sistemas de información”, muy relevante para dos “economistas”, del “tercer periodo” y “cuarto periodo”, respectivamente, en armonía con el siguiente indicador “técnicas más reales y actuales”, resultó muy relevante solo para el “contador”, del “tercer periodo”. Los demás profesionistas permanecieron en silencio, no solo describe la poca relevancia del indicador, se identifica **una paradoja temática** en función de que sólo un profesionistas percibe a la técnica más real, dejando entrever que la construcción de indicadores es todavía un tema poco consistente.

El siguiente elemento “no identifican cambios” resultó muy relevante para el factor, casi como el anterior, este elemento se compone por el indicador “lo desconocen”, que resultó muy relevante para el elemento. El indicador muestra aspectos interesantes después de la contrastación con los dos indicadores, se consideró relevante para tres “economistas”, poco relevante para “el ingeniero en sistemas” y para el “ingeniero industrial”, la poca apreciación de relevancia de dos participantes y la relevancia para tres economistas, se percibe como incertidumbre para identificar cambios reales entre la experiencia de sus puestos anteriores y los actuales.

Con relación a los periodos de gobierno (participantes), resultó poco relevante para “un periodo”, “dos periodos”, “tres periodos”, “cuatro periodos” y “cinco periodos”, con un participante por periodo. Logrando un importante consenso al considerar estos participantes, aun en su baja apreciación, una percepción consciente acerca de ignorar cambios. Tres

economistas calificaron de relevante su desconocimiento al tema, **podemos advertir una clara contradicción de este elemento** “no identifican cambios”, con el primer elemento “identifican cambios”.

El siguiente factor denominado “normatividad estatal que se observa en la implementación”, resultó muy relevante para la dimensión, en segundo lugar después de “tipos de evaluaciones”, este factor fundamental en la operación de la reforma, se compone por dos elementos claves, el primero “hace referencia al marco legal y normativo”, este elemento fue considerado muy relevante, con un peso muy significativo por 15 de los 18 indicadores que integran al factor “normatividad estatal que se observa en la implementación”, significa en términos de porcentaje el **83, 33%** y se compone de los siguientes indicadores:

Haremos mención de cada uno de ellos, sin embargo resaltaremos los más destacados a nivel del elemento. Estos indicadores son por orden: “Ley de planeación estatal”, “ley de desarrollo social estatal”, “ley de responsabilidad de los servidores públicos”, “reglas de operación de los programas”, “no conoce el marco normativo”, “ley de adquisiciones” y “ley de transparencia”.

Un aspecto que debemos resaltar en el indicador “ley de planeación estatal”, es que se consideró diametralmente muy relevante para el elemento, se observa que la mayoría de los participantes apreció su importancia en el marco legal y normativo que rige a la planeación y evaluación estatal. Para el grupo de economistas, con cinco participantes, resultó muy relevante el tema. **Paradójicamente resultó irrelevante** para los siguientes profesionistas: un “contador” y el “ingeniero en sistemas”. El “ingeniero industrial”, permaneció en silencio, los demás profesionistas guardaron silencio.

A pesar de la importancia de la ley de planeación estatal, la irrelevancia para algunos profesionistas revela un descuido normativo o una falta de apreciación a la validez del contenido preceptivo de la ley por parte de dos participantes. Sin embargo es notoria la importancia explícita de parte de cinco economistas.

Con relación a los periodos de gobierno, se advierte que fue relevante para “tres periodos”, con cuatro participantes, observando una reiterada participación de este periodo en la información aportada, resultó irrelevante para “un periodo”, para “cuatro periodos” y para

“cinco periodos”, se identifica un claro consenso en estos participantes de los periodos mencionados, acentuando el supuesto acerca del desconocimiento temático.

Los otros indicadores resultaron de poca relevancia para el elemento, a pesar de esta caracterización, repasaremos algunos de ellos por su importancia a los resultados de la investigación, el indicador que a pesar de que resultó poco relevante, después de la contrastación, fue “ley de desarrollo social estatal”, significó muy relevante para dos “economistas”, de los periodos “tres periodos” y “cuatro periodos”, con un participante en cada periodo.

El otro indicador que resulto poco relevante para el elemento fue “ley de responsabilidades de los servidores públicos”, muy relevante para dos “economistas”, relacionados con un “periodo” y “tres periodos”.

Otro indicador poco relevante para el elemento, fue “**reglas de operación de programas**”, muy relevante para un “contador”, del “tercer periodo”, en clara **paradoja temática** con los otros profesionistas que guardaron silencio, en función de la importancia del indicador. Los otros indicadores como “**no conoce el marco normativo**”, de igual manera denota una paradoja en relación a la postura real y honesta que solo un participante mostro al desconocimiento normativo, muy relevante igualmente para un “contador” del “tercer periodo”. Observamos la participación relevante de un solo profesionista en estos indicadores, que si bien significan poca importancia para el elemento, dejan entrever una amplia variedad de apreciaciones que no siempre coincidieron juntas, la disparidad se aprecia, y se confirma con los silencios que confirman la confusión de la normativa integral, salvo el primer indicador “ley de planeación” donde cinco economistas perciben a este instrumento legal como muy relevante para la planeación y evaluación estatal.

En el mismo factor “normatividad estatal que se observa en la implementación”, se ubica al segundo elemento que se llama “cree limitado e insuficiente el campo normativo”, este elemento resulto poco relevante para el factor. En cuanto a los indicadores que integran al elemento, los tres resultaron de igual forma, poco relevantes para el elemento. Después de analizar la contrastación con los indicadores, resultaron muy relevantes para un solo profesionista, de un periodo determinado en cada uno de los tres indicadores. En el caso del primer indicador “no hay mucha normatividad hay que trabajar en eso”, para un “contador”, del “tercer periodo”, resultó muy relevante.

La participación fue muy desvalorada por la mayoría para establecer y atribuir la limitación al campo normativo, entendiendo a este como el conjunto de leyes, disposiciones, manuales, reglamentos y directrices que delimitan y regulan las actividades de planeación, seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas y programas gubernamentales en el ámbito estatal. Recuperamos dos propuestas sujetas a reflexión, muy relevantes al interior de cada indicador, una de ellas se consideró muy importante para un economista del cuarto periodo, este participante propone una reforma muy pertinente, que se delimito como un indicador que a continuación describiremos:

Este indicador se denomina “modificar la normatividad actual para asignar responsabilidad directa a los ejecutores del gasto. Modificar la Constitución Política del Estado, desagregar la Ley de Administración Financiera del Estado en tres grandes apartados; una Ley de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria, Ley de Deuda Pública, y revisar el marco jurídico actual de las asociaciones público privadas”, se consideró muy relevante decíamos, para un “economista” del “cuarto periodo”, el otro indicador que a nuestro juicio resultó pertinente y digno de recuperar fue “no existe una Ley de Coordinación Fiscal Estatal”, muy relevante para un “economista” del “segundo periodo”. Los demás profesionistas identificados con algunos periodos de gobierno, guardaron silencio, en una clara posición de privilegiar la inmediatez de su entorno laboral y profesional, al omitir la reflexión analítica en una dimensión más reguladora y normativa de las acciones gubernamentales en el Estado.

La perspectiva aludida, mostrada por pocos participantes, es una notable **paradoja** en estos últimos indicadores contra la común opinión y percepción de la mayoría de los profesionistas, confirmando su percepción con la irrelevancia y los silencios expresados por la mayoría de los entrevistados de la muestra.

Pasaríamos al factor “armonización del sistema de contabilidad gubernamental”, que resultó como poco relevante para esta segunda dimensión, está compuesto por dos elementos muy relevantes a pesar de su ponderación (resultado de aplicar la fórmula de esfuerzo comunicacional) que son en primer lugar: “enterados del programa” y en segundo “no enterados del programa”.

El primer elemento “enterados del programa”, se integra por dos indicadores uno de ellos es particularmente muy relevante, “enterados y dan fecha”, que resultó muy relevante para el

elemento. Al considerar la contrastación con los dos indicadores, resultó relevante para dos “economistas”, paradójicamente los demás economistas no percibieron la importancia del programa y de las fechas perentorias para su gradual implementación, los silencios dejan entrever el desconocimiento, además se consideró poco relevante para un “contador”, el “ingeniero en sistemas”.

Considerando los periodos de gobierno, resultó un consenso en los periodos siguientes: “dos periodos”, “tres periodos”, “cuatro periodos” y “cinco periodos”, con un participante en cada uno de ellos. Podemos suponer que al calificar como poco relevante la apreciación de los profesionistas identificados con estos cuatro periodos, **describen y confirman su desconocimiento al discernimiento del programa de armonización contable a nivel nacional**, de sus componentes, características y plazos para su implementación local. Guardaron silencio “un periodo”, confirmando el supuesto.

El otro indicador “hablan de armonización contable, Ley Federal de Contabilidad Gubernamental, POA’S, sin fechas”, resultó poco relevante para el elemento. De forma muy relevante para dos “economistas”, mencionan en lo general los referentes relacionados y no dan fechas, los demás profesionistas permanecieron en silencio, en una notoria paradoja temática, confirmando el desconocimiento del programa de parte de la mayoría de los participantes. En cuanto a los participantes que se identifican con algún periodo de gobierno, fue relevante para “tres periodos”, con dos participantes, los demás guardaron silencio, confirmando las apreciaciones.

Pasando al otro elemento “no enterados del programa”, compuesto por el indicador “no saben”, que resulto relevante para el elemento. Hacia el interior del indicador apreciamos que se consideró muy relevante para dos “economistas”, asimismo relevante para el “ingeniero industrial”, los demás permanecieron en silencio. Se destaco como relevante los siguientes periodos: “un periodo”, con un integrante, “tres periodos” con un integrante y “cuatro periodos” con un participante. Lográndose un notorio consenso. Se percibe la apreciación real y consciente de estos participantes al asumir el desconocimiento del programa, **es clara la relación de estos indicadores en función de la debilidad en el conocimiento del programa de armonización contable, salvo las áreas técnicas**. Se subraya el conocimiento parcial, fundamentalmente a través de ideas generales y con referentes marcos o generales.

Otro factor determinante para la implementación de una nueva reforma administrativa en el campo de la evaluación en la administración pública, es el siguiente, se denomina “modelo de presupuesto basado en resultados”, que resultó poco relevante para la dimensión, junto con el anterior, este factor está compuesto por dos elementos, contrariamente muy relevantes para el factor.

Los dos elementos que resultaron muy relevantes, se llaman, el primero “saben” y el segundo se denomina como “no saben”. El primer elemento se integra por dos indicadores denominados de la siguiente forma: uno “enterados. No dan fecha”, el otro “enterados. Dan fecha”.

Es notoria la relevancia del primer indicador “enterados. No dan fecha”, que se destaca en el elemento, se concibe la noción y la importancia conceptual y operativa del cambio paradigmático entre el significado del presupuesto tradicional, orientado al gasto, y la nueva concepción cultural orientada a los resultados.

Sin embargo, el indicador cuando se somete a la contrastación con los dos indicadores, formación académica y periodos de gobierno, adquiere una connotación especial.

Comentamos que el indicador resultó relevante para el elemento. Hacia el interior, se consideró relevante para tres tipos de profesionistas diferentes: un “economista”, un “contador”, un “ingeniero en sistemas”. El “ingeniero industrial” guardó silencio. Se observa un consenso notable en la apreciación de la importancia de la reforma presupuestal, sin embargo, desconocen los plazos marcados en las directrices de los acuerdos con la SHCP y SFP. Los participantes identificados con los periodos de gobierno fueron relevantes para “dos periodos”, tres periodos” y “cinco periodos”, con un integrante en cada periodo, estableciéndose un consenso en los periodos en que los participantes perciben la noción de la reforma pero desconocen los plazos establecidos.

El siguiente indicador “enterados. Dan fecha”, fue muy relevante para un “economista” del “cuarto periodo”. Con esta sola participación y los silencios, **se corrobora la falta de conocimiento de la reforma presupuestal en relación a sus componentes y plazos establecidos con otro nivel de gobierno, (Federal).**

El siguiente elemento “no saben”, se compone del indicador con la misma denominación “no saben”, que resultó muy relevante para el elemento. Una vez realizado el análisis de contrastación se observó lo siguiente: se consideró como muy relevante para el grupo de “economistas”, con cuatro integrantes, resultó poco relevante para el “ingeniero industrial”, los demás guardaron silencio. La falta de conocimiento de la reforma presupuestal con sus plazos, denota una conducta de poco interés fuera de sus tareas y funciones establecidas, la poca divulgación institucional limita el entendimiento y comprensión a las áreas directamente responsables de elaborar el presupuesto estatal. Con relación a los participantes identificados con los periodos de gobierno, resulto poco relevante para “un periodo”, con un participante; relevante para “tres periodos” con tres participantes; y poco relevante para “cuatro periodos”, con integrante. Se muestra una disparidad distribuida en los periodos para asumir conscientemente la falta de conocimiento de la reforma presupuestal, confirmando este comportamiento la relación con los otros indicadores que muestran un conocimiento parcial de la reforma.

El siguiente y último factor de la dimensión, se llama “¿qué tipo de evaluación prevalece?”, este factor resultó relevante para la dimensión, se compone de tres elementos, en orden de importancia de acuerdo con su relevancia para el factor son: “varios”, “no saben” y “proponen”. En razón de su relevancia abordaremos los dos primeros y el último será merecedor de un comentario. De igual forma se le dará el mismo tratamiento al interior de cada indicador sujeto a contrastación.

Iniciamos con el primer elemento, “varios”, considerado como muy relevante para el factor, se compone de tres indicadores que mencionamos en orden de relevancia: como muy relevante para el elemento “evaluación por monitoreo, indicadores de seguimiento (SIGOB)”, el otro indicador que resultó poco relevante para el elemento se llama “auditoría” y como poco relevante de igual forma para el elemento resultó **“evaluación de resultados y desempeño”**.

Con relación al primer indicador “evaluación por monitoreo, indicadores de seguimiento (SIGOB)”, una vez que se analizó la contrastación con los dos indicadores, resultó muy relevante para algunos profesionistas, identificados como el grupo de “economistas”, con cuatro participantes, para el “contador” y el “ingeniero en sistemas”, resultó poco relevante en una paradoja temática, considerando la comprensión de la mayoría de los participantes hacia este tipo de sistema de evaluación operante actualmente en el gobierno estatal. Al observar los periodos de gobierno e identificar a los participantes, se consideró como relevante “tres

periodos”, como poco relevante “un periodo” y “cinco periodos”. Los demás participantes en periodos permanecieron en silencio. Se percibe una disparidad entre las consideraciones relevantes y las poco relevantes, una vez más los integrantes del tercer periodo asumen como sistema de curso normal de evaluación al de seguimiento y monitoreo de metas e indicadores de diversa naturaleza en las acciones de la administración pública del estado.

Cuando observamos el otro indicador, “**auditoría**” se revela una apreciación muy precisa y especializada al mismo tiempo. La fiscalización y control de recursos públicos contra las evaluaciones especiales o de desempeño con metodologías apropiadas. **Ha prevalecido la idea de concebir a la fiscalización durante mucho tiempo como un procedimiento de evaluación.** A pesar de esto, un participante ha mostrado un alto grado de importancia en el tema, una vez considerada la contrastación de este indicador, ha resultado como muy relevante para un “contador”, del tercer periodo, el indicador “auditoría” que resultó como poco relevante para el elemento “varios”.

Mención especial es el indicador denominado “**evaluación de resultados y desempeño**”, considerado por un “economista” como muy relevante del “cuarto periodo”, los demás participantes guardaron silencio. Percibimos con esta apreciación el somero y abreviado conocimiento acerca de la connotación que actualmente tiene la evaluación institucional para un organismo público o dependencia gubernamental desde diversas perspectivas, una de ellas desde la responsabilización mediante la introducción de la lógica de resultados en la administración pública (control a posteriori de resultados)<sup>429</sup>. De paso confirmar que es la perspectiva teórica de este estudio.

Es patente la **paradoja temática**, que a pesar de las tendencias internacionales, se percibe como poco relevante el conocimiento de esta perspectiva en la administración pública del Estado de Nuevo León.

El otro elemento que resultó poco relevante para el factor, se denomina “no saben”, compuesto por el indicador “no saben”, considerando como relevante para un “economista” y el “ingeniero industrial”. Confirmando el hecho acerca del desconocimiento temático, asumido

---

<sup>429</sup> V. CLAD. *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. op. cit., referencia 116, p. 35.

con honradez y consciencia solo por dos participantes de la muestra. En una clara paradoja con el primer elemento.

### **Tercera Dimensión**

*¿Qué tipos de prácticas institucionalizadas de forma sistemática de evaluación existen actualmente en la administración pública del Estado de Nuevo León?*

Continuando con la tercera dimensión, relativa a la pregunta de investigación “¿Qué tipos de prácticas institucionalizadas de forma sistemática de evaluación existen actualmente en la administración pública del Estado de Nuevo León?”, identificamos tres factores con diferente importancia. Cada factor delimita y encuadra a los componentes que se derivaron a partir de los indicadores de información detectados en el discurso de los informantes.

Los factores que integran a esta dimensión son los siguientes: en primer lugar se percibe con mayor relevancia: “evaluación del desempeño institucional”, este factor integra 44 indicadores del total de la dimensión que son 101, representando el **43.56%** de la dimensión.

En el caso del factor denominado como “auditoría del desempeño”, represente 36 indicadores de un total de 101, es decir un **35.64%**. El tercer factor con menos relevancia porcentual, pero no menos importante, es “frecuencia establecida oficialmente, instancia y tipo de reporte”, este factor representa 21 indicadores del total en la dimensión que son 101, significa el **20.80%**.

Seguiremos el orden de aparición de cada factor, elemento, subelemento e indicador, pero nos concentraremos en aquellos componentes relevantes para la dimensión, para el factor, para el elemento y subrayaremos la relación entre las unidades de conocimiento en función de lo que podemos apreciar como aspectos ilustrativos de la administración pública estatal. Especialmente cuando amerite una nota o consideración especial acerca de algún componente irrelevante o poco relevante, lo abordaremos específicamente.

En el factor denominado “frecuencia establecida oficialmente, instancia y tipo de reporte”, catalogado como muy relevante para la dimensión, encontramos dos elementos el primero “estatal” y el segundo “federal”.

Iniciamos con el elemento “estatal”, en el caso de esta agrupación, por razones derivadas en la disposición dentro de cada una de las categorías de la estructura taxonómica, se procedió a desagregar otro plano componencial, llamado subelemento, imprescindible en la construcción de ese nivel de análisis. Este elemento “estatal”, resultó muy relevante por 18 de los 21 indicadores que conforman el factor, es decir significó el **85.72%**, y se compone de los siguientes subelementos: “mensual, bimestral, trimestral, semestral, anual y calendario/programa”. Es importante señalar que los subelementos “trimestral”, “semestral” y “anual”, resultaron muy relevantes para el elemento, observando la **tabla 3**, en estos tres subelementos se agruparon la mayoría de los indicadores, con una frecuencia mayor, inclusive tratándose de los mismos indicadores o informes de “evaluaciones”, observamos que se duplicaron en algunos de los subelementos (mensual, bimestral, trimestral, semestral...).

Los otros dos subelementos que resultaron relevantes, se identifican como “mensual”, “calendario/programa”, donde se observa de igual forma, una clara indefinición de indicadores en su naturaleza y frecuencia establecida. Salvo el subelemento “calendario/programa”, relativo a las funciones que se derivan de un programa de auditorías establecido con otros parámetros y con otras pautas de operación. En el caso del seguimiento del ejercicio de recursos públicos federales/estatales en obras públicas, se derivan del calendario de avance de obras o de otro indicador físico o de gestión con otra calendarización, según lo explicaban los expertos entrevistados.

Cada subelemento se compone de algunos indicadores que se desglosan puntualmente en la **tabla 3**, observándose en ellos una relativa divergencia en su tipología, naturaleza y frecuencia. Antes de ampliar este proceso de análisis es pertinente una descripción con base en los niveles de exploración que hemos discernido hasta este punto. Si bien, el elemento “estatal” y algunos subelementos resultaron importantes para conferirle al factor la atribución de un gran tema, muy relevante para esta dimensión, cuando observamos la desagregación inversa y nos ubicamos a nivel de indicadores lo que percibimos resulta significativo.

A nivel de indicadores, la participación de los integrantes de la muestra, representados por diversas profesiones, se advierte muy limitada, dispersa y carente de homologación en los tipos de reporte o informes y en la frecuencia de su presentación a instancias superiores, internas o externas. Es notable la duplicidad de informes y tipos de reporte expresada en cada indicador de información. Se percibe como irrelevante cada indicador expresado en el

respectivo subelemento, la participación del grupo de profesionistas derivó en una apreciación individual por tipo de indicador en fechas o periodos diversos a veces duplicada o triplicada.

Una vez realizado el análisis de contrastación con los dos indicadores: formación académica y periodo de gobierno, su apreciación resultó notable, se consideró muy relevante, la participación de un profesionista en todos los indicadores, regularmente un “economista”, y ordinariamente identificado con más de dos periodos de gobierno. Es interesante observar que no existe un consenso al respecto, todo lo contrario, la divergencia y discrepancia en el tema **confirman que estamos muy lejos de sistematizar la generación de informes derivados de evaluaciones institucionales**, la aproximación conceptual se ve muy distante al confundir los tipos de programas, los informes financieros, auditorías, seguimiento a indicadores, plan estatal de desarrollo, programas sectoriales, cuenta pública e informe de gobierno, entre otros, en un todo relativo a la evaluación. Los identificamos en una frecuencia indefinida. Es decir, los ubicamos de acuerdo con la información de los participantes, en distintos periodos: bimestral, trimestral, semestral y anual. El programa sectorial en dos periodos: trimestral y semestral. Indicadores del PED, lo encontramos en dos periodos: semestral y anual. El POA en bimestral, trimestral y anual. La cuenta pública acertadamente en dos periodos: trimestral y anual.

Considerando la relevancia en este factor, se puede subrayar discretamente que se consideró únicamente como poco relevante al indicador “cuenta pública”, del subelemento “trimestral”, que resultó relevante para un “economista” y un “contador”, los demás profesionistas guardaron silencio en una **clara paradoja temática**, al ignorar las características, naturaleza y frecuencia de reporte de la cuenta pública a instancias gubernamentales.

Los periodos de gobierno relevantes fueron “un periodo” y “tres periodos”, los demás permanecieron en silencio, confirmando el supuesto.

Son notables los silencios en este factor a nivel de indicador, revelan una confusión y desconocimiento notable en este gran tema de orden conceptual y de la frecuencia sistematizada de los informes y reportes de evaluación institucional del gobierno del estado.

El otro elemento irrelevante para el factor, resultó el “federal”, compuesto de dos subelementos el primero “mensual” y el segundo “trimestral”, los dos muy relevantes para el elemento. De acuerdo al subelemento “mensual” se integra de un indicador “SHCP”, que

resultó muy relevante para un “economista” los demás guardaron silencio, el periodo donde se identificó fue el “segundo periodo”.

El siguiente subelemento se integra de dos indicadores “congreso de la unión y bolsa de valores” e “indicadores del ramo 33 a la SHCP”, en los dos se tuvo una participación muy relevante de un solo “economista”, de los periodos “tres periodos” y “cuatro periodos”, respectivamente. Los demás participantes identificados con algún periodo permanecieron en silencio, haciendo patente su falta de conocimiento al apreciar con silencio o tema irrelevante, la generación de información al nivel federal de reportes derivados de evaluaciones de políticas públicas, programas y proyectos con recursos federales o combinados, se percibe el dominio de estos temas solo en los servidores públicos encargados de preparar, enviar y aclarar con el gobierno federal u otras instancias públicas, dichos informes de evaluación.

Pasando a otro factor de la dimensión, nos encontramos con el factor “evaluación del desempeño institucional”, que fue considerando como el de mayor ponderación en la relevancia de la dimensión. Este factor se compone de cuatro grandes elementos substanciales que resultaron muy relevantes para el factor, de acuerdo con la fórmula de esfuerzo comunicacional, el elemento con mayor relevancia en la ponderación fue “características de la información cuando tenga una práctica generalizada y sistematizada”, resulto con 14 de los indicadores que componen al factor que son 44, es decir el **31.82%**. El otro elemento se llama “ventajas y bondades que debería tener la práctica sistemática de la evaluación”, fue considerado muy relevante por 11 de los 44 indicadores que conforman al factor “evaluación del desempeño institucional”, significó el **25%**.

El siguiente elemento denominado como “sabe si hay algún informe de resultados de indicadores estratégicos y de gestión al SISED, para su reporte al H. Congreso de la Unión”, resultó muy relevante. Finalmente se configura el elemento llamado “auditorias especiales”, con una categoría de muy relevante.

El primer elemento (SISED) se compone de dos subelementos medulares, uno de ellos con una relevancia diametralmente superior al otro, se denomina como “no saben si se realizan”, resultó muy relevante.

El otro se le consideró como poco relevante se denomina “las dependencias que manejan recursos federales”.

Nos concentraremos en el subelemento más destacado, “no saben si se realizan”, se compone de dos indicadores el primero de ellos “no lo conocen” y el segundo “sostiene que el SISED es rendición de cuentas de su secretaría”. El primer indicador “no lo conocen”, resultó notablemente muy relevante para el elemento, en el análisis de contrastación resultó muy relevante para los “economistas”, con cinco integrantes, que asumieron conscientemente su desconocimiento al respecto, además fue considerado como irrelevante por un “contador” y el “ingeniero industrial”, los demás profesionistas permanecieron en silencio, confirmando con su silencio el desconocimiento de este tema. Con respecto a los participantes identificados con algún periodo resulto relevante “tres periodos”, con cuatro integrantes; los demás participantes de los periodos restantes calificaron como irrelevante el tema o bien, guardaron silencio, corroborando el supuesto del desconocimiento del tema aludido en un claro consenso de participantes en los periodos respectivos.

El otro subelemento “las dependencias que manejan recursos federales”, fue considerado como poco relevante para el factor, sus dos indicadores se catalogaron como irrelevantes, de acuerdo a la **tabla 3**. Se aprecia la participación de un solo profesionista en cada indicador esencialmente economistas. Los temas de referencia se relacionan con los programas que cuentan con reglas de operación provenientes de recursos fiscales federales, asimismo con reportes de indicadores de gasto federal que se remiten a la SHCP. La limitación en las participaciones confirma el desconocimiento o confusión del tema abordado.

Siguiendo con el otro elemento de mayor ponderación en el factor, se denomina como “características de la información cuando tenga una práctica generalizada y sistematizada”, este se compone de tres subelementos:

El primero de ellos y el de mayor importancia en el elemento se llama como “objetiva, clara y transparente”, el segundo que resultó irrelevante para el elemento se llama “confiable y oportuna”. Finalmente encontramos al subelemento, poco relevante “otras”.

Nos centramos en el principal subelemento “objetiva, clara y transparente”. El cual cuenta con un solo indicador “objetiva, clara y transparente”, muy relevantes tanto el subelemento como el indicador. De los pocos indicadores donde hubo una mayoritaria concentración de opinión. Todos los participantes de la muestra. Es notable su apreciación en este indicador, en el contraste, resultó relevante para siete “economistas”, poco relevante para los dos

“contadores” e irrelevante para los dos ingenieros, se percibe un consenso parcial de algunos participantes que calificaron de poco relevante o irrelevante el tema de las características de la información, en **una clara contradicción dentro del indicador**, entre los que apreciaban y opinaban en relación a estas características de la información y los que aun percibiendo la importancia del tema, asumieron una apreciación poco relevante o irrelevante acerca de las características de la información derivada de las evaluaciones institucionales.

Con respecto a los periodos de gobierno donde se identifican algunos participantes, se consideró relevante “tres periodos”, con cinco participantes; poco relevante a “un periodo” y “cuatro periodos” con dos participantes en cada periodo; como irrelevantes “dos periodos” y “cinco periodos”, con un integrante en cada periodo. Se percibe la participación de cinco profesionistas en una apreciación relevante del “tercer periodo”. Manifestando un patrón latente de intervención en los temas de importancia que han generado los dominios frecuentes en el discurso.

Con respecto a los demás subelementos “otras” y “confiable y oportuna”, que se componen de los indicadores “que realmente se utilicen los resultados en mejora continua” y “realizadas por un tercero”, así como “confiable y oportuna”, se consideraron poco relevantes e incluso irrelevantes para el elemento, la participación de los profesionistas se limitó a dos economista y un contador para los tres indicadores.

El siguiente elemento de acuerdo con la **tabla 3**, se denomina “ventajas y bondades que debería tener la práctica sistemática de la evaluación”, se observa como muy relevante para el factor. Este elemento se compone de cuatro subelementos considerados todos muy importantes para el elemento. A continuación los revisaremos: el primero, se llama “rendición de cuentas”, después “mejora continua”, le sigue “percibir con base en la evaluación los logros sociales y económicos y generar mayor confianza en el gobierno” y por último “otras”.

Es importante observar objetivamente que los cuatro subelementos implican apreciaciones de diversa naturaleza, van desde una perspectiva gerencial de mejoramiento continuo de políticas públicas y de su gestión, hasta aspectos relacionados con la legitimidad del gobierno y de su administración pública. Realmente la información en este apartado es notable. En su apreciación observamos que a nivel de subelementos y elementos en función del factor la información aportada es muy relevante. Sin embargo, después de haber realizado el análisis de contrastación con los dos indicadores: formación académica y periodos de gobierno, resultó

especialmente interesante observar algunos aspectos. Los tres indicadores resultaron calificados como poco relevantes. El subelemento “otras”, compuesto por tres indicadores, a estos, se le asignó una valoración inesperada: **irrelevante**.

El posicionamiento de las opiniones expresadas y de su interpretación no se concentraron en un solo indicador, se aprecia una clara disparidad de razonamientos y apreciaciones, no se logró generar un consenso, puesto que por un lado las intervenciones por indicador resultaron limitadas a no más de tres participantes, inclusive en dos indicadores se observa solo un participante por indicador. El nivel de dispersión o disparidad se acentuó a nivel de indicadores, sin embargo en la categorización a nivel de subelementos-elementos, de acuerdo al esfuerzo comunicacional, resultó interesante al ponderar mayor relevancia por el número de participantes, hasta representar a los cuatro elementos como muy importante para el factor.

Nos concentraremos en los tres primeros indicadores de poca relevancia como lo muestra la tabla 3, el primero “rendición de cuentas”, después de la contrastación, se consideró muy relevantes para dos “economistas” y un “contador”, estos profesionistas se identificaron con “tres periodos, dos de ellos de forma muy relevante; como relevante “cuatro periodos”, con un participante. Los demás profesionistas guardaron silencio en una notable **contradicción temática**, la omisión o silencio de los demás participantes al considerar irrelevante su apreciación al respecto, ha sido opuesta al sentir de estos tres profesionistas, especialmente cuando actualmente observamos la importancia que represente la rendición de cuentas/evaluación institucional.

El otro indicador poco relevante para el elemento, se llama “mejora continua”. Sin embargo a nivel de contrastación, se consideró como muy relevante para “dos economistas”, y el “ingeniero industrial”, los demás profesionistas guardaron silencio, a pesar de lo que significa para las políticas públicas y los programas gubernamentales la oportunidad de ajustar y recomponer la gestión, planeación o dirección para asegurar los resultados previstos, es una clara contradicción temática con los postulados y preceptos de la racionalidad administrativa y económica a través de sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de resultados parciales o finales. Con respecto a los periodos de gobierno, los participantes que se han identificado con algunos de ellos, son de manera relevante los siguientes periodos: “un periodo”, tres periodos” y “cuatro periodos”, generando un consenso entre estos periodos de gobierno, asumiendo el supuesto de la contradicción temática involuntaria o coincidencia entre los participantes de estos periodos.

El otro indicador con calificativo de poca importancia se denomina “percibir con base en la evaluación los logros sociales y económicos, y generar mayor confianza en el gobierno”, notable su pronunciamiento al percibir la eficacia y efectividad de las políticas y de las instituciones públicas, desde el ámbito social. Sin embargo resultó muy relevante solo para dos “economistas”, los demás guardaron silencio. Es clara la paradoja temática al respecto. Los participantes que se identificaron con algún periodo de gobierno, resultó relevante una vez más “tres periodos” y “cuatro periodos”, con un integrante por cada periodo. Los demás participantes identificados con algún periodo de gobierno permanecieron el silencio.

Los otros indicadores resultaron completamente irrelevantes para los subelementos y elementos, la participación de un solo profesionista en cada uno de ellos, redujo en una baja ponderación de acuerdo a la fórmula de esfuerzo comunicacional, la contribución de dos economistas y un contador identificados con el segundo y tercer periodo de gobierno fue notable. Es interesante a pesar de este resultado el contenido de cada indicador como lo podemos observar en la tabla 3, de orden electoral y de gestión pública.

Pasaríamos al último elemento del factor, este se llama “auditorías especiales”, este elemento resultó muy importante para el factor, está compuesto por tres subelementos dos ellos catalogados como muy relevante, en primer lugar se destaca el subelemento “lo desconocen, o lo confunden”, el segundo subelemento se llama “auditorias o evaluaciones externas”, de igual forma muy relevante; el último subelemento se denomina como “sistema de información interno”, resultó como poco relevante para el elemento.

En relación al subelemento “lo desconocen, o lo confunden”, se compone de un solo indicador llamada de igual forma “lo desconocen, o lo confunden”, éste se considera relevante para el subelemento y el elemento respectivo. En la misma tesitura se observa después de la contrastación con los dos indicadores, que se considera muy importante para el grupo de “economistas”, con cuatro participantes, y el “ingeniero industrial”. Los demás profesionistas permanecieron en silencio, asumiendo con ello, el mismo significado de desconocimiento, es decir admitir que desconocen lo concerniente a las auditorias especiales y lo que implica, o bien aceptan una confusión del significado y alcance de la auditoría especial. Con respecto a las personas que se identifican con algún periodo de gobierno, resultó poco relevante para “un periodo”, “dos periodos”, y “cuatro periodos”, con un participante cada uno. Se observa un consenso. El “tercer periodo”, resulto relevante.

Podemos percibir en el consenso de los tres periodos, que se puede asumir un consentimiento de bajo perfil donde se deja entrever, la confirmación en los participantes de estos periodos, en el desconocimiento o confusión conceptual.

Pasamos al segundo subelemento “auditorías o evaluaciones externas”, muy relevante para el elemento. Donde encontramos al único indicador llamado “auditan y evalúan a programas con presupuesto especial y con reglas de operación (federales), la ASF, consultores externos, y la ASE”. Este indicador resultó poco relevante para el subelemento y por ende para el elemento. Sin embargo, una vez realizada la contrastación con los dos indicadores, se obtuvo aspectos interesantes, se consideró muy relevante para dos “economistas”, y relevante para el “ingeniero en sistemas”, los demás profesionistas permanecieron en silencio, admitiendo un desconocimiento al respecto.

Podemos advertir que a pesar de estar involucrados en programas con recursos federalizados, **paradójicamente se desconoce las atribuciones en materia de fiscalización de recursos federales que ejerce la administración pública federal y las atribuciones del nivel estatal y de sus órganos de control, por parte de la mayoría de los participantes.** Asimismo del significado o definición de auditorías especiales, dejando entrever por conducto de los únicos participantes, la importancia en la revisión y evaluación de programas por parte de consultores externos.

Los participantes en este indicador se identificaron con los siguientes periodos de gobierno en una valoración de relevancia como lo muestra la **tabla 3**, son: “tres periodos”, “cuatro periodos” y “cinco periodos”, con un integrante por periodo, logrando un consenso entre los participantes, estimando de forma consciente y firme su poco conocimiento en el tema.

El tercer subelemento se llama “sistema de información interno”, poco relevante para el elemento, este subelemento se compone por el único indicador llamado “tablero de control llamado administrador ejecutivo de proyectos estratégicos para el ejecutivo estatal, con el fin de que el mandatario pueda evaluar directamente los indicadores estratégicos”, este indicador que se intuye como una herramienta gerencial muy interesante, de utilidad en la toma de decisiones estratégica, resultó contrariamente irrelevante para el subelemento y para el elemento correspondiente.

Sin embargo se considera muy relevante para un “economista”, del “tercer periodo”, los demás participantes mantuvieron silencio. Se puede entrever que la herramienta solo es del dominio de ciertos niveles estratégicos en la toma de decisiones gubernamentales, en una circunscripción muy delimitada a la oficina de la gubernatura. Solamente así se puede entender la limitación de un participante a la apreciación del diseño, implementación y operación de este tablero de control ejecutivo que se percibe interesante.

El último factor de la tercera dimensión se denomina como “auditoría del desempeño”, muy relevante para la dimensión. Se compone de cuatro elementos muy relevantes para el factor. Los elementos que integran al factor son: “se realizan”, “las ha practicado”, “frecuencia” y “publicaciones de auditorías”, clasificadas en la estructura taxonómica como muy relevantes cada una de ellas de acuerdo a la **tabla 3**.

El elemento “se realizan”, se compone de dos subelementos y una clasificación de silencio en la entrevista de profundidad. Los subelementos son: el primero “sí” y el otro “no”, los dos muy relevantes para el elemento. Se componen de dos indicadores con la misma denominación: “sí” y “no”, con una apreciación distinta a nivel de indicador, “sí”, resultó como poco relevante y “no”, se consideró como relevante. La limitación en la participación de profesionistas en el primer indicador, determinó una ponderación diferente en este indicador, sin embargo, en los dos indicadores después de la contrastación, se advierte una composición interesante.

En el caso del indicador “sí”, este fue considerado muy relevante para dos “economistas”, y para el “ingeniero en sistemas”, identificados con “tres periodos” y con “cinco periodos”, respectivamente. Se percibe una apreciación muy limitada con relación a la afirmación de la realización de auditorías de desempeño, suponiendo el concepto, alcance, propósito y metodología empleada. Además, considerando la poca experiencia local en este nuevo campo disciplinario de control, fiscalización y evaluación de programas, presupuestos y gestión institucional.

Supone un cambio paradigmático en el objeto de investigación de la auditoría y sus fines específicos, remontando el clásico modelo de control normativo y formal del gasto e inversión.

Por otro lado, tenemos al subelemento “no”, se compone del único indicador con la misma denominación “no”, este se consideró como relevante para el subelemento y para el elemento. A nivel de indicador se considera relevante. Al llevar a cabo la contrastación con los

dos indicadores, se configura lo siguiente: resultó muy relevante para cuatro “economistas” y poco relevante para un “contador”, los demás profesionistas guardaron silencio. Se percibe una participación mayor, 5 de 9 entrevistados, representa el **56%**. De los cuales cuatro admitieron claramente su negativa a la realización de esta práctica. Los periodos identificados por estos profesionistas son “tres periodos” con cuatro participantes; y “dos periodos”, con uno de ellos. Los demás participantes permanecieron en silencio, admitiendo su desconocimiento al respecto, que incluye el silencio explícito en la entrevista.

El siguiente elemento adquiere otra connotación, menos pasiva. Cambia de ser testigo o espectador, o bien de haber participado indirectamente en la realización de auditorías de desempeño, a una participación directa en la realización técnica y procedimental de este nuevo campo de auditoría, el elemento se llama “las ha practicado”, representa ser muy relevante para el factor, “auditoría del desempeño”. Este elemento se compone de tres subelementos que son: “no”, “sí” y “en proceso”.

Definitivamente observamos en la **tabla 3**, que el subelemento “no” es catalogado como el más importante y revelador del elemento, los dos restantes subelementos resultaron como poco relevantes.

El subelemento “no”, se compone de un solo indicador llamado “no”, que resultó muy relevante a nivel de indicador. En este indicador se obtuvo una participación de 7 de 9 entrevistados, el **78%**. Una vez realizado el contraste con los dos indicadores se obtuvo los resultados siguientes: resultó muy relevante para cinco “economistas”, además percibieron el indicador como poco relevante un “contador” y el “ingeniero en sistemas”, aceptando no haber practicado esta auditoría innovadora. Los demás permanecieron en silencio, admitiendo la confusión o el desconocimiento al respecto. Acerca de los periodos donde algunos de los participantes se identifican, resultó como relevante “tres periodos”, con cuatro integrantes: como poco relevantes “dos periodos”, “cuatro periodos” y “cinco periodos”, estos últimos alcanzando un consenso al considerar con su apreciación la poca relevancia que admitieron al hecho de no haber practicado de alguna forma una auditoría del desempeño, corroborando el supuesto relevante de negación asumido por cinco economistas.

Los subelementos “sí” y “en proceso”, se componen de los siguientes indicadores “se realizan auditorías financieras” y “están en proceso”, a nivel de subelementos se observan como poco relevantes. Cuando nos ubicamos a la altura de los indicadores, estos dos resultaron

completamente irrelevantes, la poca participación de profesionistas se limita a un economista y aun contador por indicador, relacionado con el “tercer periodo”. Se percibe aún la confusión con la auditoría financiera en amplios campos y áreas funcionales de los organismos y dependencias de gobierno. Se presume que el comienzo de estas prácticas, es cuestión de tiempo, tanto por parte de la Contraloría del Estado, como en algunas dependencias centralizadas y descentralizadas donde se tuvo la oportunidad de llevar a cabo una interacción con responsables del área de planeación, de información estadística y de evaluación de programas y políticas.

El siguiente elemento es “frecuencia”, muy relevante para el factor, se compone por dos subelementos uno de ellos se llama “no saben”, el otro se denomina como “semestral y anual”, el primer subelemento se valoró diametralmente muy relevante en el elemento, el otro subelementos francamente resultó irrelevante para el elemento. Nos concentraremos en el subelemento “no saben”. Este se compone de dos indicador llamados uno de ellos “no saben”, en plural porque resume toda una perspectiva colectiva del sentir mayoritario de los participantes de la muestra. En él se reunió a siete participantes, de los cuales seis fueron “economistas”, que admitieron conscientemente no saber acerca de la frecuencia para realizar y practicar auditorías del desempeño. Para el “ingeniero industrial”, resulto el tema poco relevante, discretamente admitió desconocer la frecuencia, se percibe una paradoja temática al desconocer la frecuencia o por lo menos el programa anual de auditorías.

En relación a los periodos de gobierno, donde se identifican algunos participantes, se consideró relevante “tres periodos”, con cuatro participantes corroborando a estos participantes (de éste periodo) como protagonistas claves en la información recabada en el estudio. Además resultó poco relevante para “un periodo”, “dos periodos” y “cuatro periodos”, lográndose establecer un claro consenso de estos participantes en los periodos mencionados. Asumiendo con su discreción desconocer el tema y además no tener los elementos y ejemplos para identificar la frecuencia establecida para practicar las auditorías del desempeño.

El otro indicador del subelemento “no saben”, se denomina “el programa anual de auditorías establece la planeación, calendario, tipo de auditoría y dependencias”, este indicador resultó irrelevante para el subelemento y el elemento. Se observa la participación de un “contador”, relacionado con el “tercer periodo”. Se plantea por conducto de este profesionista, lo siguiente: la organización y planeación de las auditorías es a través de un programa anual, éste

limita a los órganos fiscalizadores y de control su conocimiento, se infiere por lo tanto, la falta de divulgación y transparencia a todos los sectores de la administración pública estatal.

El otro subelemento se llama “semestral y anual” considerado irrelevante para el elemento, a nivel de indicador se aprecia irrelevante, rescatamos la participación del “ingeniero en sistemas”, compartiendo su impresión y experiencia en torno a la participación de organismos como la ASF, ASE en el seguimiento de los indicadores una o dos veces al año, con base en los resultados se práctica la auditoría.

Es una buena consideración que habla del seguimiento de un organismo de control que se percibe como sistemático, paradójicamente esta única opinión se quedó limitada por el silencio de los demás participantes que contrariamente a esta apreciación, prefirieron por falta de experiencia o elementos, el silencio.

Por último se identifica el elemento “publicaciones de auditorías”, muy relevante para el factor, compuesto por dos subelementos: “no saben si se publican” y “se publican una o dos veces al año”. El primer subelemento resulto el más significativo, muy relevante para el elemento. Como lo distinguimos en **la tabla 3**, el otro subelemento fue completamente irrelevante para el elemento, sin embargo a nuestro juicio rescataremos una nota interesante.

El subelemento “no saben si se publican”, se observa como muy relevante para el elemento, se compone por el indicador “no saben” en plural, al resumir la opinión de un grupo de participantes, este indicador se consideró muy relevante, apreciándose una concentración mayoritaria de seis “economistas”, que asumieron conscientemente el desconocimiento de la publicación o divulgación a través de algún medio electrónico o convencional los resultados de auditorías del desempeño o evaluaciones en el gobierno estatal. Para los dos ingenieros resultó irrelevante el tema, asumiendo con su apreciación el mismo supuesto, se puede apreciar como una probable paradoja al no tener el conocimiento de las publicaciones

Es interesante el tema en torno a los participantes de algún periodo de gobierno, que se aprecian cubiertos todos con relativa ponderación, como poco relevante se muestra “tres periodos” con tres participantes y “cuatro periodos” con dos. Los siguientes periodos asumieron un carácter de irrelevancia “un periodo”, “dos periodos” y “cinco periodos”, con un integrante cada uno, logrando un importante consenso en torno a ignorar con discreción acerca de la publicación o divulgación de resultados de auditorías del desempeño.

El último subelemento “se publican una o dos veces al año”, irrelevante para el elemento, se compone del indicador “no se publican los resultados de las evaluaciones/revisiones a organismos y dependencias, es información confidencial, reservada, de acuerdo a la Ley de Administración Financiera”, es una apreciación sumamente importante, sin embargo, se abordó por un solo “contador”, los demás profesionistas guardaron silencio, en una aparente **contradicción temática de índole normativa**, sujeta a reflexión posterior.

Ante la reflexión que implica los resultados de esta tercera dimensión y de la relación que se percibe entre los dominios del discurso para ir estableciendo vínculos con la formación en hábitos, referentes, costumbres y conocimientos de los servidores públicos de los organismos públicos involucrados en la muestra, podemos percibir que en los indicadores revisados se aprecia una falta de conocimiento que se observa por un lado en la participación limitada, discreta o en los silencios, que aparecen frecuentemente en cada indicador específico como “no saben”, “no”, “no lo conocen”, “lo confunden”. Por otro lado por el grado de disparidad excesiva o parcial que se manifiesta en las delimitaciones o categorías que se construyeron taxonómicamente, de acuerdo con la naturaleza y circunstancias de esta tercera dimensión, con base en la información vertida por parte de los participantes. Este comportamiento ha sido un patrón reiterado en el análisis temático de las tres dimensiones abordadas hasta este momento.

#### **Cuarta Dimensión**

*¿Cuál es la cultura y la percepción de evaluación que prevalece actualmente en los servidores públicos de la administración pública del Estado de Nuevo León?*

Esta dimensión, responde a la última pregunta de investigación, denominada exactamente igual: ¿Cuál es la cultura y la percepción de evaluación que prevalece actualmente en los servidores públicos de la administración pública del Estado de Nuevo León?, se conforma fundamentalmente por dos grandes temas que denominamos factores, el primero de ellos llamado “evaluación institucional”, se distingue notablemente por ser muy relevante para la dimensión, cuenta con 142 indicadores de 153, representando **92.82%**. El otro factor con una proporción extremadamente menor se denomina “evaluación por seguimiento o monitoreo”.

El principal factor “evaluación institucional”, se compone por quince elementos valorados de forma muy diversa mediante la fórmula de esfuerzo comunicacional. A continuación haremos mención de cada uno ellos por orden de aparición de acuerdo a la **tabla 4**, son los siguientes: “la importancia que le da el servidor público”, “incentivos para aplicarla”, “si hay voluntad política del ejecutivo estatal para fortalecerla”, “no hay voluntad política del ejecutivo para fortalecerla”, “si hay voluntad política del poder legislativo para promoverla”, “no hay voluntad política del poder legislativo para promoverla”, “si hay voluntad política de los directivos en el tema”, “no hay voluntad política de los directivos en el tema”, “disposición de los directivos para capacitarse”, “cuál administración le dio más énfasis, la pasada ó la actual”, “para desarrollar la metodología de la evaluación institucional, estaría de acuerdo que participara un organismo externo”, “percepción de la evolución”, “contribuyen los sistemas actuales”, “calificación que le otorgan los servidores públicos” y “lo menos que aprecian de la evaluación los servidores públicos”.

Con la intención de reconocer el carácter relevante de algunos elementos referidos en el párrafo anterior, observaremos a tres de ellos a través de un examen porcentual, de éstos, el elemento que obtuvo mayor ponderación fue “percepción de la evolución”, considerado muy relevante por 16 indicadores de los 142 indicadores que integran al factor “evolución institucional”, significa el **11.27%**. Los otros dos indicadores con una ponderación relativamente menor son: “incentivos para aplicarla”, este elemento fue considerado muy relevante por 14 de los 142 indicadores que conforman al factor, es decir el **9.86%**. El otro elemento, destacado en la misma escala, es “para desarrollar la metodología de la evaluación institucional, estaría de acuerdo que participara un organismo externo”, de igual forma este elemento fue considerado muy relevante por 14 de 142 indicadores que integran al factor, representando el **9.86%**.

Iniciamos considerando el orden de aparición, pero especialmente el principio de relevancia, donde nos concentraremos. En el factor “evaluación institucional”, encontramos el primer elemento “la importancia que le da el servidor público”, en un proceso de desagregación inverso, encontramos cuatro subelementos que son: “calidad en los servicios públicos”, “valuación del servidor público”, “transparencia y rendición de cuentas” y “varias”. Todos con valoración de muy relevante para el elemento. Sin embargo, a nivel de indicador la percepción cambia notablemente, asignando una variabilidad notable a cada indicador.

Nos concentramos en tres de ellos, de acuerdo a la relevancia, rescatamos un par de comentarios interesantes que no tuvieron respaldo en el discurso al no generar un número mayor comentarios o de bytes informativos similares, de parte de demás participantes.

El elemento le añade una apreciación de importancia o valor a la evaluación institucional de parte de los servidores públicos claves, esta valoración se delimita en aspectos de calidad en los servicios públicos, que percibe de manera abstracta el funcionario público a partir de un dominio esencial en el discurso. Este indicador estimado como relevante en la categorización se llama “orden en la administración pública, calidad y mejora de los servicios”, significa la percepción de un valor determinado, por parte de un grupo de profesionistas que en el proceso de contrastación con los indicadores: formación académica y periodos de gobierno, se configuró de la siguiente forma:

Para cuatro profesionistas se percibió moderadamente la relevancia, es decir, poco relevante el tema para un “economista”, “un contador”, un “ingeniero en sistemas” y el “ingeniero industrial”, cuatro de once, significa un **36.34%**. Los demás permanecieron en silencio. Se observa un consenso entre estos profesionistas acerca de atribuirle a la práctica de la evaluación un valor de orden, calidad y mejora de los servicios. Paradójicamente los demás profesionistas guardaron silencio en esta apreciación, pero se mantuvieron en una línea complementaria con otras opiniones.

Con respecto a los periodos de gobierno, los participantes que se identifican con algunos de ellos, resultó relevante para “tres periodos” y poco relevante para “un periodo” y “cinco periodos”, identificándose un consenso parcial para atribuirle un valor determinado al indicador, medurado pero en una opinión válida. A nivel de elemento y subelemento, la apreciación resultó muy relevante, a nivel de indicador con la contrastación, resultó relevante. Con la contrastación, en una disparidad de opinión con un representante de cada profesión, resultó como poco relevante.

La importancia de añadirle valor a la evaluación institucional se aprecia por parte de tres profesionistas en una dimensión orientada a evaluar las capacidades laborales a los servidores públicos bajo una perspectiva pública. El caso del siguiente subelemento “valuación del servidor público”, se compone de un indicador llamado “permite que los ciudadanos evalúen al servidor público y en su caso, reciba beneficios”, esta configuración abarca una perspectiva de evaluación del desempeño laboral, que está integrada junto con la perspectiva macro y

meso en la evaluación institucional. Resultó muy relevante al nivel de elemento y subelemento. Sin embargo a nivel de indicador la participación se redujo notablemente a tres profesionistas asignándole una calificación de poco relevante al indicador. Se consideró como muy relevante para dos “economistas”, y como poco relevante para un “contador”, los demás guardaron silencio. Se consideró una paradoja temática al no asumir la importancia en el mejoramiento continuo de las capacidades laborales y profesionales mediante esta práctica gerencial.

Con relación a los periodos de gobierno, los participantes que se identificaron con algunos de ellos fueron, para “tres periodos” con dos participantes resultó muy relevante; para un profesionista de “dos periodos”, resultó relevante. Los demás participantes mantuvieron silencio ante esta perspectiva que fue abordada únicamente por tres de once participantes, advirtiendo una clara disminución en la participación por indicador, por profesión y por periodo de gobierno.

El elemento le ha conferido un valor a la evaluación institucional, el subelemento “transparencia y rendición de cuentas” emula toda una perspectiva teórica de reconstrucción del estado en América Latina: el aprovisionamiento de legitimidad en los resultados institucionales, la equidad y el equilibrio en los poderes públicos, así como del fortalecimiento de la democracia participativa, todo un tratamiento de carácter doctrinal, académico e institucional en ciencias políticas, administración pública, y en derecho público. Derivado de lo anterior, encontramos al tercer indicador llamado “sí, por la transparencia y rendición de cuentas, y tener la información del ejercicio del presupuesto público”. Valorado como muy relevante a nivel de elemento y subelemento.

Al examinar el indicador vemos aspectos notoriamente opuestos a la valoración del elemento, este indicador resultó poco relevante con dos profesionistas que abordaron esta trascendental perspectiva teórica de once participantes. Al realizar la contrastación encontramos que resultó muy relevante para dos “economistas”, los demás guardaron silencio. En una clara **paradoja temática** al ignorar u omitir esta consideración vital para la vida democrática del país. Con relación a la identificación de los participantes con algún periodo de gobierno, resultó relevante dos de ellos: “un periodo” y “cuatro periodos”, los demás permanecieron en silencio y con esta posición confirman el desconocimiento de esta vital perspectiva teórica e institucional.

Es importante señalar que los dos indicadores que componen al subelemento “varios”, fueron valorados como irrelevantes por el número limitado que se posicionó en cada indicador. Sin bien a nivel de elemento y subelemento se consideró muy relevante, una vez realizado el cruce con los dos indicadores el escenario cambió drásticamente.

En las apreciaciones de los dos únicos participantes, economistas, uno por cada indicador, se muestra la importancia en proponer aspectos interesantes de orden administrativo, se rescata estas dos posiciones: una de ellas describe aspectos relacionados con la “contribución de la evaluación a quitar vicios del pasado e implementar un modelo que nos obligue a hacer mejor las cosas, con menos recursos”, la otra apreciación se relaciona con el tema de diseño estructural “el sistema tiene que ser simplificado y poco burocrático para que tenga un valor interno”, hemos querido rescatar estas opiniones e interpretaciones de funcionarios destacados y con experiencia en la administración pública del estado, que si bien, no recibieron un apoyo para reproducirse con más frecuencia por parte de más participantes en el discurso, deben a nuestro juicio subrayarse cualitativamente para considerar estos aspectos.

Hemos observado que el servidor público le ha añadido valor e importancia a la evaluación institucional, identificamos que en todos los casos, con pocos participantes, se planteo una razón, argumento o característica para percibir esa importancia. Estos rasgos o apreciaciones se dispersaron a través de cinco indicadores que afirmaban una valoración e importancia intrínseca a la evaluación, si aglutinamos a todas las participaciones en los subelementos y elementos, ya reunidas generan una relevancia mayor para el factor, existe una clara relación entre los dominios que atestiguan una forma de expresar conocimiento, discreto pero significativo. En cada una de las apreciaciones encontramos suficientes argumentos donde se le atribuye valor a la evaluación.

Siguiendo con el elemento “incentivos para aplicarla”, especialmente muy relevante para el factor, observamos que se compone de cinco subelementos muy relevantes para el elemento, con ponderación significativa en cada uno de ellos.

Los cinco subelementos son: “evaluación contra beneficios personales”, “profesionalización”, “beneficios a la población”, “mejoras en los programas” y “evaluación externa”. De igual forma identificamos que a pesar de la importancia a nivel de elemento y de subelementos, a nivel de indicador el resultado varía notablemente. Iniciamos con “evaluación contra beneficios personales”.

Este subelemento es muy relevante para el elemento, está compuesto por un indicador que se llama “ser evaluado mediante un estándar de desempeño con escala de remuneraciones y con base en ello, recibir beneficios”. Este indicador resultó relevante para el subelemento-elemento. El factor aborda la importancia y los incentivos para emplear a la evaluación institucional, configurada a través de los dos elementos que se están abordando, la relación entre estos elementos está muy relacionada con los valores individuales y organizacionales para desarrollar sistemas basados en la aceptación de la evaluación mediante incentivos personales y organizacionales, percibiendo la importancia y el valor en su aplicación.

El subelemento se orienta a la utilización de métodos racionales para disminuir las prácticas discrecionales en la evaluación del desempeño laboral que se han utilizado tradicionalmente en la administración pública para asignar beneficios a los servidores públicos. La base de este supuesto está en el indicador que sugiere un estándar de desempeño en el puesto que incluya escalas de cumplimiento para las tareas, funciones, metas y aspectos normativos, con valores que justifiquen remuneraciones y compensaciones laborales, que determinen en su caso, brechas de incumplimiento laboral para desarrollar estrategias de capacitación y formación en el trabajo. El indicador se representa como relevante, al contrastar con los dos indicadores el resultado es interesante.

Resultó muy relevante para tres “economistas” y poco relevante para el “ingeniero industrial”, los demás guardaron silencio. Con relación a las personas que se identifican con los periodos de gobierno, resultó relevante “tres periodos”, con dos participantes; poco relevante “un periodo” y “dos periodos”, con un participante por periodo. Los demás participantes permanecieron en silencio. Se deja entrever un consenso parcial discreto en los participantes de estos periodos de gobierno, al percibir la importancia en el uso de herramientas racionales para disminuir la discrecionalidad en el ejercicio público y la asignación de beneficios económicos y laborales.

En el siguiente subelemento “profesionalización”, se percibe claramente de algunos participantes de la muestra, la noción para comenzar a diseñar un sistema basado en el mérito laboral que permita desarrollar las capacidades profesionales y la evaluación de su desempeño. Esta apreciación se refleja en la información que se obtuvo, de un grupo de participantes claves, que lograron plasmar en el indicador “la profesionalización para mejorar la gestión de la administración pública”, su impresión.

Este indicador a pesar de su importante significación en la categorización a nivel de elemento y subelemento, representó un tema poco relevante a nivel de indicador, una vez que se llevó a cabo la contrastación con dos indicadores se obtuvieron las siguientes imágenes:

Para este indicador, se consideró muy relevante las aportaciones de dos “economistas” y de forma relevante un “contador”, los demás profesionistas guardaron silencio, en una clara paradoja temática, de acuerdo con esta percepción significativa que considera a la noción de profesionalización como un incentivo para aplicar a la evaluación. De forma muy interesante, se fue redimensionando el tema de la evaluación institucional de políticas públicas y de gestión, a un tema específicamente laboral, sin embargo con una relación directa, en virtud, de que esta concepción aborda el tema relacionado con las capacidades y habilidades para desarrollar y aplicar métodos de evaluación institucional.

Con relación a los participantes que se identifican con algún periodo de gobierno, resultó muy relevante “tres periodos” con dos integrantes; relevante para “cuatro periodos” con un participante. Los demás guardaron silencio.

Continuando con el subelemento “beneficios a la población”, este se compone de un solo indicador denominado de igual forma “beneficios a la población”. De manera especial, se alude la disposición por parte de tres participantes a impulsar el desarrollo de la función pública, aplicando la evaluación institucional, para beneficio de la sociedad. Es una óptica que considera el entorno social de las organizaciones del sector público, concretamente se percibe que la aplicación de sistemas de evaluación traería beneficios a la población, significando un notable incentivo para estos profesionistas. A nivel de elemento y subelemento es notable su importancia, sin embargo el indicador resultó de poca relevancia, una vez sujeto a contrastación con dos indicadores, resultó muy relevante para dos “contadores” y relevante para el “ingeniero en sistemas”, los demás profesionistas permanecieron en silencio, percibimos una paradoja temática, en virtud de estas opiniones concretas con la indiferencia de los demás participantes. Con relación a los participantes en periodos de gobierno, fue muy relevante “tres periodos” con dos profesionistas; relevante para “cinco periodos”, con un integrante. Los demás permanecieron en silencio.

Por el número de participantes y su equivalencia de acuerdo al principio de relevancia, abordaremos dos indicadores de manera simultánea.

Con relación al subelemento denominado “mejoras en los programas”, encontramos al único indicador llamado “obtener mejores parámetros para mejorar los resultados de los programas”. El subelemento se consideró muy relevante, sin embargo a nivel del indicador el resultado fue otro, poco relevante es la valoración. El indicador se relaciona con una orientación permanente de mediciones continuas a los indicadores objetivos para mejorar los programas y garantizar los resultados parciales y finales. Criterio racional fundamental para sostener la eficacia en los resultados previstos de las políticas públicas y la gestión, sin embargo, paradójicamente esta apreciación fue manifestada únicamente por dos profesionistas identificados como “economistas”.

El otro indicador se vincula con el subelemento “evaluación externa”, muy relevante para el elemento. A nivel del indicador, “avanzar hacia la evaluación por organismos externos”, resultado poco relevante, la composición en la apreciación advierte cierto reconocimiento a vincular a la evaluación con organismos externos, describe esta percepción dos profesionistas un “economista” y un “contador”, los demás profesionistas guardaron silencio y con ello se asume paradójicamente la importancia que tienen estos dos indicadores para encontrar incentivos en la aplicación de la evaluación institucional, en oposición a la mayoría de los participantes por su silencio.

Hemos observado en estos dos elementos, una serie de percepciones que admiten diversos razonamientos apropiados para argumentar en favor de la consideración de algún tipo de incentivo para aplicar la evaluación institucional. Existe una clara relación entre todos los indicadores de estos elementos, para valorar el conocimiento e importancia en las prácticas de la evaluación institucional, mediante la identificación personal y de incentivos que motivan el conocimiento y aplicación de la evaluación en la administración pública estatal. Cada indicador encuadrado en una categoría representa un argumento y la suma de ellos, para instrumentar esta nueva cultura de gestión pública.

Sin embargo a nivel de indicadores, en este último elemento similar al anterior, fueron cinco dominios que se mostraron en una forma de apreciación con amplia disparidad, que determino el patrón de distribución en cada indicador, de un número limitado de participantes, generando por un lado paradojas temáticas y por otro lado, ponderaciones muy bajas de acuerdo al principio de esfuerzo comunicacional. Sin embargo rescatamos estas percepciones, que a nuestro juicio son destacadas.

El otro elemento que es sujeto al análisis de acuerdo a **la tabla 4**, se denomina “si hay voluntad política para del ejecutivo estatal para fortalecerla”, este elemento resultó relevante para el factor y se compone de dos subelementos claves con una clara y destacada ponderación de muy relevante a nivel de subelementos.

Encontramos dos subelementos que se denominan el primero “mencionan mejoras” y el otro “limitaciones”, es un encuadre o categoría de mucha importancia para el futuro de cualquier reforma administrativa. Si observamos detenidamente a **la tabla 4**, identificaremos que el subelemento “mencionan mejoras” resultó muy relevante. A nivel de indicador “se están implementando sistemas de información”, la apreciación comienza a variar, al considerarlo relevante “a secas”, al realizar el cruce con los dos indicadores, tenemos aspectos interesantes.

Este indicador fue considerado muy relevante para tres “economistas” y poco relevante para el “ingeniero en sistemas”. Los demás permanecieron en silencio. La lectura en este caso puede ser en dos sentidos, la primera es a partir de los silencios se admite mejoras en los sistemas, es decir se confirma el supuesto. La otra lectura es que a partir de los silencios se confirma que no hay avances o es parcial el desarrollo de sistemas de información. Con respecto a los periodos de gobierno donde se identifican algunos participantes, resultó valorado como poco relevante los siguientes periodos: “dos periodos”, “tres periodos”, “cuatro periodos” y “cinco periodos”. Se logra un importante consenso al considerar de forma discreta por conducto de los participantes el avance en los sistemas de información.

El otro subelemento “limitaciones”, resultó muy relevante para el elemento, sin embargo, a nivel de indicador el cambio de apreciación fue notable.

La percepción de algunos participantes admitió una serie de limitaciones encuadradas a través de indicadores con una valoración contrastante, de irrelevancia. Se presentó una amplia disparidad o dispersión en las apreciaciones o indicadores, la participación fue mínima, tres economistas y dos contadores, que opinaron en el sentido de establecer un tipo de limitación a la voluntad política del ejecutivo estatal. Cinco profesionistas encuadrados a cinco indicadores respectivamente. Uno por indicador. Los demás guardaron silencio, se percibe una medida al respecto. Los periodos de gobierno donde se identifican participantes en su mayoría resultó muy relevante “tres periodos”. Los demás guardaron silencio.

Podemos resumir que en este elemento si hay voluntad política del ejecutivo estatal, se perciben por conducto de algunos participantes avances en el desarrollo de sistemas de información. Sin embargo, este apoyo está condicionado o dicho de otra forma tiene “limitaciones”, por ejemplo: “faltan recursos, falta capacitación para construir indicadores y en el presupuesto basado en resultados, falta impulsar a la profesionalización en estas áreas, falta traducir la modernización a la ciudadanía, falta personal y los sistemas son inoperantes”. Concebido de esta manera se aprecia una clara contradicción entre los avances que perciben tres profesionistas y la postura discreta pero significativa y firme de cinco participantes, sin mencionar la poca relevancia temática y mesurada de tres integrantes.

El siguiente elemento de acuerdo a **la tabla 4**, se denomina “no hay voluntad política del ejecutivo estatal para fortalecerla”, este elemento resultó irrelevante para el factor, contrariamente se consideró como muy relevante el subelemento “razones”, podemos tomar nota de los dos indicadores que de igual forma que el elemento resultaron irrelevantes en la categoría. Por el principio de relevancia. Sin embargo, la apreciación muy relevante de dos “economistas”, fue que perciben que no hay voluntad política del ejecutivo estatal para fortalecerla, la información recabada fue en este sentido: “débil, sugiere que trabaje más la coordinación de planeación”. El otro razonamiento se orienta a la atribución de “le preocupa más su imagen que encontrar soluciones derivadas de una medición real y objetiva”. Los demás guardaron silencio discreto.

El siguiente elemento tiene que ver con el poder legislativo, “si hay voluntad política del poder legislativo para promoverla”, resultó poco relevante para el factor, se compone del único subelemento “sí”, mismo que resultó muy relevante para el elemento. Este subelemento “sí”, se integra de un indicador llamado “creen que si hay voluntad política de los legisladores para promover las evaluaciones institucionales”, se percibió el indicador de manera poco relevante a este nivel.

En la contrastación o cruce con los dos indicadores resultó muy relevante para dos “economistas” y relevante para el “ingeniero en sistemas”. Los demás permanecieron en silencio. Percibiendo una indecisión de la mayoría de los participantes a cualquier pronunciamiento en una paradoja contra estas interpretaciones específicas.

En los periodos de gobierno los participantes que se identificaron con alguno de estos fueron relacionado con los siguientes periodos de manera relevante: “tres periodos”, “cuatro periodos” y “cinco periodos”, logrando establecer un consenso en la percepción del apoyo para promoverla a través del establecimiento de leyes, reglamentos y disposiciones normativas al respecto de la evaluación. Los demás permanecieron en silencio.

El siguiente elemento continua en la misma lógica “no hay voluntad política del poder legislativo para promoverla”. Relevante para el factor. Se compone de dos subelementos muy relevantes contrariamente al elemento. Uno de ellos denominado “no ó no sabe” y el otro “ambigüedades”, muy relevantes para el elemento. El primer subelemento se compone de dos indicadores: uno “no creen que tengan voluntad” y el otro “no sabe”.

Estos indicadores tienen una valoración de poco relevante, mostrando un escenario completamente opuesto. Al llevar a cabo el cruce o la contrastación con los dos indicadores se identifica algunos aspectos: en el caso del indicador “no creen que tenga voluntad”, resultó relevante para tres profesionistas: un “economista”, “un contador” y para el “ingeniero industrial”. Se percibe un claro consenso en la apreciación consciente de parte de tres participantes en hacer notar la falta de voluntad política de parte de los legisladores para promover las prácticas de evaluación institucional. Los demás participantes guardaron silencio en una actitud cautelosa.

Con respecto a los periodos de gobierno, para dos participantes de “tres periodos”, resultó muy relevante; y muy relevante “un periodo”, con un profesionista. El siguiente indicador llamado “no sabe”, se percibe una actitud mesurada, “muy relevante”, en dos economistas que no consideraron oportuno realizar una afirmación al respecto generando una clara paradoja, sin embargo se aprecia en cada aserción o declaración (en lo particular), un fuerte componente inverosímil que conlleva una apariencia remota. Los demás profesionistas guardaron silencio. Fue relevante para dos profesionistas del “tercer periodo” y “cuarto periodo”.

Con respecto al segundo subelemento, “ambigüedades” se aprecia una falta de claridad en el significado que aportan los participantes para interpretar a favor o en contra acerca de la aseveración que se generó con los mismos participantes en el campo: “no hay voluntad política de los legisladores...”. Se percibe un patrón de cautela en los participantes, que

corroborar el reconocimiento implícito acerca de la falta de apoyo de los legisladores, inclusive la mayoría de los participantes guardo silencio.

Pasando al siguiente elemento “si hay voluntad política de los directivos en el tema”, muy relevante para el factor “evaluación institucional”. Este elemento se compone de un subelemento llamado “si”, se consideró muy relevante para el elemento, en esta delimitación encontramos al indicador “si hay voluntad de parte de los directores, faltan los recursos, los incentivos y la capacitación”. Se aprecia como en los elementos que hemos analizado, voluntades y apoyos condicionados a ciertas limitaciones o restricciones materiales, tecnológicas, de capacidad y habilidades metodológicas, de instrumentación de programas institucionalizados, o de inoperancia sistémica de los mecanismos que actualmente se aplican.

El indicador resultó muy relevante al nivel de dominios, en el cruce o contrastación con los dos indicadores, resultó muy relevante para cinco “economistas”, que conscientemente emitieron su opinión y su sentir al respecto, delimitando su razonamiento a ciertas circunstancias que implican a las capacidades institucionales y de la propia administración pública, como ente generador de insumos y recursos para desarrollar diversas tareas estratégicas como a evaluación, los demás permanecieron en un silencio y con ello se logro un consenso notable en una actitud discreta (irrelevancia), al no discernir de forma destacada sus opiniones confirmando con ello, el supuesto de “si voluntad pero con limitaciones y restricciones”. Los periodos destacados donde se identificaron algunos participantes fueron “tres periodos”, con cuatro participantes de forma relevante; “cuatro periodos”, con dos integrantes, de forma poco relevante; y como irrelevante “un periodo” y “cinco periodos”. Se observo una buena participación de los integrantes de la muestra y en sus interpretaciones que se concentraron en un solo indicador.

Pasando al elemento opuesto del anterior “no hay voluntad política de los directivos en el tema”, muy relevante para el factor, se compone de un solo subelemento “no”, que resultó contrariamente como poco relevante, el indicador que observamos se llama “hay una resistencia al cambio”, que de igual forma resultó como poco relevante. A nivel de contrastación con los dos indicadores el resultado fue distinto.

Se admitió por parte de dos “economistas” de forma muy relevante, una impresión y un razonamiento decidido, además de resuelto para emitir una apreciación consciente acerca de la resistencia al cambio que implica la nueva cultura y el conocimiento que conlleva la

evaluación institucional, por parte de los directivos. Es un tema que se apreció como poco relevante en los dominios del discurso, sin embargo por su importancia, lo subrayamos. Los demás participantes guardaron silencio en esta frecuente discreción institucional que se proyecta como un contrasentido de apreciaciones reales, conscientes y firmes, contra opiniones discretas, cautas o enmarcadas en silencios con señales arraigadas en creencias o intereses colectivos.

El siguiente elemento se denomina “disposición de los directivos para capacitarse”, resultó muy relevante para el factor. Se integra de tres subelementos, de igual forma muy relevantes para el elemento. Se denominan de la siguiente forma: primero “mencionan mejoras”, segundo “carencias”, y tercero “no ó no sabe”.

A nivel de indicadores, el análisis arrojó indicios interesantes, contrariamente a los componentes y su valoración que a nivel de elemento resultó muy relevante, sin embargo, cuando atendemos el contraste y significado de los indicadores, éstos resultaron con una valoración muy relativa. El subelemento “mencionan mejoras” se compone del indicador “si hay apoyo y se están capacitando”, tasado como poco relevante en la categoría. Al observar detenidamente el resultado del cruce de variables (contraste con los dos indicadores), observamos que resultó muy relevante únicamente para dos “economistas”. Los demás profesionistas permanecieron en silencio.

La apreciación afirmativa se limita a estos profesionistas, mientras que el silencio del resto deja entrever una cierta situación no resuelta que no ha sido satisfecha adecuadamente, asentando una paradoja de este sentir, contra las apreciaciones afirmativas de los dos economistas relacionados del “tercer periodo”.

El siguiente subelemento se denomina “carencias”, en este encontramos dos indicadores: uno de ellos relevante se llama “apoyo a todo tipo de capacitación, pero hay falta de recursos”, el otro catalogado como irrelevante “hay apoyo, pero depende mucho de la viabilidad y costo del sistema de evaluación”. Nos concentraremos en el primer indicador y solo será objeto de una nota el segundo por su ponderación.

El indicador “apoyo a todo tipo de capacitación, pero hay falta de recursos”. **Confirma un patrón observado en estos últimos elementos; si hay apoyo pero limitado, con carencias.** El indicador se identifica como relevante en la delimitación del elemento y es el que más se

destaca. En la contrastación con los dos indicadores, se percibe como muy relevante para tres “economistas” y un “contador”, los demás profesionistas guardan silencio. Apreciándose de nuestra parte una clara contradicción. En la nueva gestión pública el interés por apoyar una decisión estratégica implica gestionar adecuadamente los recursos para implementar las medidas en la etapa de planeación. No podemos discernir que el apoyo no conlleve un programa de formación y desarrollo profesional para transformar la cultura arraigada.

El otro indicador resultó calificado de irrelevante, en virtud de la poca concentración de percepciones de los demás profesionistas, de acuerdo al principio de esfuerzo comunicacional obtuvo esa calificación, fue importante para un “economista” del “tercer periodo”, a pesar de esa limitación el razonamiento es significativo y lo describimos como tal: Hay apoyo, pero depende de la viabilidad y el costo del sistema de evaluación, que es una óptica muy importante a considera en el momento de instrumentar el método y el sistema en el campo de actividades.

El último subelemento “no ó no sabe”, se compone de dos indicadores: “no hay apoyo ni actitud”, y “no sabe”. Nos concentramos en el primero, en virtud de la irrelevancia del segundo indicador, de su participación y su contenido. El primer indicador opuestamente confirma en un plano decisivo y consciente la falta de apoyo y de actitud de los directores, resultó poco relevante para la categoría, sin embargo en el contraste con los dos indicadores, se observa relevante para dos profesionistas un “economista” y el “ingeniero en sistemas”, los demás mantuvieron un silencio donde se percibe un cautela institucional derivada de las creencias y valores arraigados, así como de sus propias apreciaciones para coincidir comúnmente en una posición sin comprometer su *estatus quo*. La percibimos como una paradoja común contra una posición relevante y opuesta de una minoría decisiva identificada con “un periodo” y “cinco periodos”.

La relación que percibimos en los dominios revisados nos permite observar la forma en que se relacionan los componentes de los últimos elementos, percibimos conductas y actitudes que explican algunas condiciones y el proceder de los servidores públicos y de sus directivos, para interpretar a su manera, las señales y muestras de apoyo político e institucional del nivel directivo, de las autoridades y de los gobernantes, a temas sensibles y paradigmáticos como la evaluación institucional de las políticas públicas, de programas gubernamentales y de la gestión pública. La Representación de ese carácter integral se sintetiza a través de una oración:

“se percibe mejoras, se identifican beneficios y se aprecian apoyos, pero con limitaciones, carencias y ambigüedades. Faltan recursos, capacitación e incentivos”.

El siguiente elemento se denomina **“cuál administración le dio más énfasis, la pasada o la actual”**. Este elemento resultó muy relevante para el factor. Derivado de las preguntas estructurales y de contraste, se plantearon con la finalidad de que el participante realizara un contraste significativo, basado en su percepción, conocimiento y experiencia. Está compuesto de cuatro subelementos: “administración pasada”, “administración actual”, “igual, continuidad” y “no sabe”. Con diversas ponderaciones. De muy relevante a poco relevante, la categoría reúne apreciaciones claves al considerar basados en sus propias percepciones y experiencias, la comparación en el apoyo a la evaluación institucional en estos dos periodos de gobierno, donde finalmente se circunscribe el presente estudio.

El subelemento que resultó muy relevante sin lugar a dudas fue “administración pasada”, se destaca de los demás como se observa en la **tabla 4**, lo forman 6 indicadores de 11 que conforman al elemento, es decir, **54.54%**.

En este nivel de análisis se observa claramente la importancia que se le atribuyó de una parte relativamente mayor de los participantes de la muestra.

El otro nivel de abstracción de análisis, corresponde a los indicadores de cada subelemento, incluyendo el cruce con los dos indicadores: formación profesional y periodos de gobierno (participantes). Bajo este plano de revisión el panorama cambió sustancialmente. El nivel de participantes se dispersó en diversas formas para argumentar sus percepciones de apoyo y logros específicos de la administración pasada, en la concepción de una política de evaluación, del diseño y planeación de instrumentos, de la capacitación y profesionalización. Las apreciaciones de cada participante se enmarcaron en un formato denominado indicador, por el principio de relevancia, no fueron significativos a nivel de indicador, por la disparidad excesiva. Sin embargo, la diversidad de expresiones y razonamientos atribuyen al subelemento como el más relevante de la categoría, la disparidad es el sustento del argumentativo del elemento.

Cuando analizamos el cruce con los indicadores observamos el protagonismo de los “economistas” en cada indicador, relativo a “tres periodos” y “cuatro periodos”, estos economistas se identifican con los periodos de gobierno aludidos. Es interesante apreciar dos

indicadores de manera sutil pero a nuestro juicio es una nota objetiva. Con carácter de relevante y localizado en el subelemento “igual, continuidad”, encontramos al indicador “creo que ha sido un énfasis creciente, yo no hablaría de quién tiene ...más o quién tiene menos”, con una participación mínima de un economista que decididamente opinó al respecto. De manera relevante el subelemento “no sabe”, se desdobra en el indicador que ha sido valorado como poco relevante, es decir discretamente más apreciado, de acuerdo al esfuerzo comunicacional, como lo observamos en la tabla 4, el indicador “no sabe” fue considerado relevante para dos profesionistas que admitieron ignorar en cual periodo de gobierno se dio más énfasis, un “contador” y el “ingeniero industrial”.

Se destaca notablemente la apreciación de los participantes de la muestra, en cada componente de este elemento, **del apoyo e impulso a la evaluación institucional durante el periodo de gobierno: 2004-2009.**

El siguiente elemento es uno de los más destacados para el factor, fue y es muy significativo por las reiteradas muestras de interés y de incertidumbre de los participantes. Se denomina “para desarrollar la metodología de la evaluación institucional, estaría de acuerdo que participara un organismo externo”. Se compone por tres subelementos como muy relevante encontramos “lo acepta si es ético, reconocido y con metodología comprobada”, está formado por 9 indicadores de 14 que integran al elemento un **64.29%**.

El siguiente subelemento es valorado como relevante “ventajas que traería”, se catalogó como poco relevante “lo aceptaría si fuera un instituto de evaluación para la APE”. Este caso será objeto de una reflexión posterior.

El subelemento “lo acepta si es ético, reconocido y con metodología comprobada”, resulto muy concurrido en apreciaciones y muestras de diversos razonamientos fundamentados en casos de éxito y fracaso en la administración pública estatal. Las opiniones e interpretaciones fueron expresadas mediante una amplia disparidad en nueve argumentos que fueron encuadrados a su vez, en nueve indicadores sustraídos del discurso.

La importancia en la significación del subelemento y del elemento en el factor, aparentemente fueron atenuadas a nivel de indicador, sin embargo el número de percepciones y razonamientos, por su contenido representan el sustento fundamental del elemento.

En la **tabla 4**, se pueden apreciar cada indicador que corresponde a la participación mínima de un profesionalista donde vuelven a ser destacados los economistas del “tercer periodo” y cuarto periodo”. Las apreciaciones tienen algunos rasgos que subrayamos: “metodología comprobada y aprobada, reconocimiento, haber demostrado competencia y experiencia en el ámbito nacional e internacional, honesto y ético, indispensable no puedes ser juez y parte y un tercero se concentraría en una evaluación objetiva. La relación de estos indicadores reflejan los dominios de temas que provienen del discurso de nueve participantes, que perciben las ventajas que representaría la intervención de un organismo externo, sin embargo advierten puntualmente, basados en experiencias institucionales en otros periodos de gobierno, cuáles deben ser los rasgos y características de estos organismos evaluadores, condiciones *sine qua non*, para los participantes.

El otro subelemento relevante a nivel de la categoría representada por el elemento referido, sería “ventajas que traería”, resultado destacado, participaron tres profesionalistas dos “contadores” y el “ingeniero industrial”, que asumieron según su parecer ciertos beneficios y valores que son: “agregaría credibilidad a la evaluación y a la ciudadanía, sería muy imparcial, siempre y cuando se involucre el ciudadano”. Estas cualidades denotan una perspectiva no solo a la misma evaluación como método, sino que amplía la visión al colectivo social, para añadir legitimidad y confianza a las acciones públicas.

El otro subelemento se llama “lo aceptaría si fuera un instituto de evaluación para la APE”. Este subelemento resultó valorado como poco relevante en la categoría a nivel del elemento. Es importante rescatar algunos aspectos esenciales del caso. La participación de los profesionalistas fue interesante y destacada, dos “economistas” del “tercer periodo” fue la diferencia y con ello poder apreciar estos razonamientos que se encuadran como una propuesta relevante en la objetividad, reconocimiento, método y capacidad comprobada, y credibilidad social.

Estas opiniones resaltan las reservas que existen de parte de varios especialistas, para acabar de implementar los sistemas y prácticas de evaluación institucional en la APE. La decisión firme para reflexionar en su creación ha sido expuesta por dos participantes claves, con elementos que se insertan en cada indicador: “si existiera una instancia local con expertos y especialistas en evaluaciones sería muy positivo, como el CONEVAL”. El otro indicador “si fuera un instituto de evaluación para la APE”. A nivel de indicadores resultó irrelevante por el número de participantes, al no poder posicionar este tema con una mayor frecuencia en el discurso, a

nuestro juicio rescatamos esta propuesta y condición interesante para discutir más adelante en las recomendaciones del estudio.

En el marco del factor “evaluación institucional”, esencial para esta cuarta dimensión, encontramos al elemento denominado “**percepción de la evolución**”. Este elemento resultó el más significativo para el factor como lo mencionamos al inicio de esta cuarta dimensión. El elemento aludido forma parte de una percepción de las opiniones y experiencias de los participantes, inclusive se aproxima a la colindancia de sus propias creencias en sus centros de trabajo. El esquema de interacción nos llevó a los propios ambientes de trabajo, donde pudimos extraer los significados más importantes del tema de evaluación institucional revelados por cada participante. Para ellos a este nivel resultaron muy relevantes los componentes de esta categoría. En relación al elemento “percepciones de la evolución”, en sus ambientes naturales, centros de trabajo, adscripciones, oficinas ó áreas de influencia, son notables las apreciaciones recabadas. Este elemento clave se compone de tres subelementos con ponderación destacada.

Los subelementos son: “observa mejoras”, “no existe modelo de evaluación”, y “menciona carencias”, todos muy relevantes para el elemento de acuerdo al principio del esfuerzo comunicacional.

El subelemento “observa mejoras”, reúne una serie de apreciaciones basadas en experiencias que identifica cada participante en sus respectivas áreas de influencia y que fueron recabadas mediante grabaciones de las entrevistas de profundidad. Formas de preceptos de carácter normativo y delimitado por plazos perentorios, además de mecanismos y sistemas de registro de información contable, financiera y de presupuestación orientada a resultados, asimismo, aprecian una actitud positiva en los servidores públicos claves de la instrumentación de la reforma. Estas percepciones se configuraron en indicadores derivados del discurso. El patrón de participación se repitió, mostrando en la **tabla 4**, un plano de disparidad de los participantes que admitió una apreciación diferente a nivel de indicadores.

Cuatro participantes admitieron los avances y las mejoras, la mayoría “economistas”, tres participantes; sólo un “ingeniero en sistemas”, los demás guardaron silencio, reservando su opinión para otra apreciación. Los periodos relevantes de gobierno, donde se identifican algunos participantes resultaron muy relevantes “dos periodos” con dos participantes; “tres periodos”, con un integrante; y “cinco periodos” con un integrante. De manera resumida

mostramos la participación de los profesionistas en todos los indicadores que abreviamos en el párrafo anterior, asimismo la participación en los periodos de gobierno.

Continuamos con el segundo subelemento “no existe modelo de evaluación”. Este componente significó el razonamiento con más relevancia junto con el siguiente subelemento “menciona carencias”.

Volviendo al segundo subelemento, “no existe modelo de evaluación”, **esta apreciación representa un significado fundamental para el estudio, se acepta y se asume por parte de seis participantes claves que en la actualidad no existe un modelo de evaluación institucional que sea referente a todas las instancias o dependencias del gobierno; no se ha configurado un modelo generalizado ni sistematizado de evaluación institucional; no se ha avanzado lo que se debió de haber avanzado; pensar en un modelo de evaluación institucional en la APE, no, es muy prematuro, memos a nivel local; tal vez haya casos, en alguna secretaría, donde se ha avanzado, pero a nivel estatal no**. Estas apreciaciones que se derivaron en indicadores son de una relevancia mayor y determinante, cada indicador sustenta el valor del elemento y su influencia con el factor mismo.

Es destacable las opiniones de seis participantes claves, de los cuales cinco fueron “economistas”, y un “ingeniero en sistemas”, los demás profesionistas permanecieron en silencio, se aprecia con esta descripción una clara contradicción con lo percibido en el primer subelemento “observa mejoras”, de parte de cuatro participantes que presumiblemente perciben que el proceso es más integral. Con respecto a los periodos de gobierno, se identifican claramente tres profesionistas en “tres periodos”, uno en “cuatro periodos” y uno en “cinco periodos”.

El último subelemento se denomina “menciona carencias”, resultó igual de importante que el anterior, estas opiniones y experiencias han sido destacadas al punto de ir configurando de parte de los participantes un cumulo de emociones y creencias atribuidas al muchos años de servicio en la administración pública estatal, sus rutinas y estilos de trabajo, determinan criterios de interpretación que definen capacidades, conocimientos y logros, pero también percepciones de impericias o inoperancias en sistemas administrativos y en la toma de decisiones basados en esquemas racionales de medición. El subelemento “menciona carencias”, está compuesto por la participación de seis profesionistas que observan y admiten algunas carencias en los sistemas o mecanismos de evaluación. La integración de diversas

expresiones que se orientan a enumerar características de limitaciones o falta de estrategias rectoras o de operaciones se han encuadrado en el formato de indicadores o dominios en el discurso.

El grado de dispersión en los indicadores es una muestra de las diferentes apreciaciones que abonan a la delimitación de una adecuada evolución de la evaluación en el gobierno estatal. A nivel de indicadores cada uno de ellos se percibe como irrelevante, sin embargo, el análisis e interpretación nos advierten que es la suma de percepciones las que argumentan y sustentan la ponderación del elemento y de sus componentes.

El subelemento caracterizado por las apreciaciones que en resumen nos refieren a lo siguiente: “falta un eje rector no lo hay, porque la coordinación de planeación no ha hecho suficiente; faltan nuevas reglas de carácter legal en la APE; no es un instrumento cualitativo ni cuantitativo de la gestión; el modelo es de la APF y está permeando hacia los estados; la APF, lleva tiempo trabajando en la reforma falta permear a las entidades federativas y establecerse en el ámbito local; en la medida en que sea más periódica, la evaluación será una cultura normal”. En cada indicador se reproduce una serie de apreciaciones y percepciones de un profesionalista, hasta sumar seis participantes: dos “economistas”, tres “contadores”, y el “ingeniero en sistemas”. Un buen número de participantes, en términos absolutos más del cincuenta por ciento. Los profesionalistas se identifican con “tres periodos” con cuatro integrantes; y “cuatro periodos” con un integrante; y “cinco periodos” con un profesionalista. Estas apreciaciones son una notable contradicción con el contenido del primer subelemento “observa mejoras” y de sus indicadores respectivos. Se perciben argumentos admisibles para corroborar la ausencia de un modelo generalizado, sistematizado y referente para la APE.

El siguiente elemento se concentra en determinar las capacidades, alcances y méritos del sistema que opera actualmente en la APF. Estas apreciaciones se apoyan en el trabajo y experiencias diarias de los informantes claves, el subelemento se denomina “**contribuyen los sistemas actuales**”, este se compone de dos subelementos catalogados como muy relevantes en la delimitación del elemento. A este nivel el grado de importancia fue muy relevante. El primer subelemento se llama “sí” y el segundo “no tiene opinión, no está seguro o tiene desacuerdo”, muy revelador y alusivo este último.

En este elemento se tuvo la participación de trece profesionalistas, muy relevante para el factor. Comentábamos que a nivel de indicadores el análisis se configuró de una forma contrastante.

Sin embargo, se aprecia resultados interesantes cuando se observa el análisis a nivel de indicadores y como resultado del cruce o contrastación con los dos indicadores: formación académica y periodos de gobierno: participantes identificados en alguno de ellos.

El nivel de ponderación fue radicalmente significativa entre esos dos indicadores. Como se observa en la **tabla 4**. El esfuerzo comunicacional fue revelador.

El subelemento “sí”, se compone del único indicador denominado como “si contribuye, se tiene como referencia un sistema de monitoreo de metas e indicadores, para apoyar el análisis de los diferentes programas”. Este indicador se catalogó como muy relevante para la categoría. Se tuvo la participación de nueve informantes claves, la mayoría de los integrantes de la muestra.

A nivel de indicador los resultados no fueron contrastante, de igual forma resulto muy relevante, igual que el subelemento, para la categoría. Cuando observamos el contraste con los dos indicadores, identificamos que el resultado fue como relevante para el grupo de “economistas”, con seis participantes; como poco relevante para dos “contadores” y como irrelevante para el “ingeniero en sistemas”. Confirmando con su participación y opinión, la percepción afirmativa de contribución del sistema de seguimiento y monitoreo de metas e indicadores al quehacer gubernamental. Con respecto a la participación de profesionistas en algún periodo de gobierno, resultó relevante, una vez más, el “tercer periodo”, con cuatro integrantes; como poco relevante el “cuarto periodo”, con dos profesionistas; y finalmente como irrelevantes los siguientes periodos: “un periodo”; “dos periodos”; y “cinco periodos”, con un participante por cada periodo. Identificamos un notable consenso entre estos participantes identificados con estos tres periodos de gobierno, esta discreta unanimidad deja entrever cierta reserva o duda de conformidad acerca de la contribución real de los sistemas de monitoreo y seguimiento de metas o indicadores establecidos en los programas gubernamentales actualmente.

El siguiente subelemento “no tiene opinión, no está seguro o tiene desacuerdo” fue bastante revelador, como sugerente, al subrayar los cuatro indicadores que por su contenido vamos a rescatar. Es importante aclarar que el elemento con sus dos subelementos resultaron muy relevantes. Cuando nos ubicamos en el plano de los indicadores y de su cruce o contrastación con dos indicadores el resultado puede matizarse y retomar una apreciación ligeramente diferente. En el caso del segundo subelemento, éste se compone de cuatro indicadores donde

se distribuyeron la opinión y percepción de cuatro participantes, uno por indicador, por su importancia para el estudio mencionaremos tres de estas reflexiones que se insertaron en sus respectivos discursos. **El primero es “no existe una metodología para la evaluación, por consecuencia la inexistencia de un sistema de medición, por lo tanto, los indicadores son escasos y ambiguos”,** el segundo es **“no está seguro, lo que está establecido es un sistema de seguimiento y monitoreo del PED, su secretaría está desvinculada con la parte más genérica del PED”.** El tercer indicador se denomina **“no está de acuerdo en medir lo que ellos mismos definieron como metas o sea auto-evaluación y falta ser auto-críticos”.**

En estas apreciaciones intervinieron cuatro profesionistas, si incluimos al que no tiene opinión al respecto. Se admite con firmeza y decisión argumentos, percepciones y opiniones de participantes de “un periodo”, dos integrantes; y de “tres periodos”, con dos profesionistas. Se deja entrever diversas reflexiones donde se han considerado aspectos técnicos, metodológicos, de coordinación y de inclusión institucional, de limitaciones en la credibilidad y legitimidad del sistema que opera actualmente.

A nuestro juicio reivindicamos estas posturas y enfatizamos, con base en esta exploración, una **clara contradicción** de estos cuatro indicadores y lo que establecen puntualmente como muy relevante estos cuatro participantes, contra el contenido y razonamientos del subelemento “s” y de su indicador **“si contribuye, se tiene como referencia un sistema de monitoreo de metas e indicadores...”**, donde determinan de manera relevante seis profesionistas su contribución real.

Continuando con el orden establecido, identificamos al elemento “calificación que le otorgan los servidores públicos”, este elemento fue muy relevante para el factor “evaluación institucional”. Se compone de dos subelementos: “calificación igual a seis ó mayor”, catalogado como muy relevante para el elemento con una participación de ocho profesionistas. El otro “calificación igual a cinco ó menor”, valorado como relevante.

A nivel de indicadores y de su contraste con los dos indicadores que hemos referido a lo largo de estos dos últimos niveles de análisis, tenemos escenarios aparentemente distintos, como subelemento el primero se compone de una tabulación que comprende: “nueve, ocho, siete y seis. Estos indicadores resultaron poco relevantes, en virtud de la disparidad de opiniones. El número de participantes fue suficiente y las opiniones se distribuyeron casi en la misma proporción, con excepción del rango ocho que resultó irrelevante y el rango siete que reunió a

tres participantes. Podemos subrayar que en esta distribución de apreciaciones para calificar el desarrollo y apoyo a la evaluación institucional, en la administración pública estatal, no existe una política rectora que impulse a la cultura de la evaluación de resultados finales e impactos (responsabilización por el control de los resultados), máxime que no se aprecia de acuerdo a la **tabla 4**, en ningún rango o indicador de este elemento, la coincidencia de la mayoría de los participantes o de un grupo representativo que determine una frecuencia significativa, especialmente en un rango alto.

El periodo donde se identifican algunos profesionistas con más importancia, se distinguen a cuatro participantes es “tres periodos”, donde se confirma el mismo patrón de comportamiento de estos profesionistas en las opiniones y percepciones que se han transformado en información clave para el estudio.

Tenemos el otro subelemento “calificación igual a cinco o menor”, donde se observa la participación de tres profesionistas, se compone de dos indicadores, “cuatro”, en este caso resultó notoriamente irrelevante, pasaremos directamente al segundo indicador, “no sabe”, con dos integrantes de la muestra, resultó relevante para un “economista” y el “ingeniero industrial”, donde paradójicamente no manifestaron su opinión acerca de la valoración que ellos perciben actualmente del apoyo y desarrollo de la evaluación institucional en la APE, en oposición de los demás que de manera concreta asumieron una calificación determinada, con esta paradoja percibimos que los participantes se abstuvieron de dar una opinión en función de entender que no se tiene un desarrollo importante y un apoyo decidido.

Pasamos al último elemento del factor “evaluación institucional”, de acuerdo a la **tabla 4**. Este componente resultó muy relevante para el factor, se denomina “lo menos que aprecian de la evaluación los servidores públicos”, se compone de tres subelementos, con ponderación destacada, uno de ellos ligeramente inferior. El primer subelemento se llama “lo aprecian”, y resulto relevante; el segundo “le molesta”, se identifica como muy relevante; y el tercer “no le gusta o no contestó”, como relevante.

Observamos la importancia de este elemento y de los subelementos en este plano. Cuando observamos el análisis a nivel de los indicadores la apreciación cambia visiblemente.

El subelemento “lo aprecian”, se compone de un indicador “lo apreciamos, no tenemos nada en contra”, valorado como poco relevante de acuerdo a la fórmula del esfuerzo

comunicacional y la disparidad de opiniones. Al realizar el proceso de contrastación resultó un escenario relevante para dos participantes de la muestra. Específicamente un “economista” y un “contador”, que asumieron la importancia en esta nueva cultura y además de manera categórica y firme, señalaron que no tienen nada en contra de esta práctica y de esta nueva cultura, se percibe una clara paradoja interna de estos dos participantes a la común opinión de los participantes en este elemento, concretamente en el contenido de los siguientes dos indicadores.

Fue relevante la participación de los profesionistas identificados con “tres periodos” y “cuatro periodos”. Los demás guardaron silencio, asumiendo cierta duda o percibiendo con discreción cierto desacuerdo, corroborando la paradoja que hemos percibido.

El siguiente subelemento valorado como muy relevante para el elemento se llama “le molesta”, compuesto por cuatro indicadores de poca relevancia.

Uno de ellos se llama “replantear y revisar el plan original”, y el otro “no te permiten verificar información que pasan los titulares, pues se autoevalúan”, continuando con el tercer indicador “que la evaluación no se convierta solo en información, sino en mejorar los servicios gubernamentales” y el último se llama “ser evaluado por gente incompetente”. De acuerdo con el principio del esfuerzo comunicacional, daremos prioridad a los dos primeros indicadores, con valor de poca relevancia, por lo que toca a los dos últimos fueron catalogados como irrelevantes, además su contenido fue abordado a través de elementos analizados en párrafos anteriores.

Con respecto al primer indicador se ha considerado que la revisión, medición y seguimiento del comportamiento de los programas y política públicas, permiten confirmar los avances o llevar a cabo ajustes en sus estrategias y líneas de acción, ante la incertidumbre del entorno social y económico, para lo cual se incorporan mecanismos de medición a los indicadores gubernamentales de gestión, de resultados e inclusive de carácter estratégico.

Lo cual implica realizar ajustes a las fases previas de planeación y presupuestación, con replanteamientos en datos, información, indicadores que alimentaron al diagnóstico previo y al establecimiento de estrategias y líneas de acción que pueden en cualquier momento ser ajustadas o rectificadas para adaptarse mejor a las variables del contexto, implicando con esto

replantear el plan original y con ello “inconvenientes”. Este principio fue relevante para tres “economistas”, de los periodos dos, tres y cuatro, respectivamente.

De acuerdo con los temas abordados en algunos indicadores, han sido muy interesantes las apreciaciones de carácter técnico-operativo que estos profesionistas han realizado. Sin embargo, es patente que el método y las técnicas aplicadas están sujetos a un proceso de modernización y actualización, que incluya a la brevedad elementos, principios y métodos más apropiados para implementar y operar las fases previas de los programas y políticas públicas. Considerando que la efectividad y el desempeño gubernamental, será una prioridad en corto plazo en el gobierno estatal, que privilegiará el control de los resultados con la implementación de mecanismos y sistemas de evaluación institucional.

Otro indicador que señala con firmeza un inconveniente que ha estado latente en algunos razonamientos y percepciones en esta dimensión tiene que ver con una política que han interpretado los participantes, a decir de ellos, no es la más apropiada y por esta razón la volvemos a subrayar.

Este indicador señala **“no te permiten verificar la información que pasan los titulares, pues se auto-evalúan”**, este indicador guarda una relación directa como dominio en el discurso, con el anterior indicador de este elemento. Es decir, cuando no se tiene la total certidumbre de verificar la información planteada, por los responsables directos de administrar las bases de información y datos sociodemográficos, económicos, estadísticos, financieros, entre otros. Resultó relevante para dos profesionistas un “economista” y un “contador”. Paradójicamente los demás permanecieron en silencio, por una cautela institucional que ha sido frecuente. Resultó relevante para los participantes identificados con “un periodo” y con “tres periodos”.

El otro indicador denominado “no le gusta o no contestó”, se consideró relevante para la categoría, en el plano de análisis del elemento y subelemento. Sin embargo como se aprecia en la tabla 4, los dos indicadores resultaron irrelevantes en virtud de la mínima participación de los profesionistas. Dos de ellos identificados como ingenieros. Es comprensible que las dos apreciaciones que se encuentran en el discurso abordan un tema muy sensible y primordial, la cultura, y es aquí donde percibimos resistencias derivadas de una formación académica lineal sin aprendizaje flexible y sin capacidades de resolución de problemas específicos. Los estilos de liderazgo en la administración pública, van configurando una inamovilidad cognoscitiva para afrontar decisiones que inclusive abarcan aspectos técnicos y operativos.

El cambio de cultura implicaría remontar estos paradigmas y estilos de dirección para iniciar un cambio gradual desde sus áreas y ámbito de influencia, con una visión más holística, en aspectos organizacionales, laborales, normativos, interinstitucionales, de una nueva visión en proceso de toma de decisiones estratégicas y administrativas. El otro aspecto es la conectividad permanente con los cambios del exterior en el ámbito social, económico, político, demográfico y derivados de fenómenos atmosféricos. El tema es que todavía hay aspectos que molestan o que son inconvenientes en la práctica de la evaluación, o que no permiten avanzar con más firmeza en diversos aspectos como es, lo técnico, lo operativo, el método, los recursos económicos, y la formación y desarrollo.

Especialmente las limitaciones y la discrecionalidad en la evaluación y su falta de legitimidad por parte de los titulares de las secretarías y dependencias de la administración pública estatal, tanto centralizada como descentralizada. Apreciaciones que se han puesto de manifiesto en este análisis temático que está por completarse.

Finalmente tenemos al último factor denominado “evaluación por seguimiento o monitoreo”, mismo que se consideró como irrelevante en la dimensión, dada la ponderación tan alta que se derivó de la diversidad de componentes que dieron lugar al factor “evaluación institucional”, considerando además las categorías que se descubrieron en el análisis taxonómico del discurso. Como veremos de manera sintética, los aspectos marginales del rumbo que fue tomando el análisis de la información, considerando su fuerte contenido en el paradigma del control de los resultados, y de la misma configuración que le añadieron los participantes de la muestra, derivó en diferenciar en ésta última categoría a la evaluación por seguimiento o monitoreo, sin que por ello en la actualidad, sea considerado un recurso subutilizado, al contrario, así lo observamos en la práctica institucional.

El elemento se llama “calificación que le otorgan los servidores públicos”, contrariamente muy relevante a nivel de elemento, se compone de dos subelementos: “calificación igual a seis o mayor” y “calificación igual a cinco o menor”. Con resultados ligeramente distintos a este nivel.

El primer subelemento se compone de varios rangos para incorporar calificaciones o ponderaciones específicas, son “nueve, ocho, y seis. A pesar de haber apreciado y señalado que prevalece un sistema de evaluación por seguimiento y monitoreo de metas e indicadores de programas institucionales, advertimos que las asignaciones de estas apreciaciones fueron

relativamente distribuidas en tres rangos, no se aprecia una frecuencia predominante, el rango o indicador “nueve” resultó irrelevante.

El único rango que podemos subrayar como relevante es el “ocho”, con cuatro participantes, significando el **36.36%**, del elemento. Se integró por tres “economistas” y un “contador”. Los demás profesionistas guardaron silencio y con ello una clara paradoja temática, en oposición con la tendencia común a valorar la contribución de este sistema de forma prevaeciente, a las acciones gubernamentales de la APE. Podemos apreciar una fuerte participación de profesionistas relacionados con el “tercer periodo”, especialmente por economistas.

El otro indicador o rango, se consideró como poco relevante, fue el “seis”, con tres participantes, dos “economistas” y un “contador”, con respecto a los periodos de gobierno donde se identifican algunos participantes podemos apreciar un consenso en los siguientes periodos: “un periodo”, “tres periodos” y “cuatro periodos”, con un participante por periodo. Se logró un claro consenso para apreciar discretamente y con reservas la predominancia de la evaluación por seguimiento o monitoreo en la APE. Es la lectura que hacemos a las percepciones de los participantes que se distribuyeron en diversos indicadores, lo que genera un esfuerzo mayor para encontrar las relaciones entre los dominios, pero proporciona argumentos para relativizar tendencias o costumbres que se suponen tienen arraigo en la APE.

Podemos apreciar en el último subelemento al indicador que resultó con mayor importancia, nos referimos a “no sabe”, con dos profesionistas que admitieron con decisión y consciencia no saber que calificación otorgar, con ello se aprecia más, la confusión o duda, de discernir la contribución real de la evaluación por seguimiento o monitoreo a la APE.

Con este nivel de análisis temático damos por terminado las cuatro etapas de análisis que propone Spradley en su método etnográfico. **A continuación procedemos con la información generada a dar respuesta a las preguntas de investigación**, llevaremos a cabo un proceso de argumentación previo con la finalidad de puntualizar algunos componentes significativos y referir las premisas teórico-empírico, que deberán de plasmarse en las conclusiones y recomendaciones del estudio.

## **Argumentación Previa y Respuestas a las Preguntas de Investigación**

A continuación retomamos las preguntas de investigación del presente estudio, relativas al estudio empírico, basado en el ambiente natural de los participantes:

- ¿Cuál es el conocimiento que se ha adquirido a nivel directivo local de los componentes, características y métodos relacionados con el SED de la APF?

Con relación al contenido de la primera pregunta y de las siguientes, desarrollaremos su respuesta de acuerdo a la información expresada por parte de los participantes y analizada de acuerdo al método propuesto. Antes, queremos recapitular algunas reflexiones y argumentos provenientes del análisis de la información revelada por parte de los integrantes de la muestra.

Queda claro que se aprecia en este estudio exploratorio el interés por parte de los participantes de la muestra, en conocer la definición, los objetivos y los componentes del Sistema de Evaluación del Desempeño, que se afirma oficialmente, será la estrategia de análisis y toma de decisiones, acerca del diseño, pertinencia, operación y resultados de las políticas y programas públicos de las entidades y dependencias de la administración pública federal.

Los objetivos pueden ser amplios y de diversa concurrencia en el ámbito institucional y académico, no es objeto de este estudio analizar su pertinencia y posibilidad de éxito desde la perspectiva de su implementación en el ámbito federal. A través de la investigación se llevó a cabo un análisis exploratorio de la implementación de la evaluación institucional en el gobierno del estado de Nuevo León, proveniente de la APF, desde el marco de la nueva gestión pública.

El interés mostrado por los participantes sin embargo, no ha sido suficiente para responder a las interrogantes y críticas de una sociedad más informada, de una academia inconvulsa y serena, pero que también pretende mejorar el desempeño gubernamental.

El caso que nos ocupa se origina de una interrogante académica, pero además de una inquietud profesional que ha predominado durante los últimos años. La oportunidad de este estudio para discernir e interpretar experiencias personales e institucionales, nos abre amplias

posibilidades de reflexión para descubrir, entender y advertir perspectivas reales de implementación y visualizar procesos de modernización e innovación en la administración pública del Estado de Nuevo León.

La interacción con expertos provenientes de las áreas de información estadística, planeación de programas y acciones gubernamentales, monitoreo y seguimiento de indicadores, y evaluación y control, fue significativa.

Iniciamos este ejercicio de análisis, señalando el interés demostrado por los conocedores y expertos en el tema. Sin embargo, ese atractivo manifestado en los contenidos comenzó a matizarse durante el proceso, fue adquiriendo rasgos y descripciones que se encuadraron en una eminente y distante perspectiva teórica, como si fueran sustraídos de diversos tópicos que emergen de algún pretensioso seminario programado por razones extrañas en la institución, pero vigentes en la literatura especializada y en la indiferente academia universitaria. Cuando empezamos a interactuar, el desconocimiento acerca de los componentes instrumentales de la estrategia propuesta para evaluar al desempeño gubernamental federal, alejó el atractivo coyuntural demostrado, para dar margen a un intercambio de ideas confusas, conceptos imprecisos e inclusive abstractos, pero claramente desconocidos para la mayoría de los expertos y conocedores que se entrevistaron.

Los componentes del Sistema de Evaluación del Desempeño, pueden ser de diversa naturaleza, como los tipos de evaluaciones que se llevan a cabo y que además, se coordinan con lo establecido en el programa anual de evaluaciones de la APF, todo este despliegue informativo forma parte de la normativa vigente para analizar los diversos propósitos de los programas gubernamentales y efectos del gasto en la ciudadanía. Los instrumentos propuestos se orientan a funciones de control, auditorías, auditorías especiales y de desempeño, evaluaciones internas y externas de cada programa, con el objeto de retroalimentar la operación y dirección de los programas de las entidades y dependencias de gobierno. En este aspecto se abre la corresponsabilidad con las entidades federativas, a través del gasto federalizado (recursos federales) en programas que se operan en algunas secretarías del gobierno estatal. Los tipos de evaluaciones vigentes son un referente claro de esta intención de mejorar la eficiencia, la eficacia y la rendición de cuentas.

## **Argumentación previa a la respuesta de la primera pregunta**

Al respecto y volviendo a la primer pregunta de investigación empírica, de acuerdo a la tabla 1, cuando nos referimos a la modalidad de mejora continua de programas y políticas públicas del SED, y a sus instrumentos de análisis, se identifica un desconocimiento acerca de esta forma de evaluación como se observa en el indicador *“no sabe, no conoce o no aplica”*, relevante a nivel de indicador y también a nivel de elemento. En lo referente a tipo de evaluación y a sus instrumentos de análisis *“impacto social y económico del gasto público”*, de igual forma se percató de su falta de conocimiento, como se observa el indicador *“no lo conocen”*, muy relevante a nivel de indicador, además se considera muy relevante a nivel de elemento.

Por lo que respecta al siguiente término programas presupuestarios nuevos, se identifica a nivel de elemento que *“no conocen”*, muy relevante a este nivel, cuando lo percibimos a nivel de indicador se aprecia una ambivalencia entre *“no saben”* y *“contestaron con otra cosa”*.

Los profesionistas que participaron de forma destacada fueron los economistas, asentándose consensos parciales y totales en las apreciaciones de los participantes. Fue destacada la participación de los integrantes de la muestra identificados con el segundo y tercer periodo de gobierno.

El factor que resultó más destacado en la dimensión fue metodología del marco lógico, es un tema nodal y forma parte de los componentes claves del SED de la APF, se identifica como una herramienta de administración de programas y proyectos, en esta exploración se apreció sensiblemente que la mayoría de los participantes no han desarrollado conocimientos firmes y habilidades para utilizar la metodología de marco lógico (MML), para cada etapa de gestión de un programa presupuestario. Es muy reveladora la **contradicción** que se aprecia entre dos indicadores de este gran tema, por un lado *“cursos y conoce algo de indicadores”*, por otro *“si cursos, ILPES, CONEVAL, INDETEC. No han tenido práctica”*.

En el discurso, se aprecian razonamientos donde afirman haber recibido algo de capacitación de forma muy general, los que la han recibido precisan no haber tenido oportunidad de aplicar la metodología, con excepción de un profesionista.

Por lo que respecta al conocimiento del SED de la administración pública federal, se destacó de forma manifiesta su desconocimiento, como lo muestra el indicador *“no lo conocen”* muy

relevante, cuando se afirma en el elemento su conocimiento se identifica en el indicador solo en términos “generales”, como se observa en el indicador *“en términos generales o por publicaciones como del CONEVAL”*. Por lo cual interpretamos a partir de una **clara contradicción entre los dos indicadores**, que no se cuenta con el conocimiento fundamental: la definición, los objetivos, el alcance y sus componentes. Por otro lado, podemos percibir que los componentes e instrumentos, periodicidad y convergencia entre los dos niveles de gobierno, se escapan a toda posibilidad de conocimiento y dominio en el momento de la investigación.

Otro factor que se relaciona es el conocimiento acerca del gasto federalizado, presente en algunas políticas públicas y programas gubernamentales. Se aprecia un conocimiento implícito y relativo por el hecho de ser recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y ser radicados a las entidades federativas. Además algunos de los participantes trabajan con programas federales o combinados con recursos estatales. Se aprecia el indicador *“trabajan con programas federales (ramo 33, 20 y 12)”*, Sin embargo, cuando se debe de precisar, la clasificación del gasto, el conocimiento del convenio fiscal entre la federación y los estados, así como el capitulado relativo a los ramos y sus elementos, sólo un participante declaró conocerlo, derivándose de esta interpretación una **paradoja temática** del profesionista que asegura su conocimiento específico, opuesto al desconocimiento común que reflejan los demás participantes.

En el tema relativo a los cursos académicos que se recibieron desde la formación de licenciatura, se aprecia que solo tres participantes cursaron la materia de *“evaluación de proyectos”*, se confirma una gran omisión temática en la formación universitaria de profesionistas, la materia de evaluación no forma parte del desarrollo sustantivo del especialista y por ende de la cultura administrativa, de la administración pública del estado, y de su gobierno.

El último elemento de esta taxonomía, se relaciona con los cursos y capacitaciones oficiales, en esta gran categoría se aprecia una falta de alineación entre el desarrollo de capacidades profesionales y las capacidades institucionales, se percibe declaraciones acerca de haber recibido cursos y capacitaciones oficiales sobre evaluación. Sin embargo, este rubro se contradice con el indicador de contraste que establece que en su gran mayoría los participantes no han tenido práctica del factor (MML), ni oportunidad de ejercitar sus habilidades y destrezas en el diseño y operación de sistemas de evaluación en el gobierno del

Estado. Resalta el indicador “*no han recibido cursos*”, derivado de la instrucción de las reglas de operación de programas gubernamentales con fondos federales. Un aspecto que se subraya es la falta de coordinación entre la federación y la entidad sobre la fecha de publicación de las reglas de operación, las cuales sujetan a la transparencia pública y aseguramiento de la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos.

Se percibe una falta de vocación institucional que impulse la formación y el desarrollo permanente y controlado de conocimientos y habilidades para diseñar e implementar métodos y sistemas de evaluación institucional en la APE, se aprecia una disonancia con las tendencias nacionales e internacionales de evaluación institucional.

**Se culmina esta reflexión acerca de la primera pregunta de investigación**, concluyendo que el conocimiento que se ha adquirido a nivel directivo local acerca de los componentes, características y métodos del SED de la APF, no es suficiente, en función de la importancia de la reforma derivada de la APF, se tiene referencias generales por conducto de organismos acreditados, sin embargo no se percibe la importancia de esta estrategia a nivel local para el diseño, planeación, operación de programas y el control de sus resultados. Se confirma la respuesta, con la inexistencia de programas orientados a formar y desarrollar capacidades gerenciales que realmente modifiquen la naturaleza de las funciones tradicionales de evaluación de políticas públicas y de su gestión.

## **Segunda Pregunta de Investigación**

Con respecto a la segunda pregunta de investigación, misma que se representa como la segunda dimensión de estudio, se define de la siguiente manera:

- ¿Cuál es el conocimiento que se tiene acerca de los métodos y sistemas de evaluación institucional que operan en la administración pública del Estado de Nuevo León?

## **Argumentación previa a la respuesta de la segunda pregunta**

En esta segunda pregunta de investigación, es evidente como se puede apreciar en la tabla 2, algunos aspectos contradictorios, el primer abordaje con los participantes de la muestra, se relaciona con una pregunta clave y de primer orden, que encuadraba una apreciación

significativa: **tipos de evaluaciones, que se aplican**. Al transcurrir la entrevista de profundidad se estimo la necesidad de precisar otra: **que identifican**. En el razonamiento producto de la información, los participantes se encuadraron en los dos aspectos de manera muy relevante, presagiando aspectos opuestos en las percepciones.

Se abre una gran diversidad de tipologías señaladas de manera apreciativa por los participantes como sistemas o mecanismos de evaluación. Esta amplia variedad de percepciones y experiencias, determinó una amplia diversidad de modalidades y técnicas que van desde instrumentos de diagnóstico y análisis, de control y fiscalización administrativa y financiera, evaluación de proyectos, sistemas de monitoreo ejecutivo (tableros de control), sistemas de seguimiento de indicadores, evaluación del desempeño, inclusive se concibió a los programas sectoriales y operativos como un conjunto integral de evaluación.

Podemos identificar, de acuerdo con la tabla 2, los indicadores más destacados en el primer plano de clasificación, se observa a los *“programas sectoriales”* en primer orden, enseguida a la *“evaluación del desempeño”* y el *“SIGOB”*. Inclusive se observó importantes consensos en la participación de profesionistas identificados con algunos periodos de gobierno, en las percepciones aludidas. Estos sistemas encuadrados en indicadores son apreciaciones que contrastan con el elemento *“que se aplican”*, donde se revelan como destacados, contrariamente, otros sistemas como lo observamos en los indicadores *“Indicadores de desempeño”*, el *“programa operativo anual”*. En esta clasificación emerge una opinión de desconocimiento en la aplicación *“no sabe ó no conoce”*. El único que se identifico con diferente valor en los dos indicadores fue el *“SIGOB”*.

La lectura que podemos procurar, estima una amplia disparidad de apreciaciones conceptuales, con relación a la evaluación, mostrando una falta de comprensión, de precisión en su naturaleza y alcance, y en los fines de cada *“instrumento”*, es decir, una clara oposición entre los dos elementos, particularmente entre algunos instrumentos que se identifican y se aplican, con valores distintos. En casos específicos se aprecian paradojas temáticas entre los participantes, en sus ideas y concepción en relación al sentir común de los participantes.

Otro argumento que estimamos interesante se relaciona con una contrastación en el proceso de la entrevista que nos generó información, a partir de esta interacción, se percatan los participantes con base en sus propias reflexiones, que no existen cambios entre su puesto anterior y el actual. Como lo observamos en el destacado indicador *“lo desconocen”*. Se

observa de manera opuesta el otro indicador, más discreto y con menos valor en la apreciación de algunos avances, especialmente en “*análisis y construcción de indicadores*”. La percepción negativa en los avances está presidida por importantes consensos entre los participantes de los periodos de gobierno.

Es claro que la ponderación relevante del indicador determina de manera más firme, que no se perciben avances significativos. Más aun, no identifican cambios, entre los dos puestos el actual y el anterior.

Las apreciaciones con respecto al conocimiento de la normatividad estatal para implementar sistemas y mecanismo de evaluación, derivaron en aspectos que ameritan atención, algunos participantes coincidieron en observar un referente imprescindible, como lo muestra el indicador destacado “*ley de planeación estatal*”. Sin embargo, se percibe una limitación de conocimiento y acceso al marco normativo vigente por la disparidad de instrumentos relacionados: leyes, reglamento y normas. Se manifestó un razonamiento substancial que derivó en una ponencia que estima limitado e insuficiente el campo normativo estatal, como se observa en la **tabla 2**.

Existen dos factores que paradójicamente resultaron de poca importancia en el contenido de análisis de esta segunda pregunta de investigación, el primero de ellos, derivado de la reforma e innovación de los sistemas de información de la contabilidad gubernamental, por tal motivo, se han ido instrumentando modificaciones a los catálogos y conceptos de registro contable con la firme intención de armonizar todos los criterios y procedimientos en la generación de información financiera de la administración pública federal y de las administraciones públicas de las entidades federativas<sup>430</sup>.

Se aprecia en buena medida a partir del análisis, que algunos participantes están enterados del programa y que además conocen de forma general los plazos que se deben cumplir, por parte del gobierno estatal, como se aprecia en el indicador “*Enterados y dan fecha*”. Cuando se precisan términos se aprecia que solo dos economistas, paradójicamente, se refieren a la Ley General de Contabilidad Gubernamental y relacionan algunas acciones programáticas, sin dar fechas. Se advierte la **contradicción** con otro grupo de participantes que ignoran el tema, como se observa en el indicador “*no saben*”.

---

<sup>430</sup> Para mayor información consultar [www.conac.gob.mx](http://www.conac.gob.mx)

Se perciben imprecisiones de carácter técnico, con relación al objetivo, alcance y procesos, además de una clara confusión con la finalidad del programa. Las apreciaciones en cada caso están sustentadas por consensos de los participantes en algunos periodos de gobierno, lo cual implica el mismo supuesto apreciativo, independientemente del tiempo que han transcurrido en la función pública.

Cuando observamos, el otro factor que tiene implicaciones trascendentales para la nueva gestión pública, el presupuesto basado en resultados, significa a nuestro juicio el mayor esfuerzo para transformar a la administración pública, como práctica y como disciplina, propone cambios a fondo en sus aplicaciones, en las normas y reglas, en los sistemas y métodos, y en los procedimientos y operación del proceso presupuestario. Este cambio paradigmático conduce al proceso hacia los resultados, trascendiendo el modelo tradicional (incremental), orientado al control del gasto en marcos normativos inflexibles a un modelo encaminado a lograr sistemáticamente resultados medibles y palpables para la ciudadanía. El PbR es un componente de la gestión para resultados, producto de la cultura que procura la nueva gestión pública. **Se observa un desconocimiento general de la trascendencia de la reforma en una clara paradoja temática en función de la importancia del sistema presupuestario.**

Este factor se percibió como poco relevante en la dimensión, cuando observamos las apreciaciones de los participantes, se observa una referencia general en su conocimiento incluso un consenso notorio de los profesionistas identificados con los periodos de gobierno, sin embargo, no dan información concreta ni fecha y tipos de cumplimientos. Se identifica un desconocimiento en la importancia que implica percatarse para su función profesional, acerca de los objetivos específicos, los principios y los acuerdos suscritos entre la federación y el estado de Nuevo León. Así como de los plazos perentorios que existen para su implementación local.

La comprensión de esta vital transformación se aprecia desde una óptica lejana, donde los responsables directos de instrumentar la reforma presupuestal, tendrán que rendir cuentas en su oportunidad, pero no involucrando a las demás áreas, la idea se aprecia de forma general, paradójicamente solo un participante dio fechas oficiales de la implementación progresiva. En tal virtud, se destacó el indicador “no saben”, opuesto al sentir de otros participantes que lo entienden de forma más vaga e imprecisa.

Estos argumentos, abordados oportunamente en la parte II de este estudio: fase teórica, en la cual se profundizó su revisión y su vinculación con el SED de la APF, se reconocieron e identificaron los componentes descriptivamente.

Un aspecto interesante en la exploración con los participantes acerca del modelo de evaluación que prevalece en la administración pública del estado, de acuerdo con las percepciones de los informantes, en este sentido, se viene configurando desde hace varios periodos de gobierno, un instrumento alineado a la planeación estatal, donde se enfatiza el seguimiento y monitoreo de indicadores de gestión, de resultados y estratégicos, con el objeto de analizar los avances del plan en lo general y en lo específico, implicando las metas y acciones programáticas derivadas del plan estatal.

Con base en este propósito y de acuerdo con las percepciones de los participantes, se identifica de una forma muy exigua y condicionada, una modalidad que predomina, de otras dos alternativas manifestadas por los participantes con poca importancia, basada fundamentalmente en seguimiento y monitoreo de indicadores, como se observa en el destacado indicador *“evaluación por monitoreo, indicadores de seguimiento (SIGOB)”*.

Observamos que un razonamiento con poca relevancia, se configuró como un tipo de evaluación identificada como evaluación de resultados, postura trascendental como modalidad teórica, en razón de ser un requerimiento que propone los organismos internacionales y las tendencias actuales como una forma o lógica de control de los resultados, paradójicamente por la importancia del tema, sólo un participante la expuso contra el sentir de la mayoría de los integrantes de la muestra. Fue destacada la intervención de los economistas identificados a partir del tercer periodo de gobierno.

**Por tal motivo, podemos concluir, con relación al conocimiento acerca de los métodos y sistemas de evaluación institucional que operan en la administración pública del Estado de Nuevo León,** que es insuficiente, está sustentado por una disparidad de apreciaciones y nociones que reducen su cabal entendimiento y repercusión en su aplicación. Durante el proceso de obtención de información, se enmarcaron dos categorías relativamente opuestas en algunos *“tipos de evaluaciones”*. Entre los *“que identifican”* y los *“que se aplican”*.

Cuando se observa concordancia entre los instrumentos identificados y aplicados, paradójicamente el valor asignado por los participantes difiere. Es relevante el indicador “*no sabe o no lo conoce*”, en la apreciación de aplicación, confirmando la paradoja temática. Así mismo, se percibe que no se presentan condiciones viables en las propiedades reales de los instrumentos identificados, ni un dominio conceptual amplio, lo que limita la aplicación apropiada en el ámbito funcional de la evaluación institucional. El avance en la percepción de los participantes, respecto al conocimiento de la evolución no está presente, ha sido poco representativo, ya el sustento normativo se limita esencialmente a la ley de planeación estatal de forma general, sin conocerla a fondo.

Además se aprecia una desvinculación relativa de la mayoría de los participantes, con las tendencias de modernización administrativa y de reformas a los sistemas contables y presupuestales que impulsa la administración pública federal. Limitado a los responsables técnicos de las áreas correspondientes. Se percibe en esta dimensión, la prevalencia de manera condicionada por los límites en su identificación, en la operatividad, en su alcance, en la efectividad y en la transparencia de un sistema de monitoreo y seguimiento de indicadores (SIGOB), en la APE.

Mención especial será en el capítulo siguiente las propuestas normativas que se expusieron en este análisis relacionado con la segunda pregunta de investigación.

### **Tercera Pregunta de Investigación**

En esta siguiente pregunta de investigación, de igual manera está representada por la tercera dimensión de estudio. Retomando esta cuestión tenemos:

- ¿Qué tipos de prácticas institucionalizadas de forma sistemática de evaluación existen actualmente en la administración pública del Estado de Nuevo León?

### **Argumentación previa a la respuesta de la tercera pregunta**

En el desarrollo exploratorio para dar respuesta a esta tercera pregunta de investigación, observamos algunas consideraciones previas. En las preguntas-dimensiones anteriores, se

observó una tendencia en la disparidad de apreciaciones para concebir e identificar algunos conceptos, tipos o elementos relacionados al tema de evaluación. En esta dimensión la variable tiempo y forma origina una connotación similar, la disposición de percepciones nos dan muestra de que no existe una idea clara en la frecuencia establecida normativamente, para generar reportes e informes considerados como de evaluación por los participantes. Asimismo no queda claro la naturaleza de estos reportes o su propósito informativo.

Es menester mencionar que esa confusión se amplía a la instancia oficial receptora de los diversos tipos o formas de informes o reportes en la administración pública estatal o al exterior en coordinación con el gobierno federal, con el poder legislativo federal y el congreso local, o instancias que requieran la información en el ámbito de sus atribuciones.

De acuerdo a la **tabla 3**, la frecuencia establecida oficialmente se compuso de dos elementos esenciales: el estatal y el federal. Se estimo una configuración donde se percibe un desacuerdo evidente en las fechas supuestas para emitir y enviar reportes.

Consideramos en esta pregunta clave, que no todos los participantes están involucrados formalmente, en generar directamente los informes, sin embargo de acuerdo a sus funciones estimamos que es una tarea que se debe de percatar y reconocer, en virtud de la importancia que implica para el ámbito inmediato de sus funciones.

De acuerdo a las necesidades de contenido para esta pregunta, su taxonomía fue ampliada a más componentes. Se observa de acuerdo a la **tabla 3**, que el establecimiento de la categorización con base en fechas supuestas de reporte van desde un mes, dos meses, tres meses, un semestre, un año o bien un calendario/programación anual. En estos términos se encuadró cada información de los participantes, es decir en indicadores.

En primer lugar, se aprecia una amplia diversidad de acciones, informes, reportes, plan estatal y programas, diagnósticos, auditorías, cuenta pública y calendario escolar.

La divergencia y discrepancia en el tema de la frecuencia y tipo de reporte confirman que estamos lejos de sistematizar la generación de informes estrictamente derivados de evaluaciones institucionales, se aprecia una confusión conceptual al advertir una diversidad de formas, caracterizadas por programas sectoriales, informes financieros, auditorías, planes e indicadores, informe de gobierno, cuenta pública, Programas operativos anuales, contraloría

ciudadana, indicadores del PED, entre otros. La presencia de algunos formatos enunciados se hace patente en varios indicadores en distintos periodos, duplicados o triplicados, tenemos al POA, en tres distintos periodos: bimestral, trimestral y anual. El programa sectorial en dos periodos: trimestral y semestral. Indicadores del PED o PED, lo encontramos en dos periodos: trimestral y anual.

Es relevante la agrupación en tres periodos de la mayoría de los indicadores, podemos percibir la participación fraccionada de los profesionistas en una amplia distribución de indicadores. El único indicador donde se agruparon más de un participante fue “cuenta pública” con dos profesionistas de dos especialidades, considerado a nivel de indicador como irrelevante. Aunado a la apreciación del subelemento “trimestral”, donde encontramos al indicador “cuenta pública”, con una participación. Se aprecia destacada la participación de los economistas en cada indicador. Sin embargo podemos advertir confusión en la apreciación de la frecuencia oficial y el desconocimiento conceptual, al mismo tiempo, posturas opuestas de la mayoría al ignorar con silencios las características, naturaleza, propósito y frecuencia de algunos informes, que por su relevancia administrativa y política, resultan fundamentales para la gestión pública.

Un gran tema que emergió corroborando la importancia de la perspectiva teórica, fue el de la *evaluación del desempeño institucional*, con temas centrales, uno de ellos abordó aspectos relativos al sistema de información del SED, con la finalidad de apreciar y describir en todo caso, si de alguna manera reconocían o sabían de la importancia y existencia de un informe del comportamiento del programas gubernamentales, sus avances y el ejercicio de los recursos públicos a una instancia exterior, H Congreso de la Unión, Congreso local, SHCP, entre otras.

El tema del SISED, se compone de una plataforma de datos y sistemas de información donde convergen diferentes actores institucionales y niveles de acceso. El sistema de información se desarrollará gradualmente de acuerdo al avance de la instrumentación del presupuesto basado en resultados y del SED, el propósito es llevar a cabo una interconexión de sus componentes y atender las necesidades de información de los poderes públicos, de los distintos niveles de gobierno y de la sociedad en general, con respecto a la claridad y destino del gasto público federal.

Lo que se identificó fundamentalmente en la estructura del discurso de los informantes articulado en la taxonomía, es el desconocimiento a la realización del o de los informes, ni los

medios involucrados. Aprecian discretamente que es relativo a las dependencias que manejan recursos federales. Podemos identificar que lo desconocen de manera relevante, como se aprecia en el indicador *“no lo conocen”*. Notando además un consenso débil, donde se aprecia el desconocimiento temático. Salvo de un periodo destacado, el tercero a lo largo del estudio.

Otro argumento que va delimitando un formato más restrictivo en la respuesta a la pregunta de investigación es el relativo a las características de la información cuando tenga una práctica generalizada y sistematizada en la administración pública del estado. El sentir de los participantes se orientó principalmente a las siguientes atribuciones: que sea objetiva, clara y transparente. Como se observa en el indicador *“objetiva, clara y transparente”*. Sustentada en una participación importante de profesionistas de algunos periodo de gobierno. En menor escala o valor se aprecia por parte de ciertos integrantes, la reflexión de un rasgo que impulsa a la retroalimentación. *“que realmente se utilicen los resultados en mejora continua”*. Paradójicamente limitada su apreciación. De igual forma, el razonamiento que sea *“confiable y oportuna”*.

Las Ventajas y bondades de la práctica sistemática de la evaluación, integran un tipo de encuadre o categoría mayor, que reúne los testimonios y percepciones de los participantes que asumen algunos rasgos que consideran importantes cuando se consolide la práctica sistemática de la evaluación en gobierno del estado.

Se observa en la **tabla 3**, las ventajas y bondades percibidas de los razonamientos y apreciaciones de los participantes, que se dispersaron en diversos enunciados e hipótesis, así como prácticas y disciplinas procesales. Se identifica la participación de forma circunscrita en cada indicador, delimitando las apreciaciones a pocos participantes. Se observa que la rendición de cuentas y mejora continua tienen preeminencia sobre las demás afirmaciones de los integrantes de la muestra de expertos.

En el caso de la *“rendición de cuentas”*, no se logró generar un consenso, opuestamente se consideró irrelevante el tema por los demás participantes a pesar de la importancia del tema, percibiéndose una paradoja temática.

El caso de la noción que implica mejora continua, revela una posición que resalta los postulados de la racionalidad administrativa, las apreciaciones de los participantes catalogan y asignan valor a una función que imprime calidad a los procesos que forman parte de los

programas gubernamentales. A pesar de esta visión, contrariamente la participación en este tema se identifica reducida a tres profesionistas, notando un consenso donde se corrobora la importancia de esta premisa esencial en el perfeccionamiento de las acciones públicas.

Las ventajas de la evaluación visualizando su práctica sistemática, se complementa con un enfoque social, que de acuerdo al sentir de algunos participantes, representa los beneficios a la sociedad. Especialmente emerge un componente de legitimidad de las acciones de gobierno a través de la percepción positiva de la sociedad de los beneficios y logros específicos de las políticas públicas y acciones gubernamentales, recuperando la confianza en el gobierno. De igual manera esta percepción se aborda con un número limitado de participantes, generando posturas muy concretas de algunos profesionistas (dos economistas) opuestas a la opinión común, mismas que se confirman por el poco valor asignado a este discernimiento tan significativo.

Las evaluaciones especiales se aprecian esencialmente por las declaraciones de los participantes en un número representativo, como un desconocimiento o confusión de carácter conceptual y normativo. Conscientemente manifestaron su incompreensión o duda. Como se aprecia "*lo desconocen o lo confunden*".

Se percibe un consenso para confirmar la participación relativa o mínima de varios profesionistas en algunos periodos de gobierno, donde confirman la apreciación de bajo perfil al desconocimiento de este método de control y evaluación especial. Se considera por parte de algunos participantes, que los programas objeto de estas evaluaciones son aquellos que tienen reglas de operación con recursos federales, intervienen organismos de control como la ASF, ASE y despachos o consultores externos, los participantes de los últimos tres periodos de gobierno opinaron en este sentido. El indicador siguiente resultó irrelevante a nivel de este análisis, sin embargo se trata del diseño de un *tablero de control ejecutivo para evaluar proyectos estratégicos* por parte del ejecutivo estatal, consideramos que su poca difusión y su estatus de progreso, al momento de esta interacción, impidieron tener una apropiada visión y consideración de este instrumento, limitado finalmente a la oficina ejecutiva de la gubernatura.

Un último componente argumentativo de esta tercera pregunta de investigación se relaciona con la auditoria del desempeño. Se perciben categorías opuestas entre la supuesta realización de este método de control y evaluación, y las experiencias reales que avalan en este momento

la práctica indiscutible de la auditoría del desempeño en las dependencias y organismos del gobierno del estado de Nuevo León, esta práctica se condiciona a pruebas piloto en algunas dependencias y organismos públicos estatales y a un desarrollo incipiente por parte de las áreas de control y fiscalización. Se aprecia una buena intención para llevar a cabo estas prácticas de fiscalización, control y evaluación, por parte de las autoridades tanto del poder legislativo como del poder ejecutivo, se percibe por parte de los auditores una buena disposición y razones que sustentan las ventajas de lo que debería ser esta práctica para los programas gubernamentales y su gestión.

La realización de este tipo de auditoría está condicionada a la capacitación en aspectos metodológicos y procedimientos especializados, se han hecho avances importantes en diagnósticos previos en algunas secretarías del gobierno estatal. En la apreciación para realizarlas resultó importante la participación de algunos profesionistas. Sin embargo, **la brecha que resultó entre la buena disposición para llevarla a cabo y la acción que evidencia una práctica real y sistemática, resultó incuestionable.**

Como observamos, en la tabla 3, existe la intención de realizar este tipo de auditorías del desempeño en las dependencias y organismos de la administración pública estatal.

No obstante se percibe una apreciación muy relevante que sustenta una contradicción en el quehacer institucional, como se muestra en el indicador “no”, resultó mayormente valorado como se aprecia en la **tabla 3**, con una buena participación de profesionistas de distintos periodos que corroboraron mediante consenso discreto, un notable desconocimiento y falta de elementos e indicios relacionados con la práctica de la auditoría del desempeño, mayormente desconocida en el ámbito de sus atribuciones.

Asimismo se percibe de forma relevante que no se tiene una idea clara de las razones para llevar a cabo una auditoría ni la frecuencia para realizarlas en la administración pública del estado, paradójicamente no se conoce el programa anual de auditorías financieras, especiales o de evaluación del desempeño en la mayor parte de las secretarías u organismos descentralizados de la administración pública estatal que visitamos. Se subraya que existen indicios donde a partir del seguimiento de los indicadores programáticos se considera realizar auditorías en el transcurso del año. Es importante a pesar de que estos últimos indicadores resultaron irrelevantes para la categoría y dimensión, señalar que con base en la información recabada de un participante, que los resultados de las evaluaciones o revisiones no se

publican, es información confidencial, reservada de acuerdo a la Ley de Administración Financiera del Estado, **como lo señala el indicador en una clara contradicción temática con los postulados y principios de la rendición de cuentas a la ciudadanía.**

**Con base en los argumentos e información vertida, podemos concluir que no existe una práctica sistematizada de carácter institucional de evaluación.** La disparidad de apreciaciones, nociones y tipologías de evaluación y la falta de homologación para determinar los plazos y periodos en la generación de información establecida institucionalmente, resultó en una duplicidad de “formas de evaluación” en algunos periodos establecidos. La cuenta pública a pesar de su claridad normativa, fue valorada como irrelevante en dos frecuencias: trimestral y anual.

Se ignora acerca de los sistemas de información interna o hacia una instancia exterior donde se tenga que generar reporte o informes oficiales de evaluación para dar seguimiento a los avances de los programas con recursos federales.

La sistematización institucional de las prácticas de evaluación en la administración pública estatal, no ha logrado homologar nociones y conceptos delimitados entre una amplia variedad de percepciones de los servidores públicos en posiciones estratégicas de la administración pública, además no se ha podido establecer una calendarización institucional en toda la administración pública, en cada dependencia y organismo estatal, considerando en estas últimas sus propias necesidades y su contexto social, escenario que se percibe ampliamente por parte de los participantes de la muestra.

Se concibe sin embargo, que la información producto de las evaluaciones, una vez que su práctica sea más generalizada, sistematizada y se consolide institucionalmente sus objetivos, alcance, componentes, modelos y reglas de operación y publicación oficial, deberá ser objetiva, clara y transparente, con el propósito de impulsar la mejora continua de políticas públicas y programas gubernamentales y posibilitar la rendición de cuentas en el gobierno del estado.

En lo concerniente a las evaluaciones de desempeño institucional, especiales y a la auditoría de desempeño, se percibe una confusión conceptual y un claro desconocimiento en la frecuencia de su realización, especialmente de su publicación a través de la página oficial de gobierno. Esta contradicción se abordará en el próximo capítulo.

La participación de los expertos identificados con el tercero y cuarto periodo de gobierno, resultaron destacados, principalmente economistas.

#### **Cuarta pregunta de investigación**

La cuarta pregunta de investigación se encuadra en la cuarta dimensión de análisis de este estudio, a continuación la describimos para iniciar una serie de consideraciones y argumentos previos a la respuesta:

- ¿Cuál es la cultura y la percepción de evaluación que prevalece actualmente en los servidores públicos de la administración pública del Estado de Nuevo León?

#### **Argumentación previa a la respuesta de la cuarta pregunta**

La cultura puede considerarse un rasgo de la organización en la manera que es reconocida y compartida, se manifiesta a través de creencias, suposiciones, premisas, señales, convenciones y pautas que determinan e influyen en las relaciones. La cultura obtiene una representación activa sobre el entorno, interviene y repercute en los participantes en diversos aspectos.

Uno de ellos es la forma de interpretar y realizar el trabajo. Se percibe en la cultura una serie de significados que los servidores públicos asimilan y comparten con otros individuos en el plano de la interacción y de la comunicación al resto de individuos. Sin embargo, no se distingue una base similar en el entorno organizacional que conduzca a interpretar los eventos y las acciones de la misma forma. Los actos, compromisos y relaciones de cualquier índole, describen y representan valores y principios básicos, que en ocasiones son reflejo de una cultura con mucho arraigo en la organización.

Los hechos y sucesos se derivan en algunos casos de los niveles estratégicos donde se toman decisiones en la dependencia u organismo gubernamental (institucionalmente). Sin embargo, no todo está bajo esta representación oficial. Es decir, se puede tener la experiencia en el origen y participación de la pauta de forma diferente, en ámbitos y lugares muy especiales o

delimitados de la estructura organizacional, o de las dependencias y organismos públicos de acuerdo a su realidad e interpretación propia de esos lugares<sup>431</sup>.

Por razones prácticas condensamos esta cuarta pregunta de investigación en “percepciones y valores” como elementos intrínsecos o característicos inherentes al concepto de cultura, que finalmente nos conducirán a través de un proceso de interacción social con los participantes de la muestra, a una apreciación “desde adentro” de ideas, valores, creencias y percepciones acerca de la evaluación y su connotación actual, en el marco del proceso de reformas administrativas y presupuestales en algunas dependencias y organismos claves de la administración pública del Estado de Nuevo León.

Hemos descrito en este proceso de análisis, una serie de percepciones de los participantes que admiten diversos razonamientos en favor de la importancia y el valor que les representa la evaluación institucional. Así mismo, de la consideración de algún tipo de incentivo personal y organizacional para aplicar estrategias de evaluación institucional. Se aprecia en la descripción del análisis de la **tabla 4**, una clara relación entre todos los indicadores de estos elementos, para asignar valor al conocimiento e importancia de las prácticas de la evaluación institucional. Asimismo, identifican personalmente los incentivos que motivan el desarrollo del conocimiento y la aplicación de la evaluación institucional en la administración pública estatal, vinculando los beneficios profesionales, institucionales y sociales derivados de su implementación.

En los elementos se observa la integración de subelementos derivados del análisis taxonómico, en donde aparecen indicadores que reflejan las unidades de conocimiento. Es decir, los dominios que se repitieron con más frecuencia en el discurso de los participantes (informantes).

Cada indicador encuadrado en una gran categoría, representa un argumento, la suma de ellos, sustenta las apreciaciones que se han identificado para asignar valor a la implementación de una nueva cultura de evaluación institucional.

---

<sup>431</sup> Para mayor profundidad en el tema, véase a Etkin Jorge. *Política, Gobierno y Gerencia de las Organizaciones*, op.cit., p. 222.

Los dos elementos que se refieren a la importancia y a los incentivos para aplicar la evaluación, fueron expresados en diversos indicadores que mostraron una forma de apreciación con amplia disparidad, que determinó un patrón de distribución en cada indicador, con un número limitado de participantes, generando por un lado paradojas temáticas y por otro lado, ponderaciones muy bajas de acuerdo al principio del esfuerzo comunicacional.

Sin embargo, el criterio de interpretación de cada percepción expresada a través del indicador, se convirtió a su vez, en el sustento para sumar las distintas apreciaciones, asignándole a cada indicador un valor determinado a la importancia que le atribuye el servidor público y a los incentivos para aplicarla. Subrayamos algunas de estas percepciones que a nuestro juicio son destacadas.

En primera orden observamos a los subelementos relacionados con la *“calidad en los servicios, con la valuación del servidor público, con la transparencia y rendición de cuentas, y una concentración de razonamientos en varias”*.

El primer indicador destacado, se relaciona con el *“orden en la administración pública, calidad y mejora en los servicios públicos”*, es una percepción de cuatro participantes que interpretamos como un tema muy destacado, el orden esencial para asignar etapas, fases, y elementos de seguimiento, monitoreo y evaluación parcial y final a los resultados de los programas gubernamentales derivados de la planeación estatal y de proyectos especiales y estratégicos, añaden junto con los programas con recursos federales, un gran perspectiva de calidad y mejoramiento continuo.

Además la posibilidad de involucrar a la ciudadanía en la contribución para calificar los resultados de las acciones gubernamentales, de su gestión y el desempeño de los gerentes y directores involucrados en los resultados, como se advierte en los indicadores respectivos de la **tabla 4**. Además se observa la percepción positiva de los participantes en la transparencia y la rendición de cuentas del ejercicio presupuestal, implicando mostrar el accionar gubernamental, sus límites, sus fracasos, desacuerdos, justificación de decisiones, pérdidas, errores y actos de corrupción, o bien sus logros, sus productos, e impactos, beneficios a la población, economías y procesos de mejora, ajustes a grupos metas, redefinición de líneas estratégicas y diagnósticos entre otros.

Es evidente que también se identificó en la información de los participantes el tema de los incentivos para aplicar la evaluación institucional, donde se plantea de manera específica el sistema de mérito competitivo del servidor público en niveles estratégicos, proponiendo la incorporación a la evaluación del desempeño laboral de instrumentos como la norma técnica de competencia laboral y el diseño de instrumentos de evaluación de competencia laboral<sup>432</sup>.

Resultó fundamental la noción de la profesionalización para mejorar la gestión de la administración pública, es un gran incentivo personal y organizacional para implementar los sistemas de evaluación institucional, donde converge el desarrollo profesional de calidad con evaluación del desempeño, además las funciones estratégicas laborales con certificación de capacidades.

Podemos percibir paradojas temáticas en cada posición de los participantes con respecto a otros pronunciamientos, de acuerdo con los silencios o irrelevancias expresadas en algunos indicadores, dada la importancia y trascendencia tanto en la academia como en la práctica administrativa de algunos temas relevantes que se han expresado. Sin embargo, subrayaremos cada acentuación configurada en indicadores para sumar estas apreciaciones en argumentaciones válidas para los componentes de la categoría.

Continuando con esta argumentación previa, observamos en la **tabla 4**, que se mencionan mejoras cuando se hace la pregunta acerca de la voluntad política del ejecutivo estatal en el fortalecimiento de la evaluación, al respecto, señalan los participantes, que sí hay voluntad política del ejecutivo para fortalecer el tema, aprecian un buen grupo que *“se están implementando sistemas de información”*, inclusive se observa discretamente un consenso en los participantes identificados en cuatro periodos de gobierno.

De forma opuesta se percibe que el apoyo está condicionado, esa voluntad política se aprecia de parte de algunos participantes, **con diversas limitaciones en la práctica**, se muestra el subelemento *“limitaciones”*, como puede ser: la falta de recursos, la ausencia en la

---

<sup>432</sup> Para mayor profundidad en el tema relacionado con el proceso de normalización véase al Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), que es una Entidad Paraestatal sectorizada por la Secretaría de Educación Pública que impulsa el modelo de gestión por competencias con la finalidad de aumentar la competitividad y la alta productividad en los diversos sectores del país. [www.conocer.gob.mx](http://www.conocer.gob.mx)

capacitación para diseñar indicadores y nociones, técnicas y procedimientos especiales para elaborar presupuesto basado en resultados.

Además estas limitaciones que se advierten, aluden al tema de modernización traducido al mejoramiento de los servicios públicos que recibe la población, y a la carencia de un sistema de merito laboral concebido como una auténtica profesionalización de los niveles estratégicos relacionados con la planeación y evaluación de acciones estatales. Mención especial es la inoperancia de los sistemas actuales.

Por lo anterior, es evidente una **contradicción** manifestada por cinco participantes, que se percibe a nivel de subelementos. Si bien en cada posición de los indicadores se observa una disparidad de pronunciamientos, el criterio de interpretación nos indica que cada percepción sustenta un argumento válido y significativo para confirmar los fundamentos expresados por cada participante en torno a las limitaciones observadas con base en sus propias experiencias.

De acuerdo a nuestro criterio, en el elemento *“no hay voluntad política del ejecutivo estatal para fortalecerla”*, se puede recabar un aspecto relevante por su contenido e importancia. Se percibe en esta gran categoría un indicador que afirma que la coordinación de planeación adscrita a la oficina de la gubernatura, tiene que trabajar más. Razones *“débil, sugiere que trabaje más planeación”*. Es un aspecto clave en la percepción de este participante con amplia experiencia en la administración pública del estado.

El poder legislativo es un órgano de representación política nacional, arquetipo de la propia nación en los regímenes democráticos. Están convocados a cumplir con un papel fundamental en los tiempos de la globalización. El rol que están llamados los nuevos parlamentos democráticos puede visualizarse en tres funciones: 1) rendición de cuentas (*Accountability*); 2) hechura de las políticas (*policy-making*); y 3) representación / capacidad de respuesta (*responsiveness*).

Estas tres funciones han cobrado vital importancia en función de las tendencias democratizadoras en América Latina, por tal motivo se demanda un mayor peso y exigencia en su cumplimiento<sup>433</sup>.

---

<sup>433</sup> V. Bailleres Helguera José E. “El rol de los parlamentos democráticos modernos”, en Corona Armenta G. (coordinador). *Los poderes federales en la consolidación democrática en México*, op.cit., p. 98.

El poder legislativo y el ejecutivo en los regímenes presidencialistas, se derivan de una elección directa, de tal suerte que los dos poderes públicos son responsables ante la ciudadanía. La rendición de cuentas vertical es un mecanismo esencial para propiciar la legitimidad y estabilidad en el cargo.

A pesar de sus preceptos constitucionales, la percepción que se tiene de este órgano de representación nacional o local, en el caso de la legislatura del estado, en el tema de evaluación institucional no es lo suficientemente claro. Con una ponderación de poca relevancia para el elemento, se aprecian tres percepciones de participantes que manifiestan, que si hay voluntad política de los legisladores para promover las evaluaciones institucionales, con un consenso en la participación de las opiniones en algunos periodos de gobierno.

Sin embargo, cuando analizamos el otro elemento y sus componentes los resultados que se plasman en la tabla 4, son diametralmente opuestos, advierten un escenario distinto al expresado anteriormente. Afirman siete participantes de la muestra, que no creen que tengan voluntad para promoverla o no saben que opinar, inclusive de acuerdo con la racionalidad económica de nuestros tiempos y en una clara reciprocidad de los legisladores como lo manifiestan algunos participantes, la evaluación debería ser una necesidad para los legisladores. En una **clara contradicción** con lo aludido en el elemento anterior donde se percibía positivamente la voluntad política de los legisladores.

Otro aspecto importante para ir construyendo la respuesta a esta cuarta pregunta de investigación, tiene que ver con los directivos de las dependencias y organismos estatales. Se relaciona con la voluntad política para apoyar el conocimiento y práctica de la evaluación institucional, de igual manera que en el caso referido del ejecutivo estatal, los participantes de la muestra, aprecian que sí hay voluntad política, sólo que está condicionada y limitada a la disponibilidad presupuestal, a los incentivos para practicarla y a la capacitación. Temas nodales que hemos abordado en párrafos anteriores y que son fundamentales para poder implementar la reforma.

Cuando se cuestiona la disposición de los directivos a capacitarse la percepción de los participantes vuelve a ser reiterada, faltan recursos disponibles y programados para llevar a cabo suficientes programas de capacitación. Se aprecia en una ponderación importante la

consideración en el costo de los sistemas y su posible viabilidad, identificándose una clara deficiencia de carácter técnico-metodológico.

Un grupo importante afirmó conscientemente que no existe apoyo ni actitud, o no sabe, en una **notable contradicción** con el contenido del indicador *“si hay apoyo y se están capacitando”*. Lo anterior resuelve en una lectura de la categoría, que existe una contradicción entre los indicadores que integran a estos últimos tres elementos, matizando que el contenido contrapuesto se refiere a la disposición de recursos y a la falta de planeación del desarrollo profesional.

Esta investigación se delimita en el tiempo en función de las dos últimas administraciones, considerando a la que está actualmente en curso. Es decir la periodo 2003-2009 y la actual administración 2010-2015.

Es importante determinar la percepción de parte de los participantes para que distingan el énfasis comprobado en la evaluación. ¿Cual administración le dio más énfasis, la pasada o la actual?

Al respecto, podemos apreciar de acuerdo a la **tabla 4**, que en la administración pasada (2003-2009), existen seis opiniones o razonamientos que argumentan desde su óptica y experiencia, se le atribuyó más importancia, se apoyó a la profesionalización y a la evaluación, se realizó la planeación de los programas más emblemáticos con sus previsiones financieras para su evaluación de impacto, se intentó un sistema de planeación y evaluación único para toda la administración, se enfatizó más en la evaluación por resultados, considerando la obligatoriedad de su instrumentación. Es decir hubo un interés probado.

La disparidad de apreciaciones sustentada en cada argumento para ponderar la suma de percepciones, atribuyen haberle dado mayor importancia a la administración pasada. Se considera que se dieron razonamientos que señalan un énfasis creciente y continuo al hecho de la existencia de herramientas en los dos periodos. Es importante considerar las abstenciones de algunos participantes para dar sus percepciones al respecto. El peso conferido en el primer subelemento, más las apreciaciones de continuidad confirman el supuesto que marca el inicio de actividades más tangibles e intentos de consolidar un sistema de planeación estatal y de su evaluación generalizado para todo el gobierno en la administración pasada.

Con respecto a la disertación que habla de un organismo exterior para desarrollar la metodología de la evaluación institucional y aplicarla, se aprecia claramente en la **tabla 4**, una disposición para aceptar al organismo exterior en la medida que sea ético, reconocido y con métodos comprobados. En cada indicador se refleja una apreciación que finalmente se conjuga en la categoría para generar una ponderación relevante en la dimensión.

Cada indicador aborda un rasgo que a criterio de los participantes debe de poseer y comprobar el organismo externo. Cuando percibimos que existe una clara relación entre estos dominios nos permiten visualizar como se pueden vincular con una disposición apropiada de los servidores públicos y de la misma organización pública, una buena predisposición para atender las directrices y lineamientos de un organismo externo o inclusive como se planteo especialmente, un Instituto de Evaluación Estatal para la APE, similar al CONAVE de la política social. Las ventajas que se manifiestan para la sociedad, para el servidor público y para la administración pública son creencias y percepciones que responden al sentir y a la experiencia de los participantes.

Un argumento que trascendió en la dimensión como un aspecto muy relevante, tiene que ver con la percepción que tienen los participantes en la evolución de la evaluación como sistema o modelo en la administración pública del estado, aspecto clave que obtiene las apreciaciones y percepciones emanadas de experiencias, creencias y sentimientos de cada participante. Resulto uno de los grandes temas de la dimensión y de la investigación al reproducir tres componentes o subelementos de gran interés.

Se observa en la tabla 4, una amplia relación de indicadores con una disparidad de pronunciamientos que sustentan a cada subelemento, de igual forma que en las tres anteriores dimensiones, todos se relacionan de alguna manera u otra, con la reforma presupuestal y de evaluación que ha permeado muy endeble en la administración estatal. Cuando perciben mejoras aluden a los mandatos de las normas derivadas de la reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización.

Además mencionan indirectamente las disposiciones que influyen directamente en el proceso presupuestario y la obligatoriedad de evaluar los resultados que se obtengan con los recursos asignados a los programas gubernamentales en las dependencias y organismos públicos. Es revelador que se perciba distante estos mandatos, normas y medidas de reforma. Se percibe que no ha permeado lo suficiente de la administración pública federal a la administración

estatal. Sin embargo se argumenta que la actitud ha cambiado y los servidores públicos involucrados son más proclives a improvisar sistemas de control y evaluación.

Es notoria la convergencia en los razonamientos que afirman tener limitaciones y carencias en los sistemas y métodos prevaecientes de evaluación. Como lo hemos percibido en todas las dimensiones, la falta de recursos y de capacitación en el amplio tema de la evaluación institucional, inciden en las condiciones actuales de los mecanismos y en sus restricciones para poder ofrecer eficacia y credibilidad en un sistema de evaluación que sea rector para toda la administración pública. Se confirma la falta de sistematización institucional y de programación pública de las evaluaciones aludida en la respuesta de la pregunta de investigación número tres.

Es evidente que la reforma es descendente, ha permeado desde el ámbito federal, pero no lo suficiente en tiempo y forma a pesar de los plazos para entregar productos e informes consolidados. Se han hecho pronunciamientos en el sentido que hace falta actualizar el marco jurídico local para adecuar la reforma, especialmente en la transparencia del ejercicio de recursos y en los resultados obtenidos. No se puede calificar o discernir el tipo o las características actuales de las prácticas de evaluación institucional. Un aspecto reiterativo en esta dimensión es la apreciación de la ausencia de una política rectora a nivel estatal de planeación y evaluación, la actual se circunscribe a una oficina *staff* o ejecutiva, sin ampliar la cobertura de sus funciones y prácticas a toda la administración pública incluyendo la administración descentralizada.

Entre el razonamiento que respalda el avance de la evaluación en la administración del estado y la apreciación de la mejora programática y presupuestal condicionada especialmente por aspectos exógenos y normativos derivados del orden federal, observamos un escenario local que conduce a una reflexión profunda de las carencias percibidas y experimentadas por los especialistas que participaron en la muestra en sus lugares de trabajo. Nos encontramos con una realidad que es producto de un proceso inductivo de interpretación, derivado de los dominios en el discurso de los entrevistados, nos referimos a la suma de sus percepciones, sus creencias, valores y opiniones que señalan y advierten que no existe un modelo de evaluación en la administración pública estatal.

De acuerdo con los componentes del elemento "*percepción de la evolución*", encontramos al subelemento "*no existe modelo de evaluación*".

En el análisis encontramos una amplia diversidad de pronunciamientos que se encuadraron en indicadores que reflejan discernimientos de toda índole para argumentar que aún es prematuro pensar en un modelo, no se ha avanzado lo suficiente, no se identifica un modelo que sea referente para toda la administración pública, no existe la sistematización de la evaluación, tal vez como se señala en alguna secretaría con influencia federal, se logre identificar algún avance en la implementación de un tipo de sistema de evaluación institucional.

Tomando en cuenta los débiles y condicionados argumentos de algunos participantes que alcanzan a observar mejoras en los procesos y actitudes de los especialistas involucrados en las funciones de planeación y evaluación, es de nuestra atención en el análisis, los señalamientos y precisiones de participantes que contrariamente admiten carencias y limitaciones.

En tal virtud, percibimos que no existe un modelo de evaluación institucional que manifieste rasgos o características con relación a su naturaleza, alcance, propósito, método, referencia y divulgación en el ámbito de las funciones especializadas de planeación y evaluación de la administración pública del Estado de Nuevo León. No se ha consolidado ningún tipo de modelo de evaluación institucional, con los rasgos que hemos observado a lo largo de este estudio, es decir, que privilegie la lógica del control de los resultados; definidos no sólo por los analistas expertos de la burocracia, sino también por las exigencias de la ciudadanía.

Sin embargo se aprecia por parte de los participantes un sistema incipiente basado en el seguimiento y monitoreo de indicadores y metas de la apertura programática derivada de la planeación estatal del gobierno. En ese sentido, se le atribuye una contribución elemental y germinal para desarrollar gradualmente un sistema más avanzado de evaluación institucional, a pesar de las carencias y limitaciones. La argumentación se sustenta en el razonamiento de un grupo importante de participantes que coincidieron en conceder y referir, que *“si contribuye, se tiene como un referencia un sistema de monitoreo de metas e indicadores, para apoyar el análisis de los diferentes programas”*.

No obstante, se desprende de las reflexiones importantes paradojas temáticas al someter al análisis los sistemas y el modo de asignar el valor de las metas por parte de los mismos titulares de las dependencias. Se crítica la autoevaluación referida y la forma o método de *“evaluación”* por conducto de la cúpula sin considerar el análisis técnico de los especialistas.

Lo que menos aprecian de la evaluación institucional es replantear el diagnóstico original y el análisis previo a la configuración de la planeación programática y presupuestal, volver al origen del planteamiento, además que no sea significativo el uso de los resultados de la información, que se quede en eso precisamente, sólo en información.

Ser evaluado por gente incompetente y no tener acceso a la información por la autoevaluación que llevan a cabo los titulares de las dependencias y organismos de gobierno, como un razonamiento reincidente.

Se emitió una calificación donde se aprecia por parte de los participantes una ponderación para ubicar a la evaluación institucional y atribuirle su percepción, el resultado fue muy disperso: sólo tres participantes se situaron en el rango de siete la mayoría se distribuyó presentando una excesiva disparidad, es decir sin consistencia. Percibimos una ponderación baja al desarrollo de la nueva cultura que concierne a la evaluación institucional.

Con respecto al factor y elemento que refleja al sistema de evaluación por seguimiento y monitoreo, de igual forma se solicitó la apreciación de los participantes para situar de acuerdo a sus experiencias, creencias y criterio personal la calificación correspondiente. Entre el rango de seis y ocho se ubicaron siete participantes, corroborando débilmente en esta apreciación, el supuesto que distingue y visualiza por parte de algunos participantes, un sistema elemental de seguimiento de metas e indicadores.

Concluimos este proceso de análisis después de haber llevado a cabo una interacción social en ambientes naturales, donde se generó información específica acerca de la propia realidad de los participantes. Comprende percepciones, creencias y valores que describen sus propias verdades, buenas, creíbles pero que finalmente son el reflejo de un contexto particular.

En esta etapa de análisis caracterizada por un proceso cuidadoso y constante, se buscó documentar la existencia de realidades alternativas y describir estas realidades en sus propios términos, es decir, identificar cómo los participantes interpretan y definen su mundo de trabajo, de acuerdo a una nueva apreciación laboral y operativa en algunas dependencias y organismos de la administración pública estatal.

**Con relación a la cuarta pregunta de investigación, podemos concluir** con esta etapa del proceso de análisis etnográfico de Spradley, percibiendo que la conformación cultural hacia un nuevo paradigma de la evaluación institucional como práctica, está caracterizado y condicionado por una voluntad política restringida y limitada por parte del ejecutivo estatal y de los responsables de tomar decisiones inherentes con la operatividad y direccionalidad de las políticas públicas y programas gubernamentales en la administración pública del Estado.

Se observa un predominio, de los titulares de las dependencias y organismos de la administración pública estatal, en el propósito de discernir los aspectos relevantes del análisis previo y con ello disponer de los elementos informativos favorables para elaborar las metas e indicadores de los programas sectoriales y especiales, bajo esquema discrecionales y unilaterales, que estarán sujetos a un monitoreo posterior de comportamiento parcial de los programas, con el propósito de medir los avances y logros institucionales. Los mandos medios permanecen al margen, de acuerdo a su percepción, de éste proceso.

Se aprecian razonamientos que apremian a que esta práctica se modifique gradualmente para subsanar y crear enfoques de gobernanza, con la intención de legitimar las acciones gubernamentales y añadir elementos de carácter técnico y metodológico más apropiados.

Lo relevante de esta práctica es que muchas veces no son tomados en cuenta los analistas de información y especialistas en planeación y evaluación, en el enfoque de “autoevaluación”, menos en realizar una evaluación con un método racional y comprobado, esta función recae muchas veces en los titulares de las dependencias y entidades de la APE.

Se le atribuyen valores e importancia destacada a la evaluación institucional e inclusive se identifican los incentivos personales y organizacionales para emprender una reforma que modifique el patrón burocrático tradicional replanteando la relación con la población y redimensionando el rumbo estratégico hacia el control por resultados.

Se acentúa el valor atribuido a la evaluación en virtud que le añade orden, calidad y mejora a los servicios públicos. Así como involucra a los ciudadanos en la evaluación del servidor público y fomentar la transparencia y rendición de cuentas. Es importante el razonamiento propuesto acerca de la evaluación del desempeño de los servidores públicos con estándares certificados, promoviendo especialmente la profesionalización de los servidores públicos que ocupan puestos clave en el proceso para tomar decisiones estratégicas.

Con respecto a la voluntad del legislativo local, se percibe que sustancialmente no están interesados en el tema o se limitan a deducir que no creen que por el momento este en sus intereses el tema. Sin embargo, reconocen al H. Congreso de la Unión el haber impulsado las reformas de carácter Constitucional y reglamentario para iniciar con la estrategia que está empezando a permear gradualmente a la APE.

De igual forma que en la respuesta a la pregunta número dos, se coincide en que la evolución de los métodos de evaluación en el ámbito de la APE, se ha concentrado en un sistema de seguimiento de indicadores y metas, con limitaciones y carencias explícitas, a pesar de estos inconvenientes, sin embargo se coincide en que sí se contribuye al quehacer institucional.

Podemos afirmar que no existe en este momento un modelo referencial y comprobado de evaluación institucional orientado a controlar los resultados e impactos de las acciones gubernamentales. Salvo algunos indicios de secretarías que guardan una relación normativa, programática y presupuestal con secretarías del ámbito federal como salud, desarrollo social, educación, especialmente estas dos últimas que tienen casi una década de experiencia en evaluaciones de impacto y resultados de programas presupuestarios, además con la referencia de la publicación de sus resultados.

Se aprecia que el sistema de seguimiento y monitoreo fue impulsado fundamentalmente desde la administración pasada, no se percibe con claridad una política estatal o acción que promueva la continuidad y consolidación de los sistemas y enfoques de planeación y evaluación en la administración actual, faltando un eje rector estatal al no percibirse ninguna acción estratégica incluyente y explícita de parte de la oficina ejecutiva, particularmente de la coordinación de planeación estatal.

Se estima bien y hay buena percepción de los participantes, acerca de la participación directa de un organismo externo, con la finalidad que diseñe, regule y aplique la metodología de evaluación institucional en la administración pública estatal, siempre que sea ético, que tenga experiencia y que compruebe su metodología. Subrayamos la propuesta de crear un instituto estatal de evaluación para la administración pública estatal.

## Corolario

Es claro que en esta cuarta pregunta de investigación, se produjo una perspectiva más amplia y profunda que en las anteriores, producto del proceso de análisis y de la pauta informativa que generaron los participantes. Se abren nuevas dimensiones y preguntas en el estudio que se resolverán en un nuevo proceso de interacción social, podemos concluir en lo general que el conocimiento acerca de los componentes y métodos que promueve el sistema de evaluación del desempeño desde la APF, en los cuerpos directivos especializados de la administración pública estatal, es escaso y muy limitado a pesar de que se establecieron fechas y plazos para concluir con productos muy específicos.

Hablar de la sistematización y generalización de prácticas de evaluación institucional es un tema que deberá esperar más, en primera instancia se deberá dilucidar la confusión conceptual en la amplia diversidad de apreciaciones acerca de los “tipos de evaluaciones que identifica y por otro lado que se aplican”.

Podemos afirmar que **no existe un modelo de evaluación institucional referente y generalizado para la APE**, especialmente la voluntad política de la autoridad directiva, está limitada y se percibe importantes carencias que tienen que ver con la falta de recursos, con la relativa y exigua capacitación y sin una clara política que impulse una función directiva profesional. Sin embargo, es indiscutible el valor y la importancia que se le otorga a la evaluación institucional por parte de los participantes de la muestra, así como identificación de las ventajas y bondades que tiene la evaluación en la práctica institucional, en función de la esfera social y del ámbito interno de las organizaciones públicas.

Antes de concluir este capítulo, consideramos a nuestro juicio, una parte reveladora de la observación en los ambientes naturales de los participantes, en algunas organizaciones públicas donde se interactúa socialmente, aún prevalece el autoritarismo y preferentemente se desea mantener este dominio.

El respeto a la norma y a la jerarquía es un elemento clave para la estrategia de dirección. El “proceso” de recompensas y sanciones, y el control sobre procesos de liderazgo en grupos, es una constante para determinar preferentemente rasgos distintivos.

Podemos entrever sin embargo, a partir de esta experiencia, que existen a pesar de los intentos de dominio, múltiples grupos con sus reglas internas. Es decir microculturas con sus propios modelos cognitivos acerca de sus propias interpretaciones y pautas culturales que influyen en la toma de decisiones de los niveles estratégicos.

Se percibe una perspectiva amplia de investigación posterior a este estudio con relación a otros factores, que autores como Edgar Schein y Peter M. Senge<sup>434</sup>, han denominado modelos mentales que forman parte de la cultura de los grupos, son imágenes y supuestos que influyen en el papel de las relaciones sociales y pueden dificultar la comunicación con el resto de la organización.

Se concluye el análisis de información y procederemos a elaborar el reporte de investigación, con los resultados, las conclusiones, las recomendaciones y discusiones pertinentes acerca de cada dimensión que fue sujeta al estudio, particularmente con relación a las investigaciones futuras a partir de esta exploración diagnóstica.

---

<sup>434</sup> Para mayor profundidad en el tema relacionado con los “modelos mentales” véase a Senge, Peter. *La quinta disciplina en la práctica*. Granica. México. 1994; con relación al “contrato psicológico”, cultura y desarrollo organizacional véase a Schein, Edgar H., *Psicología de la organización*. 1ª ed. Prentice Hall, Hispanoamericana. México. 1994.

## **CAPÍTULO 9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

El presente capítulo tiene como propósito, realizar un breve epílogo mediante una reflexión teórica final, este razonamiento marginal, comprende un ejercicio de vinculación sintético. Sin dilación, procederemos a mostrar los resultados obtenidos en esta investigación.

Posteriormente se abordan las conclusiones personales del autor, con respecto a cada pregunta de investigación que se establecieron originalmente en este estudio. Considerando este propósito resolutivo, se emitirán recomendaciones para la utilidad y el posible empleo de los hallazgos de este trabajo, orientado a los interesados y probables usuarios de la compilación teórica y documental, del proceso de análisis etnográfico y particularmente de los resultados alcanzados en esta investigación.

### **Reflexión Teórica Final**

En la parte preparatoria de este estudio, se reflexionó acerca de un tema de vital importancia para la disciplina de la administración, nos referimos al fundamento intelectual para valorar la teoría de las organizaciones que influye y apremia al pensamiento teórico y a la práctica de la administración pública. La teoría de las organizaciones y las corrientes que explican la evolución de la disciplina administrativa en el contexto angloamericano, concurren formando nuevas caracterizaciones y propuestas de comprensión de las actividades humanas en los medios organizacionales. La utilidad de la teoría de las organizaciones está sustentada en los planteamientos acerca de la viabilidad de sus propuestas y de la pertinencia de su instrumentación en la vida organizacional, así como de su conciliación con los intereses derivados de los actos humanos y su relación con la esfera pública, como lo apreciamos en el estudio desde la percepción de los participantes.

El entorno económico, social y político, en la actualidad, imprimen una nueva dinámica notoriamente compleja a la transformación del Estado en la región de América Latina. La crisis de la esfera pública proveniente de una compleja crisis de legitimación social, aunada con el crecimiento de la presencia del Estado en la economía y sociedad, genera una importante fisura que trastoca el interés general. Este escenario está influenciado directamente por los

efectos de la globalización de los cuales los gobiernos y las administraciones públicas, no pueden sustraerse o permanecer indiferentes.

Es en este contexto que las administraciones públicas inician procesos de modernización o se ven forzadas a ello. El escenario aludido es un campo propicio para el surgimiento de modelos emergentes, producto de los diversos planteamientos sobre las organizaciones y corrientes de estudio provenientes del desarrollo de la administración pública. La nueva gestión pública, como lo reflexionamos a lo largo del texto, es un modelo orientado a la reforma de las organizaciones públicas, propone considerar los factores externos de las organizaciones gubernamentales que influyen en su operación en diversos ámbitos, como en el institucional, en lo correspondiente al sistema político, y en el análisis estratégico de los niveles regional, nacional e internacional.

Esta nueva concepción atiende las implicaciones de los actores políticos, sociales y económicos en el proceso de toma de decisiones gubernamentales, que conlleva implementar algunas estrategias de acción como: la transparencia y rendición de cuentas del gasto y de las acciones públicas, la responsabilidad social y política en el uso adecuado de los recursos, atender la equidad en las políticas públicas y programas gubernamentales, y mantener la disciplina fiscal.

La articulación de estas acciones se garantizaría a través de la introducción de mecanismos democráticos para mejorar el desempeño gubernamental y la responsabilización de los administradores públicos frente a los ciudadanos, fundamentalmente como lo pensamos nosotros, por medio del control de resultados de la gestión, propuesta derivada de la reforma gerencial del Estado en el contexto Latinoamericano, y perspectiva teórica del estudio.

El propósito de realizar ésta última reflexión a forma de corolario, es retomar algunos aspectos centrales producto de la revisión de bibliografía especializada y de textos institucionales, con la finalidad de realizar un último ejercicio de vinculación con algunas reflexiones finales de la investigación.

Se consideró, en la parte preliminar del estudio, los objetos tradicionales de estudio de la administración pública, la transformación de la administración pública y los fundamentos de la NGP. Se analizó las diversas interpretaciones de la acción organizacional y las corrientes de estudio de la administración pública, en el contexto angloamericano. En este proceso de revisión, la oportunidad de reflexionar acerca de la transformación de la cultura organizacional

y profesional orientada a la responsabilización de la lógica de resultados de la administración ha sido importante.

De manera elaborada, la tipología y las características instrumentales de la evaluación, nos dieron la oportunidad de ampliar nuestra visión de las distintas conformaciones de la evaluación como práctica esencial en las organizaciones públicas. El campo normativo de los componentes del SED de la APF, sentaron las bases para derivar el análisis a la administración pública del Estado de Nuevo León.

En el mundo angloamericano, el origen, la concepción y la evolución de la administración pública, adquiere una connotación diferente al significado que le otorgamos a nuestra región, como lo describimos en su oportunidad. La teoría de las organizaciones nos da una idea de cómo puede actuar el administrador público en función del contexto organizacional, que determina y marca la pauta al proceso de toma de decisiones gubernamentales que afectan a los miembros de la organización, a los recursos y a las acciones públicas.

Las diversas perspectivas teóricas del proceso decisorio, originan implicaciones complejas con diferentes manifestaciones, en virtud de que se toman dentro de un contexto organizacional determinado. De acuerdo a lo anterior, los tres escenarios principales de organización están determinados por el intraorganizacional, donde el gerente actúa dentro de la organización con otros actores, privilegiando la estructura, las funciones y el proceso, es decir el organigrama. El interorganizacional donde el gerente o administrador se encuentra entre dos o más organizaciones con un trato impersonal. El de la organización y el individuo, donde aparece el factor humano, es decir el gerente persuade, dirige e interactúa con otros individuos dentro de la organización.

A continuación mostramos sintéticamente en el **cuadro 52**, en la primera columna, las corrientes o campos de estudio, derivados de la evolución de la administración pública en el contexto angloamericano, en las siguientes columnas se observan la correlación con la diversidad de planteamientos organizacionales, su orientación fundamental "*focus*", así mismo, advertimos con claridad la unidad de análisis que lo distingue, el contexto de aplicación y observancia es importante destacarlo en esta perspectiva sintética. Finalmente, las propuestas más significativas de las teorías y corrientes de estudio, relacionadas con la perspectiva teórica del estudio y con los elementos presentes en el campo temático -

instrumental, derivado de la NGP, como es la lógica del control de resultados de la gestión, en el contexto de América Latina.

**Cuadro 52. Compendio de Convergencia entre las Teorías de Organización y los Campos de Estudio de la Administración Pública: rasgos y propuestas instrumentales y la NGP**

Corrientes de estudio	Teorías de la organización	Focus	Unidad de análisis	Contexto	Propuestas
Ortodoxia	Teoría clásica	Eficiencia: Es importante observar el resultado, si el proceso se cumple tal y como se estableció, es posible que los objetivos para los que fue previsto el proceso se cumplan adecuadamente	Estructura y funciones	Intraorganizacional	Estudios acerca de la eficiencia y el control de los recursos públicos.  El diseño de procesos para disminuir la actuación discrecional de los funcionarios, evitando que hagan uso ilegítimo de los recursos públicos.
Heterodoxia	Teoría clásica , Teoría de sistemas	Eficiencia	El factor humano como fuente y origen de complejidades en el proceso de implementación de las decisiones. La unidad primaria de análisis es la decisión	Intraorganizacional  El sistema concebido en conjunto organización - individuo	Análisis de los factores organizacionales en coordinación y construcción permanente, donde se extiende más allá de los límites tradicionales e incorpora la dimensión política y humana.
Neoclásicos	Teoría clásica, Teoría de Sistemas	Eficiencia	La racionalidad del administrador está limitada por sus hábitos y capacidades inconscientes, por sus valores y concepciones de algún propósito y por el alcance de su información y conocimiento. (H. Simon)	Intraorganizaconal	Perspectiva incremental en las políticas públicas  La política se puede adecuar gradualmente en la medida que decisor supere los límites de su racionalidad.
Nueva Admón Pública	Teoría moderna de las relaciones humanas, Teoría de Sistemas	Eficiencia de la organización en condiciones de armonía con el individuo para lograr metas sociales.	Democratización en el ambiente interno de las organizaciones	La organización, el individuo y el entorno	Estudio de la organización pública y la participación individual como derecho moral, ético y por motivos psicológicos

Economía política	Teorías de mercado,	Eficiencia, Eficacia y valores del mercado	El individuo y su propio interés que trata de maximizar sus utilidades a través del ejercicio de la elección racional	Intraorganizacional, interorganizacional, Contextual	Propone estudios metodológicos, para analizar el interés racional individual, el sistema de valores y las implicaciones prácticas de las teorías de mercado
Políticas públicas	Teoría de mercado, Teorías de las relaciones humanas y el enfoque incremental, Teorías crítica e interpretativas	Eficiencia, Eficacia, legitimidad de las acciones de gobierno.	La racionalización del proceso de intervención gubernamental. El proceso de las políticas publicas	Interorganizacional, Contextual amplio.	Incorpora análisis de políticas, impulsa el estudio del proceso racional de la acción pública y la evaluación institucional
Gestión pública	Teorías de mercado, enfoque gerencial	Eficacia, legitimidad, cambio organizacional y desburocratización	Reconfigurar a la administración pública	Intraorganizacional, interorganizacional, Contexto limitado	Estructuras flexibles, valor agregado al cliente, evaluación al desempeño profesional e institucional, equilibrio fiscal.
<b>Nueva Gestión Pública</b>	Teorías de mercado, sistemas, relaciones humanas, interpretativas y emergentes	Reforma en las organizaciones públicas. Contribuir a la reforma del Estado y la redefinición de lo Público en América Latina.	El estudio del entorno, implicando actores políticos y sociales, así como el análisis del comportamiento regional, nacional e internacional.	Interorganizacional Contextual amplio	Mecanismos de la responsabilización vinculados al control de los resultados. Reformas al sistema presupuestal y de información contable y financiera en los tres órdenes de gobierno. Descentralización. Adecuación del marco político – institucional.

Elaboración propia con base en los contenidos analizados en este estudio, de Harmon, M & Mayer, R. *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, obra citada, referencia 132, asimismo de Arrellano Gault, David. *Más Allá de la Reinención del Gobierno...*” Obra citada, referencia 5.

Los marcos de referencia de las posturas teóricas son de diversa orientación, la metodología por ejemplo, se encuentra expresada en diferentes esquemas, las unidades de análisis observan desde la postura muy particular de la teoría de la elección pública de un carácter individual hasta la visión general e integradora de la teoría de sistemas, ésta última incorporando a la organización pública la noción del sistema social como un todo, en la que las funciones y los ambientes organizacionales son predecibles y estables orgánicamente. Los

teóricos no encuentran puntos de unión sobre cuáles son los valores sociales y políticos en la evaluación normativa de las acciones en las organizaciones públicas. Las acentuaciones de las unidades de análisis se orientan a la eficiencia, al crecimiento y el desarrollo de personal, la supervivencia organizacional, la sensibilidad y autorrealización, la maximización de las utilidades y la adaptación, son formas tan diversas que cada una de ellas altera la eficacia de la acción racional para la consecución de metas y propósitos institucionales.

En cada propuesta del cuadro anterior observamos, instrumentos y estudios específicos, desde el origen del pensamiento organizacional, donde algunos de ellos se relacionan con los valores implícitos de la NGP, ésta corriente o campo de estudio ha sido el resultado de la evolución de la administración pública anglosajona, y reúne diversos instrumentos que ensayan la posibilidad de éxito en las organizaciones. La NGP, podemos resumir, no es un nuevo paradigma en los análisis y estudios de la administración pública, cuando observamos las propuestas de las diversas teorías de la organización, nos damos cuenta que fueron argumentadas años atrás, sus orígenes se aprecian en diversas perspectivas teóricas. El interés actual se centra en las estrategias, en los instrumentos y supuestos que impulsa la NGP.

Las aplicaciones de las propuestas de la NGP, en diversos contextos internacionales, han dado muestra de resultados indistintos y en algunos casos como en México, están lejos de implementarse en los tiempos previstos, el desarrollo estimamos, será gradual y el proceso de aprendizaje cultural, nos llevará más tiempo.

En cada corriente de estudio de la administración pública como lo observamos en el cuadro anterior, converge una perspectiva organizacional, desde las teorías dominantes expresadas en términos productivos y de eficiencia (Taylor), o en términos sistémicos (D. Thompson), decisorios (H. Simon), y burocráticos (Max Weber), hasta las propuestas de integración de individuos y organizaciones, y de mercado, donde se incluye la participación directa de los ciudadanos (elección pública) en la toma de decisiones políticas y organizacionales. Herbert Simon argumentó en sus estudios, los límites cognitivos y psicológicos de la racionalidad de las organizaciones burocráticas, son temas centrales a la crítica de la toma centralizada de decisiones. Esta postura también ha sido criticada por los gerencialistas públicos.

Como lo observamos en el cuadro anterior, los criterios fundamentales de la teoría clásica, la burocrática, de conjuntos decisorios y de la organización en términos sistémicos, el principal objetivo y la dinámica se concentraba principalmente en la eficiencia.

Influídos por los psicólogos organizacionales, la nueva administración pública, cuestionaba y razonaba la imagen funcional del individuo “autorrealizado”, frente a los intereses de la organización y de sus metas, promoviendo la democracia en las organizaciones, elemento fundamental en la participación de los actores organizacionales y del contexto social en las decisiones gubernamentales actuales, elemento indispensable en los procesos gerenciales actuales para tomar decisiones políticas y organizativas.

Las teorías de sistemas y la de relaciones humanas orientaron su análisis al sistema, es decir al funcionamiento organizacional y al individuo afectivo y con capacidades. Sin embargo, la ambigüedad de sus premisas y propuestas no fueron suficientes. Las teorías de mercado posicionan en un contexto más liberal y democrático al individuo, quién emerge como principal unidad de análisis, maximizando su propio interés mediante un proceso racional de decisiones. El mercado exige que los individuos sepan lo que más les conviene y tengan información suficiente para decidir, otro elemento indispensable de la nueva gestión pública y en las políticas públicas como campo de estudio.

Los teóricos del mercado, la nueva economía política, agrupan en una sola dimensión con carácter de indisoluble a la política y a la administración, destacando al proceso de decisiones como la característica más relevante, elemento indispensable en la planeación y en la evaluación de metas diseñadas en las políticas públicas. Las limitaciones en perspectiva son de carácter valorativas, es decir cómo definir el interés individual en función de la elección correcta de política, o bien, cuáles son los intereses reales de la organización en función de los individuos, destaca en esta asimetría, el posible límite en la eficacia práctica de la acción racional.

La teoría interpretativa y crítica, tienen una gran influencia del pensamiento social y político de Europa, además se nutre de algunas corrientes norteamericanas, en éste conglomerado, surgen como reacción al positivismo dominante de las ciencias sociales de los Estados Unidos de Norteamérica. Como lo documentamos oportunamente, se manifestaron en clara oposición a la sociología funcionalista, la psicología conductista y la teoría de los sistemas organizativos. El paradigma de investigación cualitativa de este estudio, adopta una parte esencial de esta teoría organizacional.

Las organizaciones públicas son construcciones que provienen de la mente, en la medida que crecen y se convierten en diseños generales y con estándares preconcebidos, más abstractas y lejanas son del sentir y de la experiencia personal. Como unidad fundamental de análisis, el encuentro cara a cara reivindica la naturaleza humana a través de sus significados, esto implica que debemos considerar a las organizaciones públicas como una construcción secundaria. Las relaciones sociales nos revelan a menudo lo que en realidad son los propósitos o fines organizacionales, la calidad de las relaciones con los demás actores internos o externos del ámbito organizacional, influye positivamente o negativamente en los proyectos y oportunidades que podamos construir, hacia los cuales orientamos los esfuerzos, los medios, los recursos públicos y las metas personales y organizacionales.

La posibilidad de trascender del positivismo de las ciencias sociales, al concebir a las organizaciones como proyecciones de la conciencia colectiva, la lejanía del imperativo instrumental normativo para la acción de organizaciones, considerado por muchos como herramienta de dominación psíquica y social, y la eventualidad de conciliar los intereses personales con los organizacionales, dieron pauta a las teorías emergentes, orientaciones fundamentalmente psicológicas en las cuales nos faltó tiempo para analizarlas en función de la perspectiva de la NGP.

La intención de conjuntar esta recopilación bibliográfica de la primera parte del estudio, considerando como referencia central a los autores Harmon y Mayer<sup>435</sup>, tuvo la finalidad de remontarnos a los postulados básicos que han originado el desarrollo de la administración pública y vincular la tercera parte de la investigación, con las aportaciones y análisis teóricos que sustentan a la estrategia del Sistema de Evaluación del Desempeño de la APF, en el marco de la responsabilización mediante la introducción de la lógica de los resultados, propuesta instrumental de la NGP.

Las nuevas perspectivas y postulados teóricos en torno al nuevo diseño organizacional que precisan las reformas e innovaciones estructurales de la administración pública, se enmarcan de acuerdo con los resultados del estudio, en un nuevo modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que garantice la creación de valor público en un contexto de incertidumbre.

---

<sup>435</sup> Para mayor profundidad en el tema es esencial el texto multicitado en este estudio de Harmon, M. & Mayer R. *Teoría de la Organización Para la Administración Pública*, op.cit., referencia 132.

La transformación del sistema presupuestario en nuestro país, orientado especialmente a incorporar un mayor énfasis en los resultados, modificando el paradigma presupuestal tradicional, significa un elemento fundamental e imprescindible en la mayoría de las estrategias de reforma proveniente de la nueva gestión pública.

De acuerdo con David Arrellano Gault<sup>436</sup>, la reforma a los sistemas presupuestarios se transforma en el instrumento más importante de modernización de todos los aspectos de la relación gubernamental actual, innovación derivada de la NGP. Así como, el sistema de evaluación del desempeño de la APF.

En la perspectiva del estudio, el reto en la administración pública del Estado de Nuevo León, fue diagnosticar el proceso de implementación de la evaluación del desempeño institucional, misma que estableció de manera imperativa la normatividad oficial federal. Además, la exploración en los campos como el presupuesto basado en resultados y la contabilidad gubernamental, resultó interesante. En tal virtud, se determinó identificar la práctica sistematizada de los sistemas de evaluación y la frecuencia de sus informes. El conocimiento normativo y las percepciones de su valoración resultaron significativos, desde la perspectiva de algunos servidores públicos clave involucrados en el proceso de modernización administrativa. Se estudió la prevalencia de un modelo de evaluación, en la administración pública del Estado, con resultados reveladores.

A continuación procederemos a describir y analizar en la siguiente sección los resultados y conclusiones del estudio.

## **Resultados y Conclusiones**

La primera aportación de este estudio es la caracterización de los participantes en la muestra dirigida de expertos, relacionados con temas de Planeación y evaluación institucional, en algunas áreas estratégico - funcionales de la administración pública del Estado de Nuevo León. Esta tipificación de características constituye parte esencial del capital intelectual requerido para optimizar en el futuro inmediato, los procesos de aprendizaje ineludibles en la

---

<sup>436</sup> V. Arrellano Gault, D. *Más allá de la reinención del gobierno...*, op.cit., referencia 5, p. 6.

implementación de una estrategia de reforma administrativa, como se propone a través del mecanismo de *Accountability*, conocido como “responsabilización mediante la introducción de la lógica de los resultados”. Esta caracterización de los participantes se localiza en la primera parte del capítulo 8. En esa sección aludida se observan los rasgos más relevantes de los participantes<sup>437</sup>.

Concluida esta importante caracterización de los participantes identificados con algún periodo de gobierno y con su formación profesional, se procedió a realizar el análisis de cada dimensión consideradas en el estudio, y que se identifican como:

- ¿Qué tipo de informes analíticos documentados sustentan a la política pública y a los sistemas de información local y nacional, y qué reportes sintéticos se difunden en la página oficial del gobierno del Estado, provenientes de evaluaciones institucionales, que existen actualmente en la administración pública del Estado de Nuevo León?

En relación a esta pregunta de investigación que derivó en una dimensión objeto de análisis y en función de lo propuesto en cuanto a la revisión de documentos institucionales, podemos comentar previamente algunos aspectos y proceder al análisis de los resultados:

Se localiza en la página **[www.nl.gob.mx](http://www.nl.gob.mx)**, la sección correspondiente a Transparencia, en esta sección se puede observar la estructura que sustenta a las políticas públicas y programas que integran la visión de planificación estatal a mediano y largo plazo e incluso transexenal. Se compone por el Plan Estatal de Desarrollo 2010-2015, como se ha indicado en el capítulo VI, se elaboró considerando su alineación con los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Plan Estatal de Desarrollo se proyectó a partir de tres ejes estratégicos: Generación de Riqueza; Desarrollo Social y Calidad de Vida; y Seguridad Integral. El Plan Estatal de Desarrollo (PED), se orienta a desarrollar los programas sectoriales y especiales, articulados de acuerdo con los principios rectores correspondientes e incorporarse a la planeación y presupuestación anual de cada dependencia y organismo público. La política Pública estatal está sustentada en esta estructura. Esta página tiene campos para tener acceso a información histórica.

---

<sup>437</sup> Supra, p. 504.

Los instrumentos de seguimiento y evaluación se integran por los informes de gobierno anuales, (Art. 57 de la Constitución Política de Nuevo León), la cuenta pública como lo precisamos en su oportunidad. La valoración de los avances del PED, en principio, es por parte del Consejo de Planeación y Evaluación del Estado de Nuevo León, de acuerdo con la Ley de Planeación del Estado. Los programas sectoriales, los proyectos estratégicos, tendrán sujeción al Consejo de Planeación. En especial en cada plan o proyecto que formuló cada dependencia y entidad, se establecieron indicadores de gestión y de resultados para medir los avances semestralmente y de forma anual. La estructura de los programas incluye: diagnóstico, objetivos generales y estratégicos, acciones estratégicas, indicadores<sup>438</sup> y metas para monitorear las rutas de acción, y escenarios.

El sistema de información fundamental es el portal oficial del Gobierno de Nuevo León, a través de transparencia, la consulta de información pública de oficio nos remite a las fuentes de la programación sectorial, especial, estratégica o a la rectora. En ella se integran los informes de gobierno. Excepcionalmente se localizan publicaciones de resultados de evaluación de programas gubernamentales de resultados o de auditorías de desempeño.

## **Resultados**

Con base en el análisis de la información publicada, podemos afirmar que se encontraron evidencias claras de la divulgación de resultados cuantitativos parciales, derivados del sistema de seguimiento y monitoreo de indicadores de gestión y de desempeño, relacionado con los principales ejes rectores de la planeación gubernamental del PED y de sus programas sectoriales y especiales en la administración pública 2003-2009, inclusive resultados finales de gestión administrativa del Gobierno. De igual manera podemos observar los “resultados parciales” de programas públicos 2009-2015, en la página oficial del gobierno del Estado de Nuevo León

---

<sup>438</sup> De acuerdo con la publicación oficial [www.nl.gob.mx](http://www.nl.gob.mx) la definición de indicadores de impacto contenidos en el Programas Sectorial de Desarrollo Social, miden el último efecto que las políticas públicas de inversión social tienen en el bienestar de la población a la que se dirigieron (Incidencia de pobreza multidimensional, Indicador de rezago social). El indicador estratégico está asociado al logro de un objetivo específico con una o más líneas de acción específica, se identifican 15 indicadores de ese tipo.

Podemos apreciar, de acuerdo a los hallazgos, que en la actualidad, transparencia, divulga la estructura programática derivada del PED 2009-2015, donde se observa a cada programa sectorial con su estructura y contenidos, con el tipo de indicador y naturaleza del indicador de gestión o impacto, por ejemplo: en lo relativo a Desarrollo económico, se precisa que se someterá al sistema de indicadores por impacto, los demás programas/indicadores se describen como Indicadores de gestión, indicadores (genérico), de resultados esperados, avance físico, sin desarrollar una justificación metodológica para utilizar los parámetros establecidos, por lo menos con claridad, ni se explican los logros parciales obtenidos ni las razones operativas para establecer el tipo de indicador especificado en las tablas publicadas.

En el mismo sentido, observamos en el portal oficial, la publicación de la cuenta pública gubernamental de Nuevo León: 2009, 2010 y 2011, asimismo los “avances” de los resultados monitoreados con base en los indicadores de avance físico, de resultados, particularmente del ámbito de Desarrollo Social, Salud, Educación, Finanzas y Tesorería, Contraloría, y Oficina Ejecutiva del Gobernador y Coordinación de Planeación y Evaluación. Existen otros informes de seguimiento parcial a programas sectoriales y espaciales.

La página oficial del gobierno del Estado se ha perfeccionado, el marco normativo de la Ley de transparencia ha sido detonante para ir alcanzando una nueva relación entre los medios de comunicación y el gobierno, así como para motivar la participación ciudadana, se han incorporado indicadores de gestión y desempeño a la estructura programática derivada del PED. Sin embargo, una constante que observamos es un seguimiento y monitoreo de indicadores que se han alcanzado parcialmente o totalmente como resultados esperados. Esto denota una clara imperfección del propósito original del instrumento, máxime cuando no se acompaña de un análisis cualitativo del aparente rendimiento de la gestión administrativa.

El área de la Coordinación de Planeación y evaluación, depende de la publicación de los “avances” para llevar a cabo un seguimiento parcial de resultados.

Dado lo anterior, consideramos que es evidente la influencia del CONEVAL y de otros organismos nacionales de evaluación que han determinado pautas en la metodología de análisis y evaluación utilizadas en la medición de programas sociales implementados en la APE, sin lugar a dudas el seguimiento de indicadores en el gasto federalizado ha determinado brechas importantes en la aplicación de criterios, políticas y métodos de evaluación,

difundidos por parte de la SFP, SHCP, ASF y Consultores externos, en algunas secretarías o dependencias de la APE.

Una carencia al respecto, que nos preocupa, es que no se publiquen los resultados de las auditorías de desempeño y de las evaluaciones de resultados e impactos de toda la Administración Pública del Estado de Nuevo León, cuando se realizan, estimamos que no explican los desaciertos y las metas no alcanzadas, pareciera que la falta de justificación en el establecimiento de indicadores de avance físico de resultados parciales, está presente en la cultura operativa de la evaluación del gobierno estatal.

Finalmente, en virtud de lo encontrado, podemos concluir dos condiciones. La primera, se relaciona con el portal del gobierno del Estado de Nuevo León, éste se ha modernizado desde la perspectiva de la información o divulgación de metas y programas derivados del propósito de la política de planeación estatal, incorporando estructuras con alto contenido de análisis del entorno económico, social, político, y de los distintos sectores productivos del Estado. Asimismo, se exponen en la página oficial del gobierno: trámites, regulaciones, comunicados, gastos y estadísticas. Además se publican organigramas, directorios y correos electrónicos.

En la dimensión informativa aludida, se han señalado indicadores de gestión y de resultados, éstos suponen los logros parciales de los programas sectoriales y especiales, y los compromisos operativos anuales. Así mismo, se observan los indicadores de los proyectos estratégicos. Se manifiesta la intención de incorporar mecanismos de seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo en lo general y en lo específico. Faltaría comprobarlo. Aun no existe una clara vinculación con el sistema de costos que se ha incorporado en los últimos meses, para observar los avances en materia financiera con respecto a los aparentes logros parciales o de avance físico de programas. La transición a la responsabilización por el control de resultados no se advierte en el esquema de evaluación por seguimiento.

Por otro lado, la segunda condición que destacamos es la siguiente, salvo excepciones, no se ha privilegiado la evaluación *expost* de manera generalizada, la confusión en el establecimiento de indicadores se percibe en cada programa sectorial al no presentar un contenido uniforme en su elaboración ni en explicitar las razones de su diseño e incorporación. No se advierten públicamente los pronunciamientos del Consejo de Planeación y Evaluación del Estado de Nuevo León ni de la Coordinación de Planeación y Evaluación adscrita a la Oficina Ejecutiva del Gobernador, en función de su labor para retroalimentar y propiciar la

mejora continua de los planes, programas, presupuesto, ejecución del gasto, control y rendición de cuentas vertical (responsabilización por el control de los resultados de la gestión).

Pasaríamos a la fase del **estudio empírico** (con los participantes), donde partimos con la primera dimensión de estudio:

**La primera dimensión objeto de estudio, derivada de la pregunta de investigación correspondiente es:**

- ¿Cuál es el conocimiento que se ha adquirido a nivel directivo local de los componentes, características y métodos relacionados con el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Federal?

Desde el punto de vista normativo e institucional, se identifica al SED como una estrategia para construir una estructura operativa y una plataforma informativa eficaz para retroalimentar al proceso de toma de decisiones presupuestarias, pretende recabar información objetiva en cuanto al diseño, pertinencia, operación y resultados de las políticas y programas públicos.

De acuerdo con las reformas Constitucionales publicadas en el DOF, el 7 de mayo de 2008, en materia de gasto público y fiscalización, los tres órdenes de gobierno deberán evaluar los resultados que obtengan con los recursos públicos. Mención especial son los recursos aprobados por el Presupuesto de Egresos de la Federación para ser entregados a las entidades federativas y municipios con el propósito de apoyar la provisión de bienes y servicios que para cada componente del gasto federalizado se establece en las directrices y disposiciones vigentes.

El hallazgo **que se aprecia como resultado del análisis cualitativo es concluyente:** el conocimiento que se ha adquirido a nivel directivo local acerca de los componentes, características y métodos del SED de la APF, no es suficiente, en función de la importancia de la reforma propuesta por la APF, se tienen referencias generales por conducto de organismos acreditados, sin embargo no se percibe la importancia de esta estrategia a nivel local para el diseño, planeación, operación de programas y para el control de sus resultados. Se confirma la respuesta, con la inexistencia de programas orientados a formar y desarrollar capacidades gerenciales que realmente modifiquen la naturaleza de las funciones tradicionales de evaluación de políticas públicas y de su gestión.

Se trasladan citas textuales extraídas de las grabaciones de los informantes, para apoyar las afirmaciones y argumentos esgrimidos en este reporte.

Considerando al SED de la APF, que conocimientos o información tiene de la evaluación de impacto social y económico:

*“A nivel general, el CONEVAL saca cada año la evaluación de la política social en México, entonces es un documento que nos da un panorama general de los resultados alcanzados, es un panorama general”.*

Ha tenido experiencia para construir una matriz de indicadores con base en la “metodología del marco lógico”:

*“Hemos hecho ejercicios, pero no la hemos completado al 100%, porque hay todo un proceso para el diseño de programas, que incluye el planteamiento del problema, alternativas de solución y pasarlas a la matriz donde pones el concepto y los indicadores....pero no tenemos el tiempo suficiente para dedicarle, porque tenemos muchas atribuciones....Nosotros ya nos dimos cuenta que si queremos hacer las cosas como está planteada la normatividad del CONEVAL, tenemos que contratar gente especializada que nos apoye, nosotros tenemos el concepto, podemos esquematizar, contamos con el fundamento teórico... pero no tenemos tiempo”.*

¿En lo concerniente a reglas de operación, que tipo de capacitación ha recibido?

*“Ha sido empírica, la responsabilidad recae en el área jurídica, no es una atribución que tengamos nosotros”.*

¿Conoce el SED de la APF? *“Hay una parte en el CONEVAL, viene la normatividad acerca de las evaluaciones, los formatos, términos de referencia de cada uno de los tipos de evaluaciones”.*

¿Ha recibido algún tipo de capacitación o instrucción para desarrollar sistemas o mecanismos de evaluación? *Sí, nos han capacitado INDETEC, ILPES, y SHCP.*

Ha tenido experiencia o práctica para construir una matriz de indicadores con base en la metodología del marco lógico:

*“Sí, el programa sectorial de finanzas públicas, sin embargo no se ha autorizado su publicación, el diseño está autorizado, falta su revisión y publicación por Internet”.*

De acuerdo al SED de la APF, ¿qué conocimientos tiene de la evaluación llamada mejora continua de programas y políticas públicas?

*“conozco los programas de mejora continua, pero no hemos aplicado en Nuevo León programas de mejora continua derivado de evaluaciones”*

¿Qué conocimiento tiene acerca de la evaluación de impacto social y económico del gasto público?

*“En Nuevo León no hacemos ese tipo de evaluación todavía”.*

¿Conoce el SED de la APF? *“No, no lo conozco”*

Ha tenido experiencia en llevar a cabo prácticas para diseñar y construir una matriz de indicadores con base en la metodología del marco lógico.

*“No, no han venido con nosotros”*

De acuerdo con el discurso de los participantes (informantes), encontramos algunas contradicciones o ideas opuestas a la común opinión de la estructura general del discurso. En esta primera dimensión se manifiesta como uno de los grandes temas lo relacionado con la metodología propuesta para el proceso de formulación de programas presupuestarios, mismos que representan la articulación de las acciones de la administración pública federal y estatal, además constituyen parte del proceso clave para crear valor público.

Con respecto a conocimiento y práctica de la Metodología del marco lógico (MML), se aprecia una **clara contradicción**. Si observamos la **tabla 1**, se identifica claramente en el factor MML, dos elementos muy relevantes para esta clasificación, uno de ellos se pronuncia *“sin conocimiento en indicadores”*, el otro como *“sin práctica”*. Si nos situamos a nivel de

indicadores observamos que *“cursos y conoce algo de indicadores”*, resultó muy relevante, sin embargo se advierte una notable **contradicción** con el indicador que se denominó *“Sí cursos ILPES, CONEVAL, INDETEC. No han tenido práctica”*, éste último con una percepción mayor en el discurso de los participantes. En esta exploración se apreció sensiblemente que la mayoría de los participantes no han desarrollado conocimientos firmes y habilidades para utilizar la metodología de marco lógico (MML), para cada etapa de gestión de un programa presupuestario.

En el caso de otro gran tema, ¿conoce el SED de la APF? El análisis cualitativo demuestra aspectos contradictorios entre dos indicadores por un lado *“en términos generales o por publicaciones como el CONEVAL”*, por el otro *“no lo conocen”*. Con valores relevantes de participación en cada uno de ellos, pero con posturas opuestas que nulifica cualquier posibilidad de entendimiento y asimilación cabal del concepto, del alcance, de los componentes y de la normatividad respectiva, de la estrategia para tomar decisiones fundamentales como se le concibe al SED de la APF.

Con respecto a otro gran tema relacionado con cursos de capacitación oficiales, encontramos dos elementos significativos, uno se llamó *“sobre evaluación”*, el otro *“reglas de operación de programas y presupuestos con recursos fiscales federales”*. En el primer elemento se inserta el indicador *“evaluación del desempeño, marco lógico: ASF, SFP, CONEVAL y Consultores”*. En donde apreciamos una percepción relevante acerca de los cursos recibidos, pero de igual forma **contradictorio** con el indicador del MML, *“Sí cursos ILPES, CONEVAL, INDETEC. No han tenido práctica”*.

Otro gran tema que destacó por su importancia temática, se relaciona con el conocimiento acerca del gasto federalizado, donde emerge el indicador relevante *“trabajan con programas federales (Ramo 33, 20 y Ramo 12)”*.

Desde el análisis cualitativo se encontró que sólo un participante conoce el convenio de coordinación fiscal en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal, entre la Federación y las entidades federativas, *“conocen convenio y Ramo 33”*, en una clara paradoja temática, donde se aprecia un desconocimiento de carácter normativo y una debilidad de apreciación con respecto a la clasificación del recursos públicos aprobados en el PEF, para ser radicados a las entidades federativas, inherente a los programas gubernamentales donde concurren operativamente los participantes de la muestra.

Considerando todo lo anterior, resulta evidente que el conocimiento acerca de los componentes, características y métodos relacionados con el SED de la APF, en el nivel directivo local (APE), es notablemente bajo. No es suficiente para emprender en este momento una estrategia de implementación local alineada a las disposiciones y objetivos de la APF, en la materia de evaluación institucional basada en el control por los resultados e impactos de las acciones gubernamentales. Se tendría que ponderar este escenario y reformular una estrategia instrumental a mediano plazo en la APE, con relación a esta primera dimensión objeto de estudio.

**La segunda dimensión de estudio, derivada de la pregunta de investigación correspondiente es:**

- ¿Cuál es el conocimiento que se tiene acerca de los métodos y sistemas de evaluación institucional que operan en la administración pública del Estado de Nuevo León?

Desde el la perspectiva que se obtuvo del análisis cualitativo se puede observar claramente en la información generada de la muestra dirigida a once participantes, como se aprecia en la **tabla 2**, donde se identifica en la estructura del discurso algunos aspectos relevantes y concluyentes de esta dimensión:

**Con relación al conocimiento acerca de los métodos y sistemas de evaluación institucional que operan en la administración pública del Estado de Nuevo León, se valoró que es insuficiente**, esta consideración está sustentada por una disparidad importante de apreciaciones y nociones que reducen su cabal entendimiento y repercusión en su operación. En el proceso para obtener información de los participantes, emergieron dos categorías opuestas en algunos casos, entre lo que se identifica y lo que se aplica. En una se manifestó la presunción o identificación teórica de diversos instrumentos, en la otra categoría o elemento, se apreció un escenario más real de aplicación de un número similar de instrumentos con naturaleza y alcance diferente, inclusive es relevante el indicador *“no sabe o no lo conoce”*.

Cuando se estableció una concordancia de los instrumentos identificados con los aplicados, la ponderación valorativa asignada por los participantes fue distinta, implicando una paradoja temática. Así mismo, se percibe que se no se presentan condiciones viables en las propiedades reales de los instrumentos identificados, ni de un dominio conceptual amplio o generalizado.

En tal virtud hasta este momento, este escenario de conocimiento insuficiente, limita la operación y aplicación apropiada de sistemas y métodos en el ámbito de la evaluación de la gestión y las políticas públicas en la APE.

El avance en la percepción de los participantes, respecto al conocimiento de la evolución de los sistemas no está presente ya que el sustento normativo se limita esencialmente a la Ley de Planeación Estatal de forma general, sin conocerla a fondo. Además se aprecia en esta etapa del estudio, una desvinculación relativa con las tendencias de modernización administrativa y la reforma a los sistemas presupuestales y de registro contable que impulsa la administración pública federal.

Se percibe en esta dimensión, la prevalencia de manera restringida, por los límites en su identificación, operatividad, alcance, efectividad y transparencia, de un **sistema de monitoreo y seguimiento de indicadores (SIGOB)**, en la APE.

Se trasladan citas textuales extraídas de las grabaciones de los informantes, para apoyar las afirmaciones y argumentos esgrimidos en este reporte.

¿Qué tipos de evaluaciones identifica en la administración pública del estado?

Contraste:

¿Qué tipo de evaluaciones aplican en su centro de trabajo o en la APE?

*Que identifica:*

*“La forma más tradicional es evaluar por los resultados del programa, que no necesariamente son evaluados por sus resultados finales, si tienes un programa con dos, tres indicadores, tu evaluas el curso... pero no necesariamente implica un resultado final”.*

*“Por otro lado tienes un sistema de indicadores presupuestales para observar el gasto, y otro para evaluar resultados. En el informe de gobierno hay una evaluación de resultados, pero no está ligada a un sistema de costos”.*

Que se aplican:

*“Existe un sistema o mecanismo de evaluación que aplica en este momento, se llama SIGOB, como un sistema de seguimiento de programas gubernamentales, de acuerdo con lo que se formuló en el PED”.*

*“Existe el programa operativo anual, en éste se vacían los indicadores de resultados o desempeño de los programas más relevantes”*

*Que identifique:*

*“sistema de monitoreo, evaluación a nivel de cumplimiento de metas de programas”.*

*Que se aplican:*

*“se estaba realizando un sistema en la secretaría, un sistema de evaluación de proyectos, aunque parezca raro no existe tal cosa”.*

*Que identifican:*

*“estamos pendientes de aplicar sistemas de auditoría de desempeño”.*

*Que aplican:*

*“estamos trabajando para implementar este tipo de evaluación”.*

*Que identifique:*

*“Está la evaluación del desempeño, cada uno de los programas alimenta la información a nivel nacional y nos dicen en qué posición quedamos como Estado”.*

*“Esta el sistema que nos está imponiendo el Gobierno del Estado, se llama SIGOB”.*

*Que aplique:*

*“Publicamos en transparencia el programa operativo anual trimestralmente”*

*“Esta la cuenta pública, también manejamos indicadores, están los informes a la SHCP donde se capturan tres indicadores básicos de los programas de la secretaría, que es como Hacienda monitorea a la institución. No sé si está publicado”.*

*Que identifique:*

*“se realizan evaluaciones internas y externas del ramo 33 y las auditorías que se realizaron”.*

*¿Diferencias entre su último puesto y el actual?*

*“Se está avanzando para ir consolidando lo que se había empezado a aplicar en la administración pasada”.*

*Que apliquen:*

*“evaluación de proyectos y de indicadores del PED”*

Es importante hacer mención a nuestro juicio, de una propuesta específica acerca de modificar la normatividad actual para asignar responsabilidad directa a los ejecutores del gasto: “modificar la Constitución Política del Estado, para desagregar la Ley de Administración Financiera en tres grandes apartados: una Ley de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria; Ley de Deuda Pública y revisar el marco jurídico actual de las asociaciones Público-Privadas. Asimismo, se propone por parte de un participante la creación de una Ley Estatal de Coordinación Fiscal. Asimismo, se percibe la necesidad de adecuar La Ley de Administración Financiera del Estado, para alinear la planeación, programación, presupuestación, ejercicio del gasto, control y rendición de cuentas a la reforma al sistema presupuestal y de armonización contable promovida desde la APF.

Con relación a la reforma presupuestal y armonización contable se destacó lo siguiente:

*“Es un modelo que tenemos que llegar a implementar, de eso no tenemos la menor duda, todavía existen algunas dudas a nivel federal sobre la parte de la sistematización de este proceso, yo creo que en el transcurso del año se va a llevar un consenso a nivel de entidades federativas sobre cómo va a funcionar ese mecanismo, nos referimos al presupuesto basado en resultados”.*

*“tengo entendido, no me consta, que desde la administración pasada, y tenían años, el área de Coordinación de Planeación, estaban trabajando con el PbR, la verdad no sé en qué situación esté yo sé que tienen que estar trabajando, yo no le ha dado seguimiento”.*

*“Este no, no es el área que me toca a mí, esa área la maneja Tesorería”.*

*“Está establecida en la propia Ley de Contabilidad Gubernamental a nivel Federal, la CONAC es la encargada de normar, ya ha emitido ocho documentos en el transcurso del año hasta el 31 de Diciembre, **con la obligación de los Estados a adecuar su marco legal**, y no nada más su*

*marco legal, aquí como lo están haciendo es que la están publicando lo mismo y la están haciendo ya obligatoria". "Sí, con la publicación en el periódico, pero no están adecuando la Ley, aquí lo que deben hacer es adecuar la ley no, no, pero bueno se está cumpliendo de esa manera". "A nivel estatal"*

*"El marco legal si, la Ley de Administración financiera, es la que nos está rigiendo ahorita, la Ley de Administración Financiera rige el ejercicio del gasto, el presupuesto, la planeación, programación y ejercicio del gasto, la rendición de cuentas, todo lo que impera en la cuestión financiera".*

*"Estamos revisando lo que dice el nivel Federal y en ese proceso estamos, no está todavía, es más ni siquiera la federación tiene el 100% claro" "Se trae un poco de rezago".*

Antes de concluir esta deliberación con respecto a la segunda dimensión, queremos detenernos un instante en un aspecto sustancial para apremiar la perspectiva teórica impulsada en este estudio, nos referimos a la reforma del sistema presupuestal, principal articulador y componente estratégico de impulso a la rendición de cuentas y a la mejora continua de las acciones institucionalizadas, principal innovación derivada de la nueva gestión pública.

Considerando el contexto actual, las apreciaciones de los participantes y los resultados del análisis cualitativo del estudio, podemos retomar una reflexión pertinente en los siguientes términos y argumentos teóricos.

Los estudios y análisis de diversos investigadores, sugieren un matiz importante en la perspectiva de la relación entre la presupuestación y la evaluación, las propuestas se encaminan a enfatizar una relación más inmediata y cercana, más accesoria y con una visión de complementariedad funcional y operativa entre estos dos campos de estudio. Las capacidades y habilidades de cada especialista deben de adicionarse para asimilar innovaciones culturales y adaptar a las organizaciones a los cambios del entorno. Ser más proclives a los aspectos culturales y delimitar los aspectos técnicos en su justa dimensión.

Las resistencias culturales de todo orden, de la propia estructura de organización, y de los funcionarios estratégicos involucrados en los procesos de modernización administrativa, imponen desafíos a la implementación de reformas en las administraciones públicas. De

acuerdo con Eduardo Zapico se pueden alcanzar mejoras importantes en la gestión pública para superar en la medida de lo posible, las resistencias a la instrumentación de sistemas de evaluación y de presupuestación por resultados y gradualmente aprender del proceso de cambio para adaptar a la organización y a los funcionarios clave a esta nueva perspectiva de valoración. Para lo cual, este autor propone la reflexión en los siguientes ámbitos y dimensiones:

- La construcción de un marco normativo adecuado;
- El desarrollo de la capacidad de evaluación por resultados;
- La introducción de incentivos;
- El reajuste de los sistemas de exigencias de responsabilidad<sup>439</sup>.

Estos aspectos son fundamentales para desarrollar en equilibrio sistemas presupuestales orientados a resultados. A decir del autor, los modelos de coordinación e interacción entre evaluadores, gestores y presupuestadores tienen que transformarse con la finalidad de transformar la información en conocimientos aplicables en el proceso de radicación y asignación de recursos.

Las autoridades financieras y presupuestales deben suscribir compromisos para crear estructuras, normas e incentivos que impulsen sostenidamente una armonía de principios basados en la competencia y la colaboración y el entendimiento mutuo. Si transferimos estas reflexiones al ámbito de la administración pública del Estado de Nuevo León, afrontar el reto al cambio cultural se justifica de inmediato, para ir transitando en el fortalecimiento del capital humano y de la adaptación normativa local a los esfuerzos primarios de modernización de la APF.

Ampliando el abordaje teórico que sustenta la conceptualización y la clasificación de la evaluación, consideramos pertinente en esta etapa aclarar las características de los diferentes tipos de evaluaciones, en la medida en que se ha observado una notable confusión conceptual. En tal virtud, se desprende una precisión complementaria acerca de la evaluación de resultados, ésta implica reconocer los efectos derivados de la actuación gubernamental o de la aplicación de una política pública. La evaluación determina si se han alcanzado o se están alcanzando los objetivos del programa o política aplicada. La evaluación de impactos enfatiza

---

<sup>439</sup> V. Zapico, Eduardo. "Desarrollo integrado de la evaluación y el presupuesto por resultados", en *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*, op.cit., referencia 123, pp. 115-116.

en los resultados logrados en los destinatarios, estas acciones se pueden llevar a cabo a través de diversas orientaciones.

Una de ellas puede realizarse a través del análisis de la elaboración o diseño del programa o la política para determinar si alcanzó satisfacer la demanda planteada. Además se puede orientar la medición a detectar el nivel de operación de recursos con una visión eficientista de la evaluación, otra orientación es la medición del impacto de la acción pública. A decir de José Mejía Lira<sup>440</sup>, una perspectiva para evaluar el impacto consiste en la medición del grado de satisfacción de la sociedad respecto del programa a través de encuestas, considerando que en estos casos se puede estar comparando resultados con expectativas y éstas son diferentes de los objetivos planteados originalmente. Se puede ampliar la clasificación de la evaluación a diversos temas u orientaciones tales como: de insumo, de estructura, de proceso, de producto y finalmente de impacto.

De insumo le corresponde analizar los recursos humanos, materiales y financieros; observando la forma en que convergen en el proceso y se operan de acuerdo a los criterios de eficiencia, relevancia y factibilidad. Se evalúan además las estrategias para obtener los recursos. La evaluación por productos, analiza el logro de metas propuestas que se observan en términos de productos esperados, se emiten juicios en términos de productividad, se identifican, plazos, el uso de los recursos y las causas de problemas. La evaluación de impacto se orienta a los resultados logrados en los destinatarios.

A decir de Sulbrandt<sup>441</sup>, la evaluación de productos, de efectos, e impactos son clasificaciones que pueden englobarse en el concepto general de resultados, considerando que pueden ser utilizados en forma equivalente. El propósito de la evaluación de impacto es determinar los efectos netos de una intervención social, inherentes al programa o política pública. Sin contaminación.

Finalmente en esta sección nos referimos a un enfoque amplio de la evaluación por resultados que engloba a la evaluación de productos, de efectos e impactos, atendiendo al criterio de Sulbrandt, y nos situamos en la evaluación *expost*, consideramos este razonamiento para ubicar a la evaluación institucional o del desempeño en la perspectiva teórica de nuestro

---

<sup>440</sup> V. Mejía Lira, J. *La evaluación de la gestión y políticas públicas*, op.cit., referencia 8, pp. 130- 132.

<sup>441</sup> V. Sulbrandt, J. "Evaluación del impacto social de la acción de las empresas públicas", en *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*. No. 4, Octubre 1983.

estudio: responsabilización por el control de resultados, con dos vertientes: como un proceso de aprendizaje para mejorar el desempeño organizacional y por otro lado, evalúa los resultados obtenidos con el propósito de medir el desempeño y promover e impulsar la rendición de cuentas de los gobernantes y funcionarios públicos<sup>442</sup>.

**La tercera dimensión de estudio, derivada de la pregunta de investigación correspondiente es:**

- ¿Qué tipos de prácticas institucionalizadas de forma sistemática de evaluación existen actualmente en la administración pública del Estado de Nuevo León?

En consideración al compromiso normativo de la actual reforma propuesta desde el ámbito de la APF, y en consideración a la normatividad vigente en materia de evaluación en la APE, podemos apreciar que no existe una percepción desde la óptica de los participantes, de llevar a cabo prácticas sistematizadas relacionadas con la modernización del proceso presupuestario y de la evaluación del desempeño institucional en el ámbito local.

Con base en el análisis cualitativo y los argumentos e información vertida en los ambientes naturales de los participantes, y como resultado del estudio en esta dimensión, **podemos concluir que no existe una práctica sistematizada de carácter institucional de evaluación**. La disparidad de apreciaciones, nociones y tipologías de evaluación y la falta de homologación generalizada para identificar y determinar los plazos y periodos en la generación de información establecida institucionalmente, resultó en una duplicidad de “formas de evaluación” en algunos periodos establecidos. En el caso de la cuenta pública que explícitamente cita la Ley de Planeación Estatal y la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León, sólo se apreció con intervenciones irrelevantes de parte de los participantes. Podemos observarla (Cuenta Pública), en la frecuencia trimestral, catalogada como poco relevante a nivel de indicador, ante una disparidad de aportaciones, propuesta sólo por dos informantes.

En el caso de la frecuencia anual, la cuenta pública, aparece como irrelevante. Podemos observar el POA en tres frecuencias: bimestral, trimestral y anual.

---

<sup>442</sup> V. Mora Quirós, M. “Responsabilización por el control de resultados”, en *La Responsabilización en la nueva gestión pública Latinoamericana*, op. cit., referencia 116, p. 181.

Se ignora acerca de los sistemas de información interna o hacia una instancia exterior donde se tenga que generar un reporte o informes oficiales de evaluación para dar seguimiento a los avances de los programas con recursos federales.

Se percibe una buena percepción acerca de las ventajas y bondades de la práctica sistemática de la Evaluación del desempeño institucional, catalogando esta práctica como una forma de contribución a la rendición de cuentas social y a la mejora continua de programas públicos. El componente social de las políticas públicas desde el punto de vista de la inclusión de la ciudadanía en su diseño y evaluación, resultó bien calificado por una parte considerable de participantes.

Se concibe, que la información producto de las evaluaciones, una vez que su práctica sea más generalizada, sistematizada y se consolide institucionalmente, sus objetivos, alcance, componentes, modelos y reglas de operación, y publicación oficial, deberá ser **objetiva, clara y transparente**, con el propósito de impulsar la mejora continua de políticas públicas y programas gubernamentales y posibilitar la rendición de cuentas en el gobierno del Estado. La participación de los expertos identificados con el tercero y cuarto periodo de gobierno, resultaron destacados, principalmente economistas.

En lo concerniente a las evaluaciones de desempeño institucional, especiales y a la auditoría financieras, se percibe una confusión conceptual entre cada una de ellas, en su alcance, composición y propósito, y un claro desconocimiento en la frecuencia de su realización, especialmente en la publicación de los resultados a través de la página oficial de gobierno, como lo muestra el indicador en la **tabla 3**, no obstante que resultó irrelevante a nivel de indicador, a nuestro juicio destacamos por su contenido normativo importante: *“no se publican los resultados de las evaluaciones / revisiones a organismos y dependencias, es información confidencial, reservada, de acuerdo a la Ley de Administración Financiera”*. Se aprecia una **contradicción temática** de acuerdo con los principios que propugna la rendición de cuentas a la ciudadanía. Máxime cuando la apreciación se obtuvo de un solo participante, en la categoría, paradójicamente la mayoría expresaron *“no saben”*, si se publican.

De acuerdo al Artículo 59, de la Ley de Administración Financiera, los órganos de control tendrán el siguiente comportamiento:

“Los órganos de control a que se refiere este título (Secretaría de Finanzas, Contraloría Estatal y Órganos Internos de control), **“estarán obligados a guardar absoluta reserva de los programas a efectuar y de los resultados obtenidos del ejercicio de sus actividades”**”.

“Por acuerdo del titular del ejecutivo del Estado, el Secretario de Finanzas y Tesorero General, podrá determinar el carácter reservado de la información y documentación que obran en los registros y sistemas contables del Estado y en sus entidades Paraestatales”. “La información y documentos reservados únicamente podrán ser proporcionados, previo acuerdo del Ejecutivo del Estado a los órganos encargados del control de las finanzas públicas y su revisión”.

La sistematización institucional de las prácticas de evaluación en la administración pública estatal, no ha logrado homologar nociones y conceptos delimitados entre una amplia variedad de percepciones de los servidores públicos en posiciones estratégicas de la administración pública, además no se ha podido establecer una calendarización institucional en toda la administración pública central y en los organismos descentralizados, considerando en estos últimos sus propias necesidades y su contexto social, escenario que se percibe ampliamente por parte de los participantes de la muestra.

La vocación, atributos y contenidos fundamentales que se perciben en la Ley de Planeación Estatal, no han logrado trascender en la administración pública.

Se trasladan citas textuales extraídas de las grabaciones de los informantes, para apoyar las afirmaciones y argumentos esgrimidos en este reporte.

*“El programa sectorial tiene una frecuencia semestral”.*

*“A nivel de Secretaría, estamos tratando de que el periodo del cual nosotros damos seguimiento a los indicadores es mínimamente mensual”.*

*“Los indicadores del PED se evalúan cada seis meses, cada año el informe de gobierno”.*

*“El PED, tiene una frecuencia anual de reporte”.*

*“El POA es bimestral”. “El POA es trimestral”. “El POA es anual”.*

*“Los indicadores para Hacienda se reportan cada tres meses, los del ramo 33”.*

*“Hay indicadores que se reportan mensualmente”.*

*“La información en educación está relacionada con los ciclos escolares, la parte administrativa entrega resultados con más frecuencia”*

*“Se ven publicados ordinariamente en Internet, los informes financieros del Estado, el formato de SHCP, se presentan evaluaciones de metas e indicadores de los recursos federales como el Ramo 33, el resto de los recursos estatales, la Ley de Planeación y la Ley de Administración Financiera asigna esa responsabilidad a la Oficina Ejecutiva de la Gobernatura”.*

*“Se reporta el avance financiero al Congreso cada tres meses, a la SHCP, trimestral”.*

¿Existe algún sistema calendarizado para publicar las evaluaciones? *“No, no existe”.*

*“Me aventuraría mucho a decirle, de manera sistematizada no, sino cuando se realiza algún evento”.*

Una dimensión presente en la APE, es la normatividad vigente en la rendición de cuentas que determina los patrones fundamentales en la generación de reportes e informes derivados de las “evaluaciones”, donde se incluye a los componentes y la frecuencia establecida.

El artículo 28, de la Ley de Planeación Estatal, considera que la etapa de rendición de cuentas se integrará:

- Con el informe anual del ejecutivo Estatal sobre la situación y perspectivas generales que guarda la administración pública Estatal;
- Con el informe de Cuenta Pública del Gobierno central y lo correspondiente a las dependencias y entidades de la APE, y
- Con los resultados de los indicadores propuestos por proyectos o programa de inversión.

Por lo que respecta a la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León, el Capítulo II, Planeación Financiera, contempla en el artículo 13, lo siguiente: “En materia de planeación financiera”, la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, tendrá (entre otras), la siguiente atribución:

- Efectuar trimestralmente la evaluación sobre la relación que guardan los programas, proyectos y resultados de ejecución, tanto del Estado como de sus entidades Paraestatales, con los objetivos, prioridades y metas planeadas a fin de tomar medidas que estimen pertinentes.

El artículo 144, de la Ley de Administración Financiera, dice “El ejecutivo del Estado y sus organismos descentralizados y fideicomisos rendirán su cuenta pública en forma anual al Congreso del Estado, en los términos previstos por la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda”.

El artículo 145, de la Ley de Administración Financiera, contempla que “El titular del ejecutivo del Estado, rendirá trimestralmente al congreso del Estado (Art. 63, Frac. XIII, Constitución Política del Estado), un informe para su revisión y en su caso aprobación que formará parte integrante de la cuenta pública anual”. El medio para recabar la información financiera y de resultados, será la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, incluyendo las entidades Paraestatales, la cuenta pública contempla: a) cuentas de origen y aplicación de recursos que integra; ingresos percibidos, el ejercicio de los programas previstos en la Ley de Egresos y los saldos del crédito público autorizado por el Congreso local.

La Ley de Planeación Estatal, en el capítulo IV, respecto a la integración del Consejo Estatal de Planeación y Evaluación del Estado de Nuevo León, en su artículo 13, dice: “Es competencia del Consejo, proponer, difundir y evaluar en corresponsabilidad con la sociedad, los resultados de los programas y proyectos de inversión, así como las metodologías e instrumentos de evaluación y desempeño de la gestión de los programas, acciones y servicios gubernamentales”.

Una vez revisada una parte esencial del marco normativo, nuestro argumento se concentra en la importancia de la sistematización de la información. La práctica continua podría no sólo impulsar el estándar a la norma de desempeño de la técnica atribuible al caso, como lo señalaron algunos participantes, considerando el desempeño laboral y profesional especializado, sino además, algo muy importante, permitirá ir modificando la cultura del servidor público en función de una práctica común y frecuente de la evaluación, con un proceso de retroalimentación de calidad, que propicie sostenidamente el perfeccionamiento estratégico e instrumental de los programas públicos en cada dependencia u organismo gubernamental de la APE.

Nuestra reflexión no identifica la práctica rutinaria como un evento común, es importante la identificación generalizada por parte de los funcionarios responsables de operar los sistemas de evaluación, asimismo observar la sistematización y adaptación a la transparencia de los tipos de evaluación que estarán sujetos normativamente a generar informes y reportes internos o externos, será esencial para la implementación de reformas estructurales. El conocimiento y dominio generalizado, representaría una transformación en la cultura actual del control basado en las normas, proceso y del gasto.

El escenario que se proyecta actualmente por las tendencias propuestas de los organismos internacionales y el contexto actual de la región es irreversible, este escenario implica una propensión a la sistematización de prácticas continuas de metodologías y propuestas instrumentales de evaluación institucional con la utilización de técnicas experimentales, producto de un aprendizaje organizacional orientado principalmente al control de los resultados de la gestión y de las políticas públicas.

**La cuarta dimensión de estudio, derivada de la pregunta de investigación correspondiente es:**

- ¿Cuál es la cultura y la percepción de la evaluación que prevalece actualmente en los servidores públicos de la administración pública del Estado de Nuevo León?

Para esta última dimensión, dado el nivel de significación revelado, se ha considerado complementar los resultados de manera inmediata, con un abordaje teórico con el fin de sustentar, explicar y fundamentar algunos comportamientos y percepciones identificados en la estructura del discurso de los informantes que participaron en la muestra en sus propios ambientes naturales. Iniciamos con la discusión de los resultados derivado del análisis cualitativo del estudio.

**Con relación a la cuarta dimensión objeto de investigación, podemos concluir,** que percibimos que la conformación cultural hacia el nuevo paradigma de la evaluación del desempeño institucional como práctica, está caracterizado y condicionado por una voluntad política restringida y limitada por parte del ejecutivo estatal y de los responsables de tomar decisiones inherentes con la operatividad, la direccionalidad y la mejora continua de la gestión y políticas públicas en la administración pública del Estado.

Esa limitación se relaciona con algunos aspectos como: la falta de disposición presupuestal para realizar evaluaciones, no se han considerado programas estratégicos para desarrollar y formar especialistas en evaluación institucional y no se ha promovido la construcción de una función directiva profesional. En relación al apoyo de los directivos a la evaluación institucional, se percibió que sí existe, de igual forma, con restricciones y limitaciones: faltan recursos, incentivos y capacitación.

Se acentúa la diversidad en el valor atribuido a la evaluación, de manera relevante se le añade orden, calidad y mejora a los servicios públicos. Así mismo, se aprecia bien, que la evaluación institucional involucre a los ciudadanos en la evaluación del servidor público y fomente la transparencia y rendición de cuentas.

Se le atribuye un valor e importancia destacada a la evaluación institucional e inclusive se identifican los incentivos personales y organizacionales para emprender una reforma que modifique el patrón burocrático tradicional, replanteando la relación con la población y redimensionando del rumbo estratégico hacia el control por resultados. Es importante el razonamiento propuesto acerca de la evaluación del desempeño de los servidores públicos con estándares certificados, promoviendo especialmente la profesionalización de los servidores públicos que ocupan puestos clave en el proceso para tomar decisiones estratégicas. Incorporando el principio de la meritocracia para recibir beneficios profesionales y económicos. Mención especial es la apreciación para que se traduzca la modernización a mejores servicios a la población.

Con respecto a la voluntad del legislativo local, se percibe que sustancialmente no están interesados en el tema, o se limitan a declarar *“no creen que por el momento tengan voluntad política e interés en el tema de evaluación institucional”*. Sin embargo, reconocen al H. Congreso de la Unión el haber impulsado las reformas de carácter constitucional y reglamentario para iniciar con la estrategia que está empezando a permear gradualmente a la APE.

De igual forma, que en una de las respuestas a la pregunta número dos (dimensión dos), de acuerdo con la percepción de los participantes, se coincide en que la evolución de los métodos de evaluación en el ámbito de la APE, se ha concentrado en un sistema evidente de seguimiento de indicadores y metas, con limitaciones y carencias explícitas, a pesar de estos

inconvenientes, sin embargo, se coincide en que sí se contribuye al quehacer institucional, al tener un sistema de monitoreo que permite el análisis en el avance de los programas gubernamentales.

Dados los resultados encontrados, podemos afirmar que no existe en este momento un modelo referencial y comprobado de evaluación institucional orientado a controlar los resultados e impactos de las acciones gubernamentales en la APE. De acuerdo con las apreciaciones *“pensar en un modelo es muy prematuro, menos a nivel local”*. Salvo algunos indicios de secretarías que guardan una relación normativa, programática y presupuestal con secretarías del ámbito federal como salud, desarrollo social, educación, especialmente estas dos últimas, tienen casi una década de experiencia y aprendizaje en evaluaciones de resultados de programas presupuestarios, además con la referencia de la publicación de sus resultados.

Se aprecia que el sistema de seguimiento y monitoreo fue impulsado fundamentalmente desde la administración pasada. No se percibe con claridad una política estatal o acción que promueva e influya a la sistematización y consolidación de los sistemas y enfoques de planeación y evaluación en la administración actual, orientada a controlar los resultados de la gestión.

Se percibe la inexistencia de una política rectora de coordinación en el ámbito de las facultades concurrentes que convergen en el sistema estatal de planeación. A decir de algunos participantes, parte fundamental de la reforma a los sistemas de evaluación recae en el eje rector estatal de planeación que atiende la Oficina Ejecutiva del Gobernador, particularmente la Coordinación de Planeación y Evaluación e Innovación Gubernamental. Al no percibirse ninguna acción estratégica incluyente y explícita a toda la APE, por parte de la Oficina Ejecutiva, a nuestro juicio, se aprecia el diferimiento del proceso de implementación de la reforma, en el ámbito de la responsabilización por el control de los resultados.

Un hallazgo importante se relaciona con la buena percepción de los participantes, acerca de la participación directa de un organismo externo, con la finalidad que diseñe, regule y aplique la metodología de evaluación institucional en la administración pública estatal, siempre que sea ético, que tenga experiencia y que compruebe su metodología. Subrayamos la propuesta de crear un instituto estatal de evaluación para la administración pública.

Se observa un amplio predominio, de acuerdo a la percepción de algunos de los participantes, de los titulares de las dependencias y organismos de la administración pública estatal, en el propósito de discernir los aspectos relevantes del análisis y diagnóstico previo, con ello disponer de los elementos informativos favorables para elaborar las metas e indicadores de: los programas sectoriales, regionales y especiales, de los programas operativos anuales y de su contribución en la planeación anual financiera estatal, dichos instrumentos de medición estarán sujetos a un monitoreo posterior del comportamiento parcial de los programas, con el propósito de medir los avances y logros institucionales. La apreciación es que se realiza bajo esquemas discrecionales y unilaterales, de “autoevaluación”. Los mandos medios especializados permanecen al margen de este proceso.

Se observan razonamientos que apremian a que esta práctica se modifique gradualmente para subsanar y crear enfoques de gobernanza, con la intención de legitimar las acciones gubernamentales y añadir elementos de carácter técnico y metodológico más apropiados<sup>443</sup>.

Lo relevante de esta práctica es que muchas veces no son tomados en cuenta los analistas de información y especialistas en planeación y evaluación, en el enfoque de “autoevaluación”, menos en realizar una evaluación con un método racional y comprobado, esta función recae muchas veces en los titulares de las dependencias y entidades de la APE.

Es interesante destacar las opiniones acerca de *“lo menos que aprecian de la evaluación los servidores públicos”*, considerando la percepción de la evolución de los sistemas de evaluación que tienen los participantes de la muestra. En función de este componente, es interesante subrayar los indicadores más relevantes: *“replantear y revisar el plan original y ser evaluado por gente incompetente”*.

Se trasladan citas textuales extraídas de las grabaciones de los informantes, para apoyar las afirmaciones y argumentos esgrimidos en este reporte.

---

<sup>443</sup> Se considera una reforma al artículo 22, de la Ley de Planeación Estatal, publicado en el PO, 1 de Julio de 2011, en el cual se aprecia “las dependencias y entidades de la administración pública estatal, incorporarán en su Programa Operativo Anual; los objetivos, las metas que alcanzarán en el ejercicio presupuestal, los costos estimados, beneficios disgregados por sexo y el impacto social e incluirán los indicadores que permitan evaluar y dar seguimiento a la gestión y al desempeño”.

*“Creo que el problema está básicamente en la actitud de un funcionario público, lo que hay que cambiar para mejorar la evaluación es la actitud y para poder cambiarla, hay que someter al funcionario a un sistema permanente de capacitación y de profesionalización”.*

*“No va a funcionar bien el sistema de evaluación, si no está sustentado en un sistema de profesionalización”.*

*“Pues no les hemos dado capacitación, estamos sobre operación, entonces tomamos los resultados de lo que ellos operan (los directores) y nosotros lo evaluamos en la secretaría”.*

*¿Con respecto a la cultura organizacional? “yo la siento débil, pienso que la Coordinación de Planeación y Evaluación como instancia estatal, debería hacer más de lo que está haciendo”.*

*“Hay una gran cantidad de inversión en el apartado de capacitación de funcionarios, yo hablaría más bien sobre que ofrece el sector público, en términos de desarrollo profesional; los avances académicos, los años de antigüedad en el servicio, ¿cómo van a ser reconocidos?”.*

*“Yo creo que si hay un interés del Gobernador de que haya una evaluación de lo que está haciendo tanto institucional como de la planeación, se estableció el PED, sí la hay y yo creo que nos toca a nosotros junto con la Contraloría del Estado y con Finanzas y Tesorería empujar el programa de profesionalización, entonces yo creo que el triangulo se forma con la Subsecretaría de Administración, la Contraloría y la Unidad de Planeación”.*

*“En la secretaría por la tendencia a publicar los resultados de las evaluaciones, la disposición hacia la evaluación es buena, no lo sé tanto en lo general de la APE”.*

*“Yo creo que en evaluación incluso hasta el presente, nunca ha podido aterrizar en un sistemas de evaluación por resultados, no existe en Nuevo León, en el gobierno del Estado un esquema de presupuesto por programas por resultados, creo que en este momento están trabajando en ello, no es fácil, ha habido varios intentos sin embargo, cambiar de un sistema de evaluación de programas e indicadores a un sistema de evaluación por resultados, implica un cambio total en la metodología para hacer las cosas y no contamos con una metodología en este momento”.*

*En cuanto a la evolución del modelo de evaluación, “Yo lo identificaría en una etapa naciente, estamos viendo la parte de los insumos y procesos, la evaluación está en una etapa primaria”.*

*“En la interpretación el ciudadano debe participar en la evaluación, probablemente no en el desempeño individual porque sería muy difícil que un ciudadano en lo particular pudiera calificar con objetividad el desempeño individual, pero sí el desempeño de un área del gobierno como tal y que esa evaluación de ése desempeño al final del día sea parte del desempeño particular de cada quién. Para que eso tenga un nivel de transparencia sería muy recomendable la participación de un organismo ciudadano externo”.*

*“Yo soy un ferviente seguidor de que un órgano externo pueda hacer la evaluación sobre el quehacer gubernamental”. “siempre que sea honesto y su método comprobado”.*

*“Es una forma de identificar aciertos y áreas de oportunidad en la medida en que se identifican los resultados y se transparentan, representaría un avance en la rendición de cuentas, representa la oportunidad de reflexionar donde los esfuerzos no reflejan a los resultados obtenidos”.*

*“Es pertinente avanzar hacia la evaluación externa para evitar el sesgo de las autocomplacencias”.*

*“En cuanto a la voluntad política del ejecutivo estatal, la parte retadora de este tema es traducirlo de manera clara a la ciudadanía, de modo que se entienda el beneficio”.*

*“Definitivamente sí tiene un valor, todo lo que sea evaluaciones y permita una mejor aplicación eficiente de recursos ayudará a la administración pública”*

*Como incentivo: “Lograr la participación de todos, particularmente que los funcionarios estén convencidos de las bondades de la evaluación, eliminar temores y prejuicios, y asegurar la confiabilidad de las mediciones y evaluaciones de resultados, en ésta lógica es preferible que un organismo externo sea quién lleve a cabo este proceso”.*

Considerando la relevancia y el significado, de esta dimensión objeto de estudio, antes de concluir consideramos pertinente realizar algunas reflexiones que ampliarían las nociones de interpretación y explicación del fenómeno cultural inmerso en subcapas de la estructura organizacional pública estudiada.

Desde el punto de vista teórico, se reconocen algunos aspectos relacionados a la cultura en grupos y las microculturas. De acuerdo a Jorge Etkin, en la organización cohabitan diversos grupos, con sus reglas internas y sus ambientes de trabajo específicos. Ante ese planteamiento, es inobjetable la aparición de microculturas. Podemos apreciar sensiblemente, las diferencias entre valores, creencias, ideas y conocimientos en las secretarías y dependencias del gobierno del Estado, especialmente en aquellas que tienen más relación con la administración pública federal, respecto al tema de evaluación institucional. Son diversas y diferentes sus prioridades, sus procesos de análisis y toma de decisiones, los insumos, la frecuencia de los reportes y fundamentalmente la experiencia en la publicación de sus resultados, como es el caso de Secretaría de Desarrollo Social y la de Educación, que tiene algunos años publicando los resultados de sus evaluaciones de resultados.

El concepto de cultura como lo entiende Etkin<sup>444</sup>, se refiere a una abstracción o tipo ideal, se proyecta una imagen de “unidad de saber y pensar”, pero la realidad es en ocasiones otra, la llamada cultura se sitúa en la intersección de las diferentes subculturas y microculturas que inciden en los cambios organizacionales y profesionales de la estructura planteada. La intersección aludida no siempre conlleva armonía, sino un espacio donde convergen diversos principios, valores, mitos y creencias.

Las disparidades o coincidencias son variadas, existen personas que tienen expectativas para crecer profesionalmente y otras personas que están frustradas y aceptan con resignación su estado laboral.

Las brechas internas que se manifiestan en la cultura de un grupo, implican alterar las relaciones entre sus integrantes, las diferencias pueden provenir de las exigencias y las desigualdades que se derivan de la forma y estilos de ejercer la autoridad o bien, por aspectos inherentes a los procesos de organización y funciones asignadas. Las desigualdades son percibidas por los colaboradores, éstas se traducen como fallas o limitaciones de los aspectos de diseño organizacional. Además, la forma de proceder de los directivos con los privilegiados o los más “cercaños”, generan disfunciones en el modo y carácter de respuesta de los colaboradores a las desigualdades de la estructura y funciones, y a la misma autoridad inmediata, afectando principalmente a la cohesión del grupo.

---

<sup>444</sup> V. Etkin, J. *Política, Gobierno y Gerencia de las Organizaciones*, op.cit., pp. 228-230.

Bajo estas apreciaciones consideramos, que las nuevas demandas locales y las presiones exógenas de otro nivel de gobierno, imprimen un nuevo ritmo a las organizaciones estatales y ello implica teóricamente, que deban ajustar sus estructuras, sus estrategias y especialmente sus capacidades en la conducción social. Pero no es suficiente, se indica impulsar el cambio en los esquemas mentales, en los valores y creencias internas (cultura), esta transición en las dependencias y organismos de la Administración Pública del Estado, es fundamental para afrontar los procesos de reingeniería o reformas estructurales a fondo, principalmente cuando implica una transformación paradigmática de la administración pública: la responsabilización por el control de resultados.

Los cambios en el entorno cuando no se prevén pueden propiciar conflictos en la organización pública. Esto puede producir una crisis de liderazgo que genera la disgregación o falta de sincronía entre los componentes culturales y sociales, produciendo organizaciones conflictivas con bajo o nulo rendimiento en los resultados previstos en las políticas públicas de la secretaria o dependencia de gobierno.

De acuerdo con el Antropólogo C. Geertz<sup>445</sup>, “si bien hay una relación, no significa que exista un ajuste inmediato o estable”. Sostiene que “aunque la distinción sólo sea conceptual, la estructura social y la cultura son capaces de múltiples modos de integración, de los cuales el modo isomórfico y estable es solamente un caso límite”. Las dualidades o falta de armonía en el ámbito organizacional, social y cultural pueden derivar en conflictos o desavenencias, que impactan negativamente en la calidad de los resultados, pero los especialistas sostienen que esas asimetrías o faltas de sincronías en algunos casos, pueden formar parte de un proceso de cambio gradual en las organizaciones que debemos incluir en el aprendizaje organizacional.

Un aspecto fundamental que incide directamente en la capacidad real del cambio cultural y con ello promover reformas y procesos de modernización, **es la voluntad política al más alto nivel, en dos vertientes, tanto del nivel político como del equipo directivo**, éste apoyo propiciaría un liderazgo y un interés por la utilización de la información producto de las evaluaciones para mejorar la gestión pública. Además provocaría gradualmente un cambio de cultura en el esquema mental de los funcionarios estratégicos responsables de la

---

<sup>445</sup> V. Geertz, Clifford. *Conocimiento local: ensayos sobre la interpretación de las culturas*. Paidós Ibérica. Barcelona, 1994.

instrumentación de reformas y de sus colaboradores. La estrategia de acción es descendente, de los niveles altos hacia los niveles gerenciales y operativos.

De acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico<sup>446</sup>, la introducción y las formas de mantenimiento de una cultura a favor del control por resultados no se sostiene por sí misma, en la medida en que no haya apoyo político y liderazgo. El problema y la buena disposición no son suficientes, inclusive ni una buena legislación que obligue a su implantación ayuda suficiente, ni la clarificación de roles ni la identificación de los destinatarios de los informes de resultados. Es fundamental que exista una demanda real y uso de estos informes en la gestión pública y específicamente en la asignación y uso de recursos. Un apoyo político real, sostenido y visible es esencial para el inicio del cambio de cultura. Lo que implica volver a una premisa esencial: para impulsar la nueva cultura dentro de las instituciones (microculturas), de la responsabilización por los resultados, una condición *sine qua non*, es la voluntad y la decisión al más alto nivel político.

Otros agentes de control como el Congreso Federal y local y la sociedad civil se incorporan desde su óptica y su dimensión. Su encomienda es garantizar la transparencia y legitimidad de la rendición de cuentas hecha por el gobierno, además involucrarse en las mejoras continuas del nivel de desempeño institucional. La evaluación *expost* y la medición del desempeño institucional sirve para generar la plataforma de la responsabilización por los resultados, se diseña y opera a través de funcionarios públicos especializados.

La coordinación y dirección del proceso de implementación y de sus implicaciones corresponde al poder ejecutivo. El gobierno está destinado a rendir cuentas a la sociedad, sin embargo es el mismo gobierno el agente clave del proceso de transformación con rumbo a la responsabilización y le corresponde allanar el camino, desarrollando el marco legal e institucional suficiente para su implementación.

A continuación, de acuerdo a nuestro juicio, procederemos a realizar un recuento conciso de los resultados más significativos, sin perjuicio de la amplitud del análisis de información proporcionada por los participantes de la muestra consignada en la base de datos del estudio, donde se encuentran diversas posibilidades de exploración y perspectivas de razonamiento empírico y teórico.

---

<sup>446</sup> V. OECD, PUMA/PAC. "Promoting the Use of Programme Evaluation", París, 1997.

## Cuadro de Conclusiones

Las conclusiones que se desprenden de la investigación son varias, hemos querido mantener el orden de las dimensiones de estudio como ejes importantes hasta la culminación con la finalidad de mantener la orientación en la estructura, los resultados se pueden apreciar en el **cuadro 53**, donde se sintetizan por Pregunta/dimensión de estudio, los aspectos más destacados. Considerando la amplitud de información que se generó en las bases de datos y en la taxonomía del discurso de los informantes, y concluido el presente estudio, podemos suponer que la plataforma de información y análisis, servirá para profundizar el espectro de estudio.

La diversidad de apreciaciones se observan a partir del nivel de capacidad que tiene la Administración Pública del Estado de Nuevo León, para procesar cambios estructurales derivados de una estrategia de reformas acerca de sistemas de evaluación del desempeño y de sistemas de presupuestación impulsadas en la Administración Pública Federal, con base en las tendencias académicas e institucionales que perciben algunos organismos internacionales.

La amplitud de la exploración abordó los temas relacionados con el nivel de conocimiento que algunos coordinadores y directivos locales tienen acerca de los métodos y sistemas de evaluación que operan actualmente en la Administración Pública del Estado de Nuevo León. El estudio incluyó la identificación de posibles prácticas sistematizadas de evaluaciones e información divulgada oficialmente proveniente de evaluaciones a políticas públicas y programas gubernamentales.

Mención especial fue la apreciación de los valores, creencias y percepciones de un grupo de participantes claves para interpretar en una realidad social, las perspectivas culturales para implementar una reforma administrativa tan necesaria para los actores institucionales como para la población, tanto del país como de nuestro Estado. Algunos elementos que destacaríamos se plasman a continuación:

**Cuadro 53. Resumen Sintético de los Aspectos Concluyentes del Estudio**

Pregunta / Dimensión de Estudio	Aspectos Concluyentes (Relevantes)
<p>¿Qué tipo de informes analíticos documentados sustentan a la política pública y a los sistemas de información local y nacional, y qué reportes sintéticos se difunden en la página oficial del gobierno del Estado, provenientes de evaluaciones institucionales, que existen actualmente en la administración pública del Estado de Nuevo León?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes relacionados con la planeación estatal, PED y los programas sectoriales, especiales y proyectos estratégicos. En los dos periodos de gobierno.</li> <li>• Se muestran estructuras que comprenden diagnóstico; acciones estratégicas; indicadores de gestión, de desempeño, de avance físico y logros esperados; análisis de escenarios y puntos críticos; metas para monitorear las rutas de las acciones; y beneficios esperados.</li> <li>• El medio principal de divulgación de informes es la página de internet del gobierno del Estado de Nuevo León, excepcionalmente se encuentran publicaciones oficiales de evaluaciones.</li> <li>• Se advierte reportes e informes parciales y anuales de cuenta pública, informes de gobierno, gasto federalizado y seguimiento de indicadores y metas de programas sectoriales, especiales y estratégicos.</li> <li>• No se localizan reportes, informes o diagnósticos derivados de evaluaciones de resultado realizados por otras entidades u organismos públicos o privados.</li> <li>• Se privilegia el seguimiento y monitoreo de avances y resultados parciales.</li> </ul>
<p>¿Cuál es el conocimiento que se ha adquirido a nivel directivo local de los componentes, características y métodos relacionados con el SED de la APF?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El conocimiento acerca de los componentes y métodos del SED de la APF, en los funcionarios públicos especializados de la APE, es muy limitado a pesar de que se establecieron plazos perentorios para concluir con avances, resultados y productos específicos.</li> <li>• En relación a la metodología del marco lógico, se identificó una contradicción entre los cursos oficiales recibidos para generar ejercicios lógicos para la construcción de matrices de indicadores, con el hecho de no poner en práctica la teoría asimilada en sus funciones asignadas.</li> <li>• Se percibe que no existe una vocación institucional para apoyar el desarrollo y formación de especialistas en evaluación institucional</li> </ul>
<p>¿Cuál es el conocimiento que se tiene acerca de los métodos y sistemas de evaluación institucional que operan en la administración pública del Estado de Nuevo León?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se observó una gran variedad de nociones y tipos de “evaluaciones”, en dos categorías que emergieron en el proceso se <i>identifican</i> o en su caso <i>se aplican</i>, cuando algún instrumento coincidió en las dos categorías fue calificado como irrelevante paradójicamente.</li> <li>• Prevalece el tipo de evaluación por seguimiento a indicadores (SIGOB).</li> <li>• En cuanto a la normatividad se aprecia con más frecuencia en el discurso de los informantes la Ley de</li> </ul>

	<p>Planeación estatal, sin un conocimiento específico de los componentes y de sus alcances normativos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En la percepción que identifica los avances entre su puesto actual y el pasado, se muestran apreciaciones opuestas, apenas se identifican cambios en el análisis y construcción de indicadores y tecnologías de información.</li> <li>• En relación al conocimiento acerca de la reforma a los sistemas presupuestales y de contabilidad gubernamental, se aprecia insuficiente y se desconocen los compromisos y plazos perentorios.</li> </ul>
<p>¿Qué tipos de prácticas institucionalizadas de forma sistemática de evaluación existen actualmente en la administración pública del Estado de Nuevo León?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se observó una disparidad de apreciaciones de evaluación que se duplican o triplican en algunas frecuencias. La cuenta pública que explícita la normatividad vigente se le atribuyó una valoración irrelevante paradójicamente.</li> <li>• Se desconoce la obligatoriedad para informar a una instancia de la administración federal o al H. Congreso de la Unión, resultados de avance de los indicadores estratégicos o de gestión de programas con recursos federales.</li> <li>• Hubo importantes consensos para atribuirle a la información producto de las evaluaciones, cuando tenga una práctica sistemática y generalizada, la característica de ser <b>objetiva, clara y transparente</b>. Se le añadió como ventaja su contribución a la rendición de cuentas, mejora continua y al aumento de la confianza en el gobierno.</li> <li>• Se percibe una confusión de carácter técnico y conceptual a las siguientes auditorías: del desempeño, especiales y financieras, no se identifico: las razones para llevarlas a cabo, ni el programa anual de auditoría divulgado en las dependencias, ni la “publicación” de los resultados de las revisiones financieras o de las auditorías de desempeño en la APE.</li> </ul>

<p>¿Cuál es la cultura y la percepción de la evaluación que prevalece actualmente en los servidores públicos de la administración pública del Estado de Nuevo León?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se le atribuye a la evaluación institucional (resultados) un valor indiscutible en algunos aspectos como: calidad y mejora de los servicios y programas, propicia la transparencia y la rendición de cuentas y permite la valuación racional del servidor público.</li> <li>• Los incentivos para aplicarla se relacionan con el impulso a la profesionalización, la evaluación contra beneficios personales, beneficios a la población y obtener parámetros para mejorar los resultados de las políticas públicas.</li> <li>• Podemos afirmar que no existe un modelo de evaluación institucional que sea tomado como referente para toda la APE. A pesar de la etapa incipiente de los sistemas de seguimiento, éstos si contribuyen al análisis de los diferentes programas.</li> <li>• A pesar de que perciben los participantes, una buena voluntad política de parte del Ejecutivo Estatal y de los Directivos, ésta se percibe muy limitada por algunos aspectos como: la falta de recursos, falta de capacitación efectiva y de incentivos personales y organizacionales como: carencia de la profesionalización sistemática de la función directiva, inexistencia de estándares del desempeño para evaluar la contribución profesional a las funciones especializadas y falta de beneficios económicos a retribuir.</li> <li>• Se reconoce al H. Congreso de la Unión, la reforma Constitucional en materia de Gasto Público y Fiscalización, sin embargo, observan que en este momento no hay voluntad y no forma parte de su agenda, especialmente en el Congreso local.</li> <li>• Se percibe que en la administración pasada (2003-2009), se impulsó más a la planeación y evaluación por resultados, y a la profesionalización de servidores públicos.</li> <li>• Se calificó muy bien y se mantuvieron diversos argumentos para impulsar la intervención de un órgano externo en el diseño de la metodología y en la aplicación y control de evaluaciones institucionales a toda la APE, en la medida que sea capaz, que tenga experiencia, que sus métodos estén comprobados y sean honestos.</li> <li>• Lo que menos aprecian de la evaluación los servidores públicos es el replanteamiento del diagnóstico original y la marginalidad del que son objeto los analistas por parte de los titulares, cuando éstos se autoevalúan.</li> </ul>
---	--

Fuente: Elaboración propia.

## Recomendaciones

La oportunidad para concebir el empleo de los hallazgos y resultados del trabajo en posibles usuarios del compendio teórico e institucional, del análisis etnográfico y de sus consecuencias derivadas de la metodología empleada, la visualizamos en distintos rubros: beneficiarios practicantes de la administración pública en los tres órdenes de gobierno, en temas afines; practicantes en temas relacionadas con reformas presupuestales, con innovaciones en estrategias de evaluación institucional; y finalmente en el ámbito académico y de investigación.

Esta investigación aporta a los directivos, funcionarios y servidores públicos de la administración pública del Estado de Nuevo León, y en general del sector público de los tres órdenes de Gobierno, un diagnóstico real de la situación que guarda la implementación de reformas en los sistemas de evaluación institucional y presupuestal, que son impulsadas desde la administración pública federal, en el marco de la nueva gestión pública.

Estos beneficiarios pueden ser servidores públicos, adscritos a la administración pública del Estado de Nuevo León o del sector público, en especial aquellos que toman decisiones y están involucrados en el proceso de implementación de reforma a los sistemas presupuestales, a los sistemas de registro y generación de información contable y financiera, desde luego de sistemas y métodos de evaluación institucional. Asimismo, de las áreas estratégicas responsables de la formación y desarrollo de capital humano y de la profesionalización de la función directiva.

Otro tipo de beneficiario se sitúa en el contexto académico, profesores e investigadores de la misma institución educativa o de otras universidades públicas y privadas, alumnos (tesis y disertaciones, estudios institucionales, publicaciones especiales y de interés a la comunidad), personal profesional y practicantes de la disciplina provenientes del campo de estudio, revisores de ponencias en congresos y foros académicos.

Como resultado del estudio, se han identificado áreas de oportunidad y limitaciones a través de un análisis estratégico derivado de las propias entrevistas de profundidad, agrupadas en el **cuadro 54**, que merecen una profunda reflexión en diversos campos y ámbitos institucionales, como el conocimiento normativo y operativo de Leyes, reglamentos, manuales y directrices de políticas de actuación relacionadas con el Sistema de Evaluación del Desempeño. Es

importante destacar el recuento del marco jurídico y normativo que regula los aspectos de planeación y evaluación en la administración pública del Estado de Nuevo León, instrumentos fundamentales para regular e institucionalizar a las prácticas de evaluación institucional.

Otras áreas o campos de la disciplina administrativa susceptibles de revisión, corresponde a los procesos para tomar decisiones y funciones inherentes a la alta dirección: componentes del diseño organizacional. Además impulsar la gestión de calidad enfocada al logro de objetivos (orientación al servicio público); y el desarrollo y formación de la función directiva profesional.

El ámbito normativo y el proceso donde se conjuntan acciones gubernamentales para que el gobierno conduzca a la sociedad, implica establecer objetivos comunes que acepte la sociedad, para lo cual es necesario el involucramiento en sus definiciones de los ciudadanos, es decir, la participación pública en el proceso de decisiones que incluya el grupo seleccionado, o bien los grupos de interés adecuados a otros tomadores de decisiones con la finalidad de instrumentar mecanismos democráticos para lograr metas previstas. Asimismo, en la coordinación directa para observar un proceso de instrumentación apropiada, expresada por medio de productos institucionalizados. La comprobación y vigilancia del ejercicio presupuestal desde la esfera social es fundamental para una buena gobernanza, ésta determina contrapesos eficaces a través de instituciones no estatales. La verificación de los resultados se debe ampliar a un esquema de Responsabilización por el control de los resultados de la gestión pública en la administración pública del Estado, para lo cual no basta con el manejo normativo y tradicional de los sistemas de evaluación que tratan de operar en la actualidad.

Como resultado del diagnóstico emprendido, derivado de la interacción con los participantes de la muestra, se identificaron importantes percepciones y razonamientos significativos de diversa naturaleza, basados en el conocimiento y experiencia de los informantes. Con el propósito de encuadrar estos aspectos que se han observado, procederemos a realizar un examen utilizando un análisis FODA, con la finalidad de reunir sintéticamente las apreciaciones de los participantes y ofrecer la posibilidad de reflexionar más allá de los resultados y recomendaciones específicas del estudio.

**Cuadro 54. Análisis FODA de Percepciones Sintéticas**

Positivo	Negativo
Ámbito Externo	
Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma Constitucional en materia de gasto público y fiscalización;</li> <li>• Fundamentos jurídicos del SED y del PbR;</li> <li>• Tendencias internacionales que impulsan la perspectiva de “Responsabilización” por el control de resultados;</li> <li>• Programas de apoyo en temas de implementación y capacitación por parte de SHCP, SFP, ASF, CONEVAL, y Universidades;</li> <li>• Participación ciudadana en la planeación y evaluación de la gestión y de las políticas públicas;</li> <li>• Mejorar los resultados que propician bienestar social y económico en la región;</li> <li>• Plataforma nacional de información estadística;</li> <li>• Posibilidad de legitimar realmente las acciones gubernamentales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconfianza ciudadana en el sistema político, propiciando crisis de legitimidad en las acciones gubernamentales y con ello la ingobernabilidad;</li> <li>• Al no cumplir con la normatividad y compromisos adquiridos con la APF, se afecta la transferencia de recursos federales al Estado;</li> <li>• Argumentos de inoperancia de sistemas de evaluación y opacidad en el ejercicio de recursos públicos que aprovecharía los partidos políticos de oposición;</li> <li>• Observaciones frecuentes y sanciones de parte de los órganos de control y evaluación como la ASF;</li> <li>• Ofrecer a la población indicadores inadecuados, que no contribuyen a una buena percepción ciudadana.</li> <li>• Pérdida de competitividad del Estado, la APE, no sería un factor de avance y desarrollo;</li> <li>• Pérdida de rumbo y dirección de gobierno en la región.</li> <li>• Perder el interés en observar los avances, resultados y los comportamientos poco éticos ((<b>corrupción</b>)).</li> </ul>

Positivo

Negativo

Ámbito Interno

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluaciones de resultado y consistencias de política social de la entidad, se incorpora como un proceso de aprendizaje local;</li> <li>• Avance en sistemas de información estadística amigables, para optimizar investigaciones y búsquedas;</li> <li>• Se cuenta con un sistema de seguimiento de indicadores que se está mejorando;</li> <li>• Factor humano capacitado en análisis de información (red de enlaces);</li> <li>• Capital intelectual y relacional en áreas de decisión clave (participantes identificados con segundo y tercer periodos de gobierno);</li> <li>• Buena percepción de los participantes de la muestra al otorgar un valor público agregado a la evaluación institucional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voluntad política limitada del ejecutivo estatal y de los directivos públicos de la APE;</li> <li>• Falta vocación institucional para desarrollar una función directiva profesional;</li> <li>• Tendencias a la “autoevaluación”, por parte de los directivos de la APE;</li> <li>• Falta adecuar y actualizar el marco Jurídico y normativo (Ley de Planeación Estatal, Ley de Administración Financiera y Ley de Transparencia);</li> <li>• Marginalidad de los analistas de política pública con experiencia;</li> <li>• Faltan recursos para evaluar por resultados;</li> <li>• Falta desarrollar estrategias claras y efectivas que relacionen el desarrollo y formación profesional con la certificación de capacidades;</li> <li>• Falte Integrar perfiles de los puestos clave de planeación y evaluación;</li> <li>• Se percibe la ausencia de una política rectora en la APE, que impulse a la planeación y evaluación institucional con otra dimensión y con otros parámetros de medición, además que divulgue los métodos, sistemas, indicadores, y criterios de evaluación a todas las dependencias y organismos estatales;</li> <li>• Se percibe débil la función de las instancias de participación ciudadana, en temas de evaluación, (Consejo de Planeación y Evaluación del Estado de Nuevo León), se convoca a que adquieran un rol más protagónico y firme en el marco de sus atribuciones, especialmente que publiquen los acuerdos, avances y resultados de éste esencial eje rector estatal.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en la Información recabada de los participantes.

Las recomendaciones puntuales son: a) retomar una política estatal que tenga el respaldo del ejecutivo estatal y de los directivos públicos para promover de manera eficaz la transición hacia la cultura de la Responsabilización por el control de los resultados, ésta necesariamente tendrá que incluir estrategias de modernización en el área de capital humano y de capacitación que incorpore sistemas de evaluación con base en el mérito y la certificación de capacidades profesionales relacionadas con planeación y evaluación de resultados; b) verificar por parte del Consejo de Planeación y Evaluación, los avances y resultados de la implementación de la reforma a los sistemas de evaluación y de presupuestos, así como publicar periódicamente los resultados de esas revisiones; c) adecuar el marco jurídico y normativo del Estado, a efecto de transitar con más certidumbre al nuevo paradigma de evaluación, de acuerdo con las apreciaciones de los participantes, consistiría en modificar la Constitución Política del Estado, para desagregar en tres grandes apartados: ley de presupuestos y responsabilidad hacendaria, ley de deuda pública, revisar el marco jurídico actual de las asociaciones público – privadas, y reformar la Ley de Administración Financiera del Estado, alineando la planeación, programación, presupuestación, ejercicio del gasto, control y rendición de cuentas a la reforma al sistema presupuestal y de armonización contable, promovida desde la APF ; d) publicar los aciertos y desaciertos, los logros y los impedimentos en los beneficios esperados de las políticas públicas; e) publicar los resultados de las revisiones financieras y de las auditorías del desempeño a las dependencias y organismos de la APE; y f) incorporar a un organismo externo a que diseñe la metodología de evaluación, la aplique y publique los resultados de la gestión y de las políticas públicas, se configuraría como un Instituto Estatal de Evaluación de la Administración Pública.

A continuación presentaremos las contribuciones del estudio orientadas a la comunidad académica y de investigación, hemos querido destacar algunas reflexiones finales y apreciaciones metodológicas, consideramos para ello, esta sección especial donde abordaremos estas aportaciones y objetivamente la experiencia recabada en el trabajo.

## **Conclusiones de Metodología**

El presente trabajo se llevó a cabo a partir de una serie de interrogantes originales de carácter profesional e institucional, es pertinente recordar el marco que delimita la investigación: la nueva gestión pública. Para haber desarrollado esta noción de estudio, se compilaron diversos argumentos teóricos y empíricos en la disertación, partiendo del razonamiento que concibe a

la administración pública tradicional, en una crisis de legitimidad en sus acciones gubernamentales, observando además, exiguos resultados como práctica institucional para encontrar soluciones sistematizadas, claras y transparentes. Se percibe en el contexto de lo público, un indiscutible apremio para configurar a la administración pública en una nueva disciplina, transición que demanda la sociedad, los mercados y las instituciones públicas.

Cómo disciplina la administración pública, así lo estimamos, está inmersa actualmente en una crisis de identidad ante la diversidad de interpretaciones de los objetos de su estudio. Estas orientaciones nos recuerdan algunos aspectos de la fragilidad científica como disciplina, al poner en duda a una determinada forma de considerar y de tratar los problemas administrativos y reconocer a éstos, como objeto autónomo del estudio de la administración como una disciplina independiente. Es pertinente la revalorización de la disciplina considerando el entorno global y las demandas ciudadanas, la administración pública necesita de estudios teóricos y empíricos que aporten nuevos esquemas y líneas de investigación que fortalezcan las capacidades administrativas, políticas y públicas del Estado Mexicano.

Considerando estas premisas, emprendimos una revisión en retrospectiva de la bibliografía fundamental que comprendió la evolución de la teoría de las organizaciones y un análisis de las estrategias y herramientas que propone la nueva gestión pública para controlar y evaluar los resultados de la gestión, particularmente en América Latina, con claras repercusiones en nuestro país.

Percibimos algunos aspectos fundamentales en la fase de investigación documental, uno de ellos muestra el desafío para conciliar los intereses organizacionales y de las personas, esta dialéctica, implica abrir diferentes dimensiones de estudio, desde la teoría de las organizaciones, para estimar su diversidad y las disfunciones cognitivas, pero también desde el ámbito de la teoría económica, la ciencia política, la sociología, el derecho entre otras disciplinas sociales. Junto con la evolución de las instituciones, el objeto de estudio de la administración pública se transformó, obviando la necesidad de apreciar y entender el proceso. El objeto tradicional de la disciplina se disgrega dando paso a otros componentes que desde su perspectiva emprenden campos emergentes de análisis o son producto de la evolución del entorno y de las mismas instituciones.

Los objetos de estudio que se han desarrollado a partir de la ciencia de la administración se encuadran en diferentes disciplinas: el estudio de políticas públicas, el estudio de la nueva

gestión pública y en algunos casos se sostiene el estudio de la gobernanza. Las apreciaciones difieren por las distintas consideraciones de los especialistas, en lo personal compartimos esta propuesta compuesta por tres campos de estudio.

La amplitud en los objetos de estudio de la administración pública como ciencia, ponen de manifiesto su carácter fragmentado y la multiplicidad de aportaciones teóricas de las ciencias sociales que la han cincelado a través del tiempo. Gran parte de las teorías organizativas describen implicaciones debatibles y conllevan una discusión interminable, el gran dilema es la compatibilidad de los intereses organizacionales con los intereses de los individuos que integran al organismo social.

Se pone de manifiesto en la historia de las teorías, los desacuerdos en función de los límites de la eficacia real de la acción racional, se puede identificar además varias perspectivas de estudio sustentadas en la teoría de la elección pública, o de la teoría funcional y de sistemas, que incluyen diversas unidades de análisis que contribuyen al conflicto de la especificidad científica.

Por estos argumentos expuestos, nos posicionamos en la Teoría Interpretativa y Crítica, que pondera dos teorías como lo vimos oportunamente, la teoría interpretativa pone a discusión y a juicio a la mayor parte de los argumentos teóricos antes aludidos. La unidad básica de análisis de la teoría interpretativa es el encuentro cara a cara, aportando la descripción del mundo social real. El encuentro cara a cara representa la unidad de análisis y decisión. La influencia de esta perspectiva en la administración pública está representada por estudios que se remontan a la parte final de los años setentas del siglo pasado, es notable el acervo bibliográfico en el que contribuye la escuela de Fráncfort a un análisis crítico de la burocracia pública, la administración pública y la política pública<sup>447</sup>.

Los antecedentes que hemos puesto de referencia han dispuesto que nos concentremos en un enfoque cualitativo sustentado en la interpretación de una realidad social. Cuando construimos las preguntas de investigación, en interacción con participantes que nos proporcionaron información, quisimos considerar además un hecho esencial, a lo largo de nuestra experiencia, los procesos inherentes a la modernización administrativa y a la

---

<sup>447</sup> Para mayor amplitud del tema relacionado con las teorías interpretativas y Críticas véase a Harmon M. y Mayer, R. *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, op.cit., referencia 132, p. 332.

implementación de innovaciones tecnológicas aplicados a los procedimientos tradicionales de trabajo, tenían un común denominador: no se implementaban o se producían asimetrías en su diseño original, en ocasiones la inversión era mayúscula y los resultados muy limitados o mediocres. Algo tenía la administración pública como práctica y disciplina que no resolvía satisfactoriamente los desafíos que la emplazaban a modernizarse.

Estas razones nos llevaron a incorporarnos a los ambientes naturales y observar lo que pasaba, en ese entorno cerrado, oculto y poco explorado. El enfoque cualitativo nos llevó a estudiar la realidad en el contexto natural. Establecimos como propósito interpretar el fenómeno de asimilación de una reforma impuesta por el gobierno federal, poder político y administrativo diferente en muchos aspectos al gobierno del Estado de Nuevo León, en el diseño institucional, en capacidad económica, en experiencia, en cultura y fundamentalmente porque es en esa instancia, donde se localiza el poder político de la nación. Las observaciones fueron muy significativas y pudimos apreciar en este momento, la percepción y la actitud de algunos funcionarios clave en el proceso de implementación de la reforma.

Se utilizó la entrevista de profundidad como instrumento para obtener información con base en experiencias personales, apreciaciones e ideas que describieron la forma de trabajo, los problemas y testimonios con un nivel importante de significados inherente a los participantes en sus ambientes naturales. Las preguntas de investigación abordaron temas relacionados con el conocimiento normativo, conceptual y operativo de sistemas de evaluación institucional en el ámbito federal y de la administración pública del Estado de Nuevo León. Asimismo relacionado con los valores y creencias locales. La idea de investigación y las preguntas originales fueron un referente permanente del estudio que guiaron en todo momento al proceso teórico y empírico de investigación.

La experiencia fue gratificante al escuchar y entender sus puntos de vista y percepciones de aspectos que nunca habíamos imaginado, resalta el interés y la importancia del sentido humano que deberían de tener las organizaciones de la administración pública, las muestras de cautela, de reserva, de frustración, de enojo y de sentimientos acumulados nos advirtieron de una baja moral, ante la incertidumbre de identificar en sus entornos de trabajo suficientes incentivos personales y organizacionales para abordar la reforma de evaluación y de los sistemas presupuestales. Pero también nos manifestaron la buena disposición a pesar de todo, condicionada al apoyo político suficiente del ejecutivo estatal y de los directivos, para

remontar el tiempo perdido y colaborar para emprender la modernización de los sistemas de administrativos.

El proceso de análisis de información se enriqueció por la utilización del método etnográfico de Spradley, como antropólogo, asumió la importancia que tiene encontrar en el discurso del informante las unidades de conocimiento llamados dominios que son los temas que con más frecuencia aparecen en el discurso, la taxonomía resultó un gran reto, acostumbrados a deducir, en esta ocasión partiríamos de unidades específicas de información para deconstruir como le llamamos a la elaboración inductiva, las categorías que describían a la estructura del discurso de los participante. Los cuatro niveles de análisis fueron determinantes para encontrar aspectos contradictorios y paradojas temáticas, consensos y silencios hasta lograr relacionar entre los dominios los aspectos culturales.

El método de análisis es una gran estructura abstracta de resumen, categorización y filtro, pero al mismo tiempo nos concede reproducir fielmente los significados. La labor fue ardua y nos llevó muchos meses de trabajo individual. El auxilio de un procesador de texto y una hoja de cálculo fue de gran ayuda para proporcionar orden y lógica a la información obtenida.

Podemos afirmar que la utilización del procedimiento cualitativo cumplió con las expectativas que nos impusimos al inicio del estudio, en esa etapa se propuso llevar a cabo un estudio de exploración que proporcionara un diagnóstico fiel de las capacidades reales tanto de la organización como el factor humano, la percepción y disposición cultural de los funcionarios públicos observada y documentada ha sido relevante. La utilidad institucional y académica tendrá que ser valorada al contar con nuevos parámetros cualitativos empíricos que posibilitan la retroalimentación y reformulación del proceso de implementación de estrategias en la práctica tradicional de la administración pública estatal.

Los resultados que se han obtenido responden a las preguntas originales de investigación, en esta etapa, se han redimensionado al proyectarse diversos campos temáticos de estudio y futuras investigaciones. La taxonomía y las relaciones que se identificaron culturalmente abren nuevas preguntas de investigación y nos aproximamos a plantear algunas hipótesis que tendrán que someterse a su comprobación en los ambientes naturales en un futuro próximo.

## Estudios Posteriores

La disposición de los planteamientos originales ha sufrido una evolución o una posible desagregación conceptual y de contenido, en virtud de los nuevos componentes derivados de los hallazgos y significaciones vertidas en la taxonomía del discurso de los participantes. Los planteamientos se transforman sustancialmente en hipótesis y preguntas de investigación que deberán ser abordadas en una segunda etapa de investigación, en virtud de que el estudio planteado originalmente en todas sus dimensiones está concluido.

Se amplía el proyecto a un estudio descriptivo y longitudinal de carácter diacrónico al estimar pertinente realizar las segundas entrevistas de profundidad en el transcurso del primer bimestre del año 2013, considerando la fecha límite Diciembre 2012, de acuerdo con la Ley de General de Contabilidad Gubernamental, y las disposiciones, lineamientos, acuerdos y plazos de armonización progresiva del sistema que emergen del Consejo Nacional de Armonización Contable, y la continuidad normativa – operacional del SED.

De éste estudio que ha concluido, se derivan directamente proyectos que continúan en la misma perspectiva, considerando la delimitación de las dimensiones de estudio y la perfección del instrumento de recolección de información. Un nicho de oportunidad que se relaciona y se traslada con nuevos diseños de investigación cualitativa como la **teoría fundamentada**, será un campo alternativo, aprovechando la información que proporciona la gran variedad de paradojas y contradicciones en la taxonomía del discurso.

Retomamos algunos planteamientos y enunciados derivados del estudio:

Para impulsar la nueva cultura dentro de las instituciones, (incluidas las microculturas), de la responsabilización por los resultados, una condición *sine qua non*, es la voluntad y la decisión al más alto nivel político.

El conocimiento y dominio generalizado de sistemas de evaluación por resultados, representaría una transformación en la cultura actual del control basado en las normas, proceso y del gasto.

¿Estaríamos en condiciones de reconocer algunos patrones de conducta asociados a grupos particulares de expertos, a sus culturas o a su forma de entender los aspectos relacionados al cambio en los procesos, para tomar decisiones en su ámbito laboral?

Del actual estudio se propicia diferentes líneas y cursos de acción:

- Exploración de las microculturas en las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Estatal;
- Del punto anterior, se desprende estudios etnográficos para establecer las diferencias culturales entre las dependencias de la administración centralizada y aquellas que tengan más influencia normativa de la APF.
- Análisis comparado del diseño institucional orientado a la Responsabilización por el Control de Resultados, en otras entidades federativas y regiones de América Latina;
- Estudio de caso para implementar un modelo de evaluación sistemático en alguna dependencia gubernamental de la APE;
- Estudio de caso para implementar un modelos de evaluación del desempeño de los directivos en áreas de capital humano, planeación y/o evaluación de resultados.

De acuerdo con los planteamientos, método de análisis y resultados del estudio, sin lugar a dudas las aportaciones y sugerencias para perfeccionar el diseño de futuras investigaciones le dará mayor relieve al presente trabajo y proporcionará elementos para comprender el fenómeno con mayor claridad. La expectativa y el interés científico se orientan a incrementar una investigación científica más sistemática de las culturas de la burocracia pública, las metodologías pueden ser cualitativas o cuantitativas, con perspectivas de interpretación o positivistas.

## **Consideraciones Finales**

Hemos puntualizado algunas caracterizaciones y resultados relevantes del estudio en función de la perspectiva de los participantes, nos toca como investigadores y en complemento, subrayar diversos apuntes contextuales y retroalimentarnos del avance y asimilación del proceso de implementación del SED y de sus componentes en la APF, así como de propuestas de reforma jurídica impulsada por diversos autores. Estos razonamientos e información

concisa, son indispensables para condensar aspectos pragmáticos primordiales para estudios posteriores y para reflexiones institucionales. Las razones son:

- Nuevo León ha registrado tasas de crecimiento relativamente altas de crecimiento, el PIB fue de 3.2 por ciento en comparación con la tasa reportada en el país de 1.7 por ciento. El Estado es una economía integrada y diversificada. La industria original se ha transformado y tiende a especializarse en la producción de bienes de capital y de componentes y actividades de alta tecnología, diseño y tecnologías de la información, el sector de alimentos y bebidas genera una amplia oportunidad de trabajo;
- El sector servicios representa un componente esencial para la integración de la economía del Estado, representando el 50 por ciento del PIB, lo que habla del factor potencial y real de capital humano competitivo;
- La existencia del capital humano con alto valor agregado reflejo del desarrollo de los sectores productivos, imprimen la consolidación de la estructura productiva y el crecimiento del empleo;
- Por tal motivo, la percepción de la educación en la región y de la formación de capital humano es buena, sin embargo el desafío es propiciar y facilitar que la estructura de su oferta esté alineada y corresponda a las necesidades de la nueva configuración de crecimiento<sup>448</sup>.

El Estado de Nuevo León deberá de crear mejores condiciones para mantener el crecimiento y el desarrollo de la economía, propiciar mejores niveles de bienestar social a la población. Deberá mantener y garantizar la vigencia del estado de derecho y crear las condiciones permanentes de seguridad, que en este momento están rebasadas por la delincuencia organizada y por los altos niveles de corrupción de algunos servidores públicos que dificulta la actividad y la capacidad gubernamental, propiciando escenarios disfuncionales para la acción de gobierno e inhiben la actividad productiva, generando además una percepción negativa de la ciudadanía.

La administración pública, debe ser congruente con el discurso político, la transparencia ha sido un paso importante para divulgar información relativa a los compromisos estatales con la población y observar el ejercicio presupuestal de sus principales rubros de gasto, pero no es suficiente. La ausencia de una política de formación de capital humano en la administración

---

<sup>448</sup> V. Para mayor amplitud en el tema, véase al PED: 2009-2015.

pública estatal, contradice el desarrollo de la región a través de la inversión local y extranjera con altos parámetros de valor agregado y especialización que se advierten en cualquier diagnóstico empleado, inclusive en el contenido diagnóstico del PED, donde además de los compromisos, se da muestra de la riqueza potencial de la región.

La capacidad real para iniciar la transformación al cambio, se percibe endeble y con limitaciones, el desconocimiento de sistemas de evaluación que operan rutinariamente es manifiesta. A nivel conceptual la confusión es mayor, tanto del conocimiento de los componentes del SED, de la Administración Pública Federal, como del ámbito de sus atribuciones locales. Al querer transformar el esquema presupuestario en todas sus etapas, implica un gran reto: de diseño, de operación, de cultura y de transparencia gubernamental.

La reforma a la organización pública estatal, es pertinente a través de un modelo de gestión pública, que propicie cambios culturales en la estructura organizacional, en los servidores públicos, particularmente directivos, y en la gestión.

Debemos considerar que los desafíos son de gran magnitud en los tres órdenes de gobierno como lo muestran algunas consideraciones finales que debemos tomar en cuenta, en primer lugar, los avances en la implementación del SED en la APF, no están exentos de dificultades, la auditoría de desempeño practicada al SED, que se integró al informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, dan cuenta de ello:

### **Estatus del nivel de implementación del SED en la APF**

La auditoría de desempeño: 10-0-06100-07-0101; GB-025, practicada con base en los criterios establecidos en la normativa institucional de la Auditoría Superior de la Federación<sup>449</sup> (ASF), para la planeación específica utilizada en la integración del programa anual de auditorías para la fiscalización superior de la cuenta pública 2010. Se realizó a la Unidad de Políticas y Control Presupuestal y la Dirección General de Recursos Financieros de la SHCP.

Objetivo: Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y las metas del SED, en la SHCP.

---

<sup>449</sup> Para mayor profundidad en el tema, véase el informe del resultado y sus anexos, de la fiscalización superior de la cuenta pública, 2010, en la página: <http://www.asf.gob.mx/trans/informes/IR2010i>

## **Dictamen: Negativo**

La ASF, considera que en 2010, en términos generales la SHCP, no cumplió con las disposiciones normativas aplicables al SED, como se precisa en los resultados que se presentan en los apartados y anexos del informe, se refieren fundamentalmente a que no se ha logrado la asignación del presupuesto basado en resultados de la evaluación al ejercicio del gasto público.

La SHCP, careció de información para acreditar los avances al 2010, en la consolidación del SED, de acuerdo a la estrategia definida y con la incorporación del gasto federalizado al SED, así como para verificar que las acciones permitieron: ampliar y mejorar la calidad de las bases establecidas en la APF, con la implantación del SED; retroalimentar el diseño original con las experiencias de su implementación, y utilizar la información derivada del SED para la planeación, programación y presupuestación.

La dependencia no acreditó el análisis de las MIR, que le permitiera identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la APF. Además, de que a 2010 la SHCP, no había autorizado ninguna matriz de indicadores.

En cuanto a la asignación del presupuesto PbR, la dependencia con su modelo sintético del desempeño (MSD) 2010, no acreditó que la asignación presupuestaria se hubiera basado en dicho modelo, ni que ésta se hubiera vinculado con los resultados de las evaluaciones PAE 2010. Será interesante esperar los diagnósticos futuros en función de la auditoría de desempeño subsiguiente al SED, especialmente el seguimiento a las observaciones fincadas por la ASF.

Cabe hacer mención que a nivel estatal, no tenemos un diagnóstico institucional o una auditoría de desempeño que nos muestre públicamente, el estado actual y las condiciones de implementación de las innovaciones presupuestarias, de registro contable y de sistemas de evaluación en la administración pública estatal, así mismo, tampoco se ha transparentado el destino de manera pormenorizada de la deuda del gobierno ni de una evaluación de desempeño de dicho comportamiento y responsabilidad financiera a futuro, compromiso ineludible del gobierno del Estado.

Los planteamientos estratégicos de evaluación institucional, que se han implementado en nuestro país, no han sido amparados con otros sistemas de incentivos, ordenamientos legales y reglamentarios. Falta el apoyo e impulso político de los poderes públicos, que sugieran la inminente transformación de la noción tradicional de la evaluación que se tiene actualmente en el contexto político. Es un apunte sensible que se deberá subsanar en el futuro inmediato.

Un tema que se ha discutido ampliamente es la carencia de una Ley Federal de Evaluación de la Gestión Gubernamental<sup>450</sup>, que defina las tipologías, las clasificaciones y sus características, que asiente y delimite su funcionamiento, así como su alcance, además que establezca las atribuciones y obligaciones de los operadores del sistema y de los agentes externos que concurren a las diferentes acciones de evaluación institucional en el ámbito de la administración pública. Lo interesante es ampliar esta consigna normativa al Estado de Nuevo León, con una clara vocación para que la sociedad aspire a definir los parámetros y los objetivos del control por resultados, de forma directa o a través de sus representantes en el Congreso local.

Para finalizar, esta disertación, hemos reflexionado lo suficiente para proponer a la APF y a la administración pública del Estado de Nuevo León, elevar a rango Constitucional la planeación a largo plazo con una visión estratégica, a través de instrumentos legales que señalen claramente las obligaciones de carácter jurídico de los actores involucrados en el proceso y de las auditorías de desempeño, y otras revisiones institucionales. Un componente adicional a nivel estatal, sería reflexionar acerca de la incorporación al marco legal, la posible intervención del Congreso local en el análisis y la aprobación del Plan Estatal de Desarrollo.

El gran desafío para el gobierno, como reflejo de un estado moderno junto con los sectores productivos de la entidad, será abandonar el modelo tradicional centrado en el poder, en la administración de recursos públicos y en el control del gasto. Las tendencias internacionales y nacionales, desde la academia proponen un replanteamiento de la visión estratégica del manejo y la forma de conducir a la sociedad a objetivos compartidos para privilegiar la satisfacción de los usuarios.

---

<sup>450</sup> V. González Gómez Javier. "La Evaluación de la Actividad Gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana", en Los Grandes Problemas de México: políticas públicas, op.cit., p. 172.

El apoyo político a la responsabilización por el control de los resultados, implica un auténtico liderazgo en la administración pública estatal, que oriente conjuntamente a los factores organizacionales y a la sociedad en una participación convergente e incluyente, con la firme intención de comenzar el proceso para democratizar a la administración pública. El avance será gradual, pero firme, que garantice con responsabilidad social, el desarrollo de una cultura pública que asimile y tenga los elementos para implementar progresivamente, pero sin retroceso, los cambios estructurales y su institucionalización en la región. El camino será largo, al tiempo.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, L. *Gobernanza y Gestión Pública*. FCE, México, 2008
- AGUILAR, VILLANUEVA, L. (Compilador), *El estudio de las políticas públicas*, 1ª antología, 3ª edición. Miguel Ángel Porrúa. México. 2007.
- AGUILERA PORTALES, R y ESCÁMEZ N, S. (Comp.). *Pensamiento Político Contemporáneo*. Ed. Porrúa, SA de CV. México, 2008.
- AGUILERA, PORTALES R., *Actualidad de los Servicios Públicos en Iberoamérica*. UNAM, México. 2007.
- \_\_\_\_\_, *Teoría Política y Jurídica, Problemas Actuales*. Ed. Porrúa, SA de CV. México. 2008.
- ALBI, Emilio, et. al., *Gestión Pública: fundamentos, técnica y casos*. Ariel Economía, España, 1997.
- ALCÁNTARA SÁEZ, M, *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, FCE. México, 1995.
- ALMOND, Gabriel A., et.al. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton University Press. Princeton. 1963.
- ÁLVAREZ – GAYÓN, J.L. *Cómo Hacer Investigación Cualitativa. Fundamentos y Metodología*. Ed. Paidós – Educador. Barcelona, España. 2004.
- ANSALDI, Waldo. (Director), *La Democracia en América Latina, un barco a la deriva*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2007.
- ANGULO, F. *Proyecto docente e investigador*. Universidad de Cádiz. 1995.
- ANTHONY, Robert N. *Planning and Control Systems: A framework for analysis*. Boston. 1965.
- ARBÓS, Xavier y Salvador Giner. *La Gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial*. Siglo XXI, Madrid. 1993.
- ARELLANO GAULT, David. “La Burocracia Mexicana como actor: construyendo las bases para su análisis empírico”, en Revista electrónica *Nuevo Mundo. Mundos Nuevos*. París Francia. 2009.
- ARELLANO GAULT, David, *Más allá de la Reinención del Gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE y la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, México, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Gestión estratégica para el sector público*, FCE, México, 2004.
- \_\_\_\_\_, et. al., ¿Sólo Innovación Gerencial? La Nueva Gestión Pública, Cuasi-Mercados y Esquema Principal-Agente”, en Uvalle Berrones R. (Coord.). *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública*. IAPEM A.C. Toluca, México. 2005.
- \_\_\_\_\_, “Nueva Gerencia Pública en Acción. Procesos de Modernización Presupuestal”, en *Revista Reforma y Democracia*. CLAD. Caracas, Venezuela. 2000.

- \_\_\_\_\_, "La Gestión Pública en Estados Unidos", *Revista Gestión y Política Pública*. CIDE. México, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995.
- ARBOS, X. y GINER, S., *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, De España editores, Madrid. 1993.
- ARÍAS GALICIA, F. *Introducción a la Metodología de Investigación en ciencias administrativas y del comportamiento*. Ed. Trillas. México. 1998.
- ATKINSON, P., *The Ethnography of a Medical Setting: Reading, writing and rhetoric*. Qualitative Health Research. 2. 1992.
- ATKINSON, P. y Hammersley, M. *Ethnography and Participant Observations*. En N.K. Denzin e Y.S. Lincoln (Eds.). *Handbook of Qualitative Research*. Thousands Oaks, CA: Sage. 1999.
- AYALA ESPINO, J. *Economía del Sector Público Mexicano*, UNAM, México. 1999.
- BAÑÓN Rafael y E. CARRILLO. *La Nueva Administración Pública*. Alianza Universidad. México. 1997.
- BARCELAY, M., *Atravesando la burocracia*, FCE, México. 1998.
- BARCELAY, M., *La nueva gestión pública, un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. FCE, México. 2003.
- \_\_\_\_\_, *Braking Though Bureaucracy*. University California Press. California. 1998.
- BARNARD, Chester. *The Functions of the Executive*. Harvard University Press. Cambridge, Mass. 1968. (Publicado por primera vez en 1938).
- BEHN, R. ¿Why Measure Performance? Different Purposes Require Measures. *Public Administration Review*. No.63. 2005.
- BENNIS, Warren G., *Changing Organizations*. McGraw Hill. Nueva York. 1966.
- BERGER Peter L, y LUCKMAN. *The Social Constructions of realidad*. N.Y. 1967.
- BINGHAM, R. y BOWEN, W. "Mainstream Public Administration Over Time: A Tropical Content Analysis of Public Administration Review", *Public Administration Review*, vol. 5, No. 2. EUA, March-April. 1994.
- BORINS, Sanford. *Innovating With Integrity: How Local Heroes are Transforming American Government*. Georgetown, University Press. Washington D.C., 1998.
- BOVERO, M., *Una Gramática de la Democracia*, Ed. Trotta, Madrid 2002.
- BOZEMAN, B., *La Gestión Pública, Su Situación Actual*, FCE, México, 1998.
- BOZEMAN, B., *Todas las Organizaciones son Públicas*, FCE, México, 1998.
- BOBBIO, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, (Comp.), *Diccionario de Política*. Siglo XXI, México, 2005.
- BOBBIO, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. FCE. 3ª, reimpresión. México. 2005.

BRESSER PEREIRA, Luis. "A reforma do estado dos años 90: Lógica e Mecanismos de Controle". II Congreso del CLAD. Venezuela. 1997.

BRESSER PEREIRA, L. Y CUNILL, Nuria. *Lo público no estatal en la reforma del estado*. CLAD – Paidós. Buenos Aires. 1998.

BRESSER PEREIRA, L. et. al., "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal", en *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*. CLAD-Ed. Paidós, Buenos Aires. 1998.

BREWER, Gary y De Leon, Peter. *The Foundations of Policy Analysis*. Brooks / Cole. California. 1983.

BRUGÉ, Quim. "La Dimensión Democrática de la Nueva Gestión Pública", en *Gestión y Análisis de Política Públicas (GAPP)*, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto de Nacional de Administración Pública, Número 5-6, España. 1996.

BRUGÉ, Quim y Juan Subirats. *Lecturas de Gestión Pública*. MAP-MP, Boletín Oficial del Estado, España, 1996.

BUCHANAN, J.M y GORDON TULLOCK. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press, Ann Arbor, Michigan. 1962.

BUCHANAN, J.M., *Teoría de la elección pública II*, EUA, Universidad de Michigan, 1984.

BUENO CAMPOS, E., *Fundamentos de la dirección estratégica*, Publicaciones de la Real Sociedad Económica de amigos, Valencia España, 1993.

BUNGE, M., *La Investigación Científica*. Barcelona: Ariel. 1985.

BURKHEAD, Jesse. *Government Budgeting*. New York: Wiley. 1956.

BURKY, SHAHID, J. y PERRY, G. *Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter*, The World Bank Latin American and Caribbean Studies Washington, D.C. 1998.

BURREL, Gibson, y MORGAN Gareth. *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. Heinemann Educational Books, Londres y Postsmouth, N.H. 1979.

CABRERO, MENDOZA, E. *Del Administrador al Gerente Público*. INAP, México. 1997.

CABRERO, MENDOZA, E., *Gerencia Pública municipal*, CIDE, México, 2000.

CAIDEN, Naomi. "La Presupuestación Pública en los Estados Unidos de Norteamérica, Estado de la Disciplina", en Lynn Naomi y Wildavsky A. (Comp.) *Administración Pública: el Estado Actual de la Disciplina*. FCE. México. 1999.

CAIDEN, Naomi. "Patterns of Budgeting. Nueva York", *Public Administration Review*. 1978.

COLUNGA, D, C., *La calidad en el servicio*, Panorama, México, 2000.

CÓRDOVA – CÓRCEGA, E. "El debate sobre el método cualitativo y cuantitativo en Ciencias Sociales", en *Revista Ciencia de la Educación*. Universidad de Carabobo, año 3, No. 5, 1999.

CORONA, ARMENTA, G., *Los Poderes Federales en la Consolidación Democrática de México*, UNAM – Gernika, México, 2006.

CORBETA, Piergiorgio. *Metodología y técnicas de investigación social*, Mc.Graw Hill, España, 2007.

CRESWELL, J.W. Qualitative Procedures. In *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. 2a. Edición. Sage: Publications. EUA. 2003.

CROZER, M. *El Fenómeno Burocrático 2*, Amorrortu, Editores. Argentina. 1974.

CROZIER, M. "La Transición del Paradigma Burocrático a una Cultura de Gestión Pública", en *Revista Reforma y Democracia*. CLAD. No. 7. Venezuela. 1997.

CUNILL, GRAU, Nuria y Sonia OSPINA BOZZI. *Evaluación de Resultados Para Una Gestión Pública Moderna y Democrática: Experiencia Latinoamericana*. Versión Electrónica, CLAD/AECI/MAP/FIIAPP. Caracas. 2003.

CUNILL GRAU, Nuria y Sonia Ospina B. "Una Agenda de Investigación sobre Evaluación de la Gestión Pública", en *Evaluación de Resultados Para Una Gestión Pública Moderna y Democrática*. CLAD. Caracas. 2003.

CUNILL, Nuria. *Repensando lo Público a través de la sociedad*. Nueva Sociedad. Caracas. 1997.

CHÁVEZ PRESA, J. *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno: Hacia la Transparencia y Mejores Resultados con el Presupuesto Público*. Fondo de Cultura Económica. México. 2000.

CHOMSKY, N. *Aspectos de la teoría de la sintaxis*. Madrid: Águilas. 1970.

CHOMSKY, N. *Lingüística cartesiana*. Madrid: Gredos. 1972.

DAMASKA MIRJAN, R. *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to The Legal Process*. Yale University Press. Nueva haven. 1986.

DARCY, R., *La Universidad Nueva. Un proyecto*, Ciencia Nueva, Buenos Aires, 1973.

DENHART, Robert. *Public Administration. An Action Orientation*. Brooks-Cole, Publishing Company. Belmont California. 1991.

DENZIN, N. & Lincoln. *Strategies of Qualitative Inquiry*. Sage Publications. EUA. 2003.

DENZIN, N& LINCOLN. *Strategies of Qualitative*. Malinowsky, B. *Argonauts of the Western Pacific*., Londres. Routledge y Kegan. 1922

DEUTSCH, Karl W., *Política y Gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

DEWEY, J. *Democracia y educación*. Colección Pedagógica. Raices de la memoria. Madrid: Morata 3ª edición. 1998.

DROR, Yehezkel. *La capacidad de gobernar*. FCE. México. 1995.

DRUCKER, P., "Las Nuevas Realidades del Estado y la Política", en *la economía y en los negocios en la sociedad y en el mundo*, Hermes, Argentina, 1990.

DRUCKER, P., *La Gerencia de Empresas*, Ed. Sudamericana, España, 1999.

D. WHITE, Leonard, (Introduction). *To The Study of Public Administration*. Macmillan, N.Y. 1926.

ECKSTEIN, Harry. "A Culturist Theory of Political Change", en *American Political Science Review*, 82. 1988.

ECO, Umberto., *Cómo se hace una tesis*, Ed. Gedisa, España, 2006

EDVINSSON, Leif. *El Capital Intelectual*. Ed. Gestión. Barcelona. 2003.

ECHEBARRIA, Koldo. "Responsabilización y Responsabilidad Gerencial: instituciones antes que instrumentos", en *Responsabilización y Evaluación de la Gestión Pública*. CLAD/AECI/MAP/FIIAPP. Venezuela. 2005.

ECHEBARRIA Koldo y Xavier Mendoza. "La Especificidad de la Gestión Pública: el concepto de management público", en *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Nueva York, EUA. 1999.

ETKIN, Jorge. *Política, Gobierno y Gerencia de las Organizaciones*, Prentice Hall, Buenos Aires, 2000.

FAYOL, Henri. *General and Industrial Management*. Constance Storrs (Trad.), Sir Isaac Pitman and Sons. Londres. 1949.

FERNÁNDEZ, López J., *Gestión por Competencias: un modelo estratégico para la dirección de recursos humanos*. Prentice Hall, Madrid, 2005.

FRAISSE, Jean, Michael Bonetti y Vincent de Gaulejac. *L'évaluation dynamique des organisations publiques*. Les éditions d'organisation, París. 1987.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press. Chicago. 1962.

GARCÍA CANAL, María I., *Foucault y el Poder*, UAM, México, 2005

GARETH, Morgan. "Toward a More Reflective Social Science", en Morgan (comp.). *Beyond Method: Strategies of Social Research*. Sage. Bervely Hills, Cal. 1983.

GEERTZ, Clifford. *Conocimiento Local: ensayos sobre la interpretación de las culturas*. Paidós-Ibérica. Barcelona. 1994.

GIDDENS, A., *La Tercera Vía y sus Críticos*, Taurus, España, 2001.

GOVINDARAJAN, V y ANTHONY R., *Sistema de Control de gestión*, Prentice Hall, España, 2003.

GÓMEZ, Díaz De León, Carlos. *Administración Pública Contemporánea*, Mc. Graw Hill, México, 1998.

GÓMEZ Romero I, Martínez Herrera P, y Veloz García, J. Los métodos mixtos: una alternativa para desarrollar investigación en las áreas económico – administrativo, IX Congreso Anual de la Academia de Ciencias Administrativas A.C. Memorias, México. 2005.

GÓMEZ Romero I. "Cómo una institución genera conocimiento organizacional, lo generaliza en su comunidad y descubre sus incapacidades de aprendizaje, para alcanzar su misión y visión". Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Aguascalientes. México. 2004.

GONZÁLEZ, C, C., *Desarrollo Organizacional*. PAC, México, 2000.

- GONZÁLEZ GÓMEZ, Javier. "La evaluación de la actividad Gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana", en Méndez J.L. (Comp.). *Los Grandes Problemas de México. Políticas Públicas*. Vol. XIII. El Colegio de México, A.C. México. 2010.
- GOLEMBIEWSKY, R. *Public Administration as a developing*. Part II. Merce Dekeer. N.Y. 1977.
- GOLEMBIEWSKY, R. *Approaches to Planned Change*. 1979
- GRINNELL, R. M. *Social Work Research & Evaluation: Quantitative and Qualitative Approaches*. 5a. Edición. ITACA: E.E. Peacock Publishers. 1997.
- GRUENING, G., "Origen and Theoretical Basic of New Public Management", Conferencia en Salem Oregon EUA, 1998.
- GRUENING, G. *Origen y Teoría básica de la nueva gerencia pública*, International Public Management Journal, No. 4, Pergamon, Nueva. York. 2001.
- GUBA, E.G y LINCOLN, Y.S. "Competing Paradigms in Quality Research", en N. K. Denzin e Y.S. Lincoln (Eds). *Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks CA: Publications.1994
- GUERRERO AMPARÁN, Juan P. *Manual Sobre Clasificación Funcional del Presupuesto*. CIDE. México. 2000.
- GUERRERO AMPARÁN, Juan P. et. al. *Manual Sobre Clasificación Económica del Gasto Público*. CIDE. México. 2000.
- GUERRERO AMPARÁN, Juan P. et. al. "La evaluación de Política Pública: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", en *Revista Gestión y Política Pública*. CIDE, Vol. IV. No. 1. Primer semestre. 1995.
- GUERRERO, O., *Gerencia Pública en la Globalización*, Porrúa, México, 2003.
- GUERRERO, O., *La Nueva Gerencia Pública, neoliberalismo en la administración pública*, mimeo, México, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, UAEM, México, 1999.
- \_\_\_\_\_, "El Management Público: una torre de Babel", en *Rev. Convergencia*, Núm.17, UNAM, México, 1998.
- GULICK, L y URWICK, L. (Comps.). *Papers on the Science of Administration*. Institute of Administration. Nueva York. 1937.
- GUTTMAN, Dan. "Del Gobierno a la Gobernanza: La nueva ideología de la rendición de cuentas", en *Rev. Gestión y Política Pública*. CIDE. Vol. XIII. Número 1, Primer Semestre, 2004.
- HABERMAS, Jürgen. "Espacio Público y Esfera Pública Política. Raíces Biográficas de dos Motivos Intelectuales", en *Entre Naturalismo y Religión*. Paidós, Barcelona, 2006.
- HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la Acción Comunicativa* (2 vol.), Taurus, Madrid. 1999.
- \_\_\_\_\_, *Más allá del Estado Nacional*. Madrid, Trotta, 1997.

\_\_\_\_\_, *Problemas de Legitimación del Capitalismo Tardío*. Amorrortu. Buenos Aires. 1989.

\_\_\_\_\_, *Raison et légitimité*. Payot. París. 1978.

HARMON, M, y MAYER, R., *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, FCE, México, 1999.

HAYEK, Friedrich A. *The Constitution of Liberty*. University of Chicago Press. Chicago. 1960.

HEADY, Ferrel. *Administración pública comparada*, FCE, México, 2000.

HEINZ, Dieterich, S., *Nueva guía para la investigación Científica*, Ed. Ariel, 2005.

HERNÁNDEZ ROMO, Marcela, *La cultura empresarial en México*, M. A. Porrúa, México, 2004.

HERNÁNDEZ, SAMPIERI, R, et. al., *Metodología de la investigación*. Cuarta edición. Mc. Graw Hill, México. 2007.

HERNÁNDEZ, SAMPIERI, R, et. al., *Metodología de la Investigación*. Quinta edición. Mc. Graw Hill. Perú. 2010.

HINTZE, Jorge. "Instrumentos de Evaluación de la Gestión del Valor Público", en *Responsabilización y Evaluación de la Gestión Pública*. CLAD/AECI/MAP/FIIAPP. Venezuela. 2005.

HOOD, Ch., "¿A Public Management for all seasons? en *Public Administration*, Verano, Vol 69, 1991.

HOOD y JACKSON. *La Argumentación Administrativa*, FCE, México, 1997.

HUGHES, O, E., *La nueva gerencia pública*, Quim. Brugé Ministerio de Administración Pública, España, 1996.

ISHIKAWA, K., *¿Qué es el control total de la calidad?*, Norma, México, 1997.

JEAN, F. y M. BONETTI. *L'évaluation dynamique des organisations publiques, les d'organisation*, Paris, 1987.

KATS, Daniel y KAHN, R., *The Social Psychology of Organizations*. 2da Edición. John Wiley and Sons. Nueva York. 1978.

KATS, D. y KAHN, R., *Psicología Social de la Organización*. Ed. Atlas. Sao Paulo. 1970.

KETTL, D. *The Global Public Management Revolution. A Reprt on the Transformation of Governance*. Brooks Institute Press. Washington. 2000.

KEY, V.O. Jr. "The lack of a Budgetary Theory", *American Political Science Review*. No. 34. 1940.

KLIKSBERG, B., *El Rediseño del Estado*, FCE, México, 1996.

KLIKSBERG, B., *Más ética más Desarrollo*, Tema grupo editorial, Buenos Aires, 2006.

\_\_\_\_\_, (Comp.). *Pobreza, un Tema Impostergable, Nuevas Respuestas a Nivel Mundial*. FCE. México. 1994.

KRAUZE, Enrique. *Por una Democracia sin Adjetivos*. Planeta. México. 1986.

KOONTZ-WEIHRICH-CANNICE. *Administración una Perspectiva Global y Empresarial*. McGraw-Hill / Interamerican, S.A. 8ª edición. México. 2008.

KUSEK, Jody Z. y Ray C, RIST. *Diez Pasos Hacia un Sistema de Seguimiento y Evaluación Basado en Resultados*. Banco Mundial- Mayol Ediciones S.A. Colombia. 2005.

LAUDOYER, G., La certificación ISO-90000, CECSA. México, 1997.

LASSWELL, Harold. *Politics; who gets what, when, how*. Mac Graw Hill. Nueva York. 1936.

LIJPHART, A. *Patterns of Democracy*. Yale University Press. New Haven. 1999.

LONG, Norton. "Power and Administration", en *Bureaucratic Power in National Politics*, Francis Rourke (Comp.). Little, Brown, Boston. 1965.

LONGO, Francisco. "La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos", en CLAD, AECI/MAP/FIIAPP. *Responsabilización y Evaluación de la Gestión Pública*. Venezuela. 2005.

LOWI, Theodore, J., "Four Systems of Policy, Politics and Choice", *Public Administration Review*, XXXII, 4. 1972

LÓPEZ, Enrique. *Técnicas de Control y Ejecución en la Dirección Estratégica de la Administración Pública*. INAP/MAP. Madrid. 1988.

LYNN, N y WILDAVSKY, A., (Comp.). *La Administración Pública, el Estado Actual de la Disciplina*. CNCPAP, A.C.-FCE. México. 1999.

McGREGOR, Douglas., *The Human Side of Enterprise*. Mac Graw Hill. New York. 1976.

MacSWAIN, Cynthia, J., *Administrators and Citizenship: The liberalist Legacy of the Constitution*", *administration and Society*, mimeo.

MALINOWSKI, B. *Argonauts of the Western Pacific*. Londres, Routledge y Kegan Paul. 1992.

MARIÑEZ, Navarro, F., *Compromiso Ciudadano, Participación y Gestión pública en Nuevo León*, Fondo Editorial de N.L.- EGAP, Monterrey, 2009.

MARTÍNEZ, VILCHIS, J., *Nueva Gerencia Pública*, Porrúa, UAEM. México, 2007.

MARTÍNEZ MIGUELEZ, M. *La nueva ciencia, su desafío, lógica y método*. Ed. Trillas. México.1998

MARTÍNEZ- MIGUELEZ, M., *Ciencia y arte en la metodología cualitativa*. Ed. Trillas, México, 1994.

MARTÍNEZ PUÓN R. *Servicio Profesional de Carrera ¿para qué?* Miguel Ángel Porrúa - Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos. A.C. México. 2005.

MARTÍNEZ PUÓN R. *Directivos versus Políticos*. Miguel Ángel Porrúa – Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos. A.C. México. 2011.

MASLOW, A. *Motivation and Personalitty*. Harper and Brothers, New York. 1954.

MAYO, Elton. *The Human Problems of an Industrial Civilization*. Mcmillan, Co. Nueva York. 1933.

MEJÍA LIRA, José. "Evaluación Institucional, Experiencia Mexicana y Propuestas", en *Revista Buen Gobierno*. No. 1, semestre uno, 2006.

MEJÍA LIRA, JOSÉ. "La Evaluación en el Ámbito Gubernamental", Ponencia Presentada en el X, Congreso del CLAD, sobre Reforma del Estado. Chile. 2005.

\_\_\_\_\_, "La necesidad de la implementación y desarrollo de metodologías para la evaluación del desempeño en la administración pública", en *Servicio Profesional de Carrera*, Red Mexicana de Servicio Profesional. Vol. II, No.4. México, segundo Semestre de 2005.

\_\_\_\_\_, *La Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas*, Ángel Porrúa, México, 2003.

\_\_\_\_\_, "Hacia una propuesta integral de la evaluación de las políticas públicas", *Revista IAPEM*, núm. 35, Julio-septiembre, 1997.

MÉNDEZ José Luis. *Los Grandes Problemas de México. Políticas Públicas*. Vol. XIII. El Colegio de México, A.C. Edimpro, S.A. de C.V., México. 2010.

MÉNDEZ, José. Luis. "Estudio Introductorio", en Peters B.G. *La Política de la Burocracia*. FCE. 1999.

MERTON, Robert. *Bureaucratic Structure and Personality*. Social Forces 18. 1940.

MÉNY, I. y THOENING J.C. *Politiques Publiques*. Press Universitaires de France, París. 1989.

MILES, M. B. y Huberman, A.M. *Qualitative data analysis; an expanded sourcebook*. Newbury Park, CA: Sage. 1994.

MONTAÑÉS, DUATO, P., *Inteligencia Política*, Prentice Hall, Madrid, 2003.

MONTAÑO H, Luis. "Estrategias empresariales de modernización frente al proceso de globalización económica. El caso México.", en *Revista Gestión y Política Pública*. Vol. XI. Número 1. Primer Semestre de 2002.

MONNIER, Eric. *Evaluations de L' actions des Pouvoirs Publics*. Economía. París. 1987.

MORALES GÓNZALEZ, Gisela. "Prácticas de Dirección y Evaluación del Desempeño en la Administración Pública Federal", en *Revista Buen Gobierno*. Número 6. Semestre Enero-Junio de 2009.

MORSE, J.M. *Designing Funded Qualitative Research*. En N.K. Denzin e Y.S. Lincoln (Eds.). *Handbook of Qualitative Research*. Thousands Oaks, C.A: Sage. 1994.

MOTTA Paolo R., *Innovación y Democratización de la Gestión Pública*. CLAD. Venezuela. 1991.

MOYADO ESTRADA, F., *Gobierno de Calidad: ideas y propuestas desde la NGP*, en *Revista Buen Gobierno*. No. 1. Primer semestre. México. 2006.

MUELLER, Dennis L, "Public Choice: A Survey", *Journal of Economic Literature* 14, 2, 1976.

- MUSGRAVE, R. y P. B. MUSGRAVE. *Public Finance in Theory and Practice*. 2ª. Ed. McGraw Hill. Nueva York. 1976.
- NACIF, Benito. "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo", en *Política y Gobierno*, Vol. XI, No I, 2004.
- NACHMIAS, D y ROSENBLOOM, D. H., *Bureacratic Governmante*. St. Martin's. N. Y. 1980.
- NISKANEN, William A, Jr. *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine. Chicago. 1971.
- NÚÑEZ TORRES, M., *La capacidad Legislativa del Gobierno desde el concepto de institución, El paradigma de Venezuela y España*, UI – UANL- Ed. Porrúa México, México, 2006.
- OLÍAS DE LIMA, B. (Compilador), *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001.
- ORTEGA RIADURA, Isabel y María G. Márquez Rodríguez (Compiladoras de textos). Prólogo de Israel Cavazos Garza. *Génesis y Evolución de la Administración Pública de Nuevo León*. Fondo Editorial de Nuevo León-UANL-INAP-CICG. México. 2005.
- OSBORNE. Y GAEBLEAR., *La Reinención del Gobierno*, Paidós, México, 1994.
- OSTROM, Vincent. *The Intellectual crisis in American Public Organizations*. The University of Alabama Press. 1974.
- OSPINA BOZZI, Sonia. "Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la profesionalización de la Gestión Pública", en Revista *Gestión y Política Pública*. CIDE. Vol. II, Número 1, Enero-Junio. 1993.
- PARDO, María del Carmen. *La modernización de administrativa en México, 1940-2006*, 2ª. Ed., INAP, México. 2009.
- PARDO, María del Carmen y E. VELASCO SÁNCHEZ. *La Gerencia Pública en América del Norte: Tendencias Actuales de la Reforma Administrativa en Canadá, Estados Unidos de Norteamérica y México*, IAPNL- El Colegio de México, México, 2009.
- \_\_\_\_\_, "La evaluación Gubernamental: prioridad política de 1982 a 1988", en Méndez J.L. (Comp.). *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*. El Colegio de México, A.C., México. 2000.
- PARDINAS, F., *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales*, Siglo Veintiuno Editores S.A., decimoséptima edición, 1977.
- PARSONS, Talcott, *The Social System*. Free Press. Nueva York. 1951.
- PARRADO DÍEZ, Salvador. *Guía Para la Elaboración de Planes de Mejora en las Administraciones Públicas*. MAP/INAP. Madrid. 2007.
- PATTON, M.Q. *Qualitative Evaluations Methods*. Beverly Hills, CA: Sage.1980.
- PETERS, B, G., *La Política de la Burocracia*, FCE, México, 1999.
- PETERS, B, G., *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Gidesa, Barcelona, España. 2003.

\_\_\_\_\_, *American Public Policy: Process and Performance*. Nueva York, Franklin Wats. 1982.

PETERS, T. y WATERMAN, R. *In search of excellence*, N.Y. Harper Collins. 1982

PERRY, James y KRAEMER, K. (Comp.). *Public management: Public and Private Perspectives*. Mayfield Publications, Palo Alto, California. 1983.

PEÑA, V y MORÍN, E., *Université quel avenir*, Ed. Charles Léopold Mayer, París, 2003.

PRESSMAN, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky. *Implementación, cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. FCE-CNCP y AP. México. 1998.

PRZEWORKSI, A.S., STOKES Y B. MANIN. *Democracy, Accountability and Representati6n*. Cambridge, University Press. Londres. 1999.

RAMIÓ MATAS, Carlos. “los problemas de la implantaci6n de la NGP en las administraciones de Am6rica Latina; modelos de Estado y cultura institucional”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 21. Venezuela. 2001.

RAWLS, John., *Liberalismo Político*. Quinta reimpresi6n. Fondo de Cultura Econ6mica. M6xico. 2006.

RIVLIN, Alice. *Systematic Thinking for Social Action*. Brookings Institution. Washington. D.C., 1971.

ROBBINS STEPHEN, P. *Administraci6n: Teorí a y Prá ctica*. Cuarta edici6n. Prentice Hall, Pearson Educaci6n. M6xico. 1994.

ROBBINS, STEPHEN, P. & COULTER, M. *Administraci6n*. 10a. edici6n. Prentice Hill. M6xico. 2010.

RODRÍ GUEZ GÓ MEZ, Gregorio. et. alt., *Metodologí a de la investigaci6n cualitativa*, Ed. Aljibe, Málaga, España. 1999.

ROSALES NÚ ÑEZ, Juan. “Una Nueva Cultura de la Gestió n Pú blica”, en *Revista del Instituto de Administraci6n Pú blica del Estado de M6xico*. Toluca, M6xico. Abril, 1998.

RUIZ IGLESIAS, Magalys., *La formaci6n en Competencias*. UANL, M6xico, 2007.

SABINE, George H., *Historia de la Teorí a Polít ica*, Fondo de Cultura Econ6mica, Séptima reimpresi6n, M6xico, 2006.

SAHUÍ, Alejandro. “Jürgen Habermas: esfera pú blica, autonomí a compleja y ciudadaní a”, en Rafael E. Aguilera Portales et. al. (Comp.). *Pensamiento Polít ico Contemporá neo*. Ed. Porrú a, SA de CV. M6xico. 2008.

SAIMON, H. *Naturaleza y límites de la raz6n humana*, FCE, M6xico, 1989.

SAIMON, H. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization*, 3a ed. Rev., The Free Press. Nueva York. 1979.

- \_\_\_\_\_, "Organization Man: Rational or Self-Actualizing, *Public Administration Review* 33, 4. 1973.
- \_\_\_\_\_, "The Proverbs of Public Administration". *Public Administration Review* 6, 4. 1964.
- SÁNCHEZ GÓNZALEZ José., "Aproximaciones al Estado de arte de la Ciencia de la Administración", en Uvalle Berrones R. (Coord.). *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública*. IAPEM A.C. Toluca, México. 2005.
- SARTORI, G., *La Política*, Fondo de Cultura Económica, Tercera reimpresión, México, 2006.
- SARTORI, G. "Politics, Ideology and Belief Systems", en *American Political Science Review*. 1969.
- SAVATER, F. *Libertad como destino*. Ed. Fondo José Manuel Lara. Sevilla. 2004.
- SAVATER, F. *Los caminos para la libertad: ética y educación*. Fondo de Cultura de España S.L. Madrid. 2003.
- SCHRZ, Carl. *The necessity and Progress of Civil Service Reform*. Good Government, Washington D.C., 1994.
- SCRIVEN, M. "The Methodology of Evaluation", en *Perspectives on Curriculum Evaluation*, Rand McNally, Chicago. 1997.
- SHAFRITZ, Jay. M y Albert C. HYDE. *Clásicos de la Administración Pública*. FCE-CNCP y AP-UAC. México, 1999.
- SENGE, PETER M. *La Quinta disciplina en la práctica*. Granica. México. 1994.
- SCHEIN, Edgar H., *La cultura empresarial y el liderazgo*. Plaza & Janes. Barcelona. 1994.
- SCHEIN, Edgar H., *Psicología de la organización*. 1ª edición. Prentice Hall. México. 1994.
- SCHIAVO-CAMPO, S. "A Reforma do Serviço Público", *Finanzas y Desarrollo*. Word Bank, Septiembre. 1996.
- SCHICK, Allen. "The Road to PPB: The Stages of Budget Reform", *Public Administration Review*. No. 26, 1966.
- SCHWARZ, G.C., *Meaning Institutions and change: An interpretative Approach Applied to the Case Study of a Mexican University*. Tesis Doctoral, Universidad de Texas en Austin. EUA. 1996.
- SCHWARZ. H., & JACOBS, J. *Sociología cualitativa, método para la reconstrucción de la realidad*, Ed. Trillas, México, 2003.
- SHEDLER, Andreas, et.al. *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers, Boulder. 1999.
- SOUR, Laura y Eunises Rosillo. *Evaluación de la Estructura de la Contabilidad Gubernamental en los tres Niveles de Gobierno en México*. Colección documentos de trabajo, número 233. CIDE. Octubre, 2009.
- SPRADLEY, J.P. *Participant Observation*. Nueva York: Holt, Rinehart & Winston. 1980.

SPRADLEY, J.P. *The ethnographic interview*, Ed. Hartcourt College Publishers. Florida, EUA, 1979.

SPRADLEY, J.P. *The ethnographic interview*. Nueva York: Holt, Rinehart & Winston. 1979.

STAKE, R. E. *The art of Case Study Research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications. 1995.

STAKE, R.E. Case Studies. En N. K. e Y. S.Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research*. Thousands Oaks, CA: Sage Publications. 1994.

STEVER James A., "Mary Packer Follett and Integrative Public Administration", Texto Presentado en la Reunion Anual de la American Society for Public Administration. Denver.1984.

STIFEL, Laurence. et.al. *Education and training for Public Sector Management in Developing Countries*. The Rockefeller Foundation. EUA. 1977.

STILLMAN, R. Preface to Public Administration. A Search for Themes and Directions, Saint Martin Press, Nueva York. 1991.

STOURM, Rene. *The Budget*. Nueva York; Appleton. 1917.

STUFFEBEAM Daniel. *Evaluación Sistemática*. Paidós Ibérica. Barcelona, España. 1995.

SUBIRATS, J., "Notas acerca del Estado, la Administración y las Políticas Públicas", en *Revista de Estudios Políticos*, 59, 1988.

SUBIRATS, J. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. INAP. Madrid.1989.

SULBRANDT, José. "La Evaluación de Programas Sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales", en Kliksberg B. (Comp.). *Pobreza un tema Impostergable, Nuevas Respuestas a Nivel Mundial*. FCE. México. 1994.

SULBRANDT, José. "Evaluación del Impacto Social de la Acción de las Empresas Públicas", en *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*. No.4, octubre, 1983.

TANNENBAUM, Frank. *El Futuro de la Democracia en América Latina*. Diana. México. 1978.

TAPIA SALINAS, C. "Hacia la Gobernanza en Nuevo León", en *Compromiso Ciudadano, Participación y Gestión Pública en Nuevo León*. EGAP-Fondo editorial de N.L.- CORPES. 2009.

TAYLOR, S. J. y BOGDAN, R., *Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación*. Buenos Aires: Paidós. 1986.

TAYLOR, Frederick Winslow. "The Principles of Scientific Management", *Scientific Management*. Harper & Brothers, Nueva York. 1947.

THAYER, Frederick C., *An End to Hierarchy and Competition; Administration in the Post Affluent World*, 2a ed., Franklin Watts, Nueva York. 1981.

TOMASSINI, L. *Teoría y Práctica de la Política Internacional*. Universidad de Chile, Chile. 1989.

TOURAINE, Alain. *América Latina. Política y Sociedad*. Esparsa. Madrid. 1989.

TRUMAN, David. *Research Frontiers in Politics and Government*. the Brooking Institute. Washington. 1955.

TULLOCK Gordon. "The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies and Theft", *Western, Economic Journal*, 5. 1967.

UGALDE, Luis. *Rendición de Cuentas y Democracia, el caso Mexicano*. IFE, Cuadernos de Divulgación de Cultura Democrática. No. 21. México. 2001.

UVALLE BERRONES, R. "Transparencia y Combate a la Corrupción", en *Revista Buen Gobierno*. No. 11. Semestre Julio-Diciembre, 2011.

UVALLE BERRONES, R. (Coordinador), *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. Toluca, México, 2005.

\_\_\_\_\_, "Innovación y Gobierno Electrónico, Herramientas Estratégicas de la Reforma Institucional de Gobierno", en *Desafíos de la Nueva Gestión Pública: Por un Gobierno con Resultados*, Memorias. Gobierno del Estado de Nuevo León- UANL-IAP. 2005

\_\_\_\_\_, "El Control y la Evaluación en la Administración Pública", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. DEP/FCPyS-UNAM. Año XLVI, Número 192, Septiembre-Diciembre., 2004.

\_\_\_\_\_, "La Responsabilidad Política e Institucional de la Administración Pública", en *Revista IAPEM*. Toluca, México. 2003.

\_\_\_\_\_, "El Carácter Multifacético de la Gestión Pública Contemporánea", en *Revista IAPEM*. Toluca. México. 1998.

\_\_\_\_\_, "La Transformación del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea", UAEM-IAPEM A. C. Toluca, México. 1997.

\_\_\_\_\_, *Nuevos Derroteros de la vida Estatal*, en *Revista IAPEM*. Toluca, México. 1994.

VALLÉS, J., *Ciencia política. Una introducción*, Ariel, Barcelona, 2000.

VAZQUEZ COLMENARES G, Pedro. "La Planeación, el Presupuesto y las Políticas Públicas", en MÉNDEZ José Luis. (Cord.). *Los Grandes Problemas de México. Políticas Públicas*. Vol. XIII. El Colegio de México, A.C. México. 2010.

VELASCO SÁNCHEZ, Ernesto. "Gobierno por Resultados: convergencias y divergencias entre gestión estratégica y gestión por desempeño", en *Revista Buen Gobierno*. No. 6. Enero-Junio, 2009.

VERNE B. Lewis. "hacia una teoría de la presupuestación", en SHAFRITZ, J.M. et.al. *Clásicos de la Administración Pública*. FCE/UAC/CNCPyAP, A.C. México. 1999.

VILLARREAL Solís, F. "La Integración en las Pequeñas y Medianas Empresas Fabricantes de Muebles en la Capital del Estado de Durango". Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. S.L.P., México. 2008.

- VILLASANTE, T. y MONTAÑES, M., *La investigación social participativa*, Viejo topo, Madrid, 2000.
- WAREN, Bennis. *Changing Organizations*. Mc Graw Hill. 1966.
- WEBER, Max. *¿Qué es la Burocracia?* Ed. Coyoacán. México. 2005.
- WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. Vol. 2. Guenther Roth y Clauss Wittich (Comp.). University of California. Press. Berkeley, Cal. 1978.
- WEICK Karl. E., *The Sociologic of Organization*. Mass. 1979.
- WEICK, Karl, E. *Social Psychology of Organizing*. 2a, ed. Addison Wesley. Reading. Mass. 1979.
- WEISS, Carol. *Evaluation Research*. Prentice Hall, Englewood Cliffs. N. J. 1972.
- WHITE Leonard. *The Study of Public Administration*. Macmillan, Nueva York. 1939.
- WHITE, Orion F., y Cynthia J. MAC SWAIN. "Transformational Theory and Organizational Analysis", en Gareth Morgan (Comp.), *Beyond Method: Strategies for Social Research*, Sage, Beverly Hills, California. 1983.
- WHOLEY, Joseph. J. *Federal Evaluation Policy*. Urban Institute. Washington, D. C., 1970.
- WILDAVSKY, Aaron. *The Politics of the Budgetary Process*. 4a, edición. Little, Brown, Boston, Mass., 1984.
- WILSON. Woodrow. "The study of Administration", *Political Science, Quarterly* 2, 2, 1887.
- WRIGHT, D., *Para entender las Relaciones Gubernamentales*, FCE, México, 1998.
- WONNACOT, Paul R., et. al., *Economía*. Prentice Hall, España. 1995.

## **Compendio de Leyes**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado de Nuevo León

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León

Ley General de Desarrollo Social

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley Federal de Contabilidad Gubernamental

Ley Federal de Servicio Profesional de Carrera

Ley de Coordinación Fiscal

Ley Estatal de Planeación

Ley de Desarrollo Social del Estado de Nuevo León

Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León

Ley de Administración Financiera Para el Estado de Nuevo León

Ley de Fiscalización Superior

Ley de Ingresos y Egresos 2012: Administración Pública del Estado de Nuevo León

Ley de Ingresos y Egresos 2011 y 2012: Administración Pública Federal

### **Revistas Especializadas y páginas de Internet**

Revista. *Gestión y Políticas Públicas*. CIDE. México, vol. XV, núm. 1, primer semestre, 2006.

Revista. *Gestión y Políticas Públicas*. CIDE. México, vol. XIII, núm. 1, primer semestre, 2004

Revista. *Gestión y Políticas Públicas*. CIDE. México, vol. XII, núm. 1, primer semestre, 2003.

Revista. *Gestión y Políticas Públicas*. CIDE. México, vol. XII, núm. 2, segundo semestre, 2003

Revista. *Gestión y Políticas Públicas*. CIDE. México, vol. IV, núm. 1, primer semestre, 1995.

Revista, *Buen Gobierno: Para Pensar en la Democracia*. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y de Administración Pública, A.C. No. 11. Semestre Julio-Diciembre, 2011.

Revista, *Buen Gobierno: Para Pensar en la Democracia*. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y de Administración Pública, A.C. No. 8. Semestre Enero- Junio, 2010.

Revista, *Buen Gobierno: Para Pensar en la Democracia*. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y de Administración Pública, A.C. No. 6. Semestre Enero- Junio, 2009.

Revista, *Buen Gobierno: Para Pensar en la Democracia*. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y de Administración Pública, A.C. No. 4. Semestral, 2008.

Revista, *Buen Gobierno: Para Pensar en la Democracia*. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y de Administración Pública, A. C. No.1. Semestre uno de 2006.

Revista, *Buen Gobierno: Para Pensar en la Democracia*. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y de Administración Pública, A. C. No.1. Semestre dos de 2006.

Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Año XLVI, número. 192. FCP y S, UNAM. Septiembre – Diciembre del 2004.

Revista *Reforma y Democracia*. CLAD. VENEZUELA. 2000.

Revista *Este País*, Tendencias y Opiniones. No. 244. México. Agosto 2011.

*La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD-Aguilar, altea, taurus, alfaguara, S.S., Argentina. 2004.

Revista. *Convergencia*, Núm.17, UNAM, México, 1998.

Revista. *Servicio Profesional de Carrera*, Red Mexicana de Servicio Profesional A.C., Vol. II. No. 4. México. Segundo semestre, 2005.

Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo. No. 4. Octubre 1983.

Revista, *Instituto de Administración Pública del Estado de México*. Toluca. Abril de 1998.

Asociaciones Internacionales de Administración Pública. EUA, FRANCIA, ESPAÑA, UK, ALEMANIA, CANADA, entre otras.

Revista Ciencias de la Educación, Universidad de Carabobo. Año 3, No. 5. 1992.

“Editorial Comment”, *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 4. No. 1, January. 1994.

*Public Money and Management*. EUA, July - September, 1994.

Consejo Nacional de Armonización Contable: [www.conac.gob.mx](http://www.conac.gob.mx)

Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales: [www.conocer.gob.mx](http://www.conocer.gob.mx)

[www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad)

[www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr)

[www.shcp.gob.mx/EGRESOS/pef/sed](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/pef/sed)

[www.sfp.gob.mx](http://www.sfp.gob.mx)

[www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)

[www.sfp.gob.mx/pmg](http://www.sfp.gob.mx/pmg) 2010-2012

[www.gob.n.l](http://www.gob.n.l)

[www.transparenciamexicana.org.mx](http://www.transparenciamexicana.org.mx)

## **Documentos Institucionales y Manuales Consultados**

Estudio Coordinado por el Consejo Científico del CLAD, *La Responsabilización en la NGP Latinoamericana*, CLAD, BID, EUDEBA. Argentina. 2000.

Estudio Coordinado por el Consejo Científico del CLAD. *Responsabilización y Evaluación de la Gestión Pública*. CLAD- AECI/MAP/FIIAPP. Venezuela. 2005.

Trabajos Sobresalientes del XI Congreso Internacional del CLAD en Guatemala, Sobre la Reforma del Estado y Administración Pública. *Contraloría y Participación Social en la Gestión Pública*. CLAD- AECI/MAP/FIIAPP. Venezuela. 2007.

Consejo Científico del CLAD. *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. CLAD. 1998.

GAO, (Government Accountability Office), *Senior Executive Diversity Increased in the Past Decade*. GAO 01-377. Marzo, EUA. 2001.

OCDE, *La Transformación de la Gestión Pública. Las Reformas de la OCDE*. Ministerio de las Administraciones Públicas / Ministerio de la Presidencia. Madrid, España. 1997.

OCDE. *Performance Budgeting in OECD Countries*. París. 2007.

OCDE. PUMA/PAC. Promoting the use of Programme Evaluation. París, 1997.

OCDE. Modernizing Government. The Way Forward, Public Governance Committee. 2005.

New York Bureau of Municipal Research: Making a Municipal Budget. Nueva York. 1917.

Parrado Díez, Salvador, *Guía para la Elaboración de Planes de Mejora en las Administraciones Públicas*. INAP- Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2007.

Gestión y Análisis de Política Pública, INAP- Madrid, 30 / 31 mayo- Diciembre, 2004.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Sistema de Evaluación del Desempeño.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo: Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995 – 2000. México, D.F. 1996.

Poder Ejecutivo Federal. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental: Agenda de Buen Gobierno, México. 2001.

Informe de Fiscalización de la Cuenta Pública del 2010, Auditoría Superior de la Federación.

Informe del comité de evaluación de la OCDE.

Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971- 1976, Presidencia de la República.

Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008 – 2012.

Programa de Mediano Plazo 2006.

Programa Anual de Evaluaciones 2010, 2011 y 2012.

Cuadernos del Consejo de Desarrollo Social de Nuevo León: Evaluación de Programas Sociales; 2006, 2007, 2008 y 2009.

Plan Nacional de Desarrollo: 2006-2012

Plan Estatal de desarrollo: 2004-2009

Plan Estatal de Desarrollo: 2010- 2012

## **Abreviaturas**

NGP Nueva Gestión Pública

APF Administración Pública Federal

SED Sistema de Evaluación del Desempeño

PND Plan nacional de Desarrollo

PED Plan Estatal de Desarrollo

NEP Nueva estructura programática

SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SNPD Sistema Nacional de Planeación Democrática.

LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y responsabilidad Hacendaria
PbR	Presupuesto Basado en resultados
GpR	Gestión para Resultados
PAE	Programa Anual de Evaluación
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
SFP	Secretaría de la Función Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
FMI	Fondo Monetario Internacional
BID	Banco Interamericano
EI	Evaluación Institucional
SISED	Sistema de Información del Sistema de Evaluación del Desempeño
PE	Presupuesto de egresos
MI	Matriz de indicadores
PAE	Programa anual de evaluaciones.
APE	Administración Pública Estatal

## ANEXO 1. ICBG POR ENTIDAD FEDERATIVA

	Entidad federativa	ICBG 2001	ICBG 2003	ICBG 2005	ICBG 2007	ICBG 2010
1	Baja California Sur	3.9	2.3	4.8	7.3	1.8
2	Durango	8.9	12.6	11.1	6.5	3.9
3	Nayarit	6.4	5.8	5.7	5.2	4.4
4	Aguascalientes	4.5	3.9	6.2	4.7	4.7
5	Yucatán	6.8	4.8	6.7	8.9	5
6	San Luis Potosí	5.7	10.2	6.6	6.8	5.6
7	Quintana Roo	6.1	3.7	9.4	5.8	5.9
8	Zacatecas	6.2	5.6	5.3	5.9	6.1
9	**Tamaulipas	6.3	5.1	6.8	9.2	6.5
10	Morelos	7.7	8.3	11.0	9.8	6.7
11	Querétaro	8.1	6.3	2.0	7.0	6.9
12	Veracruz	7.9	6.4	10.8	9.7	6.9
13	Chihuahua	5.5	5.7	7.4	8.7	7.1
14	**Baja California	5.7	6.0	6.9	8.8	7.1
15	Puebla	12.1	18.0	10.9	11.0	7.6
16	Guanajuato	6.0	8.9	5.2	5.1	7.6
17	Chiapas	6.8	4.0	2.8	7.1	7.6
18	Coahuila	5.0	4.4	6.5	8.4	8.3
19	Campeche	7.3	5.7	7.8	7.2	8.3
20	Michoacán	10.3	4.8	10.8	5.7	8.4
21	Sonora	5.5	4.5	5.2	6.0	8.4
22	Nuevo León	7.1	9.9	9.3	6.0	9.1
23	Sinaloa	7.8	5.5	6.6	8.1	9.9
24	Tlaxcala	6.6	7.8	10.0	11.7	10.2
25	Jalisco	11.6	6.5	7.2	8.8	10.3
26	Colima	3.0	3.8	7.0	3.1	10.4
27	Tabasco	8.5	6.9	13.6	9.7	10.8
28	Hidalgo	6.7	3.9	11.4	7.1	11.6
29	Oaxaca	7.4	6.8	8.1	6.4	13.4
30	Guerrero	13.4	12.0	11.1	8.0	16.0
31	Estado de México	17.0	12.7	13.3	18.8	16.4
32	Distrito Federal	22.6	13.2	19.8	12.7	17.9
	NACIONAL	10.6	8.5	10.1	10.0	10.3

Índice de Percepción de la Corrupción, Ranking de Países Seleccionados									
Base	91 países	102 países	133 países	145 países	158 países	163 países	179 países	180 países	180 países
PAIS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nueva Zelanda	3	2	2	2	2	1	1	1	1
Dinamarca	2	2	3	3	4	4	1	1	2
Suecia	6	5	6	6	6	6	4	1	3
Singapur	4	5	5	5	5	5	4	4	3
Suiza	12	12	8	7	7	7	7	5	5
Finlandia	1	1	1	1	2	1	1	5	6
Holanda	8	7	7	10	11	9	7	7	6
Australia	11	11	8	9	9	9	11	9	8
Canadá	7	7	11	12	14	14	9	9	8
Noruega	10	12	8	8	8	8	9	14	11
Alemania	20	18	16	15	16	16	16	14	14
Irlanda	18	23	18	17	19	18	17	16	14
Reino Unido	13	10	11	11	11	11	12	16	17
Japón	21	20	21	24	21	17	17	18	17
U.S.A	16	16	18	17	17	20	20	18	19
Francia	23	25	23	22	18	18	19	23	24
Chile	18	17	20	20	21	20	22	23	25
Uruguay	35	32	33	28	32	28	25	23	25
España	22	20	23	22	23	23	25	28	32
Puerto Rico	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	36	36
Corea del Sur	42	40	50	47	40	42	43	40	39
Costa Rica	40	40	50	41	51	55	46	47	43
Cuba	nd	nd	43	62	59	66	61	65	61
Italia	29	31	35	42	40	45	41	55	63
Colombia	50	57	59	60	55	59	68	70	75
Brasil	46	45	54	59	62	70	72	80	75
Perú	44	45	59	67	65	70	72	72	75
China	57	59	66	71	78	70	72	72	79
India	71	71	83	90	88	70	72	85	84
Guatemala	65	81	100	122	117	111	111	96	84
<b>México</b>	<b>51</b>	<b>57</b>	<b>64</b>	<b>64</b>	<b>65</b>	<b>70</b>	<b>72</b>	<b>72</b>	<b>89</b>
Argentina	57	70	92	108	97	93	105	109	106
Bolivia	84	89	106	122	117	105	106	102	120
Honduras	71	71	106	114	107	121	131	126	130
Nicaragua	77	81	88	97	107	111	123	134	130
Bangladesh	91	102	133	145	158	156	162	147	139
Ecuador	79	89	113	112	117	138	150	151	146
Rusia	79	71	86	86	90	121	143	147	146
Paraguay	nd	98	129	nd	144	111	138	138	154
Venezuela	69	81	100	114	130	138	162	158	162
Haití	nd	89	131	145	156	163	177	177	168
Iraq	nd	nd	113	129	137	160	178	178	175
Somalia	nd	nd	nd	nd	144	nd	179	180	180
PAIS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009

Fuente: Anexo 1. Transparency International Surveys. Evaluación y formato: Ing. Manuel Aguirre B.

## ANEXO 2. GUÍA ORIGINAL Y TRANSCRIPCIÓN LITERAL DE ENTREVISTAS DE PILOTEO

Cuadro de análisis de las entrevistas previas (Piloteo), con el propósito de perfeccionar la guía original de la entrevista de profundidad.

Reactivos descriptivos:

Preguntas	Entrevistado 1	Entrevistado 2	observaciones
Tiempo de experiencia en la administración pública	29 años de experiencia	30 años de experiencia	-----
Edad	49 años	47 años	-----
Sexo	masculino	masculino	-----
Formación académica	Lic. En economía	Contaduría Pública	-----
Institución educativa	UANL	UJAT	-----
Perfil de formación laboral	Perfil técnico, utilizando herramientas matemáticas y de estadística, en proyectos sociales con experiencia en diagnóstico	Perfil de análisis financiero y presupuestal de programas públicos y proyectos sociales	-----
Experiencia laboral en la gestión pública estatal de Nuevo León	Seis años	Quince años	-----
Describe las funciones del puesto que desempeña actualmente	Se omitió	Se omitió	-----
Cuenta con alguna experiencia en el manejo de personal (pendiente)	Si, a lo largo de mi desarrollo profesional	Si, a lo largo de mi desarrollo profesional	Esta pregunta no es indispensable, no estudio la evaluación micro: "Assessment "
Describe de manera general su experiencia en la administración pública	Más de diez años en operaciones en el INEGI, en gobiernos estatales con experiencia en diagnóstico y evaluación programática y proyectos sociales	En el área de gerencia de operaciones de CONASUPO y en áreas financieras y presupuestales del gobierno estatal de N.L.	-----
Centro de trabajo Actual	Coordinación de planeación y evaluación del gobierno estatal	Coordinación de planeación y evaluación del gobierno estatal	-----

I. Dimensión Conocimiento:

Preguntas	Entrevistado 1	Entrevistado 2	Observaciones
5. ¿Qué tipos de evaluación conoce que se aplique en la gestión pública?	En áreas de gestión se maneja la evaluación de proyectos y la evaluación directa sobre indicadores de resultados que se esperan obtener e indicadores ligados al PED, como el PIB y la generación de empleo.	La evaluación de resultados de programas y proyectos gubernamentales y la evaluación externa.	-----
6. ¿Existe algún sistema o mecanismo de evaluación institucional que aplica a la función, área o centro de trabajo, al personal o programa institucional a su cargo? (si) podría describirlos.	Existe una evaluación a las propuestas de programas y proyectos de las dependencias y áreas de gobierno, integradas por objetivos, metas físicas y financieras, se les da seguimiento para observar cómo van evolucionando y ver el comportamiento de las metas.	Se aplica la evaluación a los objetivos de los programas operativos anuales y se desarrolla un eje del PED: Gobierno productivo y de calidad se le asigna metas e indicadores de gestión y desempeño y se le da seguimiento en los programas operativos anuales.	-----
7. En función de su experiencia reciente en la aplicación de sistemas oficiales de evaluación, ¿Cuáles serían las principales diferencias que usted percibe entre su último puesto y el actual?	Análisis y construcción de indicadores con diversas metodologías como el marco lógico y referencias de organismos nacionales e instituciones educativas.	Ha habido una evolución, por qué últimamente se han desarrollado indicadores de gestión.	-----
8. ¿Qué idea tiene de la evaluación ex ante ó a priori de los programas, * proyectos gubernamentales?	Es de utilidad por qué nos sirve para proyectar las metas y darles seguimiento en los programas y en su caso, proponer nuevas metas.	Poco se usa, es configurar la orientación a los resultados que se esperan en forma cuantitativa y cualitativa, en el mejor de los casos se usa para proyectos de inversión donde se exige plasmar los resultados en función de las variables, es decir la rentabilidad.	Incluir a las acciones administrativas e institucionales, A pesar de que logran identificar el uso de esta evaluación es confusa la pregunta
9. ¿Qué idea u opinión tiene acerca de la evaluación de seguimiento o	Es la que más se procura en la administración pública, desde el ámbito	Tradicionalmente se ha aplicado en la gestión presupuestal y financiera, como se ejercen las	-----

monitoreo a programas, procesos y acciones de la gestión pública?	federal, estatal y municipal	partidas con base en un calendario preestablecido para el programa o proyecto.	
10. ¿Qué idea u opinión tiene de la evaluación ex post ó a posteriori,		Es una necesidad de comprobar lo que prevé el gobierno, sus resultados, pero particularmente sus impactos. Es un área de oportunidad, no se hace muy frecuentemente.	-----
11. Ha recibido algún tipo de capacitación o formación académica para desarrollar sistemas o mecanismos de evaluación de la gestión en el ámbito de sus actividades.	En la escuela llevamos un semestre una materia de evaluación de proyectos sociales, en términos de rentabilidad financiera. Desde hace tres años se ha tenido relación con el CONEVAL y se han impartido cursos de evaluación de proyectos sociales, considerando la matriz del marco lógico.	A lo largo de mi experiencia he recibido capacitación mediante cursos y diplomados, últimamente se ha orientado a temas como la planeación estratégica y a la metodología de la matriz del marco lógico orientada a la evaluación del desempeño de la gestión.	-----
12. ¿Qué tipo de evaluación se enfatiza actualmente en la administración pública estatal?	Evaluación definitivamente por seguimiento	La evaluación por monitoreo o seguimiento de los proyectos y programas que tienen que ver con el desempeño	Insertar, nueva Pregunta

13. Para construir indicadores de evaluación ¿Ha recibido algún tipo de formación?	Se ha tenido cursos con el apoyo de la CEPAL y el CONEVAL para la construcción de indicadores utilizando la matriz del marco lógico.	El sistema de planeación estratégica y la matriz del marco lógico, incluyen la elaboración de indicadores que es justamente la unidad de medida del monitoreo de lo que se pretende lograr.	-----
14. han tenido la oportunidad de llevar a cabo <b>Prácticas</b> para construir una matriz de marco lógico	Si, en el caso de los organismos que cuentan con recursos de programas federales han tenido que presentar la	En casos de ejercicios prácticos en cursos recibidos por el IPES y CONEVAL, inclusive se está considerando la posibilidad de que el	<b>Se insertarán nuevas preguntas</b> <b>Se compactarán las preguntas 16, 17,18 y 19.</b>

	matriz del marco lógico para acceder a presupuestos	marco lógico sea el estándar para evaluar proyectos y programas de origen federal, no se ha implementado todavía.	
15. consideras que realmente se ha enfatizado mucho en el trabajo de la matriz del marco lógico	Se ha enfatizado mucho en programas sociales de origen federal , sin embargo a nivel estatal se debe complementar con un análisis estratégico para considerar el entorno	Se va aproximando a la metodología, sin embargo no ha permeado en la estructura de las redes de información, falta por definir si servirá para evaluar proyectos y programas en lo general o sólo para proyectos específicos con recursos fiscales federales.	Nueva; Pregunta para enfatizar.
16. En lo concerniente a las reglas de operación de programas y presupuestos con recursos fiscales federales, ¿Qué tipo de capacitación ha recibido?	En esta unidad no somos operadores, las reglas de operación se asignan a programas determinados de ciertas dependencias, hemos recibido cierta información, pero no capacitación	Se recibió capacitación hace tres años, de parte de la SHCP, para las reglas de operación que están publicadas en el diario oficial de la federación, para acceder a recursos federales de proyectos de inversión.	Modificar, Está confuso...
17. Qué ordenamientos de carácter jurídico, debe observar en el ámbito de sus funciones, ¿conoce alguna norma de planeación y evaluación del ámbito de la administración pública federal?	La Constitución local, la ley orgánica de la administración pública estatal de N.L., ley de planeación en donde se establece la normatividad de la planeación, programación y evaluación.	La ley orgánica de la administración pública estatal, la ley de responsabilidades de los servidores públicos, la ley de planeación estatal, la ley de administración financiera que tiene que ver con el ejercicio presupuestal y los temas de evaluación e indirectamente la ley de transparencia y acceso a la información pública. En el caso se normas federales existen reglas para presentar proyectos de inversión de origen federal ante la SHCP, para la	Sólo el entrevistado 2, mencionó el conocer normas del ámbito federal.  Modificar

		evaluación socioeconómico de proyectos de inversión.	
18. ¿Qué directrices de aplicación programática, estatal y/o federal, debe de instrumentar en el marco financiero de la evaluación institucional	Cree que hay una normatividad a nivel federal y estatal que vigile la aplicación de los recursos, como la contraloría de gobierno y secretaria de finanzas cuando son recursos estatales	Existen lineamientos de carácter programático para efectos financieros que dicta la secretaría de finanzas del Estado, además los lineamientos para presentar programas operativos anual de trabajo donde se establecen las metas e indicadores y que debe ser obligatoria su divulgación de acuerdo a la ley de transparencia, esto representa la consolidación de información por parte de la unidad de planeación y evaluación del programa operativo estatal: POE.	Modificar
19. ¿Qué lineamientos de carácter presupuestal, estatal y/federal debe de observar de acuerdo con el alcance de sus atribuciones laborales?	Los órganos de fiscalización están aprendiendo a considerar la nueva normatividad en el ejercicio de recursos.	Actualmente se está inmerso en un proceso de transición, de un presupuesto que privilegia los costos a un presupuesto que privilegia los resultados.	Modificar
20. ¿Algún enlace con alguna norma federal que sea de carácter imperativo?	No estaba esta pregunta en el momento de la entrevista.	En la unidad no se manejan recursos de origen federal, sin embargo algo que se debe considerar es la alineación con el presupuesto basado en resultados que es un imperativo para el año 2011. La ley de contabilidad y responsabilidad hacendaria tiene que estar alineada con la	Nueva pregunta insertar, nueva

		ley de administración financiera estatal, implica ajustar toda la dinámica estatal en materia de presupuestación para armonizarla contable y presupuestal a una nueva lógica basada en los resultados y en el marco de las reformas constitucionales.	
--	--	---	--

II. Dimensión de la sistematización de la práctica de la evaluación (nuevo modelo)

Preguntas	Entrevistado 1	Entrevistado 2	observaciones
21. ¿Cuál es la frecuencia calendarizada y preestablecida oficialmente para generar informes o reportes acerca de los resultados de las evaluaciones	Existen diferentes tipos de información, por ejemplo la secretaría de finanzas del gobierno estatal, genera cada trimestre la cuenta pública de la administración pública centralizada, en el caso de las agencias y organismos descentralizados generan trimestralmente cuenta pública, informando los recursos que se recibieron, como se ejerció, número de servicios y operaciones generadas. Es un informe financiero pero también refleja el avance programático.	Se tienen identificados tres tipos de frecuencia para tres tipos de evaluación; El programa operativo anual tiene una frecuencia trimestral, Los programas sectoriales tienen una frecuencia semestral, el plan estatal de desarrollo tiene una frecuencia anual de reporte. La secretaría de finanzas reporte en forma trimestral y anual, la cuenta pública al órgano legislativo.	-----
22. Ante cuál autoridad o institución, federal o estatal, lo realiza.		En el caso de los programas operativos anuales, y por disposición de la ley de transparencia, la información se captura en una	-----

		plataforma de internet donde se publica, es en ese portal donde la unidad de planeación y evaluación, y la contraloría verifican la calidad y veracidad.	
23. Tiene conocimiento de alguna dependencia que opera recursos fiscales federales, que tenga que hacer un reporte a dependencias del ámbito federal.		Prácticamente todas las dependencias que tengan recursos federales etiquetados ya sea por convenio o por el ramo 33, aplican las reglas de operación para cada caso, que establecen la frecuencia e instancias correspondientes, así como los tipos de reporte, respecto al ejercicio presupuestal y al avance de resultados: Salud, Educación, desarrollo social, desarrollo agropecuario entre otras.	-  -----
24. En el marco de la coordinación fiscal y presupuestal con la federación, ¿Cuáles son los compromisos de instrumentación programática y presupuestal a mediano y largo plazo que tiene la administración pública estatal?	Pregunta nueva	El compromiso es emigrar de un sistema de Presupuestación tradicional basada en costos e incremental a un sistema de presupuesto basado en resultados, plantea la necesidad normativas y operativas de todas las dependencias y entidades de la administración estatal, para el presupuesto del dos mil doce se tendrá que replantear en	Pregunta de énfasis  Se establece la reconfiguración del sistema contable y presupuestal hacia resultados, con la alineación al nivel operativo federal y la consecuente migración de los sistemas de información para el año 2011.

		<p>base a objetivos y resultados, implica un cambio cultural y de gestión presupuestal, imperativo al dos mil once para instrumentarlo. La secretaría de finanzas será responsable de esa adecuación y orientación nueva.</p>	
<p>25. En Su opinión, cuáles son las características, ventajas y cualidades que debería tener el uso frecuente y <b>sistemático</b> de la evaluación institucional en la gestión pública estatal</p>	<p>Sería positivo, sin embargo tener cuidado en no caer en la generación de demasiados candados, que representan obstáculos, y cargas operativas y administrativas a las dependencias. Se debe buscar la forma para que los resultados de las evaluaciones sean en primera instancia útiles a las mismas dependencias, entidades y usuarios que la generan y tengan oportunidad de plantearse mejoras continuas. Para que después se tomen decisiones a otro nivel directivo. El reto implica no hacer un sistema de evaluación que implica más trabajo y que no se aproveche ni sea útil, como actualmente existen sistemas y siempre han existido</p>	<p>El gran reto es que debe ser objetiva, debe ser sistemática, debe ser referenciada en su entorno y con otros gobiernos con las mismas variables y condiciones per cápita, debe ser medible, comprobable, auditable y pública, orientándola hacia los resultados.</p>	<p>Pregunta que se enriqueció en la redacción en la segunda entrevista</p>

III. Dimensión de actitudes y percepciones (cultura):

Preguntas	Entrevistado 1	Entrevistado 2	observaciones
26. Considera que la evaluación institucional tiene un valor importante en la administración pública estatal, ¿Por qué?	Definitivamente si, todo lo que sea evaluación y permita una mejor aplicación eficiente de recursos ayudará a la administración pública, es importante medir los resultados de los programas para saber si estamos avanzando.	Por supuesto, la evaluación institucional viene a cerrar el círculo de la rendición de cuentas. Teniendo en cuenta los resultados, entre lo que se programó o se consideró que si iba a ser y lo que realmente se hizo.	-----
27. ¿Cuáles serían los incentivos, que Le motivarían a utilizar o fortalecer a la evaluación institucional en el ámbito de tus funciones laborales?	Lograr la participación de todos, particularmente que los funcionarios estén convencidos de las bondades de la evaluación, eliminar temores y prejuicios y asegurar la confiabilidad de las mediciones y evaluaciones a resultados, en esta lógica es preferible que organismos externos sean quién lleven a cabo este proceso. En la medida de difundir esta nueva cultura se tendrá la oportunidad de mejorar el ejercicio de recursos y su destino.	Es una forma de identificar aciertos y áreas de oportunidad en la medida en que se identifican los resultados y se transparentan, representaría un avance en la rendición de cuentas, representa la oportunidad de reflexionar donde los esfuerzos no reflejan a los resultados obtenidos. Es pertinente avanzar hacia la evaluación externa para evitar el sesgo de las autocomplacencias.	-----
28. En Su opinión, como percibes la cultura organizacional y la voluntad política del poder ejecutivo y del legislativo, para incentivar y fortalecer a la evaluación	Yo creo que la cultura ha cambiado a una mayor profesionalización en la administración, los objetivos han Cambiado, además escasea el dinero y hay que rendir cuentas, eso ha	La evaluación tiene que ser una necesidad de los que exigen rendición de cuentas, refiriéndonos al poder legislativo, las auditorías superiores, de las contralorías ciudadanas, de los organismos	

<p>institucional en la administración pública estatal.</p>	<p>obligado a la optimización de los recursos. Hay un cambio cultural, además la actitud de hacer de la mejor manera las cosas por parte de los administradores que llegan, en ocasiones la falta de recursos humanos es patente y la operación te gana y postergas o difieres diseños o mecanismos innovadores de gestión.</p>	<p>intermedios de la población y de la misma población. Los resultados tienen que ser evaluados es la nueva cultura. Sin embargo, veo una resistencia en la voluntad política a nadie le gusta ser evaluado y menos cuando existen variables que no controla el gobernante, quién s preocupa más por su imagen que por encontrar soluciones derivadas de una medición real y objetiva.</p>	<p>-----</p>
<p>29. ¿Qué me puede decir acerca de Su percepción de la voluntad política del cuerpo directivo hacia estos temas, como incentivo?</p>		<p>Hay un claro –oscuro, las tendencias mundiales, la necesidad de la transparencia, las reformas al marco normativo y las exigencias ciudadanas presionan al sistema político y administrativo, pero se observan muchas resistencias a evaluar resultados que implique costos político. Los órganos de poder: Ejecutivo, legislativo y judicial no están preparados para que la evaluación sea una norma general.</p>	<p>Nueva Checar bien</p>
<p>30. A veces la respuesta a la capacitación o formación de parte de los directivos es nula o casi nula, se capacita a los operativos, pero pareciera que los</p>		<p>Es cultural, cuando la lealtad del servidor público no está con la población solo con su jefe, a éste no le interesan los resultados y como hipótesis manda a su colaborador a cierto</p>	<p>Modificar. La redacción de la pregunta</p>

<p>jefes lo saben todo... ¿Qué piensas de esto?</p>		<p>nivel de capacitación para cumplir con reportes e indicadores. En la medida que la ciudadanía no exija resultados los jefes no van a preocuparse, no tan solo por la capacitación, sino por los propios resultados de su gestión y de los resultados institucionales</p>	
<p>31. Me gustaría saber qué piensa acerca de la evaluación institucional en la administración pública estatal, ¿Actualmente contribuye al quehacer gubernamental?</p>		<p>Incipientemente, la evaluación debería de estar sirviendo a todos para corregir rumbos y rediseñar aquello que está incorrecto, todavía no es un instrumento cuantitativo y cualitativo de la gestión, nos preocupamos más para que el presupuesto se gaste, no se analiza la forma en que ese recurso fue invertido ni la calidad del resultado e impacto. En la medida en que sea más periódica la evaluación será una cultura normal.</p>	<p>-----</p>
<p>32. cree que el modelo actual de evaluación, que dicho sea de paso enfatiza en el seguimiento, contribuye al quehacer gubernamental</p>	<p>Yo creo que si contribuye, de no tener nada a tener a tener estos sistemas es un avance. Estamos midiendo algo que nosotros mismos pusimos la meta y nos medimos en un trazo conservador, necesitamos ser más comprometidos y revisar el comportamiento de</p>	<p>Medianamente contribuye, el monitoreo se orienta al desarrollo de proyectos, implica detectar desviaciones en términos de costos y tiempos o inclusive en algunos aspectos la misma calidad, es decir monitorea como se va logrando cumplir con lo establecido en las metas, sin embargo cuando se proyecta</p>	<p>Pregunta para enfatizar el indicador</p>

	programas y su costo, tenemos que ser autocríticos y avanzar a un sistema que compruebe el beneficio social y los resultados directos.	una obra o un proyecto no se consideran otras variables como el flujo de recursos y la calidad de los resultados en términos de eficacia.	
33. ¿Qué diferencias observa entre los servidores públicos que están y los servidores públicos que llegan?, de acuerdo a tu opinión, quienes de estos dos grandes grupos, son más proclives al cambio, al cambio de cultura, los que están y han permanecido muchos años en la administración pública o los que llegan.	Los que están tienen la experiencia de haber ensayado ciertos caminos, los que llegan quieren volver a ensayar cosas, esto se ve como una resistencia al cambio por parte de los que están. Más que una resistencia es una experiencia. El cambio por el cambio genera resistencias, cuando no se establece realmente una estrategia de cambio incluyente para mejorar y de ser así considerar que la adaptación entre ambos será gradual.	Ambos grupos tienen cierto lastre al cambio, se observa una necesidad en los dos grupos, observando que los que están tienen el conocimiento claro de cómo se están haciendo las cosas, cuáles son las áreas de oportunidad de cambio y cuáles son los retos. El desafío es generar la motivación para los cambios, si se procura la motivación los cambios se dan. Si no se da la motivación no hay voluntad de cambio, es una condicionante. Por otro lado los que llegan tienen deseo de cambiar por una necesidad normal y por hacerse notar, sin embargo cuando no se toman en cuenta a los grupos internos establecidos se topan con obstáculos y se frustran y terminan combatiendo a algo que no conocen. Ambos grupos tienen la necesidad del cambio pero tienen que identificar cómo hacer esos cambios de manera operable, y hacer una mezcla de ambos grupos.	-----
34. ¿Qué piensa acerca del hecho de	Es más fácil, contando con la	Es más fácil llegar a perfeccionar un	

<p>que sea más fácil llegar a perfeccionar un sistema de evaluación de resultados operativos, a llegar a perfeccionar un sistema de evaluación de impacto?</p>	<p>información puedes medir los resultados operativos, pero tenemos que establecer las bases para la evaluación del impacto de programas y proyectos de cierto núcleo de población, no basta con tener los datos financieros ser eficiente no es gastar el dinero y cuantificar que el avance es del seis por ciento, sino realmente comprobar en que mejoro esa gente, cuál fue el cambio de fondo, para eso se requiere voluntad y claridad en lo que se quiere para ir transformando los sistemas tradicionales.</p>	<p>sistema por resultados operativos, en virtud que las unidades son más tangibles de medir más sobre el control, tienen que ver más con el desempeño de la gestión, con aspectos que están más próximos con el servicio. La evaluación se vuelve más interna y aprecia unidades más para saber lo que se está haciendo. Pero no se aprecia su contribución o impacto, es decir de nada sirve darnos cuenta de los resultados de operación si no sabemos su contribución mediante el impacto. Tiene que ver con resultados más allá de lo que hace el gobierno, la identificación de impacto no está muy asociada y es difícil determinar su contribución al gobierno.</p>	<p>-----</p>
<p>35. Qué percepción tiene, considerando Su experiencia en dos sexenios gubernamentales, y si ponemos un comparativo de este sexenio actual, contra el sexenio anterior, ¿En cuál se enfatizo más el estudio y práctica de la evaluación por resultados? actualmente o en el periodo pasado.</p>	<p>En los tres primeros años del sexenio pasado se enfatizó más en la evaluación por resultados, inclusive se trabajó en el presupuesto por resultados. Se rompió esa cadena a la mitad del sexenio anterior. Ahora en este sexenio no se ha retomado todavía.</p>	<p>Es difícil saberlo, este sexenio apenas está iniciando, tiene un año. La evaluación es un proceso que está en evolución, este sexenio está tomando parte de la experiencia del anterior. Los factores exógenos y las reformas normativas, además de las demandas sociales presionan para que se lleve a cabo la evaluación, sin embargo, falta mucha voluntad política.</p>	<p>-----</p>

<p>36. ¿Qué pensaría acerca de que un organismo externo realizará la metodología de la evaluación de resultados o institucional?</p>	<p>Estoy de acuerdo, pero que sea un organismo que realmente se comprometa. Existen instituciones de prestigio académico o de evaluación que proponen un modelo o una metodología que aparentemente va a solucionar el problema y en el momento de instrumentarlo para operar el sistema, resulta que no se puede aplicar, es inoperante y obedece a otras variables y contexto social, político y administrativo.</p>	<p>Le agregaría credibilidad a la evaluación, pero es insuficiente, la evaluación se tiene que dar en tres puntos: la evaluación interna o la autoevaluación (con todos los asegunes de la contraloría y la verificación de resultados), forma parte de una cultura interna, la otra evaluación es la externa, sin embargo va a depender de quién la pague, depende de qué tipo de agentes externos hagan la evaluación, esta situación le puede imprimir un sesgo, en la medida de que las calificadoras no quieran perder la creatividad de frente a otros gobiernos y finalmente la evaluación de percepción que tiene que ver como la gente percibe lo que se está haciendo. Es una visión integral para darle objetividad.</p>	<p>-----</p>
<p>37. En una escala del uno al diez, donde ubicaría a la evaluación por seguimiento.</p>	<p>De lo óptimo andamos no más de en un seis. Nos hace falta mucho por hacer.</p>	<p>Del uno al diez, en monitoreo o seguimiento, donde la máxima es diez, pues estaríamos como en un seis.</p>	<p>-----</p>
<p>38. En el caso de la evaluación por resultados o institucional, que calificación le atribuye del uno al diez.</p>	<p>La forma en que se está llevando la evaluación por resultados en la administración pública estatal es alrededor de ese porcentaje como el sesenta por ciento</p>	<p>Un cuatro.</p>	<p>-----</p>

<p>39. ¿Qué es lo que menos Le gusta o aprecia de la evaluación institucional?</p>	<p>Que seamos nosotros mismos los que nos evaluemos, en ocasiones no se tienen los instrumentos para verificar si esos resultados son los correctos, faltan más fuentes externas que se comprometan a evaluar el avance y el seguimiento de programas y proyectos, quién nos diga como salimos si lo logramos o no, no podemos ser juez y parte. Ponemos la meta y el indicador, y nosotros decimos como vamos, ¡generalmente vamos bien!</p>	<p>Bueno que actualmente es una autoevaluación, la meta, el indicador son establecidos por cada titular y los resultados son informados por cada titular, tenemos una necesidad de verificar que esa evaluación sea realmente lo que dice que está informando, además la construcción de indicadores se dificulta en virtud de que resultan muy subjetivos y ambiguos.</p>	<p>-----</p>
<p>40. Finalmente y en función de lo que hemos hablado, ¿Cuáles serian en su opinión las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de los sistemas de evaluación que se aplican actualmente en el gobierno del Estado?</p>	<p>Fortalezas: definitivamente el factor humano, existe una red de enlaces en ochenta organismos y dependencias de la administración pública estatal, con perfiles capacitados en análisis y generación de información, en la construcción de indicadores, en seguimiento de logros de programas y en algunos casos en metodología del marco lógico en cada uno de los organismos del gobierno estatal. Como debilidad es que está fortaleza potencialmente capacitada está lejos del nivel de</p>	<p>Fortaleza: El andamiaje jurídico – normativo a nivel federal para la evaluación e incluso estatal, especialmente las reformas constitucionales. Las oportunidades que nos brinda es la capacidad potencial para realizar programas de cómputo y plataformas amigables para capturar los sistemas de administración para la gestión de la evaluación para hacerla objetiva, referenciada, pública y transparente. Como debilidad observo la carencia de voluntad política para implementar la evaluación de resultados y abrirla hacia la ciudadanía, evitar la</p>	<p>-----</p>

	<p>decisiones, entonces de vuelven hacedores de lo que les piden hacer, pero sin la autoridad para poder influir en los cambios, no se les reconoce el conocimiento y la experiencia, el personal al mando no le interesan los resultados y menos a capacitarse en las bondades de la evaluación por resultados. las amenazas tienen que ver con factores externos , está en riesgo rezagarnos y perder competitividad en el Estado, particularmente en la administración pública, si nos comparamos con otros Estados el sector de la administración pública tiene mayores avances que Nuevo León, la gestión pública estatal se está volviendo un problema para el propio avance de la economía del Estado.</p>	<p>autoevaluación. Las amenazas las configura a través de la agenda institucional que no es congruente con la agenda política porque ésta está dominada por situaciones coyunturales como la inseguridad, las crisis de empleo y económica que desplazan los aspectos de reforma administrativa a una posición insignificante, dando prioridad a la inmediatez de los problemas coyunturales, perdiendo el rumbo de gobierno y el interés por ver resultados y comportamientos poco éticos y las deslealtades</p>	
--	---	---	--

RESUMEN: Total de reactivos Originales: 35.

## ANEXO 3. GUÍA AJUSTADA DE LA ENTREVISTA

### GUÍA DE ENTREVISTA SOBRE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

#### Objetivo:

Obtener información para identificar y analizar las prácticas de evaluación institucional en la Administración Pública Estatal; Conocer el grado de conocimiento y el desarrollo de la sistematización de sistemas de evaluación institucional en la gestión pública estatal e; indagar el grado de cultura administrativa de la evaluación en los servidores públicos claves en la Administración Pública de Nuevo León.

#### Características de la entrevista:

La entrevista es a profundidad y va dirigida a funcionarios claves que son responsables de la planeación, programación, control, diseño o implementación de instrumentos de evaluación institucional, modernización e innovación administrativa en diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.

En las entrevistas se abordan los siguientes temas: Aspectos normativos, reglas de operación, institucionalización y sistematización de mecanismos de evaluación, capacitación y formación en temas de evaluación, gestión y alineación programática. Disposición y actitud de los servidores públicos clave ante los retos que se desprenden de cultura de la evaluación de los resultados de la gestión pública moderna.

Una de las características fundamentales de la entrevista es que los datos personales del informante tendrán el carácter de **absoluta confidencialidad**: Los datos, cifras, informes y opiniones (escritas y grabados) serán analizados, estrictamente para fines académicos.

El tiempo estimado de duración de la entrevista será de 50 minutos.

### FORMATO DE ENTREVISTA

Lugar: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_\_

Nombre del Entrevistador: \_\_\_\_\_

Tiempo de Experiencia en la Administración Pública: \_\_\_\_\_

1.- Edad: \_\_\_\_\_ Sexo: \_\_\_\_\_ Formación académica: \_\_\_\_\_

Posgrado \_\_\_\_\_

Institución educativa \_\_\_\_\_

Perfil de formación \_\_\_\_\_

2.- ¿Describa cuál ha sido su experiencia laboral en la Administración Pública Estatal?  
Tiempo, dependencias o entidad(es) \_\_\_\_\_  
En que ha consistido su responsabilidad \_\_\_\_\_  
En cuantos periodos de gobierno ha participado \_\_\_\_\_

3.- Qué puesto desempeña actualmente \_\_\_\_\_  
A.- Describa las funciones del puesto que desempeña actualmente \_\_\_\_\_

---

### Dimensión de Conocimiento

- 4.- ¿Qué tipos de evaluación conoce que se apliquen a la Gestión Pública Estatal?  
\_\_\_\_\_
- 5.- ¿Existe algún sistema o mecanismo de evaluación institucional que aplica a la función, área o centro de trabajo, al personal o programa institucional a su cargo? (NO), (SI) ¿Por favor, podría describirlos? \_\_\_\_\_
- 6.- En función de su experiencia reciente en la aplicación de sistemas institucionales de evaluación ¿Cuáles serían las principales diferencias que usted percibe entre su último puesto y el actual? Si la hay cómo cuáles \_\_\_\_\_
- 7.- En consideración a los tipos de evaluación que se aplican en el SED de la Administración Pública Federal, ¿Qué conocimiento tiene acerca de la evaluación llamada “Mejora continua de programas y políticas públicas”? \_\_\_\_\_
- 8.- ¿Qué conocimiento tiene acerca de la “Evaluación de impacto social y económico del gasto público”? \_\_\_\_\_
- 9.- ¿Qué información tiene de la evaluación de “Programas presupuestarios nuevos”? \_\_\_\_\_
- 10.- Relate por favor, ¿Si ha recibido algún tipo de instrucción o formación académica, para desarrollar sistemas o mecanismos de evaluación de la gestión en el ámbito de sus actividades?  
A.- (Si), en qué ha consistido \_\_\_\_\_  
B.- ¿Conoce el SED de la Administración Pública Federal? \_\_\_\_\_
- 11.- Para construir indicadores de evaluación, ¿Ha recibido algún tipo de formación? (SI) Por favor, describa la misma \_\_\_\_\_  
A.- ¿Conoce los indicadores de desempeño? \_\_\_\_\_  
B.- (Si) ¿Cuales conoce actualmente? \_\_\_\_\_
- 12.- Han tenido la experiencia de llevar a cabo prácticas con base en la metodología de marco lógico y construir una matriz de indicadores. \_\_\_\_\_  
A.- (Si), Por ejemplo \_\_\_\_\_

13.- En lo concerniente a reglas de operación de programas y presupuestos con recursos fiscales federales, ¿Qué tipo de capacitación ha recibido? \_\_\_\_\_

14.- Tiene el conocimiento de cómo se integra el gasto federalizado que está presente en algunos programas y políticas públicas que se operan en el Estado (convenio). \_\_\_\_\_

15.- ¿Qué normatividad se debe de observar en la implementación de programas, políticas públicas y acciones administrativas, de acuerdo a los sistemas de evaluación institucional que actualmente operan en la Administración Pública Estatal?

---

16.- De acuerdo con los compromisos de alineación y homologación acordados desde el ámbito de la administración Pública Federal con las entidades federativas. ¿Qué lineamientos, normas y adecuaciones al sistema financiero y al sistema de contabilidad gubernamental se deben de instrumentar en la Administración Pública del Estado de Nuevo León?

A.- ¿Qué se está haciendo en la actualidad para atender el proceso de adecuación? \_\_\_\_\_

B.- ¿Qué fecha se tiene previsto para la adecuación y operación financiera-contable?

---

17.- Existe actualmente algún compromiso de la Administración Pública Estatal, en el marco del proceso de reforma presupuestario, con algún modelo programático – presupuestario de la Administración Pública Federal.

A.- ¿Qué se está haciendo en la actualidad para atender este imperativo? \_\_\_\_\_

B.- ¿Qué fecha se tiene previsto para su implementación y alineación programática? \_\_\_\_\_

18.- Actualmente en la Administración Pública Estatal, qué tipo de modelo de evaluación, se aplica a los programas, políticas públicas y acciones administrativas. \_\_\_\_\_

### **Dimensión de sistematización de la práctica de la evaluación**

19.- ¿Cual es la frecuencia calendarizada y preestablecida oficialmente, en la Administración Pública Estatal, para generar informes o reportes acerca de los resultados de las evaluaciones institucionales? \_\_\_\_\_

A.- ¿Ante cual autoridad o institución lo realiza? (Interna o externa) \_\_\_\_\_

B.- ¿En qué consiste el reporte o informe? \_\_\_\_\_

20.-Tiene el conocimiento de algún informe de resultados de indicadores estratégicos y de gestión al sistema de información del Sistema de Evaluación del Desempeño (SISED), para su reporte al H. Congreso de la Unión. \_\_\_\_\_

A.- (Si), ¿Qué frecuencia tiene ese reporte y ante cuál autoridad o institución o plataforma informática se lleva a cabo? \_\_\_\_\_

B.- En el caso de no reportar al SISED, Tiene idea de algún tipo de información que se genera a una institución o instancia del ámbito federal, en materia de desempeño del gasto federalizado y ¿Con qué frecuencia se lleva a cabo? \_\_\_\_\_

21.- ¿Se han realizado auditorías de desempeño en su dependencia? \_\_\_\_\_

22.- ¿Han practicado auditorías de desempeño en la Administración Pública Estatal? \_\_\_\_\_  
(Si), ¿Cuándo fue la última y en que dependencia? \_\_\_\_\_

23.- ¿Cuál es la frecuencia para realizar este tipo de auditorías a organismos y dependencias del Gobierno Estatal? \_\_\_\_\_

A.- ¿Qué tipos de criterio se establecen para llevar a cabo una auditoria de desempeño en alguna dependencia u organismo del Gobierno Estatal? \_\_\_\_\_

B.- ¿Conoce si se publican y se divulgan los resultados por medios electrónicos? \_\_\_\_\_

Conoces alguno \_\_\_\_\_

24.- Tiene el conocimiento de la realización de algún tipo de evaluación especial, de consistencia o de resultados a los programas, políticas públicas y acciones administrativas que se haya practicado recientemente en su dependencia u organismo público Estatal. \_\_\_\_\_

A.- ¿Cuál es frecuencia de este tipo de evaluaciones y cuál fue el motivo para realizarla? \_\_\_\_\_

B.- ¿Existe alguna calendarización institucional para ello? \_\_\_\_\_

25.- ¿Qué características deberá tener la información de las evaluaciones institucionales, cuando tengan una práctica generalizada, frecuente y sistematizada en la Administración Pública Estatal? \_\_\_\_\_

26.- En su opinión, ¿cuáles son las ventajas y bondades que debería tener la práctica sistemática de la evaluación institucional en la administración Pública Estatal? \_\_\_\_\_

### **Dimensión de actitudes, valores y percepciones (Cultura)**

27.- ¿Considera que la evaluación institucional (o de resultados), tiene un valor importante en la Administración Pública Estatal? \_\_\_\_\_ ¿Por qué? \_\_\_\_\_

28.- ¿Cuáles serían los incentivos, personales e institucionales, que le motivarían a utilizar o fortalecer la evaluación institucional en el ámbito de sus funciones laborales? \_\_\_\_\_

29.- ¿En su opinión, como percibe la cultura organizacional y la voluntad política del poder **ejecutivo Estatal**, para incentivar y fortalecer la evaluación institucional en la Administración Pública Estatal? \_\_\_\_\_

A.- ¿Por qué? \_\_\_\_\_

30.- ¿En su opinión, como percibe la cultura organizacional y la voluntad política del **poder legislativo**, para promover e incentivar la práctica de la evaluación institucional en la Administración Pública Estatal? \_\_\_\_\_

A.- ¿Por qué? \_\_\_\_\_

31.- ¿Qué me puede decir acerca de su percepción, en relación a la voluntad política del nivel directivo hacia los temas de evaluación institucional, en su entorno inmediato y en toda la Administración Pública Estatal? A.- ¿Por qué? \_\_\_\_\_

32.- ¿Qué percepción tiene acerca de la disposición y respuesta a capacitarse en temas de evaluación institucional, por parte de los niveles directivos del Gobierno Estatal? \_\_\_\_\_

33.- Me gustaría saber qué percepción tiene acerca de la evolución de los sistemas de evaluación institucional en la Administración Pública Estatal: \_\_\_\_\_

¿Por qué? \_\_\_\_\_

¿Considera que existe un modelo de evaluación actualmente? \_\_\_\_\_

34.- ¿Usted cree que los sistemas actuales de evaluación que se aplican en la administración pública Estatal, contribuyen al quehacer institucional? \_\_\_\_\_

(Si) ¿Por qué? \_\_\_\_\_

35.- ¿Como consideras la actitud en los servidores públicos hacia la evaluación de resultados o institucional? \_\_\_\_\_

(Si), ¿Por qué? \_\_\_\_\_

A.- Desde su punto de vista, quienes serían los más proclives al cambio de cultura de evaluación institucional. \_\_\_\_\_

B.- Quienes son los que más se oponen al cambio de cultura a la evaluación institucional. \_\_\_\_\_

36.- Considerando su experiencia en los dos últimos periodos de Gobierno Estatal, ¿En cuál se enfatizó más la práctica de la evaluación institucional o por resultados, en el sexenio pasado o en este que recién inicia? \_\_\_\_\_

37.- ¿Qué piensas acerca de la participación de un organismo externo, para desarrollar la metodología de la evaluación institucional o de resultados, la aplique y además se publiquen los resultados de la misma? \_\_\_\_\_

38.- En una escala del uno al diez, donde ubica a la evaluación por seguimiento o monitoreo \_\_\_\_\_

39.- En una escala del uno al diez, donde ubica a la evaluación por resultados e impacto social y económico. \_\_\_\_\_

40.- ¿Qué obstáculos o dificultad ha tenido para desarrollar y aplicar la evaluación actualmente? \_\_\_\_\_

41- ¿Qué es lo menos que te gusta o aprecia de la evaluación institucional o por resultados e impactos? \_\_\_\_\_

42.- En función de lo que hemos platicado, ¿cuál sería es su opinión acerca de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de los sistemas de evaluación que se aplican actualmente en la Administración Pública de Nuevo León? \_\_\_\_\_

#### **FIN DE LA ENTREVISTA**

Recordar al entrevistado que se va a guardar el anonimato, revisar la información para negociar las posibles variaciones. Dejar abierta otra posible entrevista para continuar profundizando y obtener información más precisa. REVISAR: Fecha, lugar, notas y grabaciones.