

# RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA

## 121

Volumen XLV, N° 1  
(enero-abril 2010)

### La Evaluación en el Sector Público



## INNP

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.



Instituto Internacional de  
Ciencias Administrativas

ISSN: 0482-5209 [www.inap.org.mx](http://www.inap.org.mx)

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5, Carretera Federal México-Toluca No. 2151, Col. Palo Alto, 05110, Cuajimalpa, D.F., México

Tel. 5081-2614, e-mail: [rap@inap.org.mx](mailto:rap@inap.org.mx)

# RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## 121

Volumen, XLV, N° 1  
(enero-abril 2010)

### La Evaluación en el Sector Público

# INNP

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.  
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151  
Col. Palo Alto, C.P. 05110  
Delegación, Cuajimalpa  
México, Distrito Federal  
Teléfono (55) 50 81 26 14  
<http://www.inap.org.mx>

ISSN 0482-5209

Publicación periódica  
Registro número 102 1089  
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654  
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad del autor. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Para reproducir los materiales publicados en la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA se requiere la autorización expresa y por escrito de la Dirección.

## **CONSEJO DIRECTIVO 2008-2010**

José R. Castelazo  
**Presidente**

Javier Barros Valero  
**Vicepresidente para  
Asuntos Internacionales**

Manuel Quijano Torres  
**Vicepresidente**

José G. Vallarta Plata  
**Vicepresidente para  
los IAPs**

### **CONSEJEROS**

María de Jesús Alejandro Quiroz  
Francisco Casanova Álvarez  
Miguel Ángel Dávila Mendoza  
Héctor González Reza  
Amalfi Martínez Mekler  
Arturo Núñez Jiménez  
Raúl Olmedo Carranza  
Fernando Pérez Correa  
Carlos Reta Martínez  
Óscar Reyes Retana  
Alejandro Romero Gudiño  
Ricardo Uvalle Berrones

Eduardo Topete Pabello  
**Secretario**

### **CONSEJO DE HONOR**

Luis García Cárdenas  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Adolfo Lugo Verduzco  
José Natividad González Parás  
Alejandro Carrillo Castro

### **IN MEMORIAM**

Gabino Fraga Magaña  
Gustavo Martínez Cabañas  
Andrés Caso Lombardo  
Raúl Salinas Lozano

## **Fundadores**

Francisco Apodaca y Osuna  
José Attolini Aguirre  
Enrique Caamaño Muñoz  
Antonio Carrillo Flores  
Mario Cordera Pastor  
Daniel Escalante Ortega  
Gabino Fraga Magaña  
Jorge Gaxiola Zendejas  
José Iturriaga Sauco  
Gilberto Loyo González  
Rafael Mancera Ortiz  
Antonio Martínez Báez  
Lorenzo Mayoral Pardo  
Alfredo Navarrete Romero  
Alfonso Noriega Cantú  
Raúl Ortiz Mena  
Manuel Palavicini Piñeiro  
Álvaro Rodríguez Reyes  
Jesús Rodríguez y Rodríguez  
Raúl Salinas Lozano  
Andrés Serra Rojas  
Catalina Sierra Casasús  
Ricardo Torres Gaitán  
Rafael Urrutia Millán  
Gustavo R. Velasco Adalid

## REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### Nueva Época

Revista cuatrimestral publicada por el  
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

### Consejo Editorial

Ismael Aguilar Barajas  
*ITESM, Campus Monterrey*

Jorge Márquez  
*Facultad de Ciencias Políticas y  
Sociales, UNAM*

Carlos F. Matute González  
*Tribunal Federal de Conciliación  
y Arbitraje*

José María Ramos  
*El Colegio de la Frontera Norte*

Héctor Raúl Solís  
*Universidad de Guadalajara*

Vicente Ugalde Saldaña  
*El Colegio de México*

Ernesto Velasco Sánchez  
*Cívicus, S.C.*

Rodolfo Vergara Blanco  
*Universidad Autónoma  
Metropolitana-Xochimilco*

**Director**  
José Sosa



# REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

# 121

Volumen XLV, No. 1  
(enero-abril 2010)

## La Evaluación en el Sector Público

### ÍNDICE

Presentación <i>José R. Castelazo</i>	11
<b>Análisis</b>	
La política de evaluación del Gobierno mexicano: Crítica desde una perspectiva conceptual <i>Daniel González y Elías R. Hernández</i>	15
Evaluación del desempeño gubernamental y cultura organizacional: Reflexiones desde la Nueva Gestión Pública y la sociología de las organizaciones <i>D. Gisela Morales González</i>	37
El Sistema de Evaluación del Desempeño de México: Comentarios críticos y reflexiones sobre la perspectiva internacional <i>Blanca O. López Rodríguez</i>	53
Valorando la política de transparencia en México: en busca de una mejor configuración <i>Ma. Fernanda Ruezga García</i>	77
Evaluación de la Web 2.0 en los portales estatales en México <i>Rodrigo Sandoval Almazán, Gabriela Díaz Murillo, J. Ramón Gil-García y Luis Felipe Luna Reyes</i>	91

## **Reseñas**

- OCDE, “Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México” 113  
*Erika Plata Córdoba*
- María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco (coordinadores), 117  
“La gerencia pública en América del Norte: tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México.”  
*Carlos E. Quintero Castellanos*
- Gregg G. Van Ryzin y Eloísa del Pino, “Cómo escuchar, cómo aprender y cómo responder: las encuestas ciudadanas como una herramienta para la reinversión del gobierno” 121  
*Erika Plata Córdoba*

## **Evaluation in the Public Sector**

### CONTENTS

- Presentation 127  
*José R. Castelazo*
- Analysis**
- Evaluation policy of the Mexican Government: Critical examination from a conceptual perspective 131  
*Daniel González and Elías R. Hernández*
- Evaluation of government performance and organizational culture: Reflections from the New Public Management and organization sociology 151  
*D. Gisela Morales González*
- Mexico’s Performance Evaluation System: Critical comments and thoughts about international perspective 165  
*Blanca O. López Rodríguez*
- Valuing the Transparency Policy in Mexico: in search of a better configuration 187  
*Ma. Fernanda Ruezga García*

Evaluation of Web 2.0 in the state sites in Mexico <i>Rodrigo Sandoval Almazán, Gabriela Díaz Murillo, J. Ramón Gil-García y Luis Felipe Luna Reyes</i>	201
--	-----

## **Reviews**

“OCDE Study made by the OECD about the budgetary process in Mexico” <i>Erika Plata Córdoba</i>	221
--	-----

María del Carmen Pardo and Ernesto Velasco (editors), “Public Management in North America: Current trends and the administration reform in Canada, United States and Mexico” <i>Carlos E. Quintero Castellanos</i>	225
---	-----

Gregg G. Van Ryzin and Eloísa del Pino, “How to listen, how to learn and how to respond: civic surveys as a tool for reinventing government” <i>Erika Plata Córdoba</i>	229
--	-----

<b>Resúmenes / Abstracts</b>	233
------------------------------	-----

<b>Instrucciones para los colaboradores</b>	239
---	-----

<b>Instructions for collaborators</b>	243
---------------------------------------	-----



# Revista de Administración Pública



## Presentación

A lo largo de su ya extensa vida a favor de las instituciones gubernamentales de México, el INAP ha desempeñado muy diversos y complejos papeles. En sus inicios, fungió como la conciencia crítica de un Estado que requería ampliar su perspectiva y sus medios para conformar y promover un verdadero proceso de desarrollo nacional. Así, desde una posición originaria en el Derecho Administrativo en las décadas de 1950 y 1960, impulsó y apoyó la creación de un aparato público que fuera capaz, por igual, de promover el crecimiento industrial, conducir el desarrollo regional y urbano, establecer políticas demográficas efectivas, ampliar la salud pública, generalizar la enseñanza básica y participar en el comercio internacional.

Posteriormente, y ya contando entre sus activos intelectuales con destacados académicos, funcionarios y promotores de una administración moderna, el INAP supo identificar los retos que encaraba la Administración Pública y planteó las reformas y modernizaciones necesarias para asegurar la evolución efectiva de los instrumentos de intervención, regulación y promoción que serían centrales en los procesos político-administrativos entre 1970 y 1982.

En este último año, y a raíz de los monumentales desafíos que derivaron del inicio de un periodo histórico afectado recurrentemente por crisis de naturaleza económica y financiera, el INAP insistió en su tarea como la principal —si bien no la única— instancia de reflexión, capacitación y enseñanza en asuntos públicos, contribuyendo de forma por demás significativa en el entendimiento de los cambios que estaban teniendo lugar a nivel global y en los inevitables efectos que tendrían en nuestro país. Así, nuestro Instituto fue capaz de percibir y entender que durante el cambio de milenio ocurrirían transformaciones fundamentales en la estructura y funcionamiento del Estado mexicano.

A diez años de la primera de las alternancias partidistas, y a medio camino en el proceso de consolidación democrática de México, es factible afirmar que el INAP ha sido –en realidad– un actor crítico y responsable en el desarrollo administrativo de nuestras instituciones. En más de un sentido, las aportaciones de toda índole y magnitud hechas por esta instancia de la Sociedad Civil mexicana constituyen una evaluación del desempeño nacional y gubernamental.

Ahora que los enfoques relativos a la medición de los resultados de la acción pública están tan en boga, la trayectoria del INAP coincide plenamente con dichos enfoques y cuenta con evidencias y conceptualizaciones para su enriquecimiento y aplicación. De ahí que haya parecido pertinente dedicar este primer número de la RAP en su 55 Aniversario al tema de la Evaluación en el Sector Público.

Como se podrá ver en los trabajos que conforman el número, el momento que vive actualmente la Administración Pública Federal está afectado por la convergencia de presiones que obligan a dependencias y entidades a ser más transparentes, a rendir cuentas más precisas y, sobre todo, a justificar con resultados e impactos el uso de los valiosos recursos sociales que reciben.

De esta manera, en el primer trabajo, Daniel González y Elías R. Hernández abordan la construcción conceptual del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), instaurado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a lo largo de la administración del Presidente Felipe Calderón. Su visión es crítica y destacan la necesidad de que las mejoras generadas por el SED sean complementadas con reformas en los modelos de gestión pública federal existentes.

Con una perspectiva similar, pero basada en el análisis organizacional, Gisela Morales ofrece en el segundo trabajo un abordaje sobre las cuestiones que afectan el desempeño de dependencias y servidores públicos. Su conclusión es que resulta indispensable avanzar en el entendimiento de las dinámicas internas, antes de seguir promoviendo cambios a los procesos de trabajo y, de esa forma, evitar disociaciones o distorsiones que luego resultan en ineficiencia y baja capacidad.

El texto de Blanca O. López se centra en analizar y enriquecer los resultados ofrecidos por el estudio de la OCDE al sistema presupuestario de México. Para la autora y especialista en sistemas de evaluación, la cuestión central del desarrollo reciente del Presu-

puesto basado en Resultados (PbR) estriba en su debida integración a los otros mecanismos de Gestión por Resultados (GpR) y, sobre todo, en la asunción plena de funciones por parte de las dependencias y entidades federales que hasta ahora no han participado en este importante proceso de cambio y mejora del desempeño.

En el cuarto trabajo que integra este número 121 de la RAP, se aborda lo que bien puede denominarse como la agenda futura de la política de transparencia en México. Basada en una revisión de la literatura más reciente, la autora insiste en revelar tanto los éxitos y avances de la transparencia en México, como las limitaciones y los cambios que se están requiriendo. Sólo en la medida en que se mantenga un ritmo de cambios constante se podrán evitar los riesgos de vaciamiento y contradicción que amenazan este campo de interés público y social.

Finalmente, está el trabajo de un grupo de investigadores de diversas universidades nacionales en torno a la evolución de los portales electrónicos de los gobiernos estatales de México, a partir de la Web 2.0. El texto ofrece una interesante y sólida perspectiva sobre la estrecha relación que hay entre el uso de tecnologías vanguardistas y una mayor transparencia y vinculación desde los gobiernos estatales hacia sus ciudadanos.

Confío que la lectura de estos materiales será de gran utilidad para todos aquellos que comparten la continua preocupación del INAP por siempre tener un claro entendimiento de nuestra realidad administrativa y de sus prioridades y necesidades en constante cambio.

**José R. Castelazo**  
**Presidente**



# Revista de Administración Pública



## La política de evaluación del Gobierno mexicano: Crítica desde una perspectiva conceptual\*

Daniel González G. y Elías R. Hernández\*\*

### Introducción

Entre muchos de los retos de gran magnitud que ha asumido el Gobierno del Presidente Felipe Calderón, se encuentra el desarrollo y consolidación de un sistema de evaluación que permita conformar una política sistemática de valoración de los resultados de la acción pública, por lo menos en lo que toca a las dependencias y programas federales. El así llamado Sistema de Evaluación del Desempeño, o SED por sus siglas, es producto de la adopción explícita y concreta del paradigma de la Gestión por Resultados (GpR) y su concomitante modelo de Presupuesto basado en Resultados (PbR)<sup>1</sup>.

El objetivo principal del SED es trasladar el actual mecanismo de planeación-programación-presupuestación del Gobierno Federal, dominado por la asignación de recursos a programas bajo una lógica inercial o de priorización política, hacia una configuración en la que los resultados y efectos de cada política o programa sean determinantes en la continuación o ampliación de sus actividades. De esa forma, se estarían abriendo mayores posibilidades para que las acciones que ofrecen los mejores impactos sigan recibiendo financiamiento y recursos de toda índole, en tanto que las que son

\* Artículo recibido el 18 de septiembre de 2009. Aceptado para publicación el 12 de noviembre de 2009.

\*\* Miembros del Grupo Crítico de Evaluación (GCE). Los autores manifiestan su agradecimiento a las diferentes personas e instituciones que apoyaron la concreción de este trabajo. En especial a José Sosa, director de la [Revista de Administración Pública](#), por su interés en darle difusión al trabajo de nuestro grupo; y a Erika Plata Córdoba por su labor experta de corrección técnica en materia de evaluación.

1 Jody Zall Kussek y Ray C. Rist, [Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados](#). Bogotá, Banco Mundial y Mayol Ediciones, 2005, 263 pp.

poco relevantes o intrascendentes tengan un presupuesto marginal, sino es que sean canceladas del todo.

Ahora bien, para que el cambio propuesto y planteado por el SED y el PbR sea efectivo y tenga una verdadera influencia en la asignación del presupuesto público, y en tal condición, en el desarrollo económico y social del país; se requiere que la gestión pública federal se modifique también, pues existen diversos sistemas, prácticas institucionales e inercias organizativas que podrían limitar y hasta anular los efectos esperados de las reformas y cambios.

En este trabajo pretendemos analizar la forma en la que se ha articulado la evaluación gubernamental en México en los últimos años y revelar las cuestiones que impiden hablar propiamente de una política de evaluación en el caso mexicano. Para ello, recurrimos a diferentes planteamientos teóricos que demuestran la necesaria conexión que hay entre las fases de planeación, implementación y la forma en que se evalúa el desempeño del gobierno en sentido amplio.

En esencia, pretendemos demostrar que la implantación del SED entre 2006 y 2009 ha sido adecuada, pero que se requieren aplicar algunas medidas correctivas para asegurar que la evaluación llegue a ser la base de las decisiones públicas y no sólo un conjunto de acciones que no generen ningún valor significativo en el uso de los cada vez más escasos recursos públicos.

El texto se divide en tres secciones. En la primera se presentan los elementos conceptuales sobre la evaluación gubernamental que resultan pertinentes para analizar el grado de éxito del SED de México. La segunda sección describe en grandes trazos la evolución de la evaluación en México y la forma en que se implantó el SED, a partir de la reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria al final de la administración del Presidente Vicente Fox. Finalmente, en la tercera sección se discuten las fortalezas y debilidades de la actual práctica de la evaluación gubernamental en México y se presentan los argumentos para sugerir y promover los ajustes y reformas que se requieren para fortalecer la evaluación gubernamental como un verdadero instrumento de promoción del desarrollo.

## I. ¿Qué es y cómo se define un sistema de evaluación gubernamental?

Al asumir el reto de definir qué es y cómo debe operar un sistema de evaluación, cualquier analista se enfrenta al dilema de plantear una configuración que podría servir justamente para vaciarla de contenido y demostrar su nula utilidad. Este problema, que se presenta con demasiada frecuencia en las Ciencias Sociales y en especial en el campo de las políticas públicas, tiene diversas salidas, no todas ellas satisfactorias. Así se puede optar por establecer una definición lo suficientemente general o vaga que pueda ser aplicada a cualquier caso o situación real, de forma que se garantice su uso y vigencia, aunque sea sólo para fines descriptivos o como una forma de denominar algo en contraposición o diferencia respecto a otros elementos.

Una segunda opción es ofrecer la definición señalando un conjunto de requisitos que deben ser rigurosamente atendidos y cumplidos para que se pueda utilizar con propiedad y suficiencia el concepto creado. En este caso, lo que se hace es ajustar la realidad al concepto, lo que casi siempre termina por hacer excepcional y no regular el uso del mismo. Finalmente, esta la opción de establecer una serie de elementos y rasgos que, más allá de configuraciones o articulaciones específicas, permiten interpretar una situación real o hipotética como más o menos propia de la definición y que, por ello, es útil para generar entendimiento y hasta conocimiento de los fenómenos humanos.

En nuestro caso, optaremos por la tercera opción. Esto es, definiremos algunos rasgos que todo sistema de evaluación debe mostrar, para luego abordar el caso mexicano y mostrar o negar su autenticidad como tal. Consecuentemente, lo primero es plantear un punto de partida que sirva como referencia esencial para la descripción. Siguiendo lo que parece ser ya una definición clásica, Osvaldo Feinstein afirma que:

En la práctica de la evaluación hay una distinción central en la forma en que las políticas públicas son concebidas: por un lado, como tratamientos, cuya unidad de referencia son programas o proyectos; por otro lado, las políticas son conceptualizadas como intervenciones que plantean un marco normativo, que no siempre puede reducirse a programas o proyectos. Los métodos que se emplean o

pueden emplearse para la evaluación en ambos casos no son necesariamente los mismos [...]”<sup>2</sup>

La evaluación implica, por tanto, un pronunciamiento sobre el valor de una intervención gubernamental, desde el punto de vista de la eficiencia, la eficacia, la legalidad, la transparencia o cualquier otro criterio de desempeño<sup>3</sup>. Si esto es cierto, lo que sigue es que se ponga a prueba en los distintos ámbitos en los que la evaluación se puede aplicar en la administración pública, en los usos que se puede dar a la información que produce, y para determinar los límites que impiden un uso efectivo de sus resultados para cualesquiera de los propósitos que podría atender.

Para ello es necesario analizar en qué niveles funcionales es posible realizar evaluaciones dentro de la acción gubernamental, los usos que se puede dar a la información generada; así como la forma en la que esta actividad de carácter técnico se ve afectada por la disputa por el poder y el control dentro del sector público. Esto último resulta esencial para estudiar la forma en la que la evaluación puede ser o no un insumo efectivo para la toma de decisiones.

Siguiendo a Ospina, Cunill y Zaltsman<sup>4</sup>, se puede afirmar que cualquier tipo de actividad o intervención gubernamental es susceptible de evaluación. En este sentido, estos autores proponen un modelo de análisis de la evaluación en tres niveles: de las políticas, de los programas y organizaciones, y, finalmente, de los funcionarios públicos. Con respecto al primer tipo –la evaluación de las políticas–, estos autores lo ubican en un *macronivel* de evaluación y consiste “en la evaluación del gobierno como [un] conjunto de instituciones comprometidas con una serie de políticas públicas que se han gestado democráticamente”<sup>5</sup>.

Por su parte, la evaluación de programas y organizaciones, encuadrada en un nivel intermedio de análisis o nivel meso, tendría una visión gerencial y se enfocaría a valorar el desempeño de las

2 Osvaldo Feinstein, “Evaluación pragmática de políticas públicas”, en *Revista del ICE*, No. 836 (mayo-junio, 2007), p. 25.

3 *Ibid.*

4 Sonia Ospina, Nuria Cunill Grau and Ariel Zaltsman, “Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability”, in *Public Management Review*, Volume 6, Issue 2 (June 2004), pp. 229-251.

5 *Ibid.*, p. 231.

acciones y organizaciones gubernamentales concretas en la provisión de bienes y servicios públicos. Por último, la evaluación de los funcionarios públicos, o el nivel micro, consideraría la contribución específica que cada empleado público realiza para cumplir con los objetivos y las metas organizacionales y de la política pública en su conjunto.

Si bien es cierto que estos tres niveles pueden ser considerados como elementos con lógicas y alcances de evaluación diferentes, una adecuada valoración de la acción pública debería incluir una concatenación de los tres ámbitos para dilucidar las interrelaciones que existen entre la actuación individual, la capacidad organizacional y el desempeño agregado del gobierno.

Como señalan nuevamente Ospina, Cunill y Zaltsman, “se esperaría que la evaluación del desempeño de un funcionario (micro) estuviera referida a la manera como sus acciones posibilitan el cumplimiento de la misión organizacional (nivel meso), y que la evaluación de las organizaciones estuviera referida a la forma como ésta posibilita acciones del gobierno para implantar las políticas públicas (nivel macro)”<sup>6</sup>.

Esta primera identificación de objetos de evaluación a los distintos niveles de actuación pública conforma un nivel de integración que vincula los elementos más generales y amplios del gobierno con la actuación particular de cada funcionario público. A esta articulación de niveles la podemos denominar genéricamente como la “integración vertical” de la evaluación. Como resulta obvio suponer, esta unificación inicial se acompaña y complementa con una articulación de los componentes que a cada nivel serán considerados también objetos de evaluación. De esta manera se produce una integración que llamaremos “horizontal”, por medio de la cual la evaluación no se constriñe al ámbito estricto de una política, una organización o un conjunto de individuos; sino al conjunto de políticas, organizaciones y burocracias que conforman el así llamado Sector Público<sup>7</sup>. El siguiente gráfico resume las dos dimensiones que el abordaje de la evaluación considera.

6 *Ídem.*

7 Jody Zall Kussek y Ray C. Rist, Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados. Bogotá, Banco Mundial y Mayol Ediciones, 2005, 263 pp.

**Cuadro 1**  
**Integración “vertical” e integración “horizontal” de la evaluación**

Niveles	Ámbitos
Políticas públicas/programas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entornos sectoriales (estructura y dinámica);</li> <li>• Financiamiento (composición y temporalidad), e</li> <li>• Insumos-procesos-resultados e impactos.</li> </ul>
Instituciones/organizaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de gestión: planeación, comunicación, información;</li> <li>• Contextos organizativos: culturas organizativas, climas laborales, liderazgo, patrones tecnológicos, y</li> <li>• Vinculación con el entorno: relaciones con OSC, empresas, sindicatos, otros gobiernos.</li> </ul>
Individuos/estructuras particulares	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desempeño de funciones;</li> <li>• Desarrollo de habilidades, y</li> <li>• Observancia de principios y valores.</li> </ul>

**Fuente:** Tomado de José Sosa, “Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación de México: una propuesta analítica”. Borrador, junio de 2009.

Derivado de esta conceptualización, tiene que establecerse el lugar central que como objeto directo de la evaluación horizontal tiene el ejercicio del gasto público, que tiene que arrojar valoraciones sobre la eficiencia presupuestal agregada del gobierno. Esta doble integración permitiría conocer con mayor precisión el desempeño de la actividad gubernamental, así como la forma en la que cada uno de los agentes contribuye o inhibe el logro de los objetivos públicos.

Por otra parte, no se pueden soslayar aquellas dimensiones de la acción pública que conforman propiamente los sistemas de gestión cotidiana. Tal es el caso de cuestiones como el clima laboral, el liderazgo directivo, los sistemas de información y comunicación

institucionales, los vínculos con la ciudadanía en los servicios públicos, entre otros. Así las cosas, y ante la recurrente pregunta de qué aspectos de la actividad gubernamental son susceptibles de evaluación, la respuesta sería todo y de forma conjunta (ver Cuadro 1).

Una vez identificados los distintos niveles en los cuales podría ubicarse la evaluación gubernamental, un segundo nivel de análisis apunta a responder la pregunta ¿para qué se evalúa? Como señala Teresa Curristine desde la perspectiva de la OCDE<sup>8</sup>, la evaluación y la medición de resultados gubernamentales no pueden ser vistas como fines en sí mismos. La información obtenida por medio de estos ejercicios no tiene una utilidad propia si no es empleada efectivamente para la adopción de decisiones. Sin embargo, las funcionalidades pueden ser tan diversas y contradictorias que deben reconocerse claramente las motivaciones técnicas y políticas que justifican un cierto tipo de evaluación. Desde nuestra perspectiva sólo hay dos usos propios de la evaluación: a) el que se vincula a la rendición de cuentas, y b) el que promueve un mejor uso del presupuesto<sup>9</sup>.

a) El primero de los usos de la evaluación se refiere a la rendición de cuentas y a la transparencia<sup>10</sup>. Si se parte de una doble visión de la rendición de cuentas, tal y como la que proponen Przeworski, Stokes y Manin<sup>11</sup>, la evaluación puede concebirse como un mecanismo eficaz para fortalecer el sistema de pesos y contrapesos horizontal entre las agencias del ejecutivo y su contraparte legislativa, así como un instrumento vertical que informa a la ciudadanía sobre los resultados que ha alcanzado el gobierno mediante la implementación de políticas y programas públicos.

Cada una de estas dos posturas supondría alcances y formas de utilización de la información diferentes entre sí. La rendición de cuentas hacia el legislativo implica la elaboración de reportes amplios

8 Teresa Curristine, "Government Performance: Lessons and Challenges", in *OECD Journal on Budgeting*; Volumen 5, No. 1 (2005), pp. 127-151.

9 En este sentido nos distanciamos de lo planteado por autores como J. Sosa, E. Edung, O. Feinstein y el propio CONEVAL de México, al considerar que NO SON usos propios de la evaluación el control burocrático por medio de la línea jerárquica, o la evaluación vinculada a los esfuerzos de modernización o mejora de la gestión pública.

10 Una discusión actualizada sobre la política de transparencia de México y sus principales dilemas se encuentra en el trabajo de Fernanda Ruezga incluido en este número de la RAP.

11 A. Przeworski, Susan Stokes and Bernard Manin, *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge, CUP, 1999, introduction and chapter 1.

en los que se especifique con cierto grado de detalle los resultados del desempeño de la actividad gubernamental con el fin de asegurar la información mínima para establecer cualquier tipo de responsabilidad política. A pesar de la mayor carga de trabajo que esto conlleva, el proceso de retroalimentación sobre los resultados de la evaluación entre el ejecutivo y el legislativo suele ser una pieza importante para resolver diferencias sobre los programas que suelen ser polémicos<sup>12</sup> o políticamente valiosos, como los de la política social.

Por su parte, la utilización de la evaluación para el fortalecimiento de la rendición de cuentas vertical (esto es, hacia la ciudadanía) supone un mayor grado de procesamiento y tratamiento de la información gubernamental. El interés primario de la ciudadanía es identificar elementos concretos que le permita reconocer si la actuación gubernamental ha sido adecuada y competente en ciertos campos de su interés y, en esa medida, que permita a los individuos adoptar las decisiones que le afectan directamente (como la definición del combinado de bienes y servicios que está interesado o dispuesto a consumir a un precio determinado)<sup>13</sup>.

**b)** El segundo uso de la evaluación gubernamental toca directamente al presupuesto público<sup>14</sup>. Este uso ha sido promovido, en gran medida, por los organismos internacionales a partir de la superación de los enfoques más radicales provenientes de la Nueva Gestión Pública<sup>15</sup> y la adopción de una nueva doctrina de modernización de las administraciones públicas basadas en la medición y mejora del desempeño<sup>16</sup>. Si bien es cierto que la premisa que apoya la aplicación generalizada de este enfoque es que hay una vinculación inevitable entre la utilización de la información sobre desempeño para tomar mejores decisiones en la orientación del gasto público y los presupuestos basados en resultados, estudios comparativos están ofreciendo evidencias respecto a la existencia de variaciones significativas al momento de su implementación en diferentes países.

12 *Ibíd.*

13 Isabel Bazaga *et. al.* Consumo y calidad de los servicios públicos: El caso de la Ciudad de Coslada. Madrid, Comunidad de Madrid – Ilmo. Ayuntamiento de Coslada, 1997, introducción.

14 Una visión crítica de los alcances del modelo impulsado por la OCDE se puede leer en el trabajo de Blanca O. López, incluido en este número de la RAP.

15 Derry Ormond y Elke Löffler, "Nueva Gerencia Pública: ¿Qué tomar y qué dejar?", en Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 13 (febrero 1999), pp. 1-20.

16 Jody Zall Kussek y Ray C. Rist, *óp. cit.*

Como señala el estudio realizado por la OCDE<sup>17</sup> en naciones que han emprendido este tipo de reformas, se pueden identificar al menos tres tipos de instrumentos diferentes que vinculan los resultados con el formato o la elaboración presupuestal. En primer lugar se encuentra el esquema *justificatorio o documental* que consiste, simplemente, en adjuntar a los informes del ejercicio presupuestal los resultados de las evaluaciones. Con ello, la evaluación puede ser utilizada para ampliar el diálogo que sobre el presupuesto y su uso se da entre los partidos y los poderes ejecutivos.

Una segunda alternativa es la *presupuestación informada* en la que la elaboración de los presupuestos se vincula a los resultados del desempeño futuro o a los resultados previos de dependencias y programas. Finalmente, el tercer instrumento implementado es el del establecimiento de una *fórmula directa para la presupuestación por resultados*. Este mecanismo consiste en la aplicación del gasto público a partir del establecimiento de resultados del desempeño —medidos por medio de metas o resultados específicos— o con relación a los resultados previos obtenidos y que las evaluaciones mostraron y valoraron<sup>18</sup>.

Como resulta obvio suponer, la relación entre la evaluación y la presupuestación es completamente diferente a la que se da en el caso de la sola rendición de cuentas o del control burocrático a través de la línea jerárquica. A diferencia de estas dos últimas, la utilización de los resultados como insumo del proceso presupuestario supone una evaluación centrada en los resultados y en los impactos que ha tenido la actuación gubernamental para la solución de problemas específicos o la obtención de ciertos resultados.

Ahora bien, como ya se mencionó anteriormente, puede existir una gran variedad de utilidades prácticas que justifican la realización de evaluaciones gubernamentales, pero que no implican necesariamente su uso para enriquecer la toma de decisiones futuras. Es justamente este último fin el que cobra especial interés debido a que la evaluación no constituye un fin en sí misma y debe estar acompañada de una utilidad objetiva que la justifique.

17 Teresa Curristine "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire", in *OECD Journal on Budgeting*; Volume 5, No. 2 (2005), pp. 88-131. Véase también la reseña crítica del estudio de la OCDE sobre el sistema presupuestario mexicano, incluida en este número de la RAP.

18 Teresa Curristine "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire", *loc. cit.*

En el actual momento político y social, ese fin pasa fundamentalmente por la revisión y mayor justificación de las asignaciones presupuestarias a políticas y programas, como la mejor forma de que el sector público retribuya con resultados y justificaciones la legitimidad social y económica que recibe de la Sociedad. Pero conlleva una fuerte carga política, en términos del inevitable deseo de los gobernantes de ajustar el uso de los recursos públicos para atender y cumplir con su agenda política que, vale la pena decirlo, no siempre coincide con la de la Sociedad.

La discusión política del presupuesto y los efectos que tiene en el reparto del poder en un Estado cualquiera es lo que dificulta el uso de los resultados de las evaluaciones para mejorar el desempeño gubernamental. En términos generales, los debates de tipo político se centran en discutir dos problemas fundamentales: el problema de la medición y el alcance de las evaluaciones y, el del uso concreto de las evidencias arrojadas por las evaluaciones dentro del proceso político y dentro de las estructuras de las dependencias.

Sobre el primer problema, el de la medición, se define a partir de la idea de que la evaluación debería orientarse hacia el desempeño del sector público. Este concepto, sin embargo, presenta problemas de vaguedad y deja un amplio margen para la interpretación. Desempeño puede ser, por igual, la medición de la intensidad y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, que el efecto intangible que la acción de un programa puede tener en su población beneficiaria. Es la diferencia entre resultados (*outputs*) e impactos (*outcomes*) y no hay acuerdo político sobre cuál es la medición más relevante.

Si el análisis se centrará exclusivamente sobre los resultados o productos (*outputs*), la medición podría resultar asequible. Sin embargo, no se podría realizar una valoración objetiva de los efectos producidos por los instrumentos gubernamentales en un contexto social más amplio, ya que sólo se realizaría una enumeración de logros que no cuentan con un referente social claro. Ejemplos obvios de lo anterior surgen de los programas sociales, y más claramente, de los programas de combate a la pobreza en los que es relativamente sencillo medir los subsidios entregados e, incluso, se puede medir la efectividad y la eficiencia con la cual fueron entregados. Esto, no obstante, no tiene nada que ver con evaluación respecto a si los bienes entregados por el gobierno efectivamente redujeron los niveles y la incidencia de la pobreza, ya que podrían existir factores ambientales o estructurales que limitan el efecto del programa social.

En caso contrario, si se opta por enfocar la evaluación a los impactos de política (los *outcomes*), la medición se torna especialmente compleja, ya que requeriría un aislamiento de cualquier factor contextual que pudiera incidir sobre el problema en cuestión para dilucidar la incidencia real que tiene el programa público evaluado. Si se retoma el caso de los programas de combate a la pobreza, es necesario reconocer que la posibilidad de aislar todos los factores ambientales o estructurales que condicionan la pobreza es una labor técnica demasiado compleja. De ahí que tenga que concluirse que resulta especialmente difícil comprender los impactos efectivos que un programa público cualquiera puede tener o no en una situación social determinada.

Lo que queda es la necesidad de desarrollar enfoques o uso intermedios que permitan resolver la incompatibilidad entre ambos tipos de medición evaluativa. En ello, la idea de generarse un enfoque a resultados con valor social parece factible y necesaria, siempre y cuando ello implique que los actores gubernamentales y políticos asuman plenamente la responsabilidad de alcanzar los impactos esperados y no sólo los políticamente adecuados.

Si bien en una buena parte de los países que han introducido una política explícita de evaluación se ha observado un proceso de ajuste mutuo en la definición del tipo de medición a utilizar<sup>19</sup>, una cuestión que sigue siendo problemática es la incorporación efectiva de la información generada por las evaluaciones en los sistemas y rutinas de las dependencias y entidades administrativas que conforman el gobierno en sentido amplio. Diversos estudios señalan cómo la práctica de la evaluación contemporánea se ha convertido en un tema recurrente en los países, sin embargo aquella termina por no ser utilizada a plenitud con el fin para el que fue diseñada originalmente<sup>20</sup>.

En opinión de Martínez, Lara-Navarra y Beltrán<sup>21</sup>, refiriéndose a la gestión del conocimiento, la consideración de las restricciones políticas y organizacionales resulta fundamental para comprender

19 Teresa Currstine "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire" *loc. cit.*

20 Véase al respecto, las interesantes conclusiones del trabajo de D. Gisela Morales, incluido en este número de la RAP.

21 José Ángel Martínez, Pablo Lara-Navarra y Pilar Beltrán, "La influencia de la sociedad del conocimiento en la modernización de la Administración pública", en UOC Papers. Revista sobre la Sociedad del Conocimiento; No. 3 (2006), p. 3. Disponible en <http://www.uoc.edu/uocpapers>.

el éxito de los procesos de cambio gubernamental. Las inercias y las rutinas que persisten en la arena política y al interior de las organizaciones limitan las posibilidades de transformación y establecen barreras de entrada importantes a cualquier elemento de innovación. Por ello:

Ante una situación de presión, la Administración debe adoptar un compromiso decidido enmarcado en el desarrollo de la sociedad del conocimiento [...] Casi de forma no intencionada, las organizaciones públicas han puesto en funcionamiento proyectos relacionados con la gestión del conocimiento. En contraste, cuando se hace referencia a la gestión del capital intelectual, las organizaciones públicas han hecho un menor esfuerzo en su medición y registro. Es decir, el paso a la consideración del conocimiento como bien económico y capital intelectual, y de su posible rentabilidad, no se ha producido.

Esta somera discusión acerca de aspectos conceptuales de la evaluación gubernamental obliga a analizar el verdadero grado de avance de cada sistema de evaluación, a fin de verificar si los resultados que produce están en posibilidades de generar cierto grado de aprendizaje institucional para un uso adecuado de la información generada por la evaluación. A partir de esta idea, en lo que resta de este trabajo se estudia la experiencia mexicana, tratando de reconocer sus principales alcances y limitaciones actuales.

## **II. La evaluación gubernamental en México: evolución histórica y articulación actual**

La mayor parte de la historia político-administrativa de México durante el siglo xx discurre sin sucesos que fueran de relevancia para el desarrollo de un modelo de evaluación de los resultados de la acción pública. La filosofía del desarrollismo que caracterizó el discurso administrativo mexicano durante el así llamado “Periodo Revolucionario” (1920-1982), contó con los medios suficientes para asegurarse las dosis de legitimidad y aceptación social necesarias para continuar con su abierto control de los procesos económicos y sociales. Por ello, un mecanismo que revelara los alcances del trabajo gubernamental podría ser incluso innecesario y redundante<sup>22</sup>.

22 María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa de México*. México, El Colegio de México, 2008, cap. 1.

Fue hasta el inicio del periodo de gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) cuando la evaluación hace los primeros asomos como una potencial herramienta para auxiliar al Gobierno Federal a controlar su gasto excesivo y a limitar su desbordada intervención en la economía y la sociedad. La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) fue el primero de los desarrollos institucionales para generar una política de control y seguimiento del trabajo gubernamental; si bien en su concepción sólo está presente la idea de un mayor control jerárquico-burocrático<sup>23</sup>.

Posteriormente, durante las administraciones de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y de Ernesto Zedillo (1994-2000), el tema de la evaluación mantuvo un lugar importante dentro de las medidas de reforma del sector público, pero prácticamente sólo a un nivel discursivo. En estos años, más allá de ciertas adecuaciones menores al sistema presupuestario y un incipiente desarrollo de evaluaciones externas a ciertos programas insignia, no se instauró propiamente una estrategia global de evaluación y se mantuvo el énfasis en el control desde la ahora llamada Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

No fue hasta la primera administración del nuevo siglo (Vicente Fox, 2000-2006) que el tema de la evaluación adquirió una connotación más abierta y menos centrada en el ejercicio de controles estrictos. La base de esta mutación estuvo en la implementación de algunas iniciativas que buscaban introducir una nueva filosofía gerencial en el Gobierno Mexicano, de la misma forma en que en otros países se impulsó el paradigma de la Nueva Gestión Pública. El centro indiscutible de las iniciativas fue la Agenda de Buen Gobierno del Presidente Fox<sup>24</sup>.

En el campo específico de la medición de los resultados de la actuación gubernamental, la primera medida instrumentada fue la creación del Sistema de Metas Presidenciales (SIMEP). Dicho mecanismo consistía en la concertación de metas y objetivos de cada dependencia de la Administración Pública Federal (APF) directamente con el Presi-

23 José Mejía Lira. "La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano". Caracas, CLAD, 2005, 56 pp.

24 La Agenda de Buen Gobierno fue la estrategia de modernización administrativa durante la administración de Vicente Fox. Esta iniciativa se centraba en alcanzar ambiciosas metas a partir de los siguientes ejes: gobierno honesto y transparente, gobierno profesional, gobierno de calidad, gobierno digital, gobierno con mejora regulatoria, y gobierno que cueste menos.

dente. Con base en dichas metas, cada titular establecía una serie de compromisos de mediano plazo que serían evaluados con base en una serie de indicadores de desempeño.

El SIMEP contaba con tres vertientes de evaluación principales: i) de resultados de operación (en el que se medían los avances en los principales programas y actividades realizadas por cada una de las dependencias); ii) de Buen Gobierno (por medio del cual se evaluaban los esfuerzos realizados por cada Secretaría para alcanzar los objetivos de la ya mencionada Agenda de Buen Gobierno) y, finalmente, y iii) una evaluación del cliente que servía para reconocer la satisfacción de la ciudadanía con relación a los bienes y servicios proporcionados por cada dependencia<sup>25</sup>.

Una segunda medida relevante en materia de evaluación implementada durante este periodo fue el paulatino viraje en el paradigma de control legal a partir de una nueva modificación de la dependencia central encargada de estas funciones. La inicial Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) posteriormente denominada SECODAM cambió su nombre en 2003 para convertirse en la Secretaría de la Función Pública (SFP). Sin abandonar su papel tradicional de instancia de control normativo de la gestión, se propuso una transformación de los Órganos de Vigilancia y Control (OVC)<sup>26</sup> a partir de la medición de su capacidad para producir cambio en todo el Gobierno. Esta medición se estableció en el Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control, MIDO por sus siglas.

Este modelo pretendía transformar los mecanismos de control jurídico empleados por los OIC en cada organismo gubernamental, y sustituirlo con un esquema más amplio en el que dichas instancias se convirtieran en corresponsables del desempeño de cada dependencia. Asimismo, la SFP evaluaría el desempeño de cada órgano a partir de los indicadores de desempeño creados en materias como la reducción de la corrupción, el desempeño operativo de los OIC y los resultados estratégicos de cada dependencia y entidad<sup>27</sup>.

25 José Mejía Lira, *art. cit.*

26 Los Órganos Internos de Control fueron creados con la intención de fortalecer el control legal y la rendición de cuentas de las dependencias gubernamentales. Dichos órganos dependen directamente de la Secretaría de la Función Pública. Véase José Mejía Lira, "La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano". Caracas, CLAD, 2005, 56 pp.

27 José Mejía Lira, *art. cit.*

Desde el Poder Legislativo federal también se emprendieron en esta etapa algunas medidas para robustecer la estrategia de evaluación gubernamental. La de mayor trascendencia es el reposicionamiento estratégico de la Auditoría Superior de la Federación. LA ASF ha venido complementando sus instrumentos tradicionales de vigilancia y revisión de la Cuenta Pública Federal con auditorías al desempeño que aplican un enfoque más estratégico y más cualitativo. Además, estas nuevas evaluaciones se han venido realizando a petición de legisladores individuales o fracciones parlamentarias en áreas y temas que se consideran controversiales o problemáticas; como una forma de evitar que sean sólo los debates ideológicos los que determinen la mayor o menor utilidad de las políticas y los programas públicos.

Otra iniciativa impulsada desde el Congreso fue la obligatoriedad de las evaluaciones externas a todos los programas sociales sujetos a reglas de operación<sup>28</sup>. Esta iniciativa permitió una mayor adecuación de las evaluaciones a programas dependiendo de la naturaleza de los mismos y de las necesidades específicas para las cuales era requerida la evaluación.

Esta última medida legislativa se reforzó en 2005 con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en la que fue creado el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). Dicha instancia se encarga de elaborar diagnósticos acerca de la situación de la pobreza en México, y de coordinar el proceso de evaluación de los distintos programas sociales.

A pesar de la gran cantidad de instrumentos de evaluación impulsados durante la Administración del Presidente Vicente Fox, no se logró la articulación de una política de evaluación, ya que cada estrategia aludía a lógicas distintas, y no se logró una coordinación precisa entre cada una de ellas y su utilización fue bastante limitada.

Con el inicio de la administración del Presidente Felipe Calderón (2006-2012), y en concordancia con las reformas aplicadas a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se ha dado un nuevo impulso al tema de evaluación gubernamental en México por medio de la instrumentación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). En su definición normativa más esencial el SED tiene por objeto “vincular [...] la planeación, programación, presumpes-

28 *Ibid.*

tación, seguimiento, ejercicio de los recursos y la evaluación de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y del desempeño institucional”<sup>29</sup>. En este sentido, el SED busca vincular, a partir de un esquema de evaluación basado en la metodología de Matriz de Marco Lógico (MML), la planeación gubernamental, el diseño y la implementación de los programas públicos con el proceso presupuestario.

En términos formales el SED se define como “un conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, para conocer el impacto social y económico de los proyectos y programas”<sup>30</sup>. Su despliegue se da de forma integrada a partir del uso de sus principales componentes técnicos y que son los siguientes:

- a) Una estructura normativa integrada y hecha operativa por medio de unos “Lineamientos” técnicos que gozan de carácter obligatorio y que se integran adecuadamente en cada uno de los ejercicios fiscales. Los términos definen el alcance, propósitos y temporalidades de cada tipo de evaluación; así como pautas para que las dependencias puedan revisar y calificar la calidad de la información que reciben de sus evaluadores.
- b) La formulación de un ciclo de evaluación para cada programa y política, consistente en las diversas modalidades establecidas por los Lineamientos de referencia que, sin ser excluyentes, permiten gran flexibilidad a los evaluadores y a los propios responsables de los programas bajo evaluación.
- c) El uso y apego a definiciones técnicas estrictas para cada tipo de evaluación, expresadas bajo la forma de “Términos de Referencia” que simplifican el diseño y aplicación de las evaluaciones. Hasta ahora se han publicado y utilizado términos de referencia para las evaluaciones de diseño y resultados, de procesos, específicas de desempeño y estratégicas.

29 México. “Disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño”, numeral 2.

30 México. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. México, DOF, octubre de 2006.

- d) El uso del calendario fiscal como un ciclo anual que, al tiempo que obliga a las dependencias a evaluarse, ofrece la oportunidad de aprovechar los resultados para incidir en futuros ejercicios de programación y de presupuestación. El objetivo último es vincular los Programas Anuales de Evaluación (PAE) con la actualización de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR). Para ello se cuenta, incluso, con un mecanismo específico para la incorporación de los resultados de las evaluaciones en el trabajo de las dependencias.

Dado que el SED nace como parte de los esfuerzos nacionales por establecer un Sistema de Gestión por Resultados, el objetivo final del SED es favorecer una nueva racionalidad a la asignación del gasto público que refleje la efectividad y la eficiencia de cada programa público. Es destacable que, en su horizonte ideal, el SED pretende avanzar hacia una utilización directa de la información sobre resultados en la elaboración del presupuesto<sup>31</sup>.

Un último punto a resaltar en la concepción del SED es que se contempla que las evaluaciones de programas podrán ser elaboradas por agentes externos tales como universidades, centros de investigación, consultoras y organizaciones civiles. Esto, además de insistir en la idea antes discutida de una pertinente rendición de cuentas entre Sociedad e instituciones públicas, abre la puerta al aprovechamiento de los marcos de conocimiento social que no siempre están al alcance funcionarios y organizaciones públicas.

Al observar la forma en la que se ha articulado en México la estrategia federal de evaluación a luz del marco conceptual propuesto más arriba es posible reconocer algunas de sus fortalezas, así como las debilidades que potencialmente pueden hacer que el sistema no alcance los objetivos planteados.

En tal sentido, es posible identificar en la experiencia mexicana que buena parte de la estrategia de evaluación se encuentra fundada en instrumentos normativos de aplicación general y no en técnicas o principios difusos, como ha ocurrido en otros países. Esto dota de una mayor fuerza la implementación del SED y provee un cierto grado de institucionalización, mayor persistencia temporal y una mejor resistencia ante los cambios políticos futuros.

31 Véase la postura poco crítica de la OCDE sobre el caso mexicano en OCDE, Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México. París, Ediciones OCDE, 2009, 170 pp.

Es digno de mención también que el anterior esquema de control legal-jerárquico de las dependencias de gobierno ha venido perdiendo relevancia y se ha comenzado a transitar hacia un esquema más comprehensivo en el que los ejercicios de evaluación sirven a propósitos diversos, como la presupuestación, y la rendición de cuentas. Este abanico más amplio permitirá, en el mediano plazo, aprovechar todas las potencialidades que los instrumentos de evaluación pueden ofrecer al interior del gobierno, en especial la referida relación entre los Programas Anuales de Evaluación (PAE) y la actualización de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR).

No obstante, el caso mexicano muestra una serie de debilidades potenciales que podrían afectar el éxito futuro de la estrategia de evaluación. Un primer problema deriva de lo que antes fue definido como la integración vertical de la evaluación<sup>32</sup>. La descripción antes presentada muestra cómo la evaluación gubernamental en México se ha centrado principalmente en el fortalecimiento del nivel *meso*, esto es de los programas y organizaciones públicas. Precisamente el foco del Sistema de Evaluación del Desempeño se centra de momento en el análisis de los programas.

Como se señalaba en el marco conceptual, una débil integración vertical puede hacer que la evaluación sea limitada y no se reconozca de forma clara el desempeño agregado del gobierno. Asimismo, la falta de concatenación entre niveles de evaluación provoca que no se pueda identificar adecuadamente las causas por las que no se alcanzan los objetivos de gobierno y que pueden ser desde una inadecuada definición de las políticas, pasando por problemas en la operación de los programas y llegando hasta un bajo desempeño de los funcionarios públicos.

Un segundo problema que se identifica es que la comunidad de instrumentos y propósitos generales del SED no se ha visto complementada por una adecuada integración de esfuerzos institucionales. Hasta ahora, el SED es una responsabilidad compartida entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la función Pública y el CONEVAL. Un análisis detallado de la forma en que se han aplicado los instrumentos de evaluación (PAE, MIR y Términos de Referencia) muestra que, en los hechos, cada instancia sólo atiende sus prioridades, sin necesariamente atender las del conjunto.

32 Véase el Cuadro 1, en la página 20.

Por un lado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene como objetivo fundamental la instrumentación de presupuestos basados en resultados sobre la base de la información generada por la evaluación de programas. Su interés está fundamentalmente ubicado en los efectos que año tras año pueden tener las evaluaciones, perdiendo de vista que algunas de las recomendaciones que arrojan este tipo de ejercicios pueden requerir de varios ciclos anuales antes de su efectiva adopción.

En el caso de la SFP, su participación en el SED parece estar sometida a la propia lógica de desarticulación que muestra en su operación interna. Pese a contar con una Subsecretaría especializada en el desarrollo de instrumentos de mejora y evaluación del desempeño del Gobierno Federal, prevalece el sobrepeso de los auditores y del control jerárquico-burocrático que no es, necesariamente, un uso aceptable de la evaluación. Esto sin considerar los frecuentes cambios de cuadros administrativos que desde 2007 afectan a la Subsecretaría de la Función Pública.

Finalmente, está el CONEVAL que, para todos los propósitos prácticos, es la verdadera autoridad nacional en materia de evaluación. Ha sido esta instancia del sector social la que ha corrido con la carga técnica de desarrollar la mayoría de los instrumentos del SED, además de coordinar en los hechos la naciente red de instancias y personas que realizan evaluaciones a programas y políticas federales. Sin embargo, este papel protagónico encierra una fuerte contradicción que, de no resolverse, podría poner en entredicho la sustentabilidad del SED en el mediano plazo. Se trata, simple y llanamente, de reconocer que una instancia de carácter sectorial no puede desempeñar funciones de carácter global –por mandato legal limitadas a la SHCP y a la SFP–. Ello podría llevar eventualmente a controversias políticas y legales sobre el grado de obligatoriedad que tienen las resoluciones del CONEVAL.

## **Conclusiones**

Para que el SED mexicano llegue a constituir una política efectiva de evaluación, el reto fundamental consiste en lograr la coordinación de los actores, principalmente las Secretarías de Hacienda y de la Función Pública. Se trata tanto de profundizar en el uso de los estándares y prácticas que ordenarán la evaluación gubernamental, como de asegurar que los resultados de las evaluaciones alcancen la toma de decisiones presupuestarias y no presupuestarias.

Un segundo reto es la consolidación del propio SED a partir de su difusión y adopción por parte del resto de las dependencias y entidades gubernamentales. Aunque el sistema se mantendrá como un mecanismo centralmente coordinado, cabe esperar que las propuestas de evaluación que se incluyen en los Programas Anuales de Evaluación (PAE) provengan cada vez más de la iniciativa de los propios administradores de programas. Sólo en esa medida será posible afirmar que México ha logrado conformar un mejor gobierno.

## Bibliografía

- Bazaga, Isabel, Ernesto Carrillo, Juan Antonio Rodríguez, José Sosa y Manuel Tamayo, Consumo y calidad de los servicios públicos: el caso de la Ciudad de Coslada. Madrid, Comunidad de Madrid, Ilmo. Ayuntamiento de Coslada, 1997. 163 pp.
- Currístine, Teresa. "Government Performance: Lessons and Challenges", in OECD Journal on Budgeting; Volume 5, No. 1 (2005), pp. 127-151.
- \_\_\_\_\_. "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire", in OECD Journal on Budgeting, Volume 5, No. 2 (2005), pp. 88-131.
- Feinstein, Osvaldo. "Evaluación pragmática de políticas públicas", en Revista del ICE, No. 836 (mayo-junio 2007); p. 19-31.
- MAP, Guía de autoevaluación para la administración pública. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2003, 237 pp.
- Martínez, José Ángel, Pablo Lara-Navarra y Pilar Beltrán, "La influencia de la sociedad del conocimiento en la modernización de la Administración pública", en UOC Papers. Revista sobre la Sociedad del Conocimiento, No. 3 (2006), 7 p. Disponible en <http://www.uoc.edu/uocpapers>.
- Mejía Lira, José. "La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano". Caracas, CLAD, 2005, 56 pp.
- México. "Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria". México, Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2008.
- México. "Ley General de Contabilidad Gubernamental". México, Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2008.
- México. "Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal". México, Diario Oficial de la Federación del 30 de marzo de 2007.

- OCDE, Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México. París, Ediciones OCDE, 2009, 170 pp.
- Ormond, Derry y Elke Löffler, “Nueva Gerencia Pública: ¿Qué tomar y qué dejar?”, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 13 (febrero 1999), pp. 1-20.
- Ospina, Sonia; Nuria Cunill Grau; and Ariel Zaltsman, “Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability”, in Public Management Review, Volume 6, Issue 2 (June 2004), pages 229-251.
- Pardo, María del Carmen. La modernización administrativa de México. México, El Colegio de México, 2008.
- Przeworsky, A., Susan Stokes and Bernard Manin, Democracy, Accountability and Representation. Cambridge, CUP, 1999.
- Sosa, José, “Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación de México: una propuesta analítica”. Borrador, junio de 2009.
- \_\_\_\_\_. “Tendencias vigentes en el sistema de relaciones intergubernamentales de México”, en Cuadernos de Gobierno y Administración, Nos. 3-4 (marzo de 2003). Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, pp. 57-81.
- Zall Kussek, Jody y Ray C. Rist, Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados. Bogotá, Banco Mundial y Mayol Ediciones, 2005, 263 pp.



# Revista de Administración Pública

## Evaluación del desempeño gubernamental y cultura organizacional: Reflexiones desde la Nueva Gestión Pública y la sociología de las organizaciones\*

D. Gisela Morales González\*\*

### Introducción

En los últimos tiempos, y en un buen número de espacios que concentran a estudiosos de la administración pública y las políticas públicas, hemos venido escuchando de manera cada vez más reiterada, la necesidad identificada de ampliar la discusión sobre los alcances y límites de los distintos modelos existentes de evaluación, control y vigilancia de la función pública para lograr gobiernos de resultados. Queda claro que el objetivo principal es avanzar hacia un gobierno por resultados; a un gobierno efectivo, eficiente y eficaz en su actuar y que sea capaz de dialogar de forma constructiva con su principal evaluador: el ciudadano.

Sin embargo, parecería que el debate ha transitado, en algún sentido, del punto inicial sobre la conveniencia o no de establecer mecanismos para evaluar el desempeño gubernamental, a aquél siguiente paso que de manera natural viene a la mente cuando se llega a la conclusión de que una idea es lo suficientemente importante como para intentar implementarla: ¿Cómo hacerlo?, ¿Qué aspectos sería conveniente tomar en cuenta al implementar el *cómo* elegido para, efectivamente, mejorar los resultados de la gestión pública?

\* Artículo recibido el 9 de noviembre de 2009. Aceptado para publicación el 17 de diciembre de 2009.

\*\* Licenciada en Economía por la Universidad Veracruzana y Maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE). 2° Lugar en el Premio del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) 2007. Datos de contacto: gisela.morales.gonzalez@gmail.com

En este trabajo, se exponen algunas reflexiones que derivan del estudio de algunos modelos y prácticas de evaluación del desempeño en el ámbito gubernamental, concentrando la atención en aquellos aspectos de cultura organizacional que pueden influir en el éxito o fracaso de la implementación de un sistema de evaluación.

Para ello, se parte de algunas premisas planteadas en el enfoque del análisis institucional, su traducción y adopción dentro de la Nueva Gestión Pública y la complementariedad que aporta el análisis de cultura de las organizaciones para entender los alcances y límites de la implementación de sistemas de evaluación del desempeño en organizaciones gubernamentales que, por naturaleza, son altamente complejas.

## **I. La evaluación del desempeño gubernamental desde la Nueva Gestión Pública**

Para Caiden y Caiden (2001), la evaluación de las actividades y resultados del sector público puede visualizarse como un aspecto crítico en relación con los esfuerzos para dotar de mayor capacidad a los gobiernos; para ganar mayor eficiencia, efectividad, productividad y eficacia; para mejorar la transparencia y la responsabilidad (accountability); para recuperar la confianza del público en las instituciones gubernamentales, y para contribuir a una reorientación del rol del gobierno.

En el mismo sentido, de acuerdo al análisis de Paula Amaya (2005), retomando el planteamiento de Joan Subirats (2004) sobre las dos esferas Gobierno y Gestión, podemos identificar ciertos “beneficios” o “consecuencias positivas esperables” de la implementación de evaluación. En relación a los temas de Gobierno: 1) Valorar los objetivos de gobierno en función de las necesidades de la población; 2) Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través de la implementación de políticas públicas pertinentes que erradiquen las desigualdades y contemplen la diversidad social; 3) Mejorar la relación de representación Estado-Sociedad Civil; 4) Brindar a la ciudadanía la posibilidad de emitir juicios de valor fundados en informes de gobierno y gestión; 5) Alimentar los procesos electorales de información precisa acerca de los aciertos pasados; 6) Establecer niveles de responsabilidad de los funcionarios públicos, y 7) Promover una gestión más transparente.

En la esfera de gestión, los temas más recurrentes son: 1) Mejorar la calidad de los servicios prestados por el sector público; 2)

La construcción de una visión compartida sobre el futuro de la organización; 3) La definición de objetivos estratégicos de gestión; 4) Mayor claridad en las estrategias de gestión, roles, estándares de rendimiento, distribución de tareas; es decir el fortalecimiento sobre el “cómo” se alcanzarán esos objetivos; 5) Mejor información para el establecimiento de Gestión del Talento Humano en función de la calidad del desempeño, y 6) Motivar a los empleados a dar prioridad a la perspectiva del ciudadano en el diseño de programas y servicios.

En consecuencia, la finalidad de las organizaciones del Estado es producir valor público, entendido como una satisfacción equitativa de necesidades humanas. El diseño de sistemas de evaluación de la gestión pública puede ser central para el fortalecimiento de la democracia, desafiando a los gestores públicos a construir estrategias para sistematizar y comunicar efectos logrados por el ejercicio de gobierno: la producción de valor público (Amaya, 2005).

En ese sentido, se puede pensar que las prácticas de evaluación están implícitamente relacionadas con una concepción del Estado como un actor proactivo, útil y más transparente en su relación con los ciudadanos. Su legitimidad se encuentra estrechamente ligada a la efectividad en sus resultados y al cumplimiento de las expectativas que de él se tienen respecto al buen manejo de los recursos públicos, a una adecuada identificación y atención prioritaria de los problemas públicos y a la búsqueda continua de la profesionalización y la dignificación del servicio público como valores a preservar<sup>1</sup>.

La evaluación de los resultados de la gestión gubernamental no es sólo un problema técnico o gerencial de interés exclusivo para profesionales de la administración pública, sino también un asunto político que concierne tanto a gobernantes como a gobernados. La orientación de los resultados va más allá del control, desea algo más que verificar el uso de los recursos públicos y comprobar su legalidad (Ospina, Cunill y Zaltsman, 2004).

Los criterios más tradicionales y conocidos que involucran el concepto de evaluación del desempeño se relacionan con las E de la

1 Christopher Pollit (1999), menciona que la evaluación del desempeño está relacionada además con algunos otros criterios como: buenas prácticas de gestión, gobernanza, calidad en el servicio, logro de metas, etc.

gestión pública. De acuerdo con Glynn, Gray y Jenkins<sup>2</sup>, las principales medidas involucradas son: economía, eficiencia y efectividad. Estas técnicas deben buscar mejorar la asignación de recursos y hacer más eficiente la gestión. La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés), da algunas definiciones para economía, eficiencia y efectividad<sup>3</sup>: economía es la acción que consiste en reducir, al mínimo, o el costo de los recursos empleados en una actividad sin que se sacrifique la calidad; eficiencia representa la relación entre producto, en términos de bienes, servicios y otros resultados, y los recursos utilizados para producirlos; efectividad es el grado en que los objetivos son alcanzados y la relación entre los resultados deseados y los resultados reales de determinada actividad.

Además, la calidad de los servicios puede estimarse a través de medidas del proceso, relacionadas con la satisfacción y las opiniones del usuario. En otra visión, la economía puede estimarse a través de medidas y comparaciones de benchmarking o establecimiento de estándares. La eficiencia puede medirse a través de resultados, productividad y medición de costos. La efectividad marca el éxito de un programa, mecanismo o política y se centra en el nivel en que sus resultados son alcanzados, a través de la medición de su impacto. (Caiden y Caiden, 2001, p. 82).

Así, diversos enfoques dentro del estudio de la Administración Pública han propuesto principios, normas e instrumentos para dotar al ente gubernamental de armas para lidiar con su naturaleza multidimensional, compleja y diversa, siempre orientados por la idea de encontrar los mecanismos para generar mejores resultados de su gestión y fortalecer su legitimidad; esto es, la búsqueda del *¿cómo?*, en el intento por mejorar el desempeño de las instituciones públicas.

Dentro de estos acercamientos teóricos a una realidad compleja como es el actuar gubernamental, encontramos los principios promovidos por los enfoques institucionalistas y la Nueva Gestión Pública (NGP), que buscan dar respuesta a algunas insuficiencias del paradigma burocrático para dar solución a los problemas públicos, a través de acciones concretas enmarcadas en una ola de modernización o reforma administrativa.

- 2 J. Glynn, A. Gray y B. Jenkins, "Auditing the three Es: The challenge of effectiveness" in *Public Policy and Administration* Vol. 7, No. 3 (Winter) 1992, pp. 56-70.
- 3 Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. *INTOSAI 50 Años*. Viena, International Organisation of Supreme Audit Institutions, 2004, 164 pp.

Como parte de esta nueva tendencia, la NGP destaca por tener una orientación esencialmente gerencialista, al trasladar principios de la administración privada al ámbito gubernamental como, por ejemplo, una clara orientación a gestión por resultados, a la utilización de herramientas técnicas e instrumentos de evaluación del desempeño y la búsqueda por la profesionalización de los servidores públicos. Así como el traslado de principios económicos a la lógica de la administración pública en la búsqueda por incrementar la capacidad del Estado para actuar más eficazmente y generar mayor valor público.<sup>4</sup>

Ejemplo de esto es la introducción del enfoque de la Elección Racional<sup>5</sup> para establecer estructuras de incentivos que forman parte del diseño institucional de las organizaciones públicas, partiendo de la existencia de individuos racionales y maximizadores de su bienestar, así como la aplicación de mecanismos de competencia entre dependencias y la utilización de conceptos fundamentalmente económicos, retomados por el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE), tales como eficiencia, efectividad y eficacia.

Vista así, la modernización gubernamental tendría que integrar los niveles de eficiencia, eficacia y legitimidad, pero también requiere implementar una forma de desdoblamiento que le permita tener un efecto multiplicador que abarque la totalidad del aparato de gobierno. Desde la esfera de la legitimidad, el objetivo de la modernización es el cambio en las formas de interlocución Estado-sociedad, mecanismos innovadores que permitan la comunicación, la concertación y sobre todo la participación y voluntad de la ciudadanía (Cabrero, 1995).

Bajo la premisa de orientar la gestión a resultados, la evaluación se convierte entonces en un elemento fundamental para fortalecer el actuar gubernamental ya que permite no sólo conocer el impacto de los programas, políticas o acciones implementadas, sino que genera espacios para la retroalimentación y mejora de la propia gestión pública en su dimensión organizacional.

4 A través de la comparación de la gestión pública con la gestión privada, se plantea la necesidad de exigir al Estado niveles de productividad más altos. El ciudadano es entendido a través del concepto de cliente, cuyas necesidades deben ser satisfechas de manera rápida y eficaz. Desde este enfoque se pretende evaluar los resultados alcanzados por la gestión pública, la eficiencia en el uso de los recursos y el nivel de satisfacción ciudadana (Amaya, 2005).

5 Georges Tsebelis, *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. California, University of California, 1990.

Desde el punto de vista instrumental, la evaluación del desempeño puede ser definida como un conjunto de procedimientos técnicos utilizados por instituciones de control de la administración pública para la obtención, procesamiento y diseño de información relevante mediante la revisión y evaluación de actividades, proyectos, programas, políticas y órganos gubernamentales, en aspectos de eficiencia, efectividad, buenas prácticas de gestión, equidad, logro de metas, capacidad y gestión de desempeño, entre otros criterios orientados a resultados de la gestión pública (Barros, 2002).

Esta nueva concepción de la evaluación y la valoración gubernamentales en la NGP, enfatiza el papel del comportamiento de los agentes gubernamentales y considera que los esfuerzos de reforma gubernamental tendientes a alcanzar una mayor eficiencia del sector público deben basarse en una transformación del comportamiento individual y por tanto organizacional. (Arellano *et. al.*, 2004).

Por su parte, José Mejía (2005) menciona que orientar la gestión a resultados, genera una dinámica al interior de la organización que provoca la mejora del desempeño organizacional y de los resultados que se desean alcanzar. La teoría implícita es que esta dinámica genera procesos de retroalimentación y aprendizaje por parte de los actores involucrados, los cuales a su vez, generan acciones de corrección que producen el mejoramiento de la gestión.

A partir de esta premisa, podemos decir que existen argumentos dentro de la NGP que refuerzan la idea de que es posible mejorar el desempeño de las agencias gubernamentales a través de un adecuado diseño institucional, tomando como base el análisis de las estructuras de incentivos y su consiguiente efecto en los resultados de la gestión pública.

Como contraparte, es conveniente tener en cuenta la existencia de otras posiciones que señalan restricciones para implementar dichas estructuras de incentivos, que reconocen resistencia al cambio y que consideran la dificultad para medir la adopción de valores y normas, tales como efectividad, desempeño por resultados e innovación; elementos estrechamente relacionados con el cambio institucional y la reforma burocrática de la propia función pública. Estas posiciones se analizan en el siguiente apartado.

## II. Las organizaciones dentro del enfoque institucional

Diversos autores han mencionado ya que el análisis institucional y la NGP son enfoques complementarios. En ese sentido, Franco (2001) afirma que la Nueva Gestión Pública (NGP) está siendo enriquecida con el análisis institucional, debido a que éste coloca a las instituciones, organizaciones y agentes, principalmente político-burocráticos, en el centro de la gestión y la reforma del sector público. Weaver y Rockman<sup>6</sup>, en un sentido más amplio, destacan la influencia del diseño institucional para afectar la capacidad del gobierno como organización que persigue mejorar su desempeño hacia un funcionamiento efectivo y eficiente, así como los resultados de su gestión y políticas.

Precisamente, el concepto de organización remite fundamentalmente a la idea de orden y éste se debe a la existencia de ciertas rutinas y procedimientos previamente determinados y aceptados, cuyo conocimiento permite predecir los comportamientos de los individuos en el interior de la organización y de la misma en relación con otras. Así, una *organización* se constituye en un sistema social y cultural, con fines y procedimientos definidos a través del establecimiento de reglas, ya sean explícitas o implícitas, puestas en práctica en una estructura jerárquica y funcional determinada (Coronilla y Del Castillo, 2003).

Para el NIE, las *instituciones* son “las reglas del juego” (North, 1999) que consisten en normas escritas formales y códigos de conducta generalmente no escritos que subyacen y complementan a las reglas no formales.<sup>7</sup> En ese sentido, Richard Scott (2001) afirma que las instituciones se constituyen en estructuras sociales multidimensionales formadas por un sistema estable de reglas formales e informales, elementos simbólicos, rutinas, recursos humanos, financieros y materiales que proporcionan estabilidad y significancia a la vida social de la organización; a la vez que limitan y guían el comportamiento de sus integrantes.

Los individuos responden a las instituciones –asumidas como reglas del juego– porque están respaldadas por un sistema de incentivos, ya sea positivos (premios o reconocimientos) o negativos (castigos o

6 Do institutions matter? Washington, the Brookings Institution, 1993, 498 pp.

7 En coincidencia con Douglas North, George Tsebelis (1990) define a las instituciones como las reglas formales de juegos políticos o sociales y que por tanto constriñen el comportamiento de individuos o actores políticos.

sanciones). De este modo, la elección más racional de los actores, según este enfoque, es dirigirse al comportamiento que logra el reconocimiento y evitar aquél que genera el castigo.

La premisa fundamental, se refiere entonces, a la naturaleza egoísta y estratégica del ser humano que le llevará a intentar maximizar sus objetivos dentro del propio diseño institucional y de generar mecanismos de interacción y cooperación social para optimizar el efecto de sus decisiones. Así, el establecimiento de los incentivos adecuados, podría guiar la acción colectiva hacia el logro de las metas organizacionales y, en última instancia, se reflejará en los resultados de la gestión pública.

En este sentido, Barbara Geddes (1994) menciona que la agencia gubernamental es vista como un conjunto de individuos racionales y maximizadores (burócratas) situados en distintas posiciones jerárquicas y con diferentes capacidades, intenciones y preferencias (permanencia en el puesto, ascensos, etc.). Son individuos cuyo comportamiento es determinado por una parte, por el contexto legal, pero también en gran medida por sus intereses individuales y estructuras institucionales informales.

### **III. Cultura organizacional de las instituciones**

Ahora bien, ¿qué aspectos pueden influir en el éxito o fracaso de la implementación del *cómo* elegido para evaluar y mejorar la gestión pública? Con la finalidad de adentrarse en el segundo cuestionamiento mencionado al inicio del documento, nos detendremos un momento en la esfera de la cultura organizacional.

Debido a que los individuos son el elemento básico y dinámico de las organizaciones, cuando se busca implementar alguna innovación, como lo sería un sistema de evaluación del desempeño, o un servicio civil de carrera, por ejemplo, se tendría que dirigir la mirada hacia la conducta, las motivaciones y las reacciones de los actores que, insertos en una estructura de gobernanza conforman y dan vida a la propia organización, es decir, a su cultura organizacional.

Puede decirse que la cultura de una organización se encuentra construida por un conjunto de normas y valores socialmente aceptados. Así, las normas definen legítimamente la manera en que deben perseguirse los objetivos y metas previamente definidos por la organización. Esta legitimidad involucra conexiones con amplios marcos

regulatorios, normativos y culturales y explica y justifica el orden institucional dando dignidad normativa y permanencia a sus prácticas cotidianas. De esta manera, la legitimidad de una organización se encuentra estrechamente vinculada a su cultura debido a que, precisamente, su marco cultural se encuentra construido por un conjunto de normas y valores socialmente aceptados y, en cierta forma, institucionalizados<sup>8</sup>.

La búsqueda de la eficiencia, la efectividad y la orientación a resultados pueden volverse así, valores institucionalizados que alinean el comportamiento de los individuos en una organización. En la medida en que se conviertan en prácticas recurrentes e internalizadas por el individuo, podrían influir de forma determinante en una mejora en el desempeño organizacional. En el caso de las organizaciones gubernamentales, en una mejora de la gestión y la acción públicas.

Una cultura de gobierno efectivo estaría integrada, así, por comportamientos de cooperación y actitud estratégica y proactiva en relación con los objetivos de la organización. Son acciones orientadas a la obtención de resultados, más que al cumplimiento estricto de procedimientos; en las que se requiere la inclusión de mecanismos que brinden la posibilidad de llevar a cabo prácticas de innovación y que busquen la transparencia en la gestión.

El desempeño orientado a resultados, desde el punto de vista institucional es, entonces, un comportamiento que toma como premisa valorativa el establecimiento de metas y objetivos que actúan como guía de las acciones de las personas y que puede convertirse también en un valor organizacional, en tanto se extiende al ámbito de las estructuras formales e informales de ejercicio de su actividad.

En síntesis, se asume que en la NGP existe una relación estrecha entre la evaluación y el desempeño gubernamental y que la evaluación permite un mejor desempeño de las actividades del gobierno. En este sentido, el mismo enfoque supone que es posible a través de un adecuado diseño institucional, dirigir los comportamientos de los actores organizacionales a través del establecimiento de mecanismos de control (constituidos en normas) que contemplen estruc-

8 En este sentido es que retomamos la idea de *institucionalización* propuesta por Richard Scott (2001), la cual puede verse como el proceso de adopción de aquellos elementos regulatorios, normativos y culturales que en diferentes grados proporcionan estabilidad y flexibilidad a la organización a través del tiempo.

turas de incentivos (tanto positivos como negativos) para orientar y evaluar su desempeño. El elemento básico de esta propuesta es la existencia de instituciones.

En general, el punto de convergencia de los distintos enfoques institucionales es la aceptación de que las instituciones son “las reglas del juego” en una organización y que son precisamente las instituciones las que definen el marco dentro del cual se desarrolla la dinámica organizativa. Las instituciones se constituyen en estructuras sociales multidimensionales formadas por un sistema de reglas formales e informales, elementos simbólicos, rutinas, recursos humanos, financieros y materiales que proporcionan estabilidad y significancia a la vida social de la organización, a la vez que limitan y guían el comportamiento de sus integrantes.

Bajo este razonamiento existe la consideración de un elemento fundamental de las instituciones: la cultura organizacional es vista como un conjunto de normas y valores socialmente aceptados que puede determinar el éxito o fracaso de la implementación de innovaciones que cambian la dinámica organizacional y que pretenden modificar comportamientos a fin de dirigirlos hacia aquellos valores considerados deseables en la propia gestión pública, como un desempeño más efectivo, ágil o transparente.

Entre los aspectos que pueden tomarse en cuenta al intentar implementar mecanismos de evaluación del desempeño, se encuentran los siguientes:

### *Diversidad y complejidad dentro de las organizaciones*

Dentro de las instituciones coexisten dinámicas formales e informales que inciden en su funcionamiento. A pesar de regirse por un marco normativo formal, las organizaciones tienen grandes áreas de incertidumbre que escapan a los intentos de medición objetiva de los resultados de su acción y que pueden convertirse en espacios de simulación y resistencia al cambio. En ese sentido, las metas y objetivos de las organizaciones son extremadamente amplios y diversos, haciéndolos difíciles de medir de forma estandarizada.

Como herramienta genérica, uno de los principales riesgos de los sistemas de evaluación del desempeño puede ser que, al constituirse en una estructura de incentivos de aplicación general que pretende en última instancia influir en comportamientos, pueda subestimar la diversidad y complejidad de la realidad organizacional.

La implementación a nivel de comportamiento de una innovación de este tipo, se relaciona con el hecho de aceptar la dualidad de las organizaciones gubernamentales como formalmente predeterminadas por el marco normativo que rige su funcionamiento y además con una lógica interna propia (Cabrero, 1995; Arellano *et. al.*, 2004; Amaya, 2005).

Como construcción social, lo cultural es cambiante y modificable. Ninguna fórmula, ya sea tecnocrática, administrativa o económica, funcionará al 100% si no se entiende que lo cultural también mueve los hilos ocultos que definen las funciones y estructuras de una sociedad y que quienes promueven los cambios por la modernización son seres humanos, con juegos relacionales, actuando bajo ciertas reglas internalizadas de lo factible y lo viable<sup>9</sup>.

### *Resistencia organizacional al cambio*

En principio, la implementación de un mecanismo de evaluación genera resistencias organizacionales; provoca desconcierto e incertidumbre sobre las áreas de poder de las cuales se tenía relativo control, especialmente en el caso de las instituciones gubernamentales, ya que son organizaciones complejas y tradicionalmente caracterizadas por una fuerte inmovilidad y resistencia a adoptar y/o adaptar innovaciones. Parte de su estabilidad como instituciones es depositada en los procedimientos, las reglas y los controles que regulan el actuar de sus integrantes y para dirigir sus actividades hacia objetivos previamente definidos.

La resistencia de los actores organizacionales a ser evaluados en su actuar y a la posibilidad de ser cuestionados sobre el mismo, es un obstáculo importante para cualquier sistema de medición del desempeño. Son un ejemplo tangible de los dilemas que la Nueva Gestión Pública plantea: control vs. flexibilidad, procedimientos estrictos vs. orientación a resultados.

### *Aprendizaje organizacional*

Uno de los principales retos de un sistema de medición del desempeño es evitar que los resultados de las evaluaciones puedan ser vistos más como un fin en sí mismo, que como un medio para mejorar la dinámica de la organización y orientar su acción al logro de resultados.

9 David Arellano, *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México, FCE, 2004, 262 pp.

Es el actor organizacional quien adoptará y adaptará la regla, la hará suya de manera interna y la expresará en la organización a través de conductas particulares canalizadas por vías formales e informales; pero siempre siguiendo una lógica de acción que permita su permanencia en la organización, a la vez que mantenga sus costos de transacción en el nivel mínimo posible.

Es por ello que la posibilidad de que los individuos se concentren únicamente en la obtención de una calificación, más que en la orientación de su comportamiento a una cultura de corresponsabilidad y efectividad en la gestión pública es alta. Esto, debido a que la práctica de la simulación es una actitud frecuente en las organizaciones, sobre todo cuando se ven sometidas a mecanismos de monitoreo y evaluación.

Un sistema de evaluación bien diseñado requiere, entonces, que el sistema sea mantenido en el tiempo para generar aprendizaje organizacional y permitir la internalización de valores y actitudes de corresponsabilidad y efectividad.

#### *Utilidad de los sistemas de evaluación*

Es importante destacar algunas de las preguntas de fondo que deben estar presentes en el diseño y utilización de sistemas de evaluación en un contexto de urgente necesidad de resultados: ¿Qué se busca con la evaluación?, más aún, ¿cuál es la importancia de la institucionalización de la cultura de la evaluación por resultados, más allá del sentido estrictamente normativo de la misma?

Los sistemas de evaluación, en tanto forma de agregación de información, son también una manera de enfrentarse a la complejidad, diversidad y amplitud del ente gubernamental. Es una forma de tomar decisiones más informadas ante las restricciones temporales y de recursos. Es un intento por plantar los inicios de una nueva cultura organizacional que ayude a orientar la gestión gubernamental hacia resultados concretos y visibles a la hora de tomar decisiones más informadas.

#### *Diseño de las estructuras de incentivos*

Bajo las premisas del enfoque institucional y la NGP, las jerarquías son aceptadas como mecanismos que generan orden y certidumbre en la organización. Pueden elevar, a través de una estructura de

incentivos, el interés colectivo por encima del individual, siempre y cuando cumplir las reglas no resulte más costoso (en términos de tiempo, esfuerzo, imagen negativa ante sus superiores, sanción penal por prácticas de corrupción, resultados desfavorables en la evaluación, etc.) que benéfico para el actor estratégico, en términos de maximizar su utilidad individual (remuneración, prestigio, posibilidad de permanencia y desarrollo en la organización).

El desempeño orientado a resultados es, así, un comportamiento que toma como premisa valorativa el establecimiento de metas y objetivos que actúan como guía de las acciones de las personas y que puede, de esta forma, convertirse también en un valor organizacional en tanto se extiende al ámbito de las estructuras formales e informales de ejercicio de su actividad.

La modernización administrativa orientada a la obtención de resultados requiere no sólo cambios en la estructura normativa (racionalidad legal), sino cambios continuados en los comportamientos de los agentes organizacionales, en la dinámica decisoria y en las estructuras de poder que, en el caso de las organizaciones gubernamentales, se encuentran fuertemente arraigadas.

### **Reflexiones finales**

Podríamos decir que el estudio de las organizaciones a partir de premisas de la elección racional puede verse complementado por argumentos de otras teorías más concentradas en el análisis de la cultura organizacional, en donde se señalan restricciones y consideraciones para implementar las estructuras de incentivos.

Como consecuencia, resulta necesario desarrollar análisis del impacto de modelos concebidos como estructuras de incentivos –materializadas en una regla formal o un sistema de evaluación del desempeño– que buscan orientar comportamientos y dirigirlos a una nueva cultura organizacional. Resalta entonces la importancia de tener siempre presente el factor cultural y contextual al diseñar e implementar instrumentos edificados a partir de los supuestos mencionados anteriormente, sobre todo en lo que respecta a sus efectos en organizaciones tan heterogéneas y complejas como las gubernamentales, tomando en cuenta que uno de los elementos centrales para el éxito o fracaso de un sistema orientado a resultados, es precisamente el actor organizacional.

La idea de transitar de un gobierno concentrado en el cumplimiento de procedimientos rígidos hacia instituciones públicas inteligentes, ha sido el motor de gran cantidad de reformas administrativas. La búsqueda de aquel diseño institucional adecuado que permita a la organización generar valor público y abrir espacios a la interlocución con la ciudadanía se vuelve indispensable.

Como hemos visto, el tema de la evaluación se encuentra estrechamente ligado a la rendición de cuentas y a la necesidad de revisar, de manera permanente, los resultados de la gestión gubernamental y sus brazos operativos como pueden ser los programas o políticas públicas, a fin de identificar oportunamente si es necesario redirigir el camino, o repensar la estrategia para resolver de mejor forma el problema público que se pretende abatir.

Y, en ese sentido, se requiere estar alerta para no caer en la tentación de considerar a la evaluación como un fin en sí mismo, sino como un elemento indispensable para fortalecer acciones públicas, cambiar otras o en última instancia, eliminar aquellas que no estén mostrando los resultados esperados. Es necesario, así, fortalecer las acciones para avanzar en la construcción de una cultura de la evaluación del actuar público y de la revisión constante de los resultados de los programas, políticas y la propia gestión pública.

Los esfuerzos parten de la convicción de que existe una gran necesidad de continuar con un debate serio, crítico e integral del rumbo hacia el cual se quiere dirigir el desempeño de la Administración Pública; así como de la participación de la comunidad crítica y los propios ciudadanos en la construcción de un gobierno más transparente, profesionalizado y responsable en su actuar.

## **Bibliografía**

- Amaya, Paula. "Evaluación de políticas públicas: ¿dar cuenta o darse cuenta?", ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, del 18 al 21 de octubre de 2005.
- Arellano, David *et. al.*, "Nueva gestión pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una exploración en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México" en Arellano, David. Más allá de la reinención del gobierno. México, M.A. Porrúa-CIDE, 2004.
- Arellano, David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo. Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental. México, M.A. Porrúa-CIDE, 2003.

- Arellano, David. Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional. México, FCE, 2004, 262 pp.
- Barros Gomes, Marcelo. “Auditoría del desempeño gubernamental y el papel de las entidades fiscalizadoras superiores (EFS)”, en Revista del Servicio Público, Año 53, No. 2 (abril-junio, 2002).
- Cabrero, E. Del administrador al gerente público. Un análisis de la evolución y cambio de la administración pública y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales. México, INAP, 1995.
- Caiden, Gerald E. y Naomi Caiden. “Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público”, en Revista de Servicio Público, Año 52, No. 1, (enero-marzo, 2001).
- Coronilla, R. y Arturo del Castillo. “El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias”, en Arellano; D., Cabrero, E. y Del Castillo, A. Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental. México. M.A. Porrúa-CIDE, 2003.
- Franco, A. “The impact of New Public Management Reforms on the Mexican Federal Public Administration”. Manchester: Institute for Development Policy and Management. *Dissertation for MA (Econ) in Public Policy and Management*. University of Manchester (2001).
- Geddes, Barbara (1994) Politicians’ Dilemma: Building State Capacity in Latin America. California, University of California Press, 1994, capítulos 1 al 7.
- Glynn, J., Gray, A. Jenkins, B. (1992), “Auditing the three Es: The challenge of effectiveness” in Public Policy and Administration Vol. 7, No. 3 Winter, 1992, pp. 56-70.
- Jensen, Michael and William H. Meckling, W. “Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and capital structure” en Journal of Financial Economics, Vol. 3, Issue 4, (October, 1976) pp. 305-360.
- Mejía Lira, José. “La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano” Caracas, CLAD, 2005 (Documentos Estudios de Casos, 2), 56 pp. Disponible en <http://www.clad.org.ve>
- North, Douglas. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, México, 1999.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. INTOSAI 50 Años. Viena, Internacional Organisation of Supreme Audit Institutions, 2004, 164 pp.
- Ospina, Sonia; Nuria Cunill Grau; and Ariel Zaltsman, “Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability”, in Public Management Review, Vol. 6, Issue 2 (June 2004), pp. 229-251.

Pollit, Christopher, *et. al.*, Performance or compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Scott, Richard. Institutions and Organizations, California, Sage Publications, 2001.

Subirats, Joan. “¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?”, ponencia presentada durante el IX Congreso Internacional del CLAD, Madrid del 2 al 5 de noviembre de 2004.

Tsebelis Georges. Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics. California, University of California, 1990.

Weaver, R. Kent y Bert A. Rockman (editors). Do institutions matter? Washington, The Brookings Institution, 1993, 498 pp.

# Revista de Administración Pública

## El Sistema de Evaluación del Desempeño de México: Comentarios críticos y reflexiones sobre la perspectiva internacional\*

Blanca O. López Rodríguez\*\*

### Introducción

El 7 de enero de 2010, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) presentó un estudio sobre la evolución del proceso presupuestario de México<sup>1</sup>, en el cual vierte su opinión acerca del avance de las reformas implementadas en la materia por nuestro país. Uno de los capítulos está dedicado al Sistema de Evaluación del Desempeño y su relación con la rendición de cuentas.

El estudio fue encargado por las autoridades hacendarias de México, como miembro de la propia OCDE. El propósito expreso del estudio fue contar con un panorama integral del proceso presupuestario, evaluación de las experiencias nacionales y recomendaciones de política específicas. En ese sentido, y desde la visión de la OCDE, se analizan las reformas implementadas por el Gobierno mexicano en materia de presupuesto y gestión con base en el desempeño y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) como su componente central. Este artículo tiene como propósito analizar los datos y la perspectiva ofrecidos por el estudio del organismo internacional, así como algunas cuestiones centrales en el desarrollo del SED mexicano para ubicarlo en un contexto más preciso y comprensible.

\* Artículo recibido el 31 de enero de 2010. Aceptado para publicación el 17/02/2010.

\*\* Servidora pública federal y especialista en sistemas de evaluación. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la autora y no reflejan los puntos de vista de las instituciones con las cuales colabora actualmente o en el pasado reciente.

1 OCDE, Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México. París, Ediciones OCDE, 2009, 170 pp. ISBN 978-92-64-07342-5. Se trata del estudio presentado en la Presidencia de la República el 7 de enero de 2010.

El trabajo está dividido en cuatro apartados, el primero es un recuento del estudio e incluye objetivos y retos del SED y las reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; en el segundo, se discuten lo que parecen ser algunas imprecisiones del estudio con base en la normatividad que dio origen al sistema de evaluación. En el tercer apartado, se presenta desde una perspectiva diferente, la forma en que a partir de las disposiciones jurídicas alrededor del Presupuesto basado en Resultados, opera el SED. Por último, la sección de conclusiones plantea algunas reflexiones para el debate.

## **I. El estudio de la OCDE**

Del informe de la OCDE<sup>2</sup> se pueden destacar aquellas cuestiones que describen con claridad la visión que este organismo y sus expertos tienen del desarrollo reciente del sistema presupuestario mexicano. En primer lugar, para los autores del trabajo, el SED es el componente central de un conjunto de reformas de gestión y presupuestación con base en el desempeño, cuyos objetivos consisten en mejorar la eficiencia y eficacia del sector público mexicano en los niveles federal y estatal; y mejorar la rendición de cuentas ante los ciudadanos y los órganos legislativos.

Como parte del contexto histórico ofrecido por la obra, la primera interpretación del presupuesto con base en el desempeño se remonta a la década de 1970 cuando se publicó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Posteriormente, durante la administración de Ernesto Zedillo, el Programa para la Modernización de la Administración Pública 1995-2001 (PROMAP) propuso una serie de transformaciones para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, mediante el diseño de un sistema moderno de control y evaluación del desempeño. En 1998, el marco presupuestario incorporó un capítulo sobre evaluación que establecía los programas sociales a evaluar como PROGRESA. Durante ese periodo, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 1996-2000 introdujo la Nueva Estructura Programática (NEP) con un enfoque de planeación estratégica en torno a la elaboración del presupuesto, mejora de la evaluación y el seguimiento de los programas.<sup>3</sup>

2 *Ibid.*

3 Para una descripción detallada de la evolución de las reformas administrativas en México, puede consultarse la obra de María del Carmen Pardo, La modernización administrativa de México 1940-2000, publicada recientemente por El Colegio de México y que se cita en la bibliografía.

Ya en el sexenio de Vicente Fox (2000-2006), se estableció el Sistema de Metas Presidenciales (SIMEP) que requería del compromiso de cada miembro del gabinete con el Presidente para lograr resultados, mediante un sistema de seguimiento y supervisión de estos<sup>4</sup>.

Las reformas implantadas hasta ahora por la administración del Presidente Felipe Calderón (2006-2012) se están dando bajo un nuevo sistema presupuestario y de gestión con base en el desempeño y, a diferencia de las anteriores, difieren primeramente en que éstas se promulgaron en la legislación –dada la naturaleza legalista de la administración pública mexicana<sup>5</sup>– y en segundo lugar, buscan reformar no solo al Gobierno Federal, sino que incluyen también al nivel estatal.

Las reformas se dieron a través de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) publicada en 2006, misma que establece para las instituciones que ejercen gasto: i) la responsabilidad de llevar a cabo una gestión por resultados; ii) establecer metas y objetivos para sus programas, y iii) evaluar los resultados. Esto último se realizará a través de evaluadores externos. Estas reformas contemplan dos instrumentos adicionales: un Programa Anual de Evaluación (PAE) y un Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)<sup>6</sup>.

El componente de evaluación de las reformas, definido como el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) consta de dos elementos. El primero es la evaluación de los programas y las políticas relacionados con el presupuesto, que se realiza como parte de un Programa Anual de Evaluación del que son responsables la SHCP y el CONEVAL (CONEVAL por los programas sociales y la SHCP por los demás programas); en tanto el segundo se centra en la evaluación de los procesos de gestión y los servicios públicos, estos indicadores se conocen como indicadores de gestión y la actividad se lleva a cabo por medio del PMG.

4 José Mejía Lira. "La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano". Caracas, CLAD, 2005, p. 11.

5 José Sosa, "Tendencias vigentes en el sistema de relaciones intergubernamentales de México", en Cuadernos de Gobierno y Administración, Nos. 3-4 (marzo de 2003). Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, pp. 57-81.

6 México. "Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria", publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 31 de diciembre de 2008; y México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Sistema de Evaluación del Desempeño". México, SHCP, 2008. Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/>

Sobre este asunto, la perspectiva del estudio de la OCDE afirma que el SED en su conjunto está en función de las instituciones que coordinan la implementación de la reforma del sistema presupuestario y señala: “El primer componente del SED (evaluación de programas presupuestarios) del cual son responsables la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL); este último por los programas sociales y la SHCP por los demás programas. El segundo componente (evaluación de procesos de gestión) se implementa por medio del PMG y es responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública (SFP)”<sup>7</sup>.

En 2007, la SHCP y el CONEVAL publicaron los “Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal” que establecen el tipo de evaluaciones, además requieren de la Metodología del Marco Lógico (Matriz de Indicadores de Resultados (MIR)). Ambas instituciones tienen el papel de líderes en la implementación del componente de evaluación del SED, quienes reciben las evaluaciones realizadas por los expertos externos. Respecto a la implementación del SED en 2007, el avance es rápido en cuanto a evaluación de programas presupuestarios, del segundo componente (PMG) aún se encuentra en su etapa inicial.

La capacitación tuvo algunos retos, por lo que se desarrolló un ambicioso programa de capacitación y asistencia técnica para los funcionarios gubernamentales, organizado por la SHCP y el CONEVAL, en colaboración con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través del Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo (PRODEV).

También los evaluadores externos recibieron capacitación sobre como analizar las MIR. A finales del 2008, se capacitó a los gobiernos de los estados. A partir de este proceso y los resultados de las evaluaciones, el CONEVAL los resumió para dar a los programas una calificación como parte del “sistema de semáforos”<sup>8</sup> y se enviaron las sugerencias de mejoras a los programas por medio de las unidades de evaluación de las secretarías de Estado. También se

7 OCDE, *loc. cit.*, p. 26.

8 Sistema de calificación donde se asignaba una luz de semáforo –rojo, amarillo, verde– a cada programa.

elaboraron informes respecto al diseño de los programas y se enviaron a la SHCP, la Presidencia de la República y el Congreso.

Se han observado señales de avance en la utilización de la información sobre el desempeño en el proceso de toma de decisiones. Otro avance que enfatiza el estudio fue que durante el ejercicio presupuestario de 2009, el 70% de los programas federales contaron con sus MIR. Ello representa un balance del 70% del gasto total de los organismos y secretarías federales que operan estos programas, también se ha logrado un avance en la difusión del uso de la Metodología del Marco Lógico.

En el presupuesto 2009, se comenzó a utilizar la información sobre desempeño para alinear las decisiones presupuestarias y las prioridades de política en la formulación del presupuesto; esta información se combinó con la autoevaluación de las secretarías y el “sistema de semáforos” para generar un panorama resumido del desempeño de programas y secretarías. Sin embargo, como es la norma en otros países de la OCDE, la información sobre desempeño se utiliza con otros datos sobre prioridades fiscales.

El Presidente de la República ha demostrado un alto interés por mejorar el desempeño del sector público y la medición de resultados privilegiando las metas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012<sup>9</sup> (PND) y en la Visión México 2030<sup>10</sup>. En la Presidencia de la República existe una unidad que da seguimiento al desempeño de las secretarías sobre 30 indicadores de resultados de alto nivel y seguimiento a 260 indicadores prioritarios establecidos en el PND.

Un problema común de los sistemas de gobierno presidenciales es el diseño de un conjunto separado de indicadores a nivel presidencial que no se relacionan con los publicados en el presupuesto. De no vincularse ambos conjuntos de indicadores, se puede llegar a una situación en la que se creen grandes requerimientos de información para las secretarías de Estado.

El Congreso Mexicano a menudo no utiliza las evaluaciones, por ser de mala calidad o contener demasiada información<sup>11</sup>. A pesar de este

9 México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México, SHCP, 2007.

10 Durante el período de cambio de gobierno, el Presidente electo Felipe Calderón encargó la realización de un estudio de largo alcance denominado México Visión 2030. Sus resultados se pueden consultar en <http://www.gobiernofederal.gob.mx/Vision2030>

11 Dentro del contexto de la OCDE esto no es raro, ya que sólo 8% de los políticos en los comités de presupuesto de las legislaturas utilizan a menudo información sobre desempeño para tomar sus decisiones.

problema y en comparación con otros países de la OCDE, existe conciencia sobre los sistemas de seguimiento en las comisiones de Presupuesto y Auditoría de la cámara baja que ya han tomado nota. Este tipo de información debería considerarse como un medio para presionar hacia el logro de mejoras en el desempeño a fin de beneficiar a los ciudadanos, más que un instrumento para controlar al Ejecutivo. En el largo plazo, será necesario institucionalizar algunas de las prácticas actuales e integrar la información sobre desempeño más a fondo en los procesos de toma de decisiones.

Las conclusiones más significativas del referido estudio de la OCDE se resumen en los cuatro retos que identifican para la consolidación del sistema presupuestario y del SED. En primer lugar, se destaca mejorar la coordinación y la cooperación institucional, considerando que México es un país poco común entre los miembros de la OCDE, al contar con tres instituciones (SHCP, SFP y CONEVAL) que tienen funciones y responsabilidades que se traslapan en términos de estas reformas. La SHCP y el CONEVAL son responsables por el primer componente del SED (evaluación de programas presupuestarios), la SFP es responsable por el segundo componente (evaluación de los procesos de gestión).<sup>12</sup> Actualmente se está creando un consejo coordinador encabezado por la SHCP e incluye a la Presidencia de la República, la SFP y el CONEVAL. La SHCP se centraría en el proceso presupuestario basado en resultados, en diseñar indicadores estratégicos y en aplicar el llamado “*performance-informed budgeting*” mediante la Unidad de Evaluación Presupuestaria.

Desde esta visión, el papel de la SFP se concretaría a través de la Unidad de Evaluación del Desempeño Gubernamental y trabajaría con el “Programa Especial de Mejora de la Gestión 2008-2012” y validaría los indicadores de gestión. La función de la Presidencia consistiría en supervisar y dar seguimiento a la correcta alineación entre el PND y los programas presupuestarios.<sup>13</sup>

Un segundo reto es mejorar la calidad y la significación de la información sobre el desempeño. Las reformas anteriores en México se han concentrado en la cantidad, sacrificando la calidad; el presupuesto de 2009 incluyó 246 indicadores, una importante reducción

12 En la mayoría de los países de la OCDE, solo una institución tiene la responsabilidad principal, aunque la institución específica varía por país.

13 Los intentos anteriores (2007) de la Presidencia de la República por contar con un Comité de Coordinación Informal que incluyera a la SFP y a la SHCP para discutir las reformas, fracasaron, ya que no todas las partes siguieron asistiendo a las reuniones.

en relación a los más de 1000 que figuraban hace cerca de 10 años. Sería útil alinear más cercanamente la información sobre desempeño en el presupuesto con el PND, las prioridades presidenciales y, si se crea, con un marco de gasto de mediano plazo, así como contar con un sistema de retroalimentación para las secretarías de Estado en el que se les permita recibir opiniones sobre la calidad de sus evaluaciones y facilitar el seguimiento de las recomendaciones.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) tiene una función importante por realizar en el análisis de la información sobre desempeño para contribuir a mejorar los indicadores y la calidad de las evaluaciones. Sin embargo, es importante que no se apliquen sanciones a personas u organizaciones, como es el caso de las auditorías financieras.

Un tercer reto es integrar la información sobre desempeño en el proceso presupuestario y puede llevarse a cabo en tres etapas, primero a nivel interno de la SHCP (DGPYP y la UCP), segundo, con las secretarías de Estado y la SHCP, donde las metas deberían acordarse en lugar de imponerse; tercero, en las negociaciones entre la SHCP y los secretarios de Estado en cuanto a los topes de gasto, deberían incorporarse el resumen de resultados de desempeño y las propuestas de desempeño para el año siguiente.

Atraer la participación de las secretarías de Estado es el cuarto reto para nuestro país, debido a que no han logrado consolidarse por la falta de compromiso de los funcionarios de alto nivel. Es importante lograr la creación de capacidad, diseñar sistemas y herramientas que las secretarías puedan utilizar para integrar la información sobre desempeño a la gestión, la planeación y el proceso presupuestario.

Se debe atraer la participación de las secretarías mediante la creación de un puesto de coordinador del desempeño en la Oficialía Mayor de cada una de ellas. El SED y sus requisitos de reporte deberían concentrarse en los indicadores relevantes e importantes y la frecuencia de reporte debería ser menor que la de la información financiera. En México, mientras que se ha reducido el número de indicadores, otras iniciativas y reformas han introducido más requerimientos para diversos indicadores de programa relacionados con la planeación, presupuestación, evaluaciones y funciones de auditoría.

El último reto, sin embargo, no el menos importante es pasar de un enfoque en el cumplimiento a un enfoque en el desempeño. El cambio

requiere modificaciones en las estructuras de incentivos a nivel de todo el gobierno, al igual que en los sistemas de rendición de cuentas. El servicio público mexicano tiene una profunda tradición legalista que subraya la adhesión a reglas y disposiciones y castiga a las personas que no lo hacen<sup>14</sup>. Por lo anterior, es necesario racionalizar las reglas y regulaciones internas vigentes, aumentar la flexibilidad en la ejecución del presupuesto y en temas de gestión y de personal y cambiar las estructuras de incentivos. Algunos elementos para el éxito considerados por la OCDE son los siguientes:

- i) La voluntad de las secretarías centrales para relajar los controles y delegar responsabilidades;
- ii) La voluntad de las secretarías de Estado para trasladar esta delegación de responsabilidades a sus organismos y servidores civiles y evitar imponer controles adicionales, y
- iii) Los incentivos (recompensas o sanciones financieras, flexibilidad de gestión y reconocimiento público) para los servidores públicos para utilizar la nueva flexibilidad y su voluntad para hacerlo.

## **II. Las imprecisiones en el estudio de la OCDE**

En el estudio en cuestión se realizan algunas aseveraciones respecto a las cuales es ineludible precisar a fin de comprender la forma como se fue estructurando el SED. Es indudable que la implantación del SED se dio en la presente administración, a pesar de ser una estrategia trazada en años anteriores que se vio fortalecida a raíz de las reformas a la LFPRH (antes Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal). Sin embargo, con relación a su diseño difiere de lo señalado por la OCDE cuando afirma que las reformas requerían la creación del Programa de Mejoramiento de la Gestión, actualmente conocido como Programa de Mejora de la Gestión (PMG).

Efectivamente, el Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012<sup>15</sup> en uno de sus considerandos<sup>16</sup> destaca la

14 José Sosa, *art. cit.*

15 Publicado en el DOF el 10 de septiembre de 2008.

16 Que es importante destacar la vinculación que tendrá el programa con el Sistema de Evaluación del Desempeño y con el programa de mediano plazo previstos en los artículos 111 y 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, respectivamente; así como con las acciones establecidas en el "Decreto que establece las Medidas de Austeridad y Disciplina del Gasto de la Administración Pública Federal", publicado en el DOF el 4 de diciembre de 2006.

vinculación al SED. De igual forma, uno de sus apartados dentro de la Introducción,<sup>17</sup> y principalmente lo comprendido en el Marco Jurídico, tercer párrafo *–Es importante señalar que el Programa se vincula con el Sistema de Evaluación del Desempeño establecido en el artículo 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el programa de mediano plazo previsto en el artículo 61 del propio ordenamiento para su implementación y seguimiento, y con las acciones establecidas en el Decreto que establece las Medidas de Austeridad y Disciplina del Gasto de la Administración Pública Federal.*

Sin embargo y sin menoscabo de los objetivos planteados por el PMG, lo consignado en el artículo 111 de la LFPRH<sup>18</sup> no establece la creación del Programa de Mejora de la Gestión, no obstante, prevé “la evaluación de resultados enfatizando la calidad de los bienes y servicios públicos y la satisfacción del ciudadano”, cuyas acciones están asociadas a uno de los tres objetivos del PMG *–Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la Administración Pública Federal–*.

Por otro lado, el artículo 61<sup>19</sup> de la citada Ley decreta el establecimiento de un programa de mediano plazo y no concretamente la

17 El propósito del PMG es convertirse en la palanca que ayude a toda actividad pública a lograr sus mayores y mejores efectos. De manera articulada con el Sistema de Evaluación del Desempeño, el Programa de Mejora de la Gestión medirá y evaluará los avances en el desarrollo interno de las instituciones de la Administración Pública Federal, así como la efectividad de sus programas y servicios, con la finalidad de encontrar y promover las mejores formas de llevarlas al logro exitoso de su misión.

18 “La Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente, al menos cada bimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes... Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes bimestrales, desglosados por mes, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y... Los resultados a los que se refiere este artículo deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos”. Texto de la LFPRH.

19 Los ejecutores de gasto... El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría y la Función Pública, establecerá un programa de mediano plazo para promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública de la Administración Pública Federal, a través de acciones que modernicen y mejoren la prestación de los servicios públicos, promuevan la productividad en el desempeño de las funciones de las dependencias y entidades y reduzcan gastos de operación. Dichas acciones deberán orientarse a lograr mejoras continuas de mediano plazo que permitan, como mínimo, medir con base anual su progreso... Dichos compromisos deberán formalizarse por los titulares de las dependencias y entidades, y el avance en su cumplimiento se reportará en los informes trimestrales. *Ibíd.*

implementación de un Programa de Mejora de la Gestión; y que para cumplir con ese precepto, la SHCP lo instrumenta formalmente a través del Programa de Mediano Plazo<sup>20</sup> (PMP) y que para propósito del SED, abordan los mismos objetivos según sus respectivas competencias, apoyados por previsiones como las *Medidas de Austeridad y Disciplina del Gasto de la Administración Pública Federal*, conforme las disposiciones transitorias del artículo segundo de la LFPRH, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 1 de octubre de 2007, y para lo cual, resulta indispensable crear sinergias al interior de ambas instituciones (SHCP-SFP).

Esta omisión se reitera cuando se detallan los componentes del SED “el segundo se centra en la evaluación de los procesos de gestión y los servicios públicos, estos indicadores se conocen como indicadores de gestión y la actividad se lleva a cabo por medio del PMG... cuya responsabilidad es de la SFP”. Para formular tal conjetura, se requiere una aproximación a la operación del PMG cuyos objetivos son:

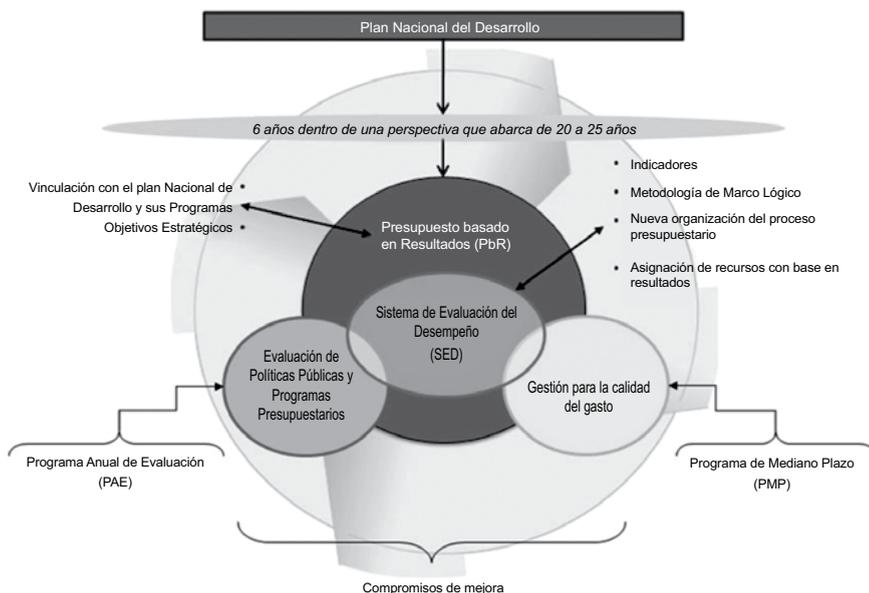
- a) Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la administración pública federal;
- b) Incrementar la efectividad en las instituciones, y
- c) Minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades.

En sentido estricto, el PMG tiene efectivamente previsto realizar una evaluación integral de sus resultados globales: “La evaluación se aplicará tomando en cuenta las características de los diferentes Proyectos Integrales de Mejora de la Gestión”<sup>21</sup> y las propias condiciones en que operan las instituciones involucradas: “[...] Con esta agregación se podrá conocer el grado de éxito que la orientación a la mejora de la gestión alcance en instituciones que comparten condiciones semejantes de desempeño”–.

20 El PMP se integra por el conjunto de acciones orientadas a mejorar la calidad del gasto público mediante la modernización en la prestación de los servicios públicos, la promoción de la eficiencia y eficacia de las dependencias y entidades, así como la reducción de gastos destinados a actividades administrativas y de apoyo. Dicho programa se instrumenta y opera mediante una plataforma tecnológica. Asimismo, el PMP se articula con el Presupuesto basado en Resultados, el Sistema de Evaluación del Desempeño y el PMG, a efecto de lograr un esquema integral de indicadores y resultados.

21 En la sección VII. Operación general del PMG, se establece la integración de un Proyecto Integral de Mejora de la Gestión (PIMG) que incluirá las acciones de mediano plazo, que permitirá como mínimo medir con base anual su progreso y los resultados que la institución se compromete a alcanzar.

Resulta evidente que existe una conexión entre el PMG y el SED, sin embargo, lo que realmente puntualiza el segundo componente del SED es la gestión para la calidad del gasto,<sup>22</sup> a través de un Programa de Mediano Plazo como se señala en la gráfica y cuyas acciones incidan en los resultados de las instituciones públicas.



**Fuente: SED, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

Ciertamente existe un eslabón que une el proceso de evaluación con la mejora de la gestión. Por una parte, el Programa Anual de Evaluación refiere el *Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a programas federales de la Administración Pública Federal*<sup>23</sup> y tiene por objeto:

22 El SED tiene dos componentes principales: i) 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 ii) 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 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.

23 Actualmente se han publicado dos versiones del *Mecanismo...*, durante el 2008 y la emitida el 17 de febrero de 2010.

- i) Establecer el procedimiento para dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora;
- ii) Integrar los aspectos susceptibles de mejora en el diseño de las políticas públicas y de los programas correspondientes;
- iii) Articular los resultados de las evaluaciones con el SED;
- iv) Definir los responsables de establecer los instrumentos para dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora, y
- v) Establecer los mecanismos de difusión de los resultados de las evaluaciones.

Dentro del *Mecanismo*, el apartado “Instrumentos para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora”<sup>24</sup> señala lo conducente para los hallazgos relacionados con “la mejora de la gestión”, los cuales deberán inscribirse en el PMG y su mecánica de implementación.

Por otra parte, el PMG articula los aspectos susceptibles de mejora derivadas del *Mecanismo* mediante el “componente específico” (ver Módulo Institucional) cuya finalidad es sistematizar las acciones y proyectos que realizan las instituciones de la Administración Pública Federal para atender los resultados de las evaluaciones y diagnósticos que le son practicadas por diversas instancias evaluadoras y/o fiscalizadoras.

Por lo anteriormente descrito, el PMG no es parte de los componentes del SED y respecto a la responsabilidad que implica la evaluación de los procesos de gestión, no está vinculada solamente a la SFP. Inclusive, para corroborar éste hecho, el PAE 2010 plantea para el presente ejercicio fiscal, la coordinación de algunas evaluaciones de procesos por parte de la SHCP<sup>25</sup> y del CONEVAL (ámbito social), lo cual no es congruente bajo la premisa de coordinación únicamente por parte de la SFP.

Respecto a la creación del PAE, tanto la SHCP, la SFP y el CONEVAL son responsables conjuntamente de la evaluación, mediante este instrumento, se determinan anualmente los tipos de evaluación según el programa presupuestario y la coordinación de las evaluaciones

24 Numeral 12. Para los aspectos específicos e institucionales que de acuerdo con las partes participantes en este mecanismo, tengan relación con la mejora de la gestión, su solución y seguimiento deberá realizarse de acuerdo con lo señalado en el Programa Especial de Mejora de la Gestión 2008-2012.

25 Ver PAE 2008 anexo 1 –Programas federales sujetos a evaluación coordinados por la Secretaría.

dependerá del ámbito de competencia de cada una de las instancias coordinadoras. Adicionalmente, se omite la intervención de la SFP en la suscripción de los *Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal*,<sup>26</sup> documento que regula el proceso de evaluación para consolidar el SED. De la misma forma se excluye la participación de la SFP cuando se especifica sobre el procedimiento de envío una vez concluidas las evaluaciones.

En lo que se refiere a los retos, el primero “mejorar la coordinación y la cooperación institucional” señala *–México es un país poco común entre los miembros de la OCDE... que tienen funciones y responsabilidades que se traslapan en términos de estas reformas...–* Es indudable que se perciba de esta forma “la fragmentada responsabilidad institucional” como menciona el organismo, considerando que, por una parte, la SHCP es la responsable de la propuesta del Sistema de Evaluación del Desempeño<sup>27</sup>, misma que se materializó en la presente administración, pero que lleva un largo periodo de tiempo de gestación.

Por otra parte, la SFP quien a partir del 2009, con la modificación de su reglamento interior<sup>28</sup> señala las atribuciones específicas en materia de evaluación conferidas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública<sup>29</sup> mismas que son ejercidas a través de la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental y que en este proceso de coordinación aparece aún como un

26 Publicados en el DOF el 30 de marzo de 2007.

27 El sexto transitorio de la LFPRH (DOF 31/12/2008) señala: El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias deberá concluir la implantación del Sistema de Evaluación del Desempeño a que se refiere el artículo 111 de la Ley, a más tardar en el ejercicio fiscal 2008. Este sistema deberá incluir mecanismos de participación de la Cámara de Diputados, a través de sus Comisiones Ordinarias, coordinadas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Para los efectos de este artículo, la Secretaría deberá presentar a la Cámara su propuesta del Sistema de Evaluación del Desempeño a más tardar en marzo de 2007. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública entregará sus observaciones a la propuesta a más tardar en junio de 2007, para lo cual realizará consultas con las distintas Comisiones ordinarias de la Cámara.

28 Artículo 24 del Reglamento Interior de la SFP (DOE, 15/04/2009).

29 Artículo 37, fracción I. *Organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; coordinar conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores de gestión en los términos de las disposiciones aplicables.*

actor secundario, pero que definitivamente, asumiendo la situación política de la SFP durante el 2009<sup>30</sup>, tiene un papel preponderante en cuanto a evaluación se refiere.

Sin embargo, las atribuciones de la SHCP y la SFP se perciben similares en la operación, al no hacer distinción que permita entender claramente el ámbito de acción respecto a la coordinación de las evaluaciones establecidas en el PAE, que para el caso del CONEVAL se confieren claramente en la Ley General de Desarrollo Social y el Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, pero para el resto de los programas presupuestarios no se especifica.

Adicionalmente, el estudio señala la próxima creación de un consejo coordinador o grupo de trabajo, encabezado por la SHCP, Presidencia de la República, la SFP y el CONEVAL cuyas funciones son fungir como vínculo y actuar como centro en el que las secretarías de Estado puedan plantear inquietudes y recibir asistencia en la implementación y la mejora de sus iniciativas de gestión y de presupuesto con base en el desempeño. En este grupo la SHCP se centraría en aplicar el *performance-informed budgeting* a través de la Unidad de Evaluación Presupuestaria. Por su parte, la SFP por medio de su Unidad de Evaluación del Desempeño Gubernamental trabajaría en el PMG, validaría los indicadores de gestión y ayudaría en temas de gestión.

Para aclarar este punto, es preciso revisar la reciente reforma al Reglamento de la LFPRH,<sup>31</sup> que formalizó la creación de un grupo de trabajo en torno al SED, el artículo 304-A del Reglamento indica *–La Secretaría y la Función Pública se coordinarán, en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en un grupo de trabajo permanente en materia de evaluación y seguimiento al desempeño presupuestario, así como de los resultados del mismo ... En dicho grupo podrán participar las dependencias y entidades cuando así se considere conveniente por virtud de los asuntos a tratar, e invariablemente con el carácter de invitados permanentes la Oficina de la Presidencia de la República y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social–*. A la fecha, este

30 Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual incluía la desaparición de la SFP como dependencia con la distribución de sus atribuciones primordiales a SHCP, Presidencia de la República y a la Contraloría General de la República (nueva creación).

31 Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (DOF, 04/09/2009).

grupo no ha iniciado sesiones formalmente, pero varía respecto a la propuesta esbozada inicialmente.

Adicionalmente, es erróneo cuando se afirma que la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental “trabajaría en el PMG”. Tal afirmación es incorrecta por corresponder la función de coordinación de dicho programa a la Unidad de Políticas de Mejora de la Gestión Pública perteneciente a la Subsecretaría de la Función Pública en la SFP y como ya se mencionó, la Unidad de Evaluación tiene otras funciones entre las que destacan, la validación de los indicadores de gestión para impulsar el SED.

El último reto indica la importancia de realizar las modificaciones pertinentes en las estructuras de incentivos a nivel de todo el gobierno. Para este caso, el PMG considera dentro de sus funciones<sup>32</sup> –Promover ante la SHCP los incentivos de carácter económico para compensar y estimular el buen desempeño de las instituciones y, en su caso, de los servidores públicos, en congruencia con el SED y de conformidad con las disposiciones aplicables–. Es así, que la Unidad de Políticas de Mejora de la Gestión Pública participa en este proceso, el cual no se ha desarrollado y requiere de acciones específicas en coordinación con la SHCP.

### III. Perspectiva integral del Sistema de Evaluación del Desempeño

En este apartado se presenta otra perspectiva del SED para facilitar su comprensión. La SHCP implementó el SED como uno de los principales componentes del Presupuesto basado en Resultados (PbR) que parten de un concepto más amplio *Gestión para Resultados de Desarrollo o Gestión para Resultados (GpR)*<sup>33</sup> que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos y su fin radica sobre la base de creación de “valor público”. Hintze<sup>34</sup> precisa este concepto como “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”.

32 Función 2.4 de la sección I (Participantes y funciones) del PMG.

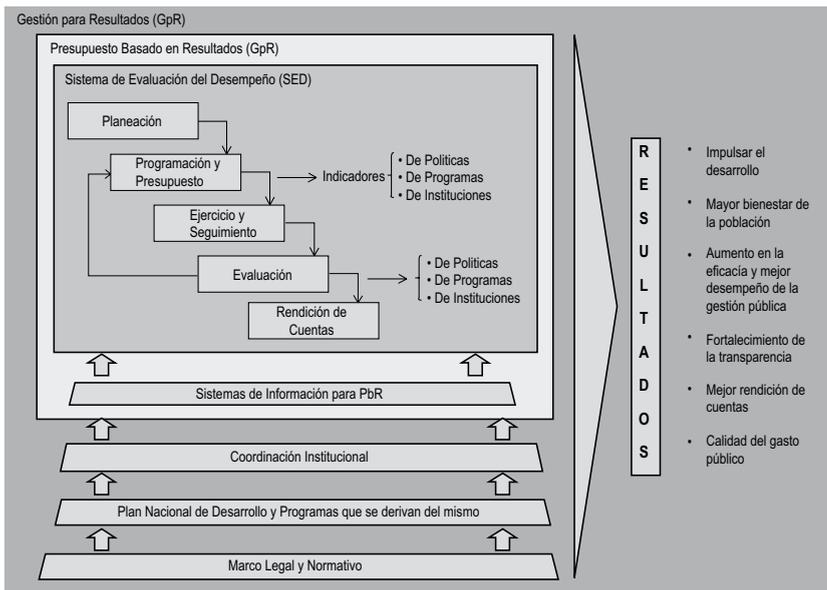
33 Estrategia impulsada a nivel internacional por la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, para cumplir con los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* de reducir la pobreza, la desigualdad y acelerar el crecimiento.

34 Hintze, Jorge. “Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público”. Caracas, CLAD, 2003.

En el contexto del SED se define como –generar 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; es decir, cuando se aportan respuestas efectivas y útiles a las necesidades o demandas presentes y futuras de la población– y es a partir de este objetivo, que la GpR forma parte del proceso de creación de ese “valor público”.

Estos conceptos se enuncian en el programa especial de la SHCP “Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2008-2012”, en donde uno de los objetivos de la política fiscal establece –el mejoramiento de la asignación y ejecución del gasto, mediante la evaluación de resultados, mayor transparencia y rendición de cuentas– y cuyo planteamiento es coherente con los emanados del SED.

Para evaluar esos resultados, el PbR prevé la creación del SED como el sistema que integra el conjunto de esfuerzos encaminados al seguimiento y evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND y los programas que derivan de éste y tiene dos componentes:



**Fuente: SED, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

- i) Evaluación de las políticas públicas y programas presupuestarios, mediante la cual se verificará el grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, y
- ii) La gestión para la calidad del gasto, mediante la 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 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.

El *Presupuesto basado en Resultados*<sup>35</sup> considera más componentes, sin embargo, para propósitos del documento, únicamente se presenta lo relativo al SED.

*i) Evaluación de las políticas públicas y programas presupuestarios*

Dentro del primer componente, en una primera etapa se deben considerar las actividades de programación y presupuesto establecidas en la LFPRH<sup>36</sup> y como resultado de esta disposición, inicia la revisión y actualización de las MIR con base en la Metodología de Marco Lógico (MML) para asegurar la alineación de los programas “presupuestarios” a los programas institucionales, especiales, sectoriales y/o regionales y al Plan Nacional de Desarrollo. Esta actividad se realiza por parte de las unidades responsables de los programas en coordinación con las áreas de planeación y/o evaluación, generalmente ubicadas en Oficialía Mayor u homólogas. Este proceso implica la aprobación de las MIR que según el ámbito de competencia son validadas por el CONEVAL (programas de desarrollo social), la SHCP y la SFP (programas fuera del ámbito de desarrollo social). Este ejercicio se puede desarrollar simultáneamente en los casos que como resultado de una evaluación se recomiende la mejora, precisión o modificación en la construcción de las MIR.

Paralelamente y derivado de la normatividad vigente<sup>37</sup>, la SHCP, la SFP y el CONEVAL emiten de forma conjunta anualmente el PAE

35 Sistema de Evaluación del Desempeño.

36 Artículo 22 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (DOF, 04/09/2009).

37 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación, Ley General de Desarrollo Social, Ley de Coordinación Fiscal, Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal, Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales, reglamentos interiores de la SHCP y la SFP, Decreto por el que se regula el CONEVAL.

señalando el proceso de actualización y aprobación/validación de las MIR, los tipos de evaluación según el programa presupuestario, tiempo de ejecución, plazo de entrega, instancia coordinadora de la evaluación, el mecanismo para el seguimiento de las recomendaciones y la difusión de los resultados.

Como parte de este proceso, se desprende la contratación de los evaluadores externos a cargo de las dependencias o entidades responsables de los programas que realizarán las evaluaciones con base en el modelo de términos de referencia, conforme al tipo de evaluación correspondiente.<sup>38</sup> Adicionalmente, los coordinadores (SHCP, CONEVAL y SFP) de las evaluaciones pueden realizar algún tipo de evaluación a un programa específico, un conjunto de ellos o una política, a través de la contratación de un evaluador externo o por sí mismos.

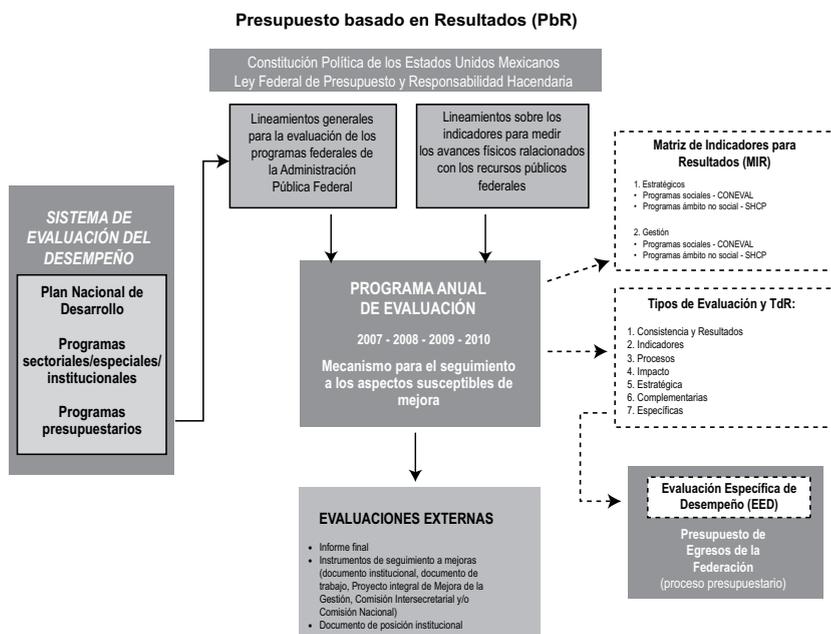
El resultado de las evaluaciones (informe final), es la otra parte del proceso cuya relevancia radica en las recomendaciones que “objetivamente” plantea el evaluador y a partir de las cuales se realizan las mejoras, para lo cual se utiliza un instrumento adicional el *Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones externas a programas federales*, y de igual forma que el PAE, se emite anualmente y tiene como objetivo clasificar en orden de prioridad (baja, media, alta) las recomendaciones, actores involucrados en la solución de la problemática (específico, institucional, interinstitucional e intergubernamental), acciones y plazos para dar respuesta.

En adición, este proceso permite que la unidad responsable del programa evaluado pueda dar una opinión institucional –mediante un documento específicamente definido para ello– respecto a la calidad de la evaluación y del evaluador. Los resultados de las evaluaciones y el programa de trabajo (documento de trabajo e institucional) con las acciones para dar atención a las recomendaciones se deben publicar en las páginas de Internet y enviarlas a la Cámara de Diputados, la Auditoría Superior de la Federación, la SHCP, la DGPyP, la SFP y el CONEVAL. Finalmente, la evaluación cierra el ciclo mediante la adopción de las recomendaciones en el diseño y la operación de los programas o políticas.

38 Los modelos de Términos de Referencia (TdR) para las evaluaciones se elaboran en conjunto por las tres instancias (CONEVAL, SFP y SHCP), en la actualidad se utilizan los realizados por CONEVAL, de conformidad con el artículo 28 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010.

En cuanto al proceso presupuestario y en específico para la asignación del presupuesto, la evaluación considerada es la Evaluación Específica de Desempeño (EED)<sup>39</sup>. El informe final se entrega en junio de cada año para incorporarlo al proceso presupuestario<sup>40</sup>. La EED muestra los resultados de cada programa, a través de los avances en los indicadores estratégicos y de gestión, así como los hallazgos de las evaluaciones externas y generalmente implica realizar previamente una evaluación de consistencia y resultados y en ocasiones una evaluación de diseño<sup>41</sup> para concluir con la EED.

Esta fase tiene lógica bajo el supuesto donde las evaluaciones de diseño, consistencia y resultados y procesos son una herramienta para apoyar el diseño (verticalidad y horizontalidad en la construcción y lógica de las MIR), los problemas de ejecución, así como la operación del programa, entre lo más importante. Por lo que la EED es la evaluación de los resultados a partir de las mejoras previamente realizadas al programa. El siguiente esquema muestra el proceso.



39 Artículo 110, IV párrafo –La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales...–

40 Artículo 22 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (DOF, 04/09/2009).

41 La evaluación de diseño no está clasificada como tal en los *Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal*.

## ii) *La gestión para la calidad del gasto*

A partir del segundo componente del SED, surge el PMP cuyo objetivo es ***–El PMP se integra por el conjunto de acciones orientadas a mejorar la calidad del gasto público mediante la modernización en la prestación de los servicios públicos, la promoción de la eficiencia y eficacia de las dependencias y entidades, así como la reducción de gastos destinados a actividades administrativas y de apoyo–.***

El conjunto de acciones que comprenden el PMP son cinco:

- 1) Las políticas, estrategias y medidas para mejorar la calidad del gasto y la gestión públicos;
- 2) Los indicadores de desempeño;
- 3) Los compromisos de resultados;
- 4) Las medidas de racionalidad que comprenden las de ahorro y austeridad, y
- 5) Los mecanismos y medidas de ajuste con base en el seguimiento periódico.

Las acciones definidas por las dependencias y entidades deberán definirse en servicios/productos, procesos y actividades con sus correspondientes indicadores de desempeño, en un rango de uno a cinco indicadores, los cuales estarán orientados a medir atributos como: volumen, calidad, eficiencia, productividad, economía, costo, cronograma y cantidad; estos indicadores pueden formar parte del PMG o de la MIR; por último, se integrarán al Módulo del PMP a través del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (plataforma tecnológica denominada PASH). En la actualidad este proceso es incipiente y requiere mejorar la coordinación por parte de las ejecutoras.

## **Conclusiones finales**

La estrategia que plantea el SED tiene dos acepciones. En un sentido amplio, “implica una nueva dinámica que vincula el proceso del presupuesto con las actividades de planeación, así como las de ejecución y evaluación de políticas, programas e instituciones públicas”. En estricto sentido, considerando que la SHCP es la promotora de esta estrategia, la evaluación se acota al proceso presupuestario en función de una mejor calidad del gasto, a pesar de las dificultades (PMP), ya lo señala el PbR –es el proceso basado

en consideraciones objetivas para la asignación de fondos...—, este hecho se confirma en la medida que el “programa presupuestario” es la unidad básica para la evaluación, marginando al resto de los programas, áreas, unidades y/o áreas que no están clasificadas de acuerdo con la SHCP.

En este contexto es válida la estrategia, pero si se pretende conducirla hacia una *Gestión para Resultados* o *Gestión para Resultados de Desarrollo* se debe avanzar en dos sentidos, por una parte, retomar el ciclo de planeación estratégica, lo cual requiere garantizar la efectiva aplicación de la olvidada Ley de Planeación<sup>42</sup>.

*“...Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados— en donde deberán conectarse los ejercicios de evaluación como parte del proceso de planeación de las unidades responsables de los programas de forma integral con la misión institucional, la política, el programa sectorial, especial, específico y/o institucional, para el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en donde la “evaluación” es el último eslabón de la cadena, pero no por esto, la menos importante.*

Así, bajo la premisa de creación de *valor público*, es que la evaluación en el contexto de la *Gestión para Resultados* encuentra fundamento para analizar y verificar el logro de resultados (satisfacción de las necesidades de la población) de los programas, las políticas y de la gestión pública.

Por otro lado, como se ha señalado, deberán integrarse los programas que no están catalogados como “presupuestarios” de manera progresiva dentro del modelo para abarcar de manera integral, la actividad que realiza la administración pública. Adicionalmente, la estrategia de implementación del SED deberá privilegiar el principio fundamental del PbR, en donde los resultados son los importantes y los procedimientos (Sistema de Generación de Informes) secundarios. Cuando la administración pública perciba este modelo como parte de su quehacer cotidiano y no como una imposición, se habrá

42 Artículo 3°, segundo párrafo de la Ley de Planeación, publicada en el DOF el 13 de junio de 2003.

logrado crear una cultura de gestión orientada a resultados y en consecuencia el éxito de la Gestión para Resultados.

## **Bibliografía**

- Hintze, Jorge. "Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público". Caracas, CLAD, 2003.
- Mejía Lira, José. "La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano". Caracas, CLAD, 2005, 56 pp.
- México. "Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2009.
- México. "Acuerdo por el que se establecen las disposiciones para la operación del Programa de Mediano Plazo", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 2009.
- México. "Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de septiembre de 2008.
- México. "Guía de Operación del Módulo de Programa de Mediano Plazo (PMP) versión 1.0". México, SHCP, marzo 2009.
- México. "Ley de Planeación", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2003.
- México. "Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008.
- México. "Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal", publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007.
- México. "Lineamientos operativos para la integración del sistema de indicadores del Programa de Mediano Plazo", Oficio 307-A.-0207 de la Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestario, del 10 de marzo de 2009.
- México. "Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas federales de la Administración Pública Federal 2008", Oficio-Circular del 14 de octubre de 2008.
- México. "Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2009 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal", Oficio-Circular del 19 de diciembre de 2008.

- México. “Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2010 de los programas federales de la Administración Pública Federal”, Oficio-Circular del 14 de diciembre de 2009.
- México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Sistema de Evaluación del Desempeño”. México, SHCP, 2008. Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/>
- México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México, SHCP, 2007.
- OCDE, Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México. París, Ediciones OCDE, 2009, 170 pp.
- Pardo, María del Carmen. La modernización administrativa de México 1940-2000. México, El Colegio de México, 2008.
- Sosa, José. “Tendencias vigentes en el sistema de relaciones intergubernamentales de México”, en Cuadernos de Gobierno y Administración, Nos. 3-4 (marzo de 2003). Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, pp. 57-81.



# Revista de Administración Pública



## Valorando la política de transparencia en México: en busca de una mejor configuración\*

Ma. Fernanda Ruezga García\*\*

### Introducción

En el lenguaje del gobierno suele confundirse la divulgación de información con una política de transparencia. Es común encontrar que, cada día más, el gobierno divulga información, pero esta información no ha logrado mejorar las rutinas de las instancias que la publican, ni ha contribuido a mejorar el desempeño gubernamental. Toda política de transparencia contribuye a cambiar las rutinas de trabajo del gobierno, a mejorar el desempeño gubernamental, a controlar la corrupción y a que se dé la rendición de cuentas gubernamental de forma más sistemática.

Estudios sobre la calidad de la gobernabilidad en el mundo<sup>1</sup>, señalan que pese al avance en relación al control de la corrupción y eficacia gubernamental en América Latina y el Caribe, los adelantos con relación a los indicadores de “voz y rendición de cuentas” han sido prácticamente nulos, más aún en relación con los indicadores de los países que forman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) entre 1996 y 2002.

En México, el derecho de acceso a la información, se incorporó mediante la reforma al Artículo 6º. constitucional, aplicada en diciembre

\* Artículo recibido el 22 de mayo de 2009. Aceptado para publicación el 10 de noviembre de 2009.

\*\* Directora de Vinculación con el Gobierno, Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional en la Secretaría de la Función Pública. Las opiniones expresadas constituyen el punto de vista de la autora y no de la institución para la cual trabaja.

1 Daniel Kaufmann, Aart Kraay, y Massimo Mastruzzi, “Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002”. Washington, World Bank, 2003.

de 1977. Durante varios años se estimó que este derecho sólo podía ser ejercido por los partidos políticos. En junio de 1996 se estableció un nuevo sentido. El cambio de interpretación consistió en que la sociedad tuviera la certeza de que las autoridades públicas proporcionarían información de sus actividades para mantenerla informada. Finalmente, en una serie de resoluciones dictadas en enero de 1997, diciembre de 1999 y marzo de 2000, se consideró como una garantía individual limitada por los intereses nacionales, los de la sociedad y el respeto a los derechos de terceros<sup>2</sup>.

La entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental estableció que los sujetos obligados<sup>3</sup> deben poner a disposición del público información sobre su estructura orgánica, las facultades, metas y objetivos de cada unidad administrativa, el directorio de servidores públicos, la remuneración mensual por puesto, los servicios y trámites que ofrecen, la información sobre el presupuesto asignado, los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal, el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio, los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, y las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable.

No obstante su relevancia, la divulgación de esta información produce un valor limitado para los intereses sociales, pues parecería que el gobierno sólo busca mayor visibilidad pública sin modificar la forma en que se produce y utiliza la información. A mí parecer, la política de transparencia en México carece de valor estratégico para el uso de la información.

Si se consideraran los intereses sociales en la divulgación de información, seguramente encontraríamos información pública sobre impactos. Sin embargo, en México es común encontrar información disponible sobre insumos, hay poca información sobre resultados y difícilmente se encontrará información sobre los impactos.

- 2 José Ramón Cossío, "Transparencia y Estado de Derecho", en John M. Ackerman (coordinador), Más allá del acceso a la información. México, Siglo XXI, 2008.
- 3 Sujetos obligados según la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información: El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, el Poder Legislativo Federal integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos, el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal.

Un ejemplo de información sobre insumos es el gasto público o los contratos para construir escuelas, la información sobre resultados se refiere a si se construyó o no la escuela y la información sobre los impactos nos permite saber si los niños lograron asistir a la escuela y si lograron aprender<sup>4</sup>. En este artículo se plantea el concepto de transparencia gubernamental a partir de su importancia y contribución en el control de la corrupción y en la mejora del desempeño gubernamental, como los ámbitos donde tiene sus primeros impactos, si bien no los únicos.

Finalmente, se busca que los lectores conozcan la importancia que tiene para el gobierno y los ciudadanos contar con una política de transparencia que funcione bien en la práctica y los parámetros que se deben de tomar en cuenta durante su diseño, implantación y evaluación para que en el futuro contribuya a mejorar el desempeño gubernamental, a controlar la corrupción y a que se dé una mejor rendición de cuentas.

## **I. La transparencia gubernamental y su importancia**

La transparencia gubernamental se refiere a la divulgación de información importante en redes de fácil y constante acceso. La transparencia no depende del derecho de los sujetos al acceso a la información, no requiere de una solicitud para darse, es un sistema que debe operar de forma que sea la propia mecánica de éste la que produzca los resultados esperados<sup>5</sup>.

A diferencia de los derechos de petición o acceso a la información, la transparencia es una condición general del funcionamiento del Estado. La información se publica y actualiza aun sin la acción directa de un individuo interesado. Hablamos, así, de transparencia cuando sólo está presente la divulgación de información, cuando existe la capacidad para aplicar sanciones y compensaciones. Entonces se ejerce la rendición de cuentas y hay capacidad para exigir cambios en el comportamiento de la institución.

Contar con un gobierno transparente que propicia el acceso a la información es uno de los mecanismos que contribuyen a que se dé la rendición de cuentas gubernamental, ya que a partir de la publicación de los actos del gobierno de manera sistemática y con

4 Jonathan Fox, "Transparencia y Rendición de Cuentas", en John M. Ackerman (coordinador), Más allá del acceso a la información, México, Siglo XXI, 2008.

5 José Ramón Cossío; *art. cit.*

oportunidad y claridad y la explicación de las razones, los propósitos, los costos y los beneficios que los sustentan, se pueden aplicar sanciones y compensaciones, así como exigir cambios en el actuar del gobierno.

Siguiendo a Luis F. Aguilar Villanueva<sup>6</sup>, en la Gobernanza contemporánea no cabe la posibilidad de asumir que el funcionamiento de los sistemas de política pública estén únicamente configurados a partir de las intenciones o preferencias de los funcionarios, o a partir de la lógica de las organizaciones públicas. El modo de la gobernanza –esto es, la actuación auto-motivada y auto-referenciada del gobierno por el gobierno mismo– debe ser superada para adoptar las formas y propósitos de la Gobernanza, cuyo rasgo central es el papel protagónico de la Sociedad Civil y sus organizaciones.

Si lo anterior es cierto –y como se discute aquí–, la rendición de cuentas y la transparencia, ya no definidas como meros medios de contacto entre gobierno y ciudadanos, sino como el espacio de análisis compartido y de debate abierto entre ambos extremos de la Gobernanza; lo que sigue es entonces reconocer el lugar primordial que en el Estado mexicano tendría que ocupar en el desarrollo y perfeccionamiento constante y continuo de la política de transparencia y el ejercicio de la rendición de cuentas.

De ahí que deba considerarse –como un rasgo definitorio– que la rendición de cuentas es un proceso dinámico que implica estar en constante diálogo con la sociedad, implica explicar y justificar las acciones gubernamentales. Una mejor rendición de cuentas pública está estrechamente relacionada con el control de la corrupción. El uso del poder público para beneficio propio –mediante sobornos y otras formas de negocios personales– es una manifestación de falta de rendición de cuentas gubernamental.

La transparencia, al igual que la rendición de cuentas, juega un papel fundamental para el óptimo funcionamiento del Estado, principalmente porque contribuye a controlar la corrupción y a mejorar el desempeño gubernamental. Contribuye a controlar la corrupción ya que la divulgación de información facilita el conocimiento del modo como actúan los órganos de gobierno, lo que a su vez tenderá a impedir que se tomen decisiones alejadas de los parámetros establecidos para el otorgamiento de bienes o servicios.<sup>7</sup>

6 Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*. México, FCE, 2006. Introducción y capítulo 1.

7 José Ramón Cossío, *art. cit.*

De igual forma, contribuye a mejorar el desempeño gubernamental ya que implica el pleno acceso de la ciudadanía a las determinaciones y procesos desarrollados por los órganos de gobierno, así como a los resultados de programas y procesos que operan las dependencias y entidades gubernamentales.

Mauricio Merino identifica las siguientes conductas irregulares que se pueden presentar por la falta de una política adecuada de transparencia:

1. Ocultar información pública para incrementar el patrimonio personal;
2. Utilizar información privilegiada para aumentar la influencia política propia;
3. Excluir a ciertos actores clave en un proceso de decisión;
4. Simular la documentación de un proceso que en realidad se llevó a cabo de una manera diferente, y
5. Demorar el flujo de información para la toma de decisiones oportunas<sup>8</sup>.

De acuerdo con Jonathan Fox existe una transparencia opaca y una clara:

- a) La transparencia opaca se refiere a formas de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones, y
- b) La transparencia clara, en cambio, se refiere a programas que dan a conocer información confiable y accesible sobre el desempeño institucional, precisando las responsabilidades de sus funcionarios, particularmente en lo relativo a la toma de decisiones, así como el destino real de sus recursos. La transparencia clara echa luz sobre el comportamiento institucional de tal modo que permite que los actores interesados puedan divisar estrategias de cambio constructivo para la institución.<sup>9</sup>

En este sentido, podemos avanzar la primera conclusión de este trabajo y que señala que en México no hay una adecuada política

8 Mauricio Merino, "La Transparencia como Política Pública", en John M. Ackerman (coordinador), Más allá del acceso a la información, México, Siglo XXI, 2008.

9 Jonathan Fox, *art. cit.*

de transparencia. La mayoría de los gobiernos se resiste a revelar datos sobre su desempeño, gastos y resultados ya que no existen incentivos claros para procurar una verdadera transparencia; además, transparentar este tipo de datos ocasionaría que el gobierno se tuviera que enfrentar a los costos políticos de dar a conocer los beneficios que se llevan grupos dentro y fuera de la burocracia.

Esta presunción de desvío de recursos o de favorecer intereses es una de las cuestiones centrales en el debate contemporáneo acerca de la transparencia, pues aunque no implica necesariamente la ocurrencia de actos de corrupción legalmente sancionables; a lo que se refiere es al hecho incuestionable de que una buena parte de los programas públicos adoptan configuraciones que tienden a favorecer intereses y grupos que van más allá de las obvias e inevitables vinculaciones que toda política asume. A lo que me refiero es a las cuestiones, no siempre reconocidas por las dependencias y entidades de los gobiernos mexicanos, que involucran la adopción de un criterio de un sector productivo o de un grupo de interés a la hora de formular una cierta política o programa. Al hacerlo, atienden desde el mismo inicio de la actuación gubernamental los propósitos o despropósitos de los grupos favorecidos.

Ejemplos de lo anterior se pueden encontrar todos los días en los medios de comunicación y van desde la elaboración de una ley de medios a favor de los concesionarios que ya explotan el espacio público, pasan por el otorgamiento de contratos de obra y servicios a favor de cierto tipo de empresas y consorcios, hasta la eliminación de reglas de competencia o libre acceso. La cuestión central aquí reside no en eliminar o cancelar los actos de las autoridades, sino en que cuando menos exista la garantía de justificación y explicación abierta y documentada de bajo qué criterios se adoptaron las decisiones. Usando la terminología jurídica, lo que se requiere es que simplemente las autoridades realicen sus actos de forma motivada y justificada.

Siguiendo a J. Fox, la transparencia en México es opaca ya que no todas las instituciones publican información sobre su desempeño y sobre los resultados de sus acciones.

## **II. Consideraciones para la implementación de una política de transparencia en México**

Es fundamental saber cuál será el objetivo que se pretende lograr con la entrega de información gubernamental. Cuando sólo se

pretende normar la entrega de información en los mínimos, no se produce valor agregado a los fines públicos. Se trata de una política de transparencia “cosmética” que solamente busca mayor visibilidad pública sin modificar la forma en que se produce y utiliza la información. Es, por definición, frívola: cuando la transparencia no logra cambiar las rutinas es burocrática, una política de transparencia que no asume el valor estratégico de la información es inútil.<sup>10</sup>

En este sentido, Mauricio Merino subraya cuatro parámetros a considerar en una política de transparencia<sup>11</sup>:

**1.- Publicidad:** Exigencia de documentar y hacer pública la información sobre la forma en que cada organización toma decisiones. El autor menciona que es fundamental establecer criterios que hagan explícito:

- La forma en que se seleccionaron los problemas públicos;
- Los criterios que se emplearon para decidir el uso de los recursos destinados a las acciones públicas;
- Los actores participantes, la forma en la que se establecieron las causas que generaron los problemas públicos a atender, los métodos utilizados y los cursos de acción establecidos, y
- Los mecanismos de evaluación de cada una de las acciones públicas, así como los resultados obtenidos.

La ausencia de estos criterios sugiere un ejercicio más bien arbitrario en la asignación de recursos públicos.

Por su parte, Jonathan Fox considera que antes de documentar y hacer pública cualquier información se debe:

- a) Definir el objetivo que se busca con la publicación. Por ejemplo, se busca controlar la corrupción, o también está pensada para mejorar el desempeño gubernamental o simplemente se busca proveer de información pública a la sociedad;
- b) Determinar lo qué se debe transparentar para cumplir con dicho objetivo, y

10 Mauricio Merino, *loc. cit.*

11 *Ibid.*

- c) Definir lo que se requiere para que la transparencia funcione, ya que la funcionalidad de la transparencia puede depender de la disposición y capacidad de los actores sociales interesados, de los medios de comunicación utilizados en la divulgación de información, de la competencia de los partidos políticos, de la eficacia de los sistemas de auditoría y judicial, etc.

Por ejemplo, si se define que el objetivo es controlar la corrupción, se puede determinar una iniciativa de acceso a la información sobre la divulgación de contratos gubernamentales. Para asegurar la eficacia de la transparencia en este ejemplo, será necesario que los sistemas de auditoría y judicial actúen a partir de la disponibilidad de información sancionando los abusos. Si la expectativa es impulsar cambios posteriores a la divulgación debe de existir la capacidad para sancionar a funcionarios que violan estándares o derechos, y debe existir también la capacidad para actuar y promover cambios institucionales significativos a fin de atender problemas sistémicos.<sup>12</sup>

En México existen leyes y reglamentos en materia de acceso a la información pública y transparencia. Los mexicanos podemos solicitar información al gobierno, pero en ocasiones, las autoridades, entidades, organismos federales, estatales y municipales no tienen la información solicitada plasmada en un papel, por lo que ésta es negada; o bien, se requiere de un esfuerzo extraordinario para producirla.

El primer paso para que funcione una política de transparencia en México, es determinar lo que se debe transparentar y documentar en la información. Una vez que se tenga la información, el siguiente reto es la publicación clara, completa, veraz y oportuna. La transparencia no es un asunto exclusivo del acceso a la información, implica también un cambio organizacional que requiere documentar los asuntos relevantes que sirvan para mejorar la toma de decisiones, así como documentar aquella información que sea de interés ciudadano. Una vez procesada la información, ésta debe de ser utilizada de manera estratégica para incrementar la calidad de los resultados organizacionales en su conjunto<sup>13</sup>.

12 Jonathan Fox, *art. cit.*

13 Mauricio Merino, El desafío de la Transparencia Organizacional, México, IFAI, 2007. Disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2521/11.pdf>

**2.- Inclusión:** Importancia de incorporar e informar a los actores que deben intervenir en la toma de decisiones. Es fundamental considerar en la política de transparencia:

- La incorporación de diversos actores en la toma de decisiones, y a partir de esto, la información de aquellos que participaron a lo largo del proceso de política, y
- La incorporación en la red de implementación de diversas posibilidades de participación (sea por acción directa, por opinión o por vigilancia) de quienes tienen intereses legítimos en los resultados de esa política.

La ausencia de estos criterios sugiere intereses velados, ocultos, sin apertura pública.

Investigaciones empíricas han demostrado que cuando la información sobre los programas sociales es liberada y está disponible al acceso público, la opinión ciudadana produce una mejora sustancial. La supervisión y la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y en el funcionamiento del sector público constituyen un instrumento para mejorar la gobernabilidad.<sup>14</sup>

En México, por lo general no se considera la opinión ciudadana en el diseño y evaluación de políticas públicas<sup>15</sup>; por ello es importante promover la participación ciudadana tanto en el diseño como en la evaluación de la política de transparencia. En la etapa de diseño de la política, el gobierno podría recibir las opiniones de grupos externos para la definición de la política de transparencia. Para la etapa de evaluación, los actores ayudarían al gobierno a identificar las áreas en que está fallando la política y podrían recomendar posibles cursos de acción para mejorar o rectificar la política.

Una restricción que se puede presentar en la inclusión, es la renuencia por parte de las organizaciones a criticar de manera abierta a los funcionarios, cuando éstas son financiadas por el Estado o su financiamiento proviene de ayuda extranjera administrada por éste,

14 Jairo Acuña-Alfaro y González de Asís, María, "Gobernabilidad y Auditorías Sociales en América Latina: Retos de Implementación y Replicabilidad", en *Voz, Ojos y Oídos Auditoría Social en América Latina*, Equipo de la Sociedad Civil de la Región de América Latina y el Caribe y el Banco Mundial y el Instituto del Banco Mundial, 2003.

15 José Sosa, "Estudio introductorio" en José Sosa (editor) *Política pública y participación social: visiones alternativas*. México, Divip-UNAM, 2006, p. 6 y ss.

ya que la existencia de la organización depende de la cooperación con autoridades públicas.<sup>16</sup>

Otra restricción ocurre cuando el derecho al acceso a la información no es una de las prioridades de la agenda ciudadana. Esto suele ocurrir porque los actores no perciben satisfactores inmediatos por el ejercicio de acceder a la información y promover la rendición de cuentas de los funcionarios. Por ello es necesario hacer visibles los beneficios de monitoreo y promover que los funcionarios estén abiertos al diálogo y a la aceptación de sugerencias.

Lo ideal es que las organizaciones de la sociedad civil tengan procesos y actividades orientadas a la formación de capacidades democráticas en el ejercicio del derecho de acceder a la información pública y promover en los funcionarios del Estado la rendición de cuentas de sus actos. En esa medida, se podrán superar los problemas y limitaciones que la propia participación social muestra y que se refieren, entre otros, a la baja capacidad organizativa, a los riesgos de captura por parte de líderes sociales o de estructuras de tipo caciquil y, en general, a la baja información respecto al conocimiento y ejercicio de derechos.<sup>17</sup>

**3.- Verificabilidad:** Capacidad de documentar y constatar que las decisiones y los procedimientos se llevaron a cabo en la práctica del mismo modo en que estaban especificados por las normas o los procedimientos explícitos aplicables. Todas las políticas deben asumir un compromiso explícito con los resultados que esperan de ellas. Es decir, deben plantearse como cursos de acción en donde es posible encontrar resultados públicamente verificables no sólo de la forma en que se gasta el presupuesto sino también, la revisión de la forma en que se van cumpliendo los objetivos que ésta persigue.

Es fundamental:

- Establecer desde el diseño de los cursos de acción a seguir, un conjunto de resultados esperados que sean auditables, claros y verificables;
- Establecer propósitos precisos y mensurables en el tiempo y de acuerdo con los recursos y las restricciones con las

16 Susan Rose-Ackerman, "Rendición de cuentas y el Estado de Derecho en la consolidación de democracias" en, Perfiles Latinoamericanos. Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; número 26, FLACSO, México, 2005.

17 José Sosa, *loc. cit.*

que cuentan, tanto las partes de la organización, como los servidores públicos que las componen;

- Planear un conjunto de resultados inmediatos, intermedios y finales, que sean medibles a lo largo del proceso de implementación de una política, y
- Establecer los criterios de evaluación del proceso de manera interna y externa, en términos de estándares de calidad previamente establecidos, así como los medios para comparar los costos y los resultados obtenidos por cada política y por cada programa.

Es la sociedad en su conjunto, los intereses de múltiples actores individuales o colectivos, los que pueden vigilar el gasto y el cumplimiento de objetivos del gobierno si cuentan con la debida información. Actualmente en México no sucede así, ya que los actores no cuentan con información detallada de las operaciones del gobierno. Además, el gobierno en algunas ocasiones no tiene plasmados en papel los resultados inmediatos, intermedios y finales para que estos puedan ser verificados.

Una adecuada política de transparencia debe establecer criterios de evaluación para garantizar el cumplimiento de objetivos y el adecuado uso de los recursos públicos.

**4.- Responsabilidad:** Entendida tanto como la definición de funciones, como la precisión y la documentación de las decisiones que han de estar a cargo de cada uno de los actores que intervienen en la implementación de los acuerdos. Es fundamental que la política de transparencia considere:

- Las normas y los procedimientos administrativos indispensables para garantizar que un cuerpo burocrático cuente con las capacidades profesionales necesarias para cumplir con las atribuciones y desarrollar el manejo de la información que le han sido asignadas de manera estable;
- Lo que se espera de los integrantes de cada área de la organización, en relación con la información que producen, utilizan o distribuyen, y
- Lo que se espera de cada uno de los servidores, en función de las definiciones previas acerca de los resultados buscados por la organización y por su papel en la política de transparencia.

### III. Conclusiones

Hoy en día, existe un gran activismo en todo el mundo de organizaciones públicas y privadas preocupadas por la transparencia. Se trata de una sociedad más crítica y evaluadora que pide a su gobierno una rendición de cuentas efectiva y útil. La sociedad de inicios del siglo XXI exige saber en qué se gastan los recursos públicos. Es necesario brindar mayor tranquilidad y confianza a la ciudadanía al tener la posibilidad de conocer datos precisos sobre el desempeño, los gastos y los resultados del gobierno.

Como he argumentado en las páginas anteriores, no puede ser suficiente tener una Ley, Reglamento e incluso la voluntad política para publicar cierta información en los sitios Web de las dependencias y entidades. Se requiere, entre otras cosas, tener cada vez más y mejor información disponible para todo aquel que lo requiera, poder dar respuesta rápida, oportuna, veraz, completa y bien fundamentada a las solicitudes específicas de información que haga cualquier ciudadano. Se requiere proveer diversos medios de acceso y búsqueda de la información que se necesita y, finalmente, se requiere contar con la reglamentación que garantice su cumplimiento.

Es necesario también un cambio en las organizaciones para que éstas produzcan, utilicen y distribuyan la información, distanciándose del mero cumplimiento de un requisito y asumiéndolo como una función continua y de interés propio. En este sentido, una adecuada política de transparencia asume que los organismos no solamente reciben y procesan la información de manera pasiva (únicamente para cumplir con la normatividad), sino que en realidad la producen y la utilizan de manera estratégica para los fines comunes a toda la organización. Para el óptimo funcionamiento de una política de transparencia, es indispensable que se determinen y apliquen sanciones a funcionarios que violen estándares o derechos y que hagan mal uso de recursos públicos.

La participación ciudadana es de suma importancia, ya que los actores externos podrían vigilar el gasto y el cumplimiento de objetivos del gobierno con la información que éste transparente. Para lograr la participación activa de los ciudadanos, es necesario involucrarlos desde el diseño de la política de transparencia. El gobierno generaría la documentación requerida y la pondría a disposición de los ciudadanos y éstos vigilarían el cumplimiento de objetivos.

Una adecuada política de transparencia que considere la participación activa de todos los actores puede contribuir a mejorar el desempeño gubernamental, a controlar la corrupción y a que se dé una mejor rendición de cuentas. Más allá de ser concebidas como fórmulas de resultados incuestionables, la transparencia y la rendición de cuentas requieren ser reconocidas como componentes centrales de la Gobernanza contemporánea en la que el vínculo Gobierno-Ciudadanos es indisoluble e incuestionable. En la medida en que ambos polos de la dualidad asuman plenamente el papel que les toca desempeñar tendremos mejores políticas públicas y mayores resultados a favor del desarrollo y el bienestar esperados.

## Bibliografía

- Ackerman, John M. (coordinador). Más allá del acceso a la información, México, Siglo XXI, 2008, 404 pp.
- Acuña-Alfaro Jairo y González de Asís, María. “Gobernabilidad y Auditorías Sociales en América Latina: Retos de Implementación y Replicabilidad” en, Voz, Ojos y Oídos Auditoría Social en América Latina. Washington, Equipo de la Sociedad Civil de la Región de América Latina y el Caribe y el Banco Mundial y el Instituto del Banco Mundial, [s.p.i.] 2003.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando. Gobernanza y gestión pública. México, FCE, 2006, 587 pp.
- Cossío, José Ramón. “Transparencia y Estado de Derecho”, en John M. Ackerman (coordinador). Más allá del acceso a la información, México, Siglo XXI, 2008, pp. 100-118.
- Fox, Jonathan. “Transparencia y Rendición de Cuentas”, en John M. Ackerman (coordinador). Más allá del acceso a la información, México, Siglo XXI, 2008, pp. 174-198.
- Kaufmann Daniel, Aart Kraay, y Massimo Mastruzzi. “Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002”. Washington D.C. The World Bank, 2003. (Working Paper Series, 3106). 116 pp. Disponible en: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters3.html>
- Merino, Mauricio. “El desafío de la Transparencia Organizacional”, en Jorge Bustillos Roqueñí y Miguel Carbonell (coordinadores), Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia. México, UNAM-IFAI-INFODF, 2007, pp. 207-220.
- Merino, Mauricio. “La Transparencia como Política Pública”, en John M. Ackerman (coordinador). Más allá del acceso a la información, México, Siglo XXI, 2008, pp. 240-262.

- México. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Disponible en <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>. Consultada el 16 de febrero de 2009.
- Pape-Yalibat, Edgar Alfredo. "Iniciativa Ciudadana para el Libre Acceso a la Información Pública en Guatemala", en Voz, Ojos y Oídos Auditoría Social en América Latina. Washington, Equipo de la Sociedad Civil de la Región de América Latina y el Caribe y el Banco Mundial y el Instituto del Banco Mundial, 2003 [s.p.].
- Rose-Ackerman, Susan. "Rendición de cuentas y el Estado de Derecho en la consolidación de democracias", en Perfiles Latinoamericanos, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; No. 26, (julio-diciembre, 2005), pp. 9-53.
- Sosa, José (editor). Política pública y participación social: visiones alternativas. México, Divip-UNAM, 2006, 169 pp.

# Revista de Administración Pública



## Evaluación de la Web 2.0 en los portales estatales en México\*

Rodrigo Sandoval Almazán, Gabriela Díaz Murillo,  
J. Ramón Gil-García, Luis Felipe Luna Reyes\*\*

### Introducción

La Web 2.0 representa la evolución en las aplicaciones y portales de Internet de la presentación unidireccional de contenidos e información, a la creación de aplicaciones que facilitan mayores niveles de interacción entre los usuarios del contenido Web. Se trata de aplicaciones que generan colaboración y proveen servicios que se busca reemplacen los procesos tradicionales de creación de contenidos. De forma particular, la Web 2.0 se refiere a la nueva generación de Web basada en la creación de contenidos producidos y compartidos por los propios usuarios de un portal Web. En otras palabras, los consumidores de la información, se han convertido en pro-consumidores, es decir, en productores de parte de la información que ellos mismos consumen<sup>1</sup>.

De esta forma, las aplicaciones Web 2.0 pueden considerarse la siguiente etapa en el desarrollo de las tecnologías relacionadas con Internet. Algunas de estas aplicaciones son las llamadas redes sociales, microformatos, etiquetado social, RSS (sindicación de contenidos), blogs, video blogs, podcasts, wikis, foros, etc. Ejemplos de sitios comerciales que implementan estas aplicaciones son Tech-

\* Artículo recibido el 30 de septiembre de 2009. Aceptado para publicación el 23 de noviembre de 2009.

\*\* Los autores de este artículo son profesores investigadores de las siguientes instituciones: Rodrigo Sandoval Almazán, Universidad Autónoma del Estado de México; Gabriela Díaz Murillo, Universidad de las Américas Puebla; J. Ramón Gil-García, Centro de Investigación y Docencia Económicas; y Luis Felipe Luna Reyes, Universidad de las Américas Puebla.

1 Don Tapscott and Anthony Williams, *Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything*, Paidós, 2006.

norati, Digg, Facebook, Flickr, YouTube, MySpace, Twitter y Del.icio.us, entre otros. También algunos sitios gubernamentales están comenzando a incluir algunas de estas aplicaciones.

Como parte de este estudio se evaluó el uso de las herramientas Web 2.0 en los portales de los gobiernos estatales de México. Específicamente, se observó el uso de Blogs, Wikis, Foros, RSS, Apis (como Mapas de Google), Podcasts, Videocasts, Marcadores Sociales (como Del.icio.us, Technorati, Facebook o Digg) y redes sociales. Todas estas aplicaciones, aunque parecieran muy distintas en sus propósitos y constitución, comparten algunas características, como la generación y clasificación de información y contenidos de manera colectiva, la integración de comunidades, la producción y consumo de conocimiento socialmente distribuido.

Estas características comunes son las que permiten catalogarlas como herramientas y aplicaciones Web 2.0. Estas herramientas han mostrado ser mecanismos eficientes para el desarrollo de actividades de activismo político (quizá el caso más conocido a nivel mundial es el de la campaña de Barack Obama en Estados Unidos), como herramienta para el manejo de relaciones con los medios como es el caso de Twitter, y como medios alternos de difusión como es el caso de YouTube ante problemas sociales o crisis políticas como la de las recientes elecciones en Irán o el golpe de Estado en Honduras.

Para el caso de portales gubernamentales, este tipo de aplicaciones Web 2.0 tienen el potencial de generar mayor interacción entre distintos actores sociales y consecuentemente mayor participación de la ciudadanía en los procesos gubernamentales, a los que se ha denominado recientemente Gobierno 2.0. Estas aplicaciones se han comenzado a usar en los tres niveles de gobierno y dentro de áreas de política pública diversas. Un reciente estudio revela que los mexicanos entre 18 y 28 años se encuentran insatisfechos con la comunicación que el gobierno establece con ellos, y sugiere que las herramientas Web 2.0 pueden ser un mecanismo efectivo para establecer canales alternos de comunicación.<sup>2</sup>

Sin embargo, estos usos son aún incipientes y se sabe muy poco de los resultados obtenidos por estos experimentos sociales, ya que la investigación sobre su uso e impacto es escasa. Más aún,

2 Deloitte, "El Gobierno y la Generación Y. La revolución de su relación"; disponible en <http://www.deloitte.com/dtt/article/0%2C1002%2Ccid%25253D267278%2C00.html>. Consultada el 15 de julio 2009.

aunque hay indicios de que algunos portales de gobiernos estatales en México ya tienen en funcionamiento algunas herramientas Web 2.0, una parte importante de los usuarios no conocen aún el funcionamiento de estas herramientas. Basado en mediciones sobre estas tecnologías en los portales estatales mexicanos tomadas en 2008, este artículo muestra qué tanto se están usando actualmente estas tecnologías y en qué áreas de los portales de gobierno estatal se utilizan con mayor frecuencia.

Este artículo se encuentra organizado en cuatro secciones incluyendo esta breve introducción. La segunda sección presenta una breve revisión de la literatura sobre aplicaciones Web 2.0 y cómo se podrían estar implementando en los portales de gobierno electrónico. En esta sección también se expone la relación entre gobierno electrónico, portales Web y herramientas Web 2.0. La tercera sección describe la metodología seguida para la recolección y análisis de datos de los portales estatales de México. Finalmente, la cuarta sección presenta las principales conclusiones de este trabajo.

## I. Gobierno Electrónico y Web 2.0

Existen diferentes definiciones de gobierno electrónico, pero todas ellas consideran el uso de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) para el desarrollo de actividades de gobierno<sup>3</sup>. Algunas de ellas enfatizan aplicaciones de las TIC para el desarrollo de actividades de gestión, otras para la prestación de servicios, y otras aún para el desarrollo de la democracia. Los portales de gobierno son un ejemplo de este tipo de aplicaciones y su uso se ha venido extendiendo, tanto en México, como en otros países del mundo. Por ejemplo, de acuerdo al último reporte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre gobierno electrónico, sólo 3 de los 192 países miembros de la ONU no cuentan aún con presencia en Internet.<sup>4</sup>

En México, además de la importante presencia en Internet del Gobierno Federal (ocupa la posición 37 en la última clasificación de la ONU), todos los gobiernos estatales y un número importante de gobiernos municipales cuentan con presencia en Internet. Los portales

3 J. Ramón Gil-García y Luis F. Luna-Reyes, "Una Breve Introducción al Gobierno Electrónico: Definición, Aplicaciones y Etapas", en *Revista de Administración Pública*, No. 116, Vol. XLIII, No. 2 (mayo-agosto 2008).

4 UNPAN, "United Nations E-Government Survey 2008: From E-Government to Connected Governance". New York, United Nations, 2008. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>

en Internet son ahora uno de los principales medios para proveer información, llevar a cabo trámites y servicios e interactuar con las diferentes dependencias gubernamentales. Las herramientas Web 2.0 tienen el potencial de llevar estas relaciones a un siguiente nivel y modificar los esquemas de interacción entre los ciudadanos y su participación en procesos y decisiones gubernamentales.<sup>5</sup>

Esta revisión inicia con una breve descripción del fenómeno de gobierno electrónico, enfatizando las características de los portales estatales como formas de comunicación gobierno-ciudadano, para después describir diferentes aplicaciones Web 2.0 susceptibles a ser incluidas en estos portales gubernamentales.

### a) *Gobierno electrónico y portales Web*

A pesar de que se habla de gobierno electrónico desde hace aproximadamente 10 años, no existe aún una visión unificada del término. A partir del análisis de la literatura en el área, Gil-García y Luna-Reyes<sup>6</sup> concluyen definiendo gobierno electrónico como “la selección, implementación y uso de tecnologías de la información y comunicación en el gobierno para proveer servicios públicos, mejorar la efectividad administrativa, y promover valores y mecanismos democráticos; así como la creación de un marco legal que facilite el desarrollo de iniciativas intensivas en el uso de recursos de información y promueva el desarrollo de la sociedad del conocimiento”.

Desde esta perspectiva, los portales de gobierno estatal son exclusivamente un ejemplo de aplicación de gobierno electrónico. El desarrollo de estas aplicaciones se atribuye tanto a la presión del público por recibir el mismo servicio que recibe del sector privado, como a la percepción de una multitud de beneficios potenciales para la administración pública<sup>7</sup>. Un portal de gobierno se entiende como “una puerta de acceso integrada al sitio de Internet del gobierno estatal, y provee tanto a entidades externas como a personal de gobierno con un punto único de acceso en línea a recursos e información del Estado”<sup>8</sup>.

5 Deloitte, *loc. cit.*

6 J. Ramón Gil-García y L. F. Luna-Reyes, art. cit.

7 Luis F. Luna-Reyes, Juan Manuel Hernández García, y J. Ramón Gil-García, “Hacia un modelo de los determinantes de éxito de los portales de gobierno estatal en México”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII, No. 2 (segundo semestre de 2009).

8 Diana Burley Gant, Jon P. Gant, and Craig Johnson, “State Web Portals: delivering and financing E-Service”, in *E-Government Series*, Washington: Price-Waterhouse-Coopers IBM Endowment for the Business of Government, 2002.

## b) Los portales de gobierno como sistemas de comunicación

Los portales estatales pueden ser considerados sistemas de comunicación gobierno-ciudadano mediados por la computadora y el Internet. Este sistema de comunicación a través de la computadora se caracteriza por la integración de diferentes medios y por su potencial interactivo. El Multimedia, como le denomina Castells<sup>9</sup>, extiende el ámbito de la comunicación electrónica a todo el dominio de la vida (de la casa al trabajo, de las escuelas a los hospitales, del entretenimiento al viaje). A mediados de los años noventa, los gobiernos y las empresas buscaban de manera frenética situarse en una posición conveniente y establecer el nuevo sistema<sup>10</sup>.

Debido a la novedad del Multimedia, Castells<sup>11</sup> menciona que es aún difícil valorar las implicaciones que tiene este sistema para la cultura o la sociedad. No obstante, tanto en Europa como en América y Asia, el Multimedia parece estar apoyando un modelo socio-cultural caracterizado por los siguientes rasgos:

1. El primer rasgo se refiere a una extendida diferencia social y cultural que lleva a la segmentación de usuarios, espectadores, lectores u oyentes. En este caso, los mensajes no solo están segmentados de acuerdo al mercado al que están dirigidos por los emisores, sino también cada vez más diversificados por los usuarios de los medios, según sus intereses y aprovechando las capacidades interactivas. Un ejemplo claro de esta diversificación es la creación de comunidades virtuales;
2. El segundo rasgo se refiere a una estratificación creciente entre los usuarios. El uso de la multimedia dependerá del tiempo y el dinero con el que cuente el usuario para el acceso, y de los países y las regiones con suficiente potencial de mercado, así como las diferencias culturales y educativas serán decisivas para aprovechar la interacción en beneficio de cada usuario. La información sobre el qué buscar y el conocimiento sobre cómo utilizar el mensaje es la parte esencial para experimentar el sistema de Multimedia diferente de los medios de comunicación de masas estándar. En este mundo multimedia la población se divide

9 Manuel Castells, La era de la información: economía, sociedad y cultura. México, D.F., Siglo XXI, 1998. Vol. 1; pp. 400 y ss.

10 *Ibid.*, p. 402.

11 *Ibidem*.

- según Castells en dos: los interactuantes y los interactuados, es decir, aquellos capaces de seleccionar sus circuitos de comunicación multidireccionales y aquellos a los que se les proporciona un número limitado de opciones pre-empaquetadas. Los usuarios de los portales estatales se ubican dentro de esta última clasificación de la población;
3. El tercer rasgo se refiere a la comunicación de toda clase de mensajes en el mismo sistema, incluso si es interactivo y selectivo (de hecho, precisamente debido a ello), induce a la integración de todos los mensajes en un modelo cognitivo común. Desde la perspectiva del medio, los modos diferentes de comunicación tienden a tomar los códigos de unos y de otros; desde la perspectiva del usuario (tanto receptor como emisor, en un sistema interactivo), la elección de varios mensajes bajo el mismo modo de comunicación, reduce la distancia mental entre varias fuentes de participación, y
  4. El cuarto rasgo —según Castells el más importante del Multimedia— es que captura dentro de sus dominios la mayor parte de las expresiones culturales en toda su diversidad. En este rasgo se pone fin a la distinción y separación entre “los medios audiovisuales e impresos, cultura popular y erudita, entretenimiento e información, educación y persuasión”<sup>12</sup>. Es decir, toda expresión cultural, se reúne en este universo digital, que conecta en un super-texto histórico todas las manifestaciones, pasadas, presentes y futuras de la mente comunicativa. Castells menciona que al reunir todo esto en el universo digital, se construye un entorno simbólico, haciendo de la virtualidad nuestra realidad.

En este sentido, los portales estatales se encuentran inmersos en el nuevo sistema del Multimedia, en donde se incluyen y abarcan todas las expresiones culturales. En este nuevo tipo de sociedad, toda clase de mensajes funcionan de un modo binario: presencia/ausencia. En donde la presencia permite la comunicabilidad y socialización del mensaje. La función de comunicabilidad se da en todos los portales estatales, pero sólo en algunos de ellos se da la socialización, ya que no todos cuentan con herramientas o aplicaciones para que ésta (la socialización) suceda en la interacción entre usuarios y gobierno.

12 *Ibid.*, p. 405.

Dentro de la perspectiva de la sociedad, la comunicación basada en la electrónica (tipográfica, audiovisual o a través de la computadora) es comunicación<sup>13</sup>. Esto quiere decir que el medio —en este caso el portal— inmerso en este universo del multimedia cumple con comunicar la información del Gobierno. Y debido a la multimodalidad y versatilidad que tiene, el multimedia es capaz de abarcar todas las expresiones, así como la diversidad de intereses, valores e imaginaciones, incluida la expresión de conflictos sociales. El precio que se paga se asocia con la falta de personalización, debido a que los usuarios de los portales se deben adaptar a su lógica, su lenguaje, sus puntos de entrada, a su codificación y decodificación. De este modo, por los diferentes tipos de efectos sociales, se busca que se desarrolle una red de comunicación multinodal horizontal, del tipo de Internet, y no un sistema de multimedia de expedición centralizada.

### *c) Evolución de los portales y modelos de comunicación y socialización*

Existen diversos modelos que explican el proceso de desarrollo y evolución de los portales de Internet<sup>14</sup>. Desde hace algunos años, y tomando como base conceptual estos modelos evolutivos, se realiza una evaluación de los portales de gobierno estatal en México<sup>15</sup>. Las etapas de Información, Interacción, Transacción, Integración y Participación se proponen como componentes complementarios y no mutuamente excluyentes, y de esta forma pueden utilizarse para caracterizar el desarrollo de los portales de gobierno. Más aún, este marco de referencia puede reinterpretarse desde el punto de vista teórico del sistema de comunicación incluido en la sección anterior. La comunicación que se da por la interacción entre Gobierno y Ciudadano se puede dar de diferentes formas, las cuales se explican a continuación.

***Etapas de información:*** Las características de los portales que pertenecen a la etapa de información están constituidas por aquéllas que sólo despliegan información sobre las actividades de la administración pública. Algunos ejemplos de estas características son noticias o anuncios sobre

13 *Ibid.*, p. 407.

14 Karen Layne and Jungwoo Lee, "Developing Fully Functional E-Government: A Four Stage Model", in *Government Information Quarterly*. Vol. 18, No. 2 (2001); y UNPAN, "United Nations E-Government Survey 2008: From E-Government to connected Governance". New York, United Nations Publications, 2009.

15 R. Sandoval Almazán, J. Ramón Gil-García, y Luis F. Luna-Reyes, "Ranking Estatal 2008 de portales de gobierno", en *Política Digital*, No. 45 (agosto-septiembre de 2008), pp. 48-50.

eventos, así como descripciones de servicios al ciudadano. La Comunicación que se da entre Gobierno y Ciudadano en esta etapa es de emisor a receptor, la cual se da de manera horizontal en una sola vía. En éste, como en otros niveles de desarrollo de los portales, el receptor juega los dos papeles que menciona Castells<sup>16</sup>. Puede ser un interactuante al elegir su circuito de comunicación, decide y selecciona la temática y el conocimiento que pretende obtener, así como el medio; o puede ser un interactuado, un usuario que dentro de sus capacidades y posibilidades selecciona y busca el conocimiento dentro de un medio que le da opciones limitadas.

No obstante, las características propias de la etapa de información limitan las capacidades de interacción del usuario, promoviendo la posición del interactuado. El interactuante, además de poder utilizar la información que se presenta en el portal, accederá a información proveniente de otros medios como el radio, la televisión, el periódico, etc.

**Etapa de interacción:** Características de los portales propias de la etapa de interacción incluyen aplicaciones que permiten la interacción entre el Ciudadano y el Gobierno, como pueden ser formas para enviar preguntas y consultas, foros o aplicaciones automatizadas como los servidores públicos virtuales. La comunicación entre el Gobierno y Ciudadano en esta etapa se da en dos vías, del emisor al receptor y viceversa, en donde se establecen canales para la interacción como el correo electrónico o los que hemos mencionado anteriormente. En esta comunicación de dos vías, se empiezan a abrir más espacios para que el interactuante elija su circuito de comunicación.

**Etapa de transacción:** Características de los portales de Internet en la etapa de transacción incluyen principalmente lo que se ha llamado comercio electrónico. La diferencia principal entre esta etapa y la de interacción, es el intercambio de servicios y trámites con un ciclo bien definido y en muchas ocasiones involucrando el pago de cuotas o derechos. La comunicación entre el Gobierno y el Ciudadano en la etapa de Transacción se da de emisor a receptor y viceversa de manera muy similar al caso de Interacción.

16 M. Castells, *óp. cit.*, p. 404.

No obstante, al tratarse de servicios con ciclos y procesos claramente definidos, es más común encontrar un interés por obtener retroalimentación sobre el desempeño de los mismos. Un ejemplo son los servicios en línea que puede realizar el ciudadano.

***Etapas de integración:*** Características propias de la etapa de integración hacen referencia a la capacidad de los portales de presentarse como una ventanilla única de atención al ciudadano, haciendo transparente qué agencia o agencias están a cargo de la entrega de servicios o información. En esta etapa la comunicación no sólo se da entre Gobierno y Ciudadano, también se da entre las dependencias de Gobierno, quienes a su vez comunican información al ciudadano y se da la retroalimentación del Gobierno al Ciudadano, del Ciudadano al Gobierno y entre las dependencias de gobierno.

Por ejemplo, portales de gobierno municipal que faciliten en un mismo sitio obtener los permisos de construcción y licencias necesarias para iniciar un negocio, requieren que distintas agencias que participan en este proceso estén coordinadas para poder ofrecer este servicio al ciudadano. Esta coordinación puede realizarse de diversas maneras, desde el uso de un agente que realice todos los trámites solicitados por el ciudadano hasta la integración técnica, de datos y procesos entre las diferentes dependencias que les permita ofrecer el servicio sin la necesidad del agente.

***Etapas de participación.*** Portales de gobierno que tienen características de la etapa de participación ofrecen al ciudadano la habilidad de socializar y convertirse de manera más plena en el interactuante. En esta etapa la comunicación es más amplia, se da entre el Gobierno y el Ciudadano, entre dependencias, entre ciudadanos y todas las partes se retroalimentan.

La comunicación generada a través del uso de las herramientas Web 2.0 se da de acuerdo al tipo de población y el medio que elijan para obtener la información. En el caso de los interactuantes

como menciona Castells<sup>17</sup>, las herramientas de la Web 2.0 son aplicaciones útiles para obtener la información sin necesidad de buscar la información, permiten simplificar el trabajo al usuario. Por ejemplo, los RSS al configurarlos en una página personal o en el correo electrónico permiten filtrar la información, para que sólo esté disponible la elegida, sin necesidad de acudir al portal donde se genera la información.

Para el caso de población interactuada, la búsqueda y obtención de información dentro de un medio se hace más fácil debido a la implementación de estas herramientas dentro del portal. Pero no sólo es importante de acuerdo al tipo de población que utilice el medio, es importante porque la Web 2.0 está implementando aplicaciones que hacen posible la comunicación entre los diferentes actores dentro de un portal, en donde se propicia la comunicación en espacios donde los ciudadanos y el gobierno se comunican entre sí.

#### *d) Portales en Internet y herramientas Web 2.0.*

El término Web 2.0 no está aún definido de una manera única que sea aceptada por expertos en el área. El término fue acuñado por O'Reilly en el 2005<sup>18</sup>, quien lo define como: “una red como una plataforma que se extiende a todos los dispositivos conectados” aunque estos dispositivos no están limitados solamente a estar interconectados, sino que gran parte de su funcionalidad descansa en que utilizan tecnologías que permiten a los usuarios construir los contenidos y formatos de los sitios. La Tabla 1 muestra una comparación realizada por el mismo O'Reilly<sup>19</sup> entre las aplicaciones de Web 2.0 y las aplicaciones tradicionales (Veáse tabla 1).

O'Reilly dice que la Web 2.0 es un mecanismo de cohesión social y cooperación. Trabajos más recientes –como el de Tapscott y Williams–, describen el fenómeno de la siguiente manera: “La nueva Web es fundamentalmente diferente tanto en su arquitectura como en sus aplicaciones. En lugar de ser un periódico digital, es una paleta de colores para pintar, donde cada mancha contribuida por cada usuario enriquece el periódico. Donde la gente pueda crear, compartir y socializar es donde participa la nueva Web más que recibir información pasivamente”<sup>20</sup>.

17 *Ibid.*

18 T. O'Reilly, “What is Web 2.0”, 2005. Disponible en: <http://oreilly.com/pub/a/oreilly/tim/news/2005/09/30/what-is-web-20.html>

19 *Ibid.*

20 Don Tapscott and Anthony Williams, *óp. cit.*, p. 37.

**Tabla 1**  
**Comparativo Web 1.0 y Web 2.0**

Web 1.0	Web 2.0
Doble click.	Google AdSense.
Ofoto.	Flickr.
Akamai.	BitTorrent.
mp3.com.	Napster.
Enciclopedia Británica en línea.	Wikipedia.
Sitios Web personales.	Blogging.
Screen scraping.	Web services.
Page views.	Cost per Click.
Domain name speculation.	Search engine optimization.
Directorios (taxonomy).	tagging ('folksonomy').
Publishing.	Participation.
Content management systems.	Wikis.
Stickiness.	Syndication.

**Fuente: O'Reilly, 2005.**

De tal forma que la Web 2.0 se presenta como una forma revolucionaria de reunir, organizar y compartir información. Algunos de sus ejemplos más conocidos son: *Google, Weblogs, Wikipedia, YouTube, MySpace, Twitter* y *Second Life*. Otros autores han mencionado que se trata de una plataforma o modelo estándar de los sitios Web actuales y que no es una versión mejorada del formato anterior Web 1.0. Zappen y sus colegas<sup>21</sup> señalan algunas diferencias:

- El Web 2.0 facilita un diseño flexible, un reuso creativo y actualizaciones;
- Permite una interfase enriquecida y con interactividad del usuario;
- Facilita la colaboración en la creación y modificación de contenidos;
- Permite la creación de nuevas aplicaciones reutilizando y combinando diferentes datos y fuentes;

21 James P. Zappen, Teresa M. Harrison, and David Watson, "A New Paradigm for Designing E-Government: Web 2.0 and Experience Design". Paper presented at the Proceedings of the 2008 International Conference on Digital Government Research. Montreal, Canada, 2008.

- Establece redes sociales entre personas con los mismos intereses, y
- Apoya la colaboración para reunir inteligencia colectiva.

Murugesan<sup>22</sup> define la Web 2.0 a través de sus distintas aplicaciones: blogs, RSS (*Really Simple Syndication*), *Wiki* (herramienta basada en Web para la colaboración masiva de administración de contenido) o un sistema para crear o administrar contenido, Tags, (palabras clave agregadas a los artículos o blogs y compartidos a través de páginas sociales), Folksonomy, taxonomías de información creadas por el usuario como marcadores sociales. Finalmente otra herramienta son los *mashups* (es un sitio Web que combina servicios e información de fuentes múltiples de la red)<sup>23</sup>.

Para entender mejor el concepto de las herramientas de la Web 2.0 a continuación se explican muy brevemente algunas de las más conocidas:

**RSS (agregador).** Se considera un formato de datos que sirve para re-difundir contenidos a suscriptores de sitios Web. Permite obtener información sin necesidad de navegar e ir al sitio y buscar la información. Esto se hace a través de software (puede ser un navegador de Internet o un cliente de correo) que descansa en el estándar XML asociado con RSS, y se le conoce como difusión Web o sindicación Web.

**Blogs.** Los blogs son sitios Web que facilitan la administración de contenidos. El nombre viene del término sajón para diario en Internet (Web-log), y son espacios donde generalmente se recopilan cronológicamente textos o artículos, donde el autor puede dejar publicado lo que él crea pertinente.

**Wikis.** En términos tecnológicos es un software para la creación de contenidos de forma colectiva. El término tiene su origen en la palabra hawaiana para rápido. Un wiki sirve para crear colaborativamente páginas Web de forma rápida

22 S. Murugesan, "Understanding Web 2.0", en *IT Professional*. Vol. 9, No. 4 (2007).

23 W. Mei-Ying *et. al.*, "A Study of Web 2.0 Website Usage Behavior Using Team". Paper presented at the 2008 IEEE Asia-Pacific Services Computing Conference APSCC 2008. Yilan, Taiwan, December 9-12, 2008. Y J. Warner and S. A. Chun, "A Citizen Privacy Protection Model for E-Government Mashup Services". Paper presented at the International Conference on Digital Government Research 2008. Montreal, Canada, May 18-21, 2008.

y eficaz, permite de manera sencilla la inclusión de textos, hipertextos, documentos digitales, enlaces y otra información multimedia.

**Foros.** Es una aplicación donde se puede dejar mensajes, opiniones y discusiones en línea. Estos foros regularmente existen como un complemento para un sitio Web, invitando a los usuarios a discutir o compartir información relevante a la temática del sitio.

**API's.** Interfaz de programación de aplicaciones que incluye un conjunto de funciones y procedimientos, que ofrece cierta biblioteca para ser utilizado por otro software. Su principal objetivo es proporcionar un conjunto de funciones de uso general, de esta manera los programadores se evitan el programar toda una página desde el principio.

**Podcast y Videocast.** Es la creación y presencia de archivos de sonido (generalmente en MP3), y de video (llamados Videocast), su distribución es mediante un sistema de sindicación que permita suscribirse y usar programas que permitan su descarga de Internet.

**Marcadores sociales.** Son una forma más sencilla y popular de almacenar, compartir y reclasificar enlaces en Internet o Intranet. Existen marcadores generales en diferentes áreas como libros, video, música, compras, mapas, etc. También se les conoce como Tags.

**Redes Sociales.** Estructura social que se puede representar en forma de uno o varios grafos (vértices) en el cual los nodos representan individuos y los vértices las relaciones entre ellos. Estas relaciones pueden ser de diferentes tipos, como intercambios financieros, amistad, relaciones personales o rutas aéreas.

Algunos autores<sup>24</sup> plantean la idea de una segunda sociedad construida a partir de las bases de esta plataforma. Estos autores presen-

24 Johan Van Wamelen and Dennis de Kool, "Web 2.0: a Basis for the Second Society?" Paper presented at the Proceedings of the 2nd International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance. Cairo, Egypt, 2008.

tan una serie de características distintivas de la plataforma que se contraponen con las del Web 1.0 como genérico vs. específico; estático vs. dinámico; cerrado vs. abierto, y personal vs. colectivo. Adicionalmente, presentan funciones muy claras que las aplicaciones del Web 2.0 deben cubrir como capacidad de compartir información, capacidad de movilidad, capacidad de reunión, capacidad de apoyo y capacidad de transacción. Finalmente Yamakami<sup>25</sup> propone que también pueda ocurrir una evolución de los contenidos móviles hacia un contenido móvil de Web 2.0.

En suma, se puede decir que la Web 2.0 bien puede llevar el nombre de red social, porque su contenido es generado por los usuarios –como si fuera una inteligencia colectiva– al convertirse en co-productores del contenido y no seres pasivos que sólo reciben información. La interacción en esta plataforma juega un rol muy importante. Esta capacidad de interacción es muy importante y por ello los gobiernos deben considerar este tipo de herramientas muy seriamente.<sup>26</sup> No sólo para que la burocracia reduzca sus costos y permita un mayor flujo de información, sino como una manera de acercarse a los ciudadanos y lograr que su participación enriquezca la labor gubernamental.

Aunque es algo relativamente nuevo, ya se han usado herramientas y aplicaciones Web 2.0 en sitios gubernamentales en algunos países del mundo como es el caso de Alemania, donde De Kool Y Van Wamelen propusieron seis categorías para analizar el gobierno electrónico usando Web 2.0 y reunieron casos de estudio en su país para demostrar su uso.<sup>27</sup> También se ha planteado el uso de Web 2.0 como una forma de resolver los problemas que tiene la transparencia de información en los gobiernos, Kubicek plantea que el uso del sistema de tickets utilizado para brindar servicio, se pueda usar para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, a través del uso de redes sociales<sup>28</sup>.

25 T. Yamakami, "Mobileweb 2.0: Lessons from Web 2.0 and Past Mobile Internet Development". Paper presented at the Multimedia and Ubiquitous Engineering, 2007, International Conference, 2007.

26 Eric Woods, "Web 2.0 and the Public Sector - Public Sector - Breaking Business and Technology" [s.p.i.]. Disponible en : <http://www.silicon.com/publicsector/0,3800010403,39168737,00.htm>

27 D. de Kool and J. Van Wamelen, "Web 2.0: A New Basis for E-Government?" Paper presented at the Information and Communication Technologies: From Theory to Applications, 2008. IOTA 2008. 3rd International Conference, 2008.

28 H. Kubicek, "Next Generation Foi: between Information Management and Web 2.0". Paper presented at the International Conference on Digital Government Research 2008, Montreal, Canada, May 18-21, 2008). Y Warner and Chun, *art. cit.*

Algunos otros estudios han presentado diferentes casos de gobierno electrónico y el uso de herramientas Web 2.0 aplicado a la administración pública, tales como la colaboración masiva, la democracia digital y el uso de computo distribuido –cloud computing– como una manera de mejorar la atención y los servicios tanto a nivel estatal como municipal<sup>29</sup>. Finalmente, Eliason y Lundberg se ocuparon de investigar el uso de Web 2.0 específicamente en el diseño de los sitios Web municipales, utilizando el género como una herramienta para reducir la complejidad de los sitios y organizar mejor el contenido, estos investigadores reunieron datos de siete municipios suizos para el evaluar el impacto de este concepto y el Web 2.0.<sup>30</sup>

Actualmente la idea de open government (o-government) o gobierno transparente ha comenzado a utilizar herramientas de Web 2.0 para interactuar con los ciudadanos y solicitarles su opinión acerca de qué tanto debe abrirse el Gobierno Federal a la ciudadanía. La iniciativa del presidente Estadounidense Barack Obama (Memorandum of Transparency and Open Government), y el sitio Web de la Casa Blanca que invita a los ciudadanos a participar en esta iniciativa a través de foros de discusión donde se establezcan los principios<sup>31</sup> y se generen propuestas para reformar leyes<sup>32</sup> son ejemplos claros de cómo estas tecnologías pueden ser usadas por los gobiernos.<sup>33</sup> Estas alternativas que ha abierto el gobierno norteamericano en línea para impulsar la participación ciudadana en temas concretos, así como en la generación de una política son innovadoras para los gobiernos y es la primera vez que son utilizadas como un ejemplo de gobierno en línea.

Aunque la utilidad del Web. 2.0 en el gobierno es prometedor, la gran pregunta que prevalece es si las organizaciones del sector público podrán comprometerse con esta nueva forma de interrelacionarse

29 Daniel Chenok, "E-Government: The Next Phase". Paper presented at the Proceedings of the 2008 international conference on Digital Government research, Montreal, Canada, 2008. Y Zappen, Harrison, and Watson, *loc. cit.*

30 Emma Eliason and Jonas Lundberg, "The appropriateness of Swedish Municipality Web Site Designs". Paper presented at the Proceedings of the 4th Nordic conference on Human-computer interaction: changing roles, Oslo, Norway, 2006.

31 Discussion de principals en lineal Oberon de Estates Undoes, "Governance: How Do We Institutionalize Transparency across All Government Agencies?," <http://www.whitehouse.gov/blog/Transparency-Governance/>

32 *Ibid.*

33 The White House, "Open Government Discussion Web Site", disponible en <http://www.whitehouse.gov/Open/>

con sus ciudadanos y mejorar la experiencia de sus usuarios en la percepción de los servicios públicos. Algunos riesgos que puede presentar el uso de herramientas y aplicaciones Web 2.0 son: aislamiento de datos, exclusión de contenidos, problemas de privacidad y riesgos de mal uso de la información.<sup>34</sup>

## **II. Análisis de los portales estatales de México**

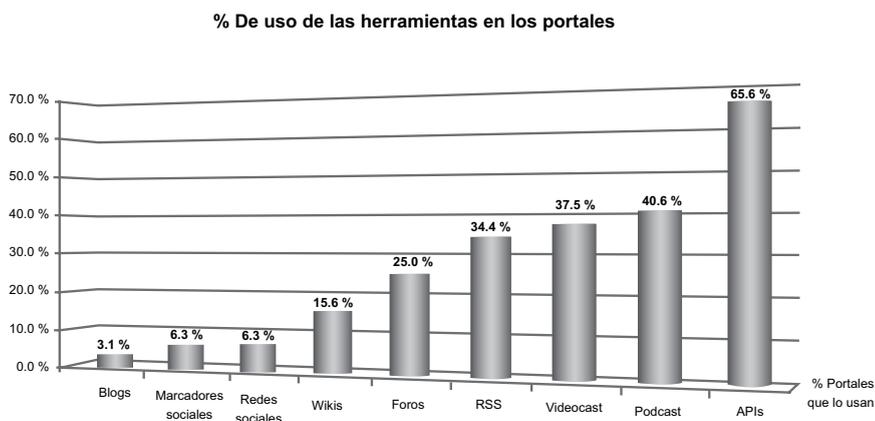
En esta sección se presenta la descripción del método de recolección de datos y los procedimientos seguidos para el análisis de la aplicación del Web 2.0 en los portales estatales de México. La población objetivo de este análisis fueron los portales de los 31 estados y el Distrito Federal. Se evaluaron los portales de gobierno por tres observadores independientes durante el primer semestre de 2008. Los observadores utilizaron una guía de evaluación de los portales en el que registraban la inclusión de herramientas Web 2.0 en los portales estatales, registrando en qué secciones del portal se utilizaban estas herramientas. Los datos de las observaciones fueron capturados por cada uno de los observadores y concentrados por uno de ellos. Para llegar a los resultados del uso y frecuencia de la Web 2.0, primero se determinó si las herramientas de la Web 2.0 se usan y después se determinó su frecuencia; es decir, el número de veces que es utilizada una herramienta en secciones de los portales de los diferentes estados.

Los datos obtenidos a partir de la primera evaluación del uso de herramientas Web 2.0 para el caso de los portales de gobiernos estatales en México se muestran en la gráfica 1, en términos de porcentajes. Como se observa en la gráfica, las herramientas más utilizadas son los API, 65% de los portales de gobiernos estatales en México utilizan esta herramienta para presentar contenidos dinámicos a los usuarios.

Las siguientes herramientas más utilizadas son los Podcasts (40.6%) y los Videocasts (37.5%). Vale la pena hacer notar que en esta primera evaluación se consideraron como Podcasts o Videocasts cualquier serie de contenidos en audio o video presentes en el portal, no importando que sean turísticos, de información general o simplemente promocional del estado o del gobernador en turno.

34 D. de Kool and van Wamelen, "Web 2.0: A New Basis for E-Government?", *art. cit.*

## Gráfica 1 Porcentaje de uso de las herramientas Web 2.0 en los portales estatales de México



**Fuente:** Elaboración propia.

Sólo 34.4% de los portales de gobierno estatal utilizan agregadores RSS para distribuir contenidos de noticias o eventos. Los mecanismos menos utilizados fueron los foros (25%), wikis (15.6%), marcadores sociales y redes sociales (6.3%) y sólo un 3.1% de los portales evaluados utilizan blogs. En este sentido, es claro que los portales estatales de gobierno electrónico están concentrados en mostrar contenidos informativos en texto, video y audio (Podcasts, videocasts y RSS) más que aplicaciones que permitan fácilmente la comunicación entre los servidores públicos y los ciudadanos.

En cuanto a la frecuencia con la que son empleadas estas herramientas de la Web 2.0 en las diferentes secciones de los portales, encontramos que en la sección de “Ciudadanos” es en la que más se utilizan estas herramientas en general, seguidas de las secciones “Gobierno” y “Turismo”. En la sección de “Ciudadanos”, los APIs son la herramienta más utilizada, lo que sugiere que los estados están interesados en crear aplicaciones interactivas en esta sección del portal.

La sección “Gobierno” es la que presenta una mayor diversidad en el uso de herramientas, lo que refleja una diversidad de intereses por parte de los estados en cuanto al tipo de comunicación que buscan

crear con los ciudadanos. La sección de “Turismo” presenta un patrón de inclusión de información multimedia en forma de audio y video. Con menor frecuencia, este mismo patrón se observa en la sección de “Cultura”. Es interesante notar que sólo un par de portales utilizan servicios de sindicación de contenidos RSS en el área de prensa.

**Tabla 2**  
**Secciones donde se encuentran las herramientas Web 2.0**

Herramientas/ Secciones/	Gobierno	Ciudadano	Turismo	Cultura	Trámites y Servicios	Transparencia	Prensa	Otros
Podcast	1	1	6	2	1	0	0	2
Rss	3	4	0	1	0	0	2	0
Blogs	1	0	0	0	0	0	0	0
Foros	1	1	0	0	0	0	0	0
Videocast	1	0	4	2	0	1	1	0
Chat	1	1	0	0	1	0	0	0
Api	4	17	0	0	0	0	0	0
Red Social	0	1	0	0	0	0	0	1
TOTAL	12	25	10	5	2	1	3	3

**Fuente:** Elaboración propia.

## Conclusiones

Las herramientas y aplicaciones Web 2.0 parecen ser importantes alternativas para los gobiernos y sus sitios Web en el futuro cercano. El ahora llamado Gobierno 2.0 tiene el potencial de acercar a los gobiernos con sus ciudadanos de una forma sencilla y efectiva. Este tipo de herramientas permitirá una mayor participación ciudadana y la transmisión de más y mejor información por parte de las dependencias gubernamentales.

Sin embargo, es también claro que estas herramientas y aplicaciones están siendo poco usadas en los portales estatales en la actualidad. La presente evaluación muestra datos preliminares sobre el uso del Web 2.0 en los portales de gobierno estatal en México. Dada la velocidad con que cambian las herramientas Web 2.0 y la disponibilidad de ellas en Internet, muchos de los portales pudieran estarlas ya utilizando ahora. Estos datos iniciales ofrecen una primera aproximación a este fenómeno y servirán de fundamento para estudios futuros sobre este tema.

En cuanto a la implementación de herramientas Web 2.0, el avance en los portales estatales de México se va llevando a cabo lentamente. Parece ser que los administradores de los portales están considerando el uso de estas aplicaciones para mayor interacción e integración con el ciudadano a través de la presencia y funcionalidad de dichas herramientas, pero todavía no se han implementado muchas de ellas. Bajo el enfoque de la comunicación, las aplicaciones Web 2.0 cumplen con la función de comunicar de acuerdo a las características de cada herramienta, pero algunas de ellas también permiten mayor socialización, a través de redes sociales o marcadores sociales, entre los usuarios y el gobierno.

Un estudio futuro podría enfocarse en conocer la opinión que tienen los usuarios del funcionamiento y uso de los portales, con el fin de complementar y considerar aspectos que probablemente en esta evaluación de funcionalidad de portales no se incluyeron. De esta forma se tendría una mejor visión desde el punto de vista del ciudadano con respecto a la adecuación y utilidad de los canales de comunicación que se ponen a su disposición.

Otra línea de investigación sería evaluar las ventajas y desventajas que tiene para los gobiernos estatales tener un sitio Web con características Web 2.0, debido a los costos y tiempos que ello puede implicar para algunos gobiernos, en contraste con los beneficios que pudiera generar.

Finalmente, el uso de las herramientas Web 2.0 en los portales de gobierno electrónico no se reduce a instalar la herramienta. Incluir herramientas y aplicaciones en los portales es un primer paso, pero hay que tener una estrategia y un enfoque muy claro de qué se pretende lograr con ellas. El Gobierno 2.0 tiene una gran potencialidad en cuanto a transformar y mejorar las relaciones entre el gobierno, los ciudadanos, las empresas y otros grupos de interés, pero estas herramientas se deben combinar con una visión clara y estrategias efectivas para que sus efectos sean valiosos y significativos tanto para los gobiernos como para los ciudadanos y la sociedad en su conjunto.

## **Bibliografía**

Castells, Manuel. La era de la información: economía, sociedad y cultura. México, D.F., Siglo XXI, 1998, (Volumen 1, La Sociedad Red) 590 pp.

- Chenok, Daniel. "E-Government: The Next Phase". Paper presented at the Proceedings of the 2008 international conference on Digital Government research, Montreal, Canada, 2008.
- Deloitte, "El Gobierno y la Generación Y. La revolución de su relación"; disponible en <http://www.deloitte.com/dtt/article/0%2C1002%2Ccid%25253D267278%2C00.html>. Consultada el 15 de julio 2009.
- Eliason, Emma and Jonas Lundberg, "The appropriateness of Swedish Municipality Web Site Designs". Paper presented at the Proceedings of the 4th Nordic conference on Human-computer interaction: changing roles, Oslo, Norway, 2006.
- Gant, Diana Burley, Jon P. Gant, and Craig Johnson, "State Web Portals: delivering and financing E-Service", in E-Government Series. Washington: Price-Waterhouse-Coopers IBM Endowment for the Business of Government, January 2002, 56 pp.
- Gil-García, J. Ramón y Luis F. Luna-Reyes, "Una Breve Introducción al Gobierno Electrónico: Definición, Aplicaciones y Etapas", en Revista de Administración Pública No. 116, Vol. 43, No. 2 (mayo-agosto, 2008), pp. 49-73.
- Kool, D. de, and J. Van Wamelen, "Web 2.0: A New Basis for E-Government?" Paper presented at the Information and Communication Technologies: From Theory to Applications, 2008. IOTA 2008. 3rd International Conference, 2008.
- Kubicek, H. "Next Generation Foi: between Information Management and Web 2.0". Paper presented at the International Conference on Digital Government Research 2008, Montreal, Canadá, May 18-21, 2008.
- Layne, Karen and Jungwoo Lee, "Developing Fully Functional E-Government: A Four Stage Model", in Government Information Quarterly. Vol. 18, No. 2 (2001), pp. 122-136.
- Luna-Reyes, Luis F.; Juan Manuel Hernández García, y J. Ramón Gil-García, "Hacia un modelo de los determinantes de éxito de los portales de gobierno estatal en México", en Gestión y Política Pública, Vol. XVIII, No. 2 (segundo semestre de 2009), pp. 307-340.
- Mei-Ying, W. *et. al.*, "A Study of Web 2.0 Website Usage Behavior Using Team". Paper presented at the 2008 IEEE Asia-Pacific Services Computing Conference APSCC 2008. Yilan, Taiwan, December 9-12, 2008.
- Murugesan, S. "Understanding Web 2.0", en IT Professional. Vol. 9, No. 4 (July, 2007), pp. 34-41.
- O'Reilly, T. and John Battelle. "Web squared: Web 2.0 Five Years on". [s.p.i.] 2009. 12 pp. Disponible en: <http://oreilly.com/pub/a/oreilly/tim/news/2005/09/30/what-is-web-20.html>.

- Sandoval Almazán, R.; J. Ramón Gil-García, y Luis F. Luna-Reyes, "Ranking Estatal 2008 de portales de gobierno", en *Política Digital*, No. 45 (agosto-septiembre, 2008), pp. 48-50.
- Tapscott, Don and Anthony Williams, *Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything*. New York, Portfolio, 2008, 351 pp.
- The White House. "Open Government Discussion Web Site" [s.p.i.]. Disponible en <http://www.whitehouse.gov/Open/>
- The White House, "Governance: How Do We Institutionalize Transparency across All Government Agencies?", [s.p.i.]. Disponible en <http://www.whitehouse.gov/blog/Transparency-Governance/>
- UNPAN, "United Nations E-Government Survey 2008: From E-Government to connected Governance". New York, United Nations Publications, 2009. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>
- Van Wamelen, J. and Dennis de Kool, "Web 2.0: a Basis for the Second Society?" Paper presented at the Proceedings of the 2nd International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance. Cairo, Egypt, 2008.
- Warner, J. and S. A. Chun, "A Citizen Privacy Protection Model for E-Government Mashup Services". Paper presented at the International Conference on Digital Government Research 2008. Montreal, Canada, May 18-21, 2008.
- Woods, Eric. "Web 2.0 and the Public Sector - Public Sector - Breaking Business and Technology". [s.p.i.]. Disponible en: <http://www.silicon.com/publicsector/0,3800010403,39168737,00.htm>
- Yamakami, T. "Mobileweb 2.0: Lessons from Web 2.0 and Past Mobile Internet Development". Paper presented at the Multimedia and Ubiquitous Engineering, 2007, International Conference, 2007.
- Zappen, James P.; Teresa M. Harrison, and David Watson, "A New Paradigm for Designing E-Government: Web 2.0 and Experience Design". Paper presented at the Proceedings of the 2008 International Conference on Digital Government Research. Montreal, Canada, 2008.



# Revista de Administración Pública



---

**OCDE, “Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México”. París, Ediciones OCDE, 2009, 170 pp. ISBN 978-92-64-07342-5**

**Erika Plata Córdoba**

Se trata del Informe elaborado por el grupo de expertos y funcionarios integrado por Teresa Curristine, Eduardo Aldunate, Richard Emery, Philipp Krause y Agustín Redonda. El estudio se concluyó en el mes de junio de 2009. La lectura del mismo es ágil y muestra en forma clara como se ha llevado a cabo la reforma del proceso presupuestario durante las últimas décadas en México. Se trata de una lectura altamente recomendada para todo servidor público y, sobre todo, para aquellos de reciente ingreso. Su estructura consta de cinco capítulos.

En el primero, se comenta el desempeño fiscal de la economía mexicana y los retos por enfrentar. El segundo se centra en el proceso de formulación del presupuesto. En el capítulo tres se analiza el papel del Congreso en el proceso presupuestario; en tanto que el cuarto estudia el proceso de ejecución del presupuesto y, en el último capítulo, se revisa el establecimiento de un nuevo modelo de presupuestación conforme a la evaluación del desempeño y las mejoras administrativas.

El contenido del primer capítulo versa sobre la estructura del Gobierno Federal y las características particulares del federalismo fiscal. Se señala que las medidas de equilibrio presupuestario han pasado por dos procesos de reformas importantes. Ambos tuvieron la finalidad de abatir los principales retos fiscales, tales como son la reducción de su dependencia de los ingresos petroleros, mejorar la tasa de crecimiento económico, incrementar la recaudación tributaria, aumentar la eficiencia y la eficacia del gasto público y fortalecer el federalismo fiscal. Todo ello en contextos dominados por crisis financieras y la recesión global.

En el segundo capítulo se describe el proceso de formulación del presupuesto en México. Para ello, inicia con la descripción de la estructura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus principales actividades en la materia. Se aborda con detalles la función que la Presidencia de la República tiene en relación al resto de las Secretarías de Estado y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Se detalla en forma clara el proceso anual, el contenido y la estructura del presupuesto, así como las principales reglas fiscales, los supuestos económicos y marcos de gasto de mediano plazo, la sostenibilidad fiscal de largo plazo. Concluye que el proceso de formulación del presupuesto muestra niveles aceptables de funcionamiento y se realizan las siguientes recomendaciones: Establecer un marco de gasto de mediano plazo más integral que mejore la planeación y ofrezca mayor estabilidad al marco fiscal del gobierno; especificar restricciones a los topes presupuestarios, pero cuando sea posible otorgar facilidades para la asignación de recursos a las secretarías y a los administradores de programas a fin de fortalecer el desempeño; contribuir a mejorar la sostenibilidad fiscal con la generación y el empleo de pronósticos a más largo plazo; considerar la posibilidad de financiar programas de inversión sobre bases multi-anales; mejorar la presentación del presupuesto y continuar con el proceso de formulación centralizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El análisis de la etapa de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y el papel central del Congreso se desarrollan en el capítulo 3, en el que de paso se ofrece una descripción breve del sistema político mexicano y su estructura de partidos. Esta parte del texto resulta de interés por las formulaciones en torno al ciclo de aprobación legislativa, el papel del veto presidencial y la función de la Auditoría Superior de la Federación como la instancia técnica fiscalizadora. Entre las recomendaciones que se formulan en este aspecto destacan la posibilidad de que el Congreso asuma un compromiso mayor con la introducción de un proceso presupuestario basado en el desempeño; establecer un comité asesor informal sobre la reforma presupuestaria; y que la Auditoría Superior de la Federación deba considerar la posibilidad de generar información de manera más eficiente y de fácil acceso.

En el cuarto capítulo se analiza la ejecución del presupuesto y la gestión financiera considerando el proceso de implantación, la

estructura de asignaciones y la relativa flexibilidad presupuestaria. Se abordan también las cuestiones de contabilidad gubernamental y, en específico, el Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental. Es interesante observar la descripción que sobre el control interno y la auditoría realizan los autores, ya que se realiza un pequeño análisis sobre la Ley del Servicio Profesional de Carrera y los resultados obtenidos a cinco años de su promulgación. Por último, informan sobre el proceso de adquisiciones gubernamentales.

Por lo que se refiere a las recomendaciones específicas en estas materias, se sugiere analizar las funciones de ejecución del presupuesto para mejorar la capacidad discrecional y la flexibilidad de los funcionarios a cargo de la gestión de los programas, así como de los funcionarios encargados del presupuesto; generar expectativas realistas en torno a los horizontes temporales y los retos a futuro en la gestión del proceso de implementación de la reforma contable; que las oficinas de control interno deberían tender a ocuparse del mejoramiento de los programas más que de realizar auditorías de cumplimiento. También insisten en que se debe realizar la evaluación de la implementación y resultados de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y por último la necesidad de enfatizar el fortalecimiento de la gestión por desempeño en las funciones de personal, adquisiciones y regulación del Gobierno mexicano.

El capítulo cinco analiza las reformas más recientes sobre la presupuestación y la gestión con base en el desempeño. Se toma como antecedentes más cercanos al establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el PROMAP y el PRONAFIDE. Se ofrecen detalles sobre cómo el SED tiene dos componentes básicos: el primero se refiere a la evolución de los programas y las políticas relacionadas con el presupuesto; en tanto el segundo a la evaluación de los procesos de gestión. También se realiza una breve descripción de la metodología del Marco Lógico y como se utilizó en México para generar Matrices de Indicadores de Resultados (MIR); para lo cual se han establecido lineamientos específicos y una intensa campaña de capacitación.

El capítulo concluye con el análisis del mecanismo establecido para la presentación de resultados de las evaluaciones realizadas a los programas federales basado en un sistema de semaforización desarrollado por el CONEVAL y se señalan cómo los resultados del desempeño han empezado a ser utilizados para la toma de decisiones presupuestarias.

Es en este capítulo final donde se ofrecen las conclusiones centrales del estudio, bajo la forma de retos a futuro para el establecimiento de un presupuesto basado en resultados. Entre ellos, destaca el mejorar la coordinación y la cooperación institucional, principalmente entre las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública con el CONEVAL, mejorar la calidad y la significación de la información sobre desempeño e integrarla al proceso presupuestario; pasar de un enfoque en el cumplimiento a un enfoque en el desempeño, transformando tanto la cultura como el comportamiento de los servidores públicos.

Es importante señalar que los autores a lo largo del estudio hacen un reconocimiento implícito a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dejando de lado la participación de la otra globalizadora, la Secretaría de la Función Pública, pese a que ésta cuenta con facultades y estructuras directamente relacionadas con las materias objeto del estudio.

# Revista de Administración Pública



---

**María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez**  
(coordinadores), *La gerencia pública en América del Norte: tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México.* México D.F.-Monterrey, Nuevo León, El Colegio de México-Instituto de Administración Pública de Nuevo León, 2009, 582 pp. ISBN 978-607-462-010-8

**Carlos E. Quintero Castellanos**

El público en general encontrará en este libro un excelente referente para orientarse en el muy intrincado mundo de la reforma gubernamental. Sin embargo, a mi parecer, el texto está más bien dirigido a un público más especializado. Tanto académicos como profesionales de Gobierno y de la Administración Pública hallarán una veta importante para la reflexión sobre la reforma gubernamental, a su vez de orientaciones prácticas al respecto. Aún más importante es que dicha veta ayuda a construir una visión más profunda de la reforma administrativa de manera comparada, uno de los grandes retos para el estudio de la Administración Pública.

La calidad de los autores que participan en la obra y lo relevante de los hallazgos presentados le vuelve un texto seminal en la discusión académica sobre la materia. Al decir que el público al que se aboca es especializado, no trato de alejar al lector promedio; antes bien *La gerencia pública en América del Norte* le invita a adentrarse en el tema de la mano de autores contemporáneos que vuelven la lectura rica, tanto para el iniciado como para el profano. Éste es uno de los grandes aciertos que, de entrada, se le pueden anotar: siendo el libro de corte especializado, la terminología así como el desarrollo y estructura de los temas son amables para cualquier lector.

Otro de los aciertos es que el esfuerzo que generó el libro se origina en México. La ausencia, ya menor, de trabajos serios de intercambio académico en áreas especializadas, se busca subsanar con la obra

coordinada por Pardo y Velasco. Uno de los objetivos explícitos de los coordinadores es comenzar un trabajo internacional en el tema. Sin duda, un acierto total.

De esta manera, el lector que acuda a la obra podrá entender la discusión académica, y práctica, de lo que se ha conocido como la *Nueva Gestión Pública*. Podrá ver la escala de dicho fenómeno, las implicaciones para la política pública y los resultados que ha producido en la región particular de Norteamérica. En este sentido se estudia la reforma administrativa en esta región, viniendo de lo más general al respecto hasta las cuestiones “candentes” en la agenda.

En este tenor, en el primer trabajo el profesor Guy Peters abre el panorama con un texto que da una visión de conjunto sobre lo que la reforma administrativa significa en términos internacionales. Especificando la comparación entre los países de América del Norte, recorre sucinta –pero concienzudamente– la trayectoria de los cambios, de cuestiones técnicamente “duras”, como la gestión del personal o la prestación de servicios hasta las implicaciones para la democracia de las reformas y cómo éstas se traducen en un tratamiento como el de la rendición de cuentas o la participación social. El autor, entre otras cosas, concluye con algunas de las interrogantes a resolver en el futuro, tales como explicar las sorprendentes semejanzas que han llevado las trayectorias reformistas en los tres países de la región.

Con el buen sabor de boca que deja el texto de Peters, se sigue con un panorama general de las reformas administrativas en Canadá, Estados Unidos y México; a cargo de expertos de cada país; respectivamente, Peter Aucoin, Lawrence E. Lynn y Guillermo Cejudo. En los trabajos que presentan, se analizan las particularidades que la reforma administrativa, desde la óptica de la Nueva Gestión Pública, han tenido en cada trayectoria nacional.

La siguiente parte del texto trata sobre el gobierno electrónico. En ella se abordan tanto los retos, como las promesas y expectativas que la aplicación de las tecnologías de la información y comunicación ha provocado en los países de la Región. Siendo para el caso mexicano una descripción del componente de política pública respecto a la Agenda de Buen Gobierno, subrayando el papel de éste, para acortar la brecha entre el ciudadano y el gobierno mexicano.

Recuperando la importancia que los gobiernos locales han tenido para la ciudadanía, especialistas en el tema ofrecen un amplio panorama

en las tendencias de cambio en este nivel de gobierno. Recuperando cientos de experiencias, Enrique Cabrero y José Peña hacen una propuesta para, digámoslo así, sincronizar la Nueva Gestión Pública con una nueva Gobernanza Democrática.

Desde la perspectiva estadounidense, Mark Abramson también señala cuatro tendencias que, en general, permean en este nivel local: cambio de reglas, más atención al desempeño, mejora de la provisión de servicios y una mayor colaboración. Para Canadá, David Siegel concluye sobre la innovación en gobiernos locales que a pesar de la enorme diversidad de estos gobiernos en ese país, hay fuerzas que impulsan el cambio en todas ellas, cuestiones como la globalización o la devolución de funciones, llevan a una nueva configuración local con amplias repercusiones.

La penúltima sección del libro ofrece muy estimulantes desarrollos sobre lo que es la innovación y la calidad en la gestión pública. El caso canadiense, analizado por James Iain Gow ofrece un análisis muy amplio sobre el tema; adelantando al lector algunas de sus conclusiones, sostiene que a pesar de parecer iguales, las administraciones gubernamentales canadienses presentan innovaciones profundas. Shelley Mentzenbam presenta un modelo de calidad basado en la rendición de cuentas. Dicho modelo se sostiene en cinco pilares, tal como ella los define: metas claras y medibles, medición para motivar, aclarar y motivar, retroalimentación verbal para desencadenar las metas y evaluaciones, investigación interactiva y, por último, uso cuidadoso de los incentivos extrínsecos.

Los cinco pilares vienen en combinación de seis prácticas básicas, hincapié en resultados, dominio de las evaluaciones, retroalimentación, asegurar foros para la retroalimentación, estrategias convincentes e instrumentación. La entrega de Metzenbaum es, sin demeritar a ningún otro autor, una de las propuestas más articuladas en términos prescriptivos que se presentan en el libro. Ofrece un esquema extremadamente sugerente para los tres países de la región. Por último, Jesús Mesta hace una descripción de la Agenda de Buen Gobierno que dirigió los esfuerzos de innovación en el Gobierno Federal durante el periodo de Vicente Fox. Un buen esfuerzo que orientará al lector en cuanto al tema y las direcciones tomadas por el primer gobierno de alternancia en México.

La última parte del texto aborda la relación que ha guardado la transformación de la gerencia social, donde los coordinadores del

texto le comprenden como específica y distinta de otras áreas de gerenciamiento, en los tres países. Para el Canadá, el profesor Greg Machildon expone el caso de los servicios de salud y su relación, ambigua y limitada de acuerdo a su investigación, con la Nueva Gestión Pública. En el texto, el caso estadounidense presenta una situación que, posiblemente, sea motivo de exclusión de los servicios sociales; esto de acuerdo a Evelyn Z. Brodtkin. De acuerdo a ella el contexto político vuelve débiles los instrumentos de evaluación de resultados y esto permite prácticas de exclusión en la política social norteamericana.

En el último caso, referente a México, uno de los coordinadores del libro, Ernesto Velasco hace un análisis del Programa “Oportunidades” del Gobierno Federal mexicano. En su trabajo estudia la relación entre medidas de focalización y su impacto. Una de las conclusiones del trabajo es que el uso de dichas medidas vuelve rígido al programa y desincentiva la demanda de mejoras por parte de los beneficiarios de “Oportunidades”. Por último se ofrece un caso de estudio de las reformas administrativas en el estado mexicano de Nuevo León. En éste se exponen las medidas de “reinvención del gobierno” aplicadas en dicha entidad.

Habiendo expuesto lo más sintéticamente posible lo que ofrece *La gerencia pública en América del Norte* sólo tengo por recomendar la lectura del mismo. Sin duda uno de los libros que marcarán a la investigación en reforma gubernamental en los años venideros en nuestro país.

# Revista de Administración Pública

**Gregg G. Van Ryzin y Eloísa del Pino, Cómo escuchar, cómo aprender y cómo responder: las encuestas ciudadanas como una herramienta para la reinención del gobierno. Madrid, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2009, (Papeles de Evaluación y Calidad 9/2009) 26 pp.**

**Erika Plata Córdoba**

La finalidad del texto es presentar de manera analítica y descriptiva las diferentes perspectivas de cómo los gobiernos han buscado enfocar su trabajo hacia la atención de las necesidades de los ciudadanos como clientes de los diferentes servicios que ofrece. El texto está conformado por tres apartados. En el primero, titulado “Los ciudadanos como clientes del Gobierno”; el segundo “La manera de escuchar: los métodos de recolección de datos”; y el tercero “Cómo aprender: el análisis de los datos de satisfacción”.

Durante el desarrollo del primer apartado, se explican por una parte las diferentes posturas en torno a la idea de considerar a los ciudadanos como clientes y su relación con el concepto de mejora del servicio, como estrategia para transformar la burocracia. Por otra parte, se sostiene que la relación entre gobierno y ciudadanos no puede ser concebida de la misma forma que la que sostienen proveedores privados de servicios y sus clientes. A partir de esta reflexión, se describe cómo en algunos países se han desarrollado acciones para la atención del servicio al cliente y la satisfacción ciudadana bajo una perspectiva propiamente gubernamental.

En el caso del Reino Unido, se ha implementado la realización continua de encuestas ciudadanas estandarizadas y con evaluación comparativa, exigiéndose a las autoridades locales su aplicación obligatoria cada tres años. Mención especial en este caso reciben las Cartas de Servicio, que establecen estándares de calidad y la recolección obligatoria de información para retroalimentación.

El Institute for Citizen-Centred de Canadá realiza una encuesta a nivel nacional denominada "Citizens First", cada dos o tres años. Asimismo ha desarrollado la Herramienta Común de Medición que es un cuestionario normalizado que las organizaciones y las autoridades locales pueden utilizar. También se han identificado los factores o impulsores clave (Key Drivers) relacionados con la satisfacción de los ciudadanos y se certificó a una empresa privada de encuestas por Internet, a fin de que se puedan obtener datos e informes a través de la red.

Se señala, como un caso aparte, que en los Estados Unidos el Gobierno Federal ha tenido poca participación en las prácticas de gestión de los gobiernos locales. Si bien la Sociedad Americana para la Administración Pública (ASPA, por sus siglas en inglés) ha sido uno de los principales promotores en la materia, aunque con escasos recursos. La Asociación Internacional de Gerentes de Ciudad (ICMA) y el Centro Nacional de Investigación han desarrollado una Encuesta Ciudadana Nacional que permite evaluar comparativamente la puntuación obtenida con respecto a la satisfacción de los ciudadanos en los diferentes municipios.

Un caso especial lo constituye el *Índice Americano de Satisfacción de los Clientes* (American Customer Satisfaction Index, ACSÍ), que aunque fue diseñada para el sector privado, se ha utilizado recientemente para la medición de algunos de los servicios públicos del Gobierno Federal estadounidense.

En el caso de la Unión Europea, lo que se ha desarrollado es el *Eurobarómetro* que se centra en cuestiones relacionadas con el proceso de integración europea, proporcionando datos sobre la percepción pública de las instituciones y el rendimiento de los diferentes gobiernos nacionales y locales. También está el *Urban Audit* que reúne datos sobre las condiciones de vida de 258 ciudades, y el Eurobarómetro instantáneo que aborda temas sobre la satisfacción con los servicios urbanos.

Si bien España es incluida en las encuestas de alcance europeo, al interior de este país se han realizado esfuerzos por diversas organizaciones, entre ellas el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) –cuya finalidad es el estudio general de la Sociedad española– a través de encuestas de las que se han originado 65 estudios de Administración y Servicios Públicos. En los años recientes la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de

los Servicios Públicos, a través del “Observatorio de la Calidad de los Servicios”, ha desarrollado diversos estudios de percepción cuya finalidad es conocer la opinión de los ciudadanos (sean usuarios o no de los servicios) y estudios de satisfacción que se aplican a los usuarios directos de los servicios.

En el segundo apartado “La manera de escuchar: los métodos de recolección de datos” se hace énfasis en la importancia de la metodología utilizada para recopilar datos procedentes de las experiencias de los ciudadanos y su satisfacción respecto de los servicios prestados. Se realiza una descripción de las diferentes técnicas de recolección que pueden utilizarse. Los métodos descritos son entrevistas personales, entrevistas telefónicas, encuestas por correo, cuestionarios a través de páginas Web y, en específico, los *Internet Access Panels*.

En el último apartado de la obra –titulado “Cómo aprender: el análisis de los datos de satisfacción”– se indica que, si bien la recopilación de datos fiables es esencial, el análisis de datos es de mayor y vital importancia. Las principales herramientas metodológicas son la evaluación comparativa, el análisis de los impulsores clave y el análisis de importancia-valoración. Para ello, se describen algunos ejemplos realizados en diferentes países.

Una pregunta que se hacen los autores es: ¿Pueden los ciudadanos juzgar con precisión la calidad de los servicios? Para responderla llevan a cabo una revisión de diversas posturas, desde la que señala que los indicadores simplemente reflejan la imagen estereotipada de la administración, otra en la que los resultados sólo reflejan las características socio-económicas y su actitud hacia el gobierno de los encuestados; y la que apoya que las evaluaciones ciudadanas pueden ser válidas al menos en el sentido de que se corresponden con las valoraciones realizadas por un observador externo y neutral. La conclusión es que se requiere mayor investigación para determinar qué servicios públicos pueden ser juzgados más certeramente por los ciudadanos.

De igual forma, se preguntan ¿Cómo responder al reto de satisfacer las demandas ciudadanas pero sin desvirtuar la condición de autoridad pública? Su conclusión es que un gobierno orientado a los ciudadanos no degrada a la democracia, ni al papel del gobierno en la sociedad. Por el contrario, contribuye al aumento de la confianza en las instituciones gubernamentales y refuerza la tendencia democrática.

Es necesario, por tanto, que se desarrolle una metodología común que pueda ser aplicada, tanto a nivel nacional como local, para la recolección más efectiva y constante de datos. En el futuro cercano se deberá plantear cómo el gobierno debe ver a los ciudadanos como clientes y medir su satisfacción, a fin de implementar mejoras en los servicios públicos que incrementen la confianza en las instituciones sin apartarse de los valores tradicionales de la democracia y del servicio público.

# RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## 121

Volumen, XLV, N° 1  
(enero-abril 2010)

### Evaluation in the Public Sector

# INNP

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.



# Revista de Administración Pública



## Presentation

Throughout its long enough existence, INAP has performed very diverse and complex roles in favor of the development of national public institutions. During its early years, its role consisted in creating consciousness on the need to build and enhance the State capacity to promote effectively national development. From a solid legal perspective, during 1950s and 1960s, INAP encouraged and supported the creation of a public apparatus that embrace and implement a new industrial policy, conduct regional and urban development, establish sound demographic programs, improve public health, set compulsory public education and insert the country in World trade.

A few years later, and once it increased its intellectual assets with the incoming of new members, INAP was able to identify the challenges that Mexican Public Administration was facing and proposed the reforms and the modernization processes that resulted crucial to guarantee the right evolution of its tools and instruments for the years from 1970 up to 1982.

It was in this last date –1982– when the country initiated a hard period of its own history, marked by recurring financial and economic crises. By this time, INAP persevered in its mission as one of the main –certainly not the only one– instances set up for debating, teaching and training on public affairs, making significant contributions for the understanding of the changes that were taking place globally and their indubitable effects on Mexico and Latin America. And doing so, INAP was able to distinguish and decipher the challenges brought about by the new millennium for the State and its apparatus.

Ten years after the occurrence of the first majority turn over in Federal Government, and half-way in the democratization process

of Mexico, INAP can be appropriately regarded as a crucial actor in national administrative history. In many senses, the contributions made by this organization –that is rooted and is part of the Mexican Civil Society– comprise and constitute a historical set of performance evaluations of Governments and public policies.

Now, that a whole collection of perspectives and theories on performance evaluation is being adopted everywhere, INAP's tradition and trail fully match with such theories and offer proofs and concepts for an enriching debate and wider practical implementation. For this reason is that *Revista de Administración Pública* editorial board decided to dedicate this issue to the subject of "Evaluation in the Public Sector".

As it can be read in the papers that integrate this issue, Mexican Public Administration is nowadays affected by the convergence of several pressures that are forcing public institutions to be more transparent, more accountable and, moreover, to justify with results and positive impacts the use of scarce fiscal resources.

In the first paper, D. González and E. Hernández examine the Mexican System for Performance Evaluation (SED), implemented by Federal Government during the current administration of President Calderón. Their position towards SED is a critical one and they remark the need to introduce further reforms in public management systems in order to complete its full implementation and rule.

With a very similar perspective, but rooted in organizational theories, in the second paper G. Morales looks at the performance problems that affect both organizations and public officers and that limit the use of assessment tools. Her conclusions point at the need to increase the understanding of organizational dynamics before introducing new and more ambitious reforms.

The third paper, by B. López, focuses on a critical analysis of the 2009 OECD Study on Mexican Budgetary System. For this author, the central question on the recent evolution of Mexico's budgetary reforms is that it must rely on a full implementation of the paradigm of Management by Results (MbR) and not on fragmented or one-sector actions that are incapable to offer wide-government results. A superior commitment on the side of some federal institutions –not yet fully involved– is considered necessary.

The fourth paper is dedicated to what can be regarded as the emerging agenda for Transparency Policy in Mexico. The paper relies on the most contemporary bibliography and the author, F. Ruezga, reveals successes and failures on the recent implementation of this avant-garde policy arena.

To close the issue, the work by several university professors is presented to discuss the state-of-the-art on the use of Web 2.0 among State-level Government's Websites. The paper offers an interesting elucidation on how technology and transparency are in the very core of the contemporary relationships between governments and citizens.

I'm confident that the study of this collection of papers will be relevant and useful for those who share INAP's concern for an undeviating effort to understand our always changing administrative and political reality.

**José R. Castelazo**  
**President**



---

**Evaluation policy of the Mexican Government:  
Critical examination from a conceptual perspective\***

**Daniel González G. and Elías R. Hernández\*\*1**

**Introduction**

Among many of the great challenges the Government of President Felipe Calderón has assumed, is the development and consolidation of an evaluation system which allows the creation of a valuation systematic policy of the results of the public action, at least in what concerns the agencies and federal programs. The so called Performance Evaluation System, or SED, by its initials in Spanish, is the result of the explicit and concrete adoption of the Result Management paradigm (GpR) and its accompanying model Budget based on Results (PbR)<sup>1</sup>.

The main purpose of SED is to move the current plan-program-budget mechanism of the Federal Government, controlled by the assignation of resources to programs under a logic of inertia or political priority, to a configuration in which results and effects of each policy or program are determinant in the continuation or expansion of its activities. In this way, more possibilities would be open so the actions which offer the best impact continue receiving financing and resources of every kind, while the ones which are not relevant or unimportant have a marginal budget or are completely cancelled.

\* Article received on September 18, 2009. Accepted for publishing on November 12, 2009.

\*\* Members of the Critic Evaluation Group (GCE). The authors thank the different people and institutions which supported this work. Especially José Sosa director of Revista de Administración Pública, for his interest in promoting the work of our group; and Erika Plata Córdoba, for her expert work in technical correction in evaluation issues.

1 Jody Zall Kussek and Ray C. Rist, *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Bogotá, Banco Mundial y Mayol Ediciones, 2005, 263 pp.

In order for the change proposed by SED and PbR to be effective and have true influence in the assignation of public budget, and in such condition, in the economic and social development of the country; the federal public management also needs to change because there are different organizational systems, institutional practices and inertias which can limit, even annul, the expected results from the amendments and changes.

In this work we are trying to analyze the way in which the government evaluation in Mexico has been articulated in the last years and reveal the issues which prevent to talk about an evaluation policy in the case of Mexico. For this we appealed to different theoretical statements which show the necessary connection between the planning and implementation phases and the way in which government performance is evaluated in a broader sense.

We are trying to demonstrate that SED introduction between the years 2006 and 2009 has been adequate, but that some corrective measures need to be applied for insuring that evaluation becomes the basis of public decisions and not just a set of actions which do not generate any significant value in the use of the scarce public resources.

The text is divided in three chapters. In the first one are presented conceptual elements about government evaluation which are relevant for analyzing the degree of success of SED in Mexico. The second one describes the evolution of evaluation in Mexico and the way in which SED was established, since the amendment of the Federal Law of Finance Budget and Responsibility at the end of the administration of President Vicente Fox. Finally, the third chapter discusses the strengths and weaknesses of the current government evaluation practice in Mexico and the arguments for suggesting and promoting adjustments and amendments for strengthening government evaluation as a true instrument of development promotion.

## **I. What is a government evaluation system and how is it defined?**

By assuming the challenge of defining what is an evaluation system and how it should operate, any analyst faces the dilemma of raising a configuration which could be useful for emptying it of any meaning and demonstrating its nullity. This problem which is present very frequently in Social Sciences, especially in the field of public policies,

has various exits, not all of them satisfactory. We could choose establishing a very general or vague definition which can be applied to any case or real situation, in such a way that its use and force be guaranteed, even if it is only for descriptive purposes or as a way of denominating something in opposition or difference from other elements.

A second option is to offer the definition, pointing out a set of requisites which should be followed and fulfilled scrupulously. In this case, what is done is to adjust reality to the concept, which almost always makes its use exceptional, not regular. Finally, there is the option of establishing a series of elements and features which, beyond specific configurations or articulations, allow the interpretation of a real or hypothetic situation and is very useful for generating understanding, even knowledge of the human phenomenon.

In our case, we will choose the third option. We will define some features every evaluation system must have, and then we will approach the Mexican case and prove or deny its authenticity as such. Consequently, first we have to propose a starting point as essential reference for the description. Following what seems to be a classical definition, Osvaldo Feinstein says that:

In the practice of evaluation there is a fundamental difference in the way public policies are conceived: on one hand, as treatments, whose reference units are programs or projects; on the other, policies are conceptualized as interventions which propose a regulation frame, which cannot always be reduced to programs or projects. The methods used or that could be used for evaluation in both cases are not necessarily the same {...}<sup>2</sup>

Therefore, evaluation implies a pronouncement upon the value of a government intervention, from the efficiency, legality and transparency point of view or any other performance criteria.<sup>3</sup> If this is true, the next step is to try the different scenarios in which evaluation can be applied in public administration, the use that can be given to the information it produces and for determining the limits which obstruct the effective use of the results for any of the purposes it could be useful to.

2 Osvaldo Feinstein, "Evaluación pragmática de políticas públicas", en Revista del ICE, No. 836 (may-june, 2007), p. 25.

3 *Ibid.*

To achieve this, it is necessary to analyze in which functional levels it is possible to make evaluations within the government action, the uses that can be given to the generated information, as well as the way in which this activity of technical character is affected by the dispute for power and control within the public sector. This last point is essential for studying the way in which evaluation can or cannot be an effective input for making decisions.

According to Ospina, Cunill and Zaltsman<sup>4</sup>, it can be said that any type of government activity or intervention is susceptible of evaluation. In this sense, these authors propose an evaluation analysis model in three levels: policies, programs and organizations, and finally, public officials. With regard to the first type –policy evaluation– the authors place it in an evaluation *macrolevel* and consists of “evaluating the government as a set of institutions committed to a series of public policies which have been democratically conceived”<sup>5</sup>

Program and organization evaluation, fit into an intermediate level, would have a management vision and would focus on valuing the performance of concrete government actions and organizations for providing goods and public services. Last, the evaluation of public officials, or micro level, would consider the specific contribution each public official makes for reaching the organizational objectives and goals and that of public policy as a whole.

If it is true that these three levels can be considered as elements with different evaluation logic and scope, an adequate appraisal of the public action should include a linking of the three scopes for explaining the relations between individual action, organizational capacity and added performance of the government.

As Ospina, Cunill and Zaltsman mention again, “one would expect that the performance evaluation of an official (micro) would have to do with the way his actions make the fulfillment of the organizational mission possible (meso level) and that the evaluation of organizations would have to do with the way it makes the actions of the government for creating public policies (macro level) possible”.<sup>6</sup>

4 Sonia Ospina, Nuria Cunill and Ariel Zaltsman, “Performance evaluation, management improvement and democratic accountability”, in *Public Management Review*, Volume 6, Issue 2 (June 2004), pp. 229-251.

5 *Ibid.*, p. 231.

6 *Ídem.*

This first identification of evaluation objects at the different levels of public performance form an integration level which connects the more general and ample elements of government with the particular performance of each public official. This level articulation can be generically denominated as the “vertical integration” of the evaluation. It is obvious to suppose that this initial unification is accompanied and complements itself by an articulation of the components which will be considered as evaluation objects in every level. In this way an integration is produced, and we shall call it “horizontal”, through which the evaluation is not only constrained in the strict scope of a policy, an organization or a set of individuals, but in the set of policies, bureaucracies and organizations which conform the so called Public Sector<sup>7</sup>. The following chart resumes the two dimensions considered by the evaluation.

**Chart I**  
**“Vertical” integration and “horizontal” integration**  
**of the evaluation**

Levels	Ambits
Public policies/ programs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Section environment (structure and dynamic);</li> <li>• Financing (composition and temporality), and</li> <li>• Inputs-process-results and impact.</li> </ul>
Institutions/ organizations	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Management systems; planning, communication, information;</li> <li>• Organizational contexts: organizational cultures, labor environment, leadership, technological patterns, and</li> <li>• Association with the environment: relationships with OSC, companies, trade unions, other governments.</li> </ul>
Individuals/particular structures	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Function performance;</li> <li>• Ability performance, and</li> <li>• Observance of principles and values</li> </ul>

**Source: José Sosa, “Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación de México: una propuesta analítica”. Draft, June 2009.**

7 Jody Zall Kussek and Ray C. Rist, Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados. Bogotá, Banco Mundial y Mayol Ediciones, 2005, 263 pp.

From this conceptualization we have to establish the central place of the exercise of public expenditure as a direct object of the horizontal evaluation, and it has to yield valuations upon the added budgetary efficiency of the government. This double integration will allow us to know more precisely the performance of government activity, as well as the way in which each of its agents contributes or inhibits public goals.

On the other hand, those dimensions of the public action which shape the daily management systems cannot be ignored. Such is the case of issues such as working environment, managerial leadership, institutional communication and information systems, links with the citizens in public services, among others. Before the recurrent question of what aspects of government activity are subject to evaluation, the answer would be everything and as a whole (see Chart I).

Once the different levels in which government evaluation could be placed are identified, a second level analysis tries to answer the question, What is it evaluated for? As Teresa Curristine points out from the OCDE<sup>8</sup> perspective, evaluation and measure of government results cannot be seen as endings themselves. The information obtained through these exercises does not have a usefulness of its own if it is not used effectively for making decisions; however, functionalities can be so different and contradictory that the technical and political motivations which justify certain type of evaluation must be clearly identified. From our perspective, there are only two proper uses of evaluation: a) the one which is linked to account rendering, and b) the one which promotes a better use of the budget<sup>9</sup>.

**a)** The first use of the evaluation refers to account rendering and transparency.<sup>10</sup> If we start from a double vision of accounting rendering, such as Przeworski, Stokes and Manin<sup>11</sup>, the evaluation can be conceived as an efficient mechanism for strengthening the horizontal weights and counterweights between the executive agencies and its legislative counter-

8 Teresa Curristine, "Government Performance: Lessons and Challenges", in OECD Journal on Budgeting: Volume 5, No. 1 (2205), pp. 127-151.

9 In this sense we put distance from that was planned by authors J. Sosa, E. Edung, O. Feinstein and CONEVAL Mexico, by considering they ARE NOT proper uses of evaluation under bureaucratic control by means of a hierarchy line, or the evaluation linked to modernization efforts or improving public management.

10 A current discussion about transparency policy in Mexico and its main dilemmas is found in the work of Fernanda Ruezga, included in this issue of RAP.

11 A. Przeworsky, Susan Stokes and Bernard Manin, Democracy, Accountability and Representation. Cambridge, CUP, 1999, introduction and chapter 1.

part, as well as a vertical instrument which informs citizens about the results the government has reached through the implementation of policies and public programs.

Each of these postures would suppose scopes and ways of using information which are different among them. Accounting rendering towards the legislative implies the elaboration of ample reports in which the performance results of government activity are specified to a certain degree of detail with the purpose of ensuring the minimum information for establishing any type of political responsibility. In spite of the greater work load this implies, the evaluation feeding process between the executive and legislative is a key piece for solving differences of the programs which are usually controversial<sup>12</sup> or politically valuable, such as the ones of social policy.

On the other hand, the use of evaluation for strengthening vertical accounting rendering (that is to say, to the citizens) implies a greater degree of processing and treatment of the government information. The primary interest of the citizens is to identify concrete elements which allow him to recognize if government action has been adequate and competent in certain fields of interest and in that way, allows individuals to adopt decisions which affect them directly (such as the definition of the combination of goods and services which he is interested in or prepared for consuming at a determined price)<sup>13</sup>.

**b)** The second use of government evaluation goes directly to public budget<sup>14</sup>. This use has been promoted, to a great extent, by the international organisms from overcoming the most radical points of view which arise from the New Public Management<sup>15</sup> and the adoption of a new doctrine of modernization of the public administrations based in performance measure and improvement<sup>16</sup>. Although it is true that the premise which supports the generalized application of this point of view in the inevitable link between the use of the performance information for making better deci-

12 *Ibid.*

13 Isabel Bazaga *et. al.* Consumo y calidad de los servicios públicos: El caso de la Ciudad de Coslada. Madrid, Comunidad de Madrid – Ilmo Ayuntamiento de Coslada, 1997, Introduction.

14 A critical visión of the scope of the model supported by OCDE and can be read in the work of Blanca O. López, included in this issue of RAP.

15 Derry Ormond and Elke Loffler, "Nueva Gerencia Pública": ¿Qué tomar y qué dejar?", in Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 13 (february 1999), pp. 1-20.

16 Jody Zall Kussek and Ray C. Rist, *op. cit.*

sions towards the orientation of public expenditure and the budgets based on results, comparative studies show they are offering evidence in regard of the existence of significant variations at the moment of implementing them in other countries.

According to the study made by the OECD<sup>17</sup> in nations which have taken this kind of measures, three types of different instruments which link results with the format or the budgetary elaboration have been identified. In first place there is the *justification or documental* scheme which consists, very simply, in attaching the evaluation results to the budgetary exercise information. The evaluation can be used for extending the dialogue about the budget and its use between the parties and the executive.

A second alternative is the *informed budgeting* in which the budget elaboration is linked to future performance results or previous results from agencies or programs. Finally, the third instrument is establishing a *direct formula for budgeting according to results*. This mechanism consists in the application of public expenditure from the establishment of performance results –measured by goals achieved or specific results– or in relation to previous results obtained shown and valued by the evaluations.<sup>18</sup>

It is obvious to suppose that the relationship between evaluation and performance is completely different from the case of just one account rendering or bureaucratic control through the hierarchy line. Unlike these last two, the use of results as input of the budgetary process assumes a centered evaluation in the results and impacts that government acting has had in the solution of specific problems or the obtainment of certain results.

Nevertheless, as we have mentioned earlier, there can be a variety of practical uses which justify making government evaluations, but do not necessarily imply its use for enhancing future decision making. This last ending is very interesting because evaluation itself does not constitute an ending itself and must be accompanied by an objective use which justifies it.

17 Teresa Curristine "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire", in *OECD Journal on Budgeting*; Volume 5, No. 2 (2205), pp. 88-131. Look also for the critical review of the OECD study about the Mexican budgetary system, included in this issue of RAP.

18 Teresa Curristine "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire" loc. cit.

At the current social and political moment, that end goes through examination and more justification from the budgetary assignments to policies and programs, as the best way in which the public sector can repay with results and justifications, the social and economical legitimacy it receives from society.

The budgetary political discussion and the effects it has on the distribution of power in any State is what makes the use of evaluation results difficult for improving government performance. In general terms, the political debates are centered in discussing two fundamental problems: the measurement problem and scope of evaluations and, the concrete use of evidence shown by evaluations within the political process and the structures of the agencies.

About the first problem, measurement, it is defined from the idea that evaluation should be oriented to the public sector performance. However, this concept presents some vagueness problems and leaves little margin for interpretation. At the same time, performance can be the measurement of intensity and efficiency in the use of public resources, or the intangible effect that the action of a program can have on its beneficiary population. It is the difference between the results (outputs) and impacts (outcomes) and there is no political agreement upon which is the most relevant measure.

If the analysis would only focus itself upon the results or products (outputs), measurement could be attainable; however, an objective appraisal of the effects produced by government instruments in a bigger social context could not be done because it would only mention achievements which do not have a clear social reference. Some obvious examples of this are social programs, more clearly, programs which attack poverty where it is very easy to measure the delivered help, even effectiveness and efficiency. This, however, has nothing to do with evaluating if the goods delivered by the government reduced poverty levels and incidence, because there could be environmental or structural factors which limit the effect of the social program.

On the contrary case, if evaluation is directed to political impact (outcomes), measurement becomes very complex because it would require the isolation of any element which could influence the problem for explaining the real incidence of the evaluated public program. If we take the case of the programs which combat poverty, it is necessary to recognize that the possibility of isolating very environmental or structural factor which condition poverty would be a very difficult task. We would

have to conclude that it is very difficult to understand the effective impact a public program would have in a specific social situation.

What is left is the need for developing intermediate points of view which allow the resolution of incompatibility between both types of evaluation measurements. The idea of creating an action pointed towards results with social value seems feasible and necessary, as long as it implies that government actors and politicians fully assume the responsibility of reaching the expected goals and not only what is politically adequate.

Although an adjustment of mutual process in the definition of the type of measurement to be used has been observed in many of the countries which have introduced an explicit policy<sup>19</sup>, an issue which still continues to be a problem is the effective incorporation of the information generated by the evaluations into the systems and routines of the administrative agencies and entities which form the government in an extensive sense. Different studies show how contemporary evaluation practice has become a recurrent theme in many countries; however, it ends up not being fully used with its original purpose<sup>20</sup>.

In the opinion of Martínez, Lara-Navarra and Beltrán<sup>21</sup>, when they refer to knowledge management, the consideration of political and organizational restrictions is fundamental for understanding the success of the change process of the government. The inertia and routines which persist in the political arena and organizations limit the transformation policies and establish entrance barriers which are important to any innovation element. That is why:

Under pressure, the Administration must adopt a commitment framed in the development of the society of knowledge [...] Almost with no intention, the public organizations have put into function projects which are related with knowledge management. In contrast, when intellectual capital management is referred to, the public organizations

19 Teresa Curristine "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire", *loc. cit.*

20 Read the interesting conclusions of the work of D. Gisela Morales, included in this issue of RAP.

21 José Ángel Martínez, Pablo Lara-Navarra and Pilar Beltrán, "La influencia de la sociedad del conocimiento en la modernización de la Administración Pública", in UOC Papers. Revista sobre la Sociedad del Conocimiento; No. 3 (2206), p.3 Available at <http://www.uoc.edu/uocpapers>.

have made very little effort to measure and record it. That is to say, the step towards considering knowledge as an economical good and intellectual capital and its possible income-yield capacity has not become a reality yet.

This brief discussion about the conceptual aspects of government evaluation forces us to analyze the true degree of advance of each evaluation system, with the purpose of verifying if the results it produces have the possibility of generating certain degree of institutional knowledge for an adequate use of the information generated by the evaluation. From this idea, we will study the Mexican experience trying to acknowledge its main goals and current limitations.

## **II. Government evaluation in Mexico: historic evolution and current articulation**

Most of Mexico's xx century political-administrative history roams without relevant events for the development of an evaluation model of the results of the public action. The developmental philosophy which characterized the Mexican administrative speech during the so called "Revolutionary Period" (1920-1982) had the sufficient means for insuring the legitimacy and social acceptance doses it needs for continuing with its open control of the economic and social process. That is why a mechanism which revealed the scope of government work could be unnecessary and redundant<sup>22</sup>.

It was not until the beginning of the government of Miguel de la Madrid (1982-1988) that evaluation first appeared as a potential tool for helping the Federal Government to control its excessive expenses and limit its intervention in economy and society. The creation of the Federation Comptrollership General Ministry (SECOGEF) was the first of the institutional developments for creating a government work control and follow up policy; but only the idea of a higher hierarchy-bureaucratic control is present in its origin.<sup>23</sup>

Later, during the administrations of Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) and Ernesto Zedillo (1994-2000), the evaluation theme kept an important place within the amendment measures of the public sector, but only at a reflective level. During these years, further

22 María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa de México*, México, El Colegio de México, 2008, cap. 1.

23 José Mejía Lira. "La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano". Caracas, CLAD, 2005, 56 pp.

than certain minor fittings to the budgetary system and an initial development of external evaluations to certain flag projects, a global evaluation strategy was not properly installed and the emphasis was put on control, but now from the Comptrollership and Administrative Development Ministry (SECODAM).

It was not until the first administration of the new century (Vicente Fox, 2000-2006) that the evaluation theme acquired a more open connotation and less focused on the exercise of strict controls. The foundation of this change was the implementation of some initiatives which wanted to introduce a new management philosophy in the Mexican Government, in the same way other countries forced the example of the New Public Management. The unquestionable balance point was the Agenda of the good government of President Fox<sup>24</sup>.

In the specific field of result measurement of government performance, the first measure was the creation of the Presidential Goals System (Sistema de Metas Presidenciales, SIMEP). Such mechanism consisted in creating goals and objectives for each agency of the Federal Public Administration (APF) directly with the President. According to such goals, each head of department established a series of mid-term goals which would be evaluated according to a series of performance index.

The SIMEP had three main evaluation currents: i) operation results (measurement of the advances of the main programs and activities in each one of the agencies); ii) Good Government (evaluation of the efforts made by each Ministry in reaching the so called Good Government Agenda) and finally, iii) evaluation of the customer which is used to know the citizen satisfaction in regard to the goods and services supplied by each agency.<sup>25</sup>

A second relevant measure implemented during this period in regard to evolution is the slow change in the paradigm of legal control from a new modification of the central agency in charge of these functions. The Federation Comptrollership General Ministry (SECOGEF), later called SECODAM changed its name in the year 2003 to become the Public Function Ministry (SFP). Without abandoning its traditional

24 The Good Government Agency was the administration modernization strategy during the administration of Vicente Fox. This initiative focused on reaching high goals from the following ideas: honest and transparent government, professional government, quality government, digital government, regulatory improved government and less expensive government.

25 José Mejía Lira, art. cit.

role of management normative control institution, it proposed a transformation of the Control and Monitoring Bodies (OVC)<sup>26</sup> from measuring its capacity for producing change in all the Government. This measure was established in the Integral Performance Model of Control and Monitoring Bodies, MIDO, by its initials in Spanish.

This model wanted to transform the judicial control mechanism of employees through the OIC of each government agency and substitute it with a broader scheme in which such organisms would become responsible of the performance of each agency. The SFP would evaluate the performance of each agency from the performance indicators created in matters such as corruption reduction, operational performance of the OIC and strategic results of each agency and entity<sup>27</sup>.

Some measures for strengthening the government evaluation strategy were also applied by the Federal Legislative Power. The most important one is strategic replacement of the Superior Audit of the Federation. The ASF has been complementing its traditional instruments of vigilance and supervision of the Federal Public Account with performance audits which apply a more strategic and higher quality point of view. Besides, these new evaluations have been done under the petition of individual legislators or parliamentary fractions in areas or themes which are considered controversial or problematic, as a way of avoiding they are only ideological debates the ones which determine the usefulness or public policies or programs.

Another initiative forced by Congress was to make external evaluations compulsory to all social programs subject to operational rules<sup>28</sup>. This initiative allowed the evaluations made to programs more adequate, depending on their nature and the specific needs for the evaluation.

This last legislative measure was reinforced in the year 2005 together with the enforcement of the Social Development Social Regulation (LGDS) in which the National Evaluation Council of Social Policy (CONEVAL) was created. This organization is the one in charge

26 The Internal Control Bodies were created with the intention of strengthening legal control and accounting rendering of government organizations. Such bodies depend directly on the Public Function Ministry. See, José Mejía Lira, "La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano". Caracas, CLAD, 2004, 56 pp.

27 José Mejía Lira, art. cit.

28 *Ibid.*

of creating diagnosis about the poverty situation in Mexico and coordinating the evaluation process of the different social programs.

Although the great amount of evaluation instruments prompted during President Vicente Fox administration, the formulation of an evaluation policy was not achieved, because every strategy referred to different logics, there was not a precise coordination among them and their use was very limited.

With the beginning of the administration of President Felipe Calderón (2006-2012) and in agreement with the amendments made to the Economy Responsibility and Budgetary Law, a new impulse has been given to the government evaluation theme in Mexico, through the creation of the Performance Evaluation System (SED). In its most essential definition, SED has the purpose of “linking [...] planning, programming, budgeting, following-up, evaluating resource exercise and public policy, budgeting programs and institutional performance”<sup>29</sup>. In this sense, SED tries to link, from an evaluation scheme based on the Logic Frame Matrix (MML) methodology, government planning, design and implementation of public programs with the budgetary process.

Seriously speaking, SED is defined as a “set of methodical elements which allow the objective appraisal of program performance, with foundation in strategic and management indicators, to know the social and economic impact of projects and programs”<sup>30</sup>. Its spreads in an integral way from the use of its main technical components which are the following:

- a) An integral and operative regulation structure through technical “regulations” which are compulsory and adequately integrated to each of the fiscal periods. The terms define its scope, purposes and temporalities of each type of evaluation, as well as the guidelines so agencies can examine and grade the information they receive from their assessors.
- b) The creation of an evaluation cycle for each program and policy which consists of different modalities established by the reference Outlines that, without being excluding, allow great flexibility to the assessors and those responsible for the programs under evaluation.

29 México. “Disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño”, number 2.

30 México. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. México, DOF, October, 2006.

- c) The use and attachment to strict technical definitions for each type of evaluation, expressed under “Reference Terms” which simplify the design and application of evaluations. There are reference terms which have been published and used for design and result evaluations, process, performance and strategies.
- d) At the same time the use of the fiscal calendar as an annual cycle obliges agencies to evaluate themselves, it also offers the opportunity for taking advantage of the results for influencing future programming and budgeting exercises. The final purpose is to link the Evaluation Annual Programs (PAE) with the updating of the Results Indicator Matrix (MIR). We have a specific mechanism for incorporating evaluation results in the work of agencies.

Because SED is born as part of the national efforts for establishing a Results Management System, the final purpose of SED is supporting a new judgment of public expenditure which reflects the effectiveness and efficiency of each public program. We can emphasize that in its ideal horizon, SED pretends to move towards the direct use of results information for budget elaboration.<sup>31</sup>

One last point to be highlighted in SED conception is that it is contemplated that program evaluation can be done by external agents such as universities, investigation centers, advisors and civil organizations. Besides insisting on the before mentioned idea of rendering accounts between Society and public institutions, it also opens the door for taking advantage of the social knowledge frames which are not always within reach of public officials and organizations.

By observing the way in which the evaluation federal strategy in the light of the proposed conceptual frame proposed before, it is possible to recognize some of its strengths, as well as weaknesses which can sabotage the system from reaching its goals.

In the Mexican experience, it is possible to identify that a great part of the evaluation strategy is based in the regulation instruments of general application and not in vague techniques or principles, just the way it has occurred in some other countries. This gives SED implementation

31 See the point of view of OCDE about the mexican case in OCDE , Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México. Paris, Ediciones OCDE, 2009, 170 pp.

a greater force and gives it a certain degree of institutionalization, more temporary persistence and a better resistance before the future political changes.

It should be mentioned that the previous scheme of legal-hierarchy control of the government agencies has been losing relevance and has begun to move towards a more comprehensive scheme in which evaluation exercises serve different purposes, such as budgeting and account rendering. This will allow to take advantage of all the potential that the evaluation instruments can offer inside the government in the short-term, especially the relationship between Annual Evaluation Programs (PAE) and the actualization of the Result Indicator Matrix (MIR).

However, the Mexican case shows a series of potential weaknesses which could affect the future success of the evaluation strategy. A first problem derives from what was previously defined as vertical integration of the evaluation<sup>32</sup>. The mentioned description shows how government evaluation in Mexico has mainly centered in strengthening the meso level, that is to say, the public programs and organizations. The focus of the Performance Evaluation System is centered, for the time being, in program analysis.

As it was mentioned in the conceptual frame, a weak vertical integration can make the evaluation very limited and that the added performance to the government is not clearly recognized. Nevertheless, lack of linking between evaluation levels makes it impossible to adequately identify the causes for not reaching government goals and can range from an inadequate policy definition, to operational problems with programs, even a low performance of public officials.

A second problem identified is that the instrument community and general purposes of SED has not been complemented by an adequate integration of institutional efforts. Up to now, SED is a shared responsibility between the Secretariat of Finance and Public Credit, the Secretariat of the Public Function and the CONEVAL. A detailed analysis of the way in which the evaluation instruments have been applied (PAE, MIR and Reference Terms) shows that each instance only looks after its own priorities, without necessarily paying attention to them as a whole.

32 See chart 1, at the beginning of this work.

On one hand, the Secretariat of Finance and Public Credit has the fundamental goal of creating budgets based in results, according to the information generated by program evaluation. Its interest is focused on the effects that evaluations can have year after year, losing sight that some of the recommendations shown by this type of exercises can require some annual cycles before they are effectively adopted.

In the case of SFP, its participation in SED seems to be subject to the own disarticulation logic shown by its internal logic. In spite of having an undersecretary ship specialized in the development of improvement instruments and performance evaluation of the federal government, the weight of auditors and hierarchy-bureaucratic control prevails, which is not an acceptable use of the evaluation. All of this goes without considering the frequent changes in administration frames which have affected the Secretariat of the Public Function since 2007.

Finally, we have the CONEVAL, which for practical purposes, is the true national authority in matter of evaluation. This great social sector instance is the one responsible for the technical burden of developing most of the SED instruments, besides coordinating the growing network of instances and people who make evaluations to federal programs and policies. However, this protagonist role encloses a strong contradiction, which if left unsolved, could endanger the sustainability of SED in the mid-term. It is simply to recognize that a sector instance cannot perform global character functions –whether by legal mandate limited to the SHCP and the SFP–. This could lead to political and legal controversies about the degree of obligation of the CONEVAL resolutions.

## **Conclusions**

In order for the Mexican SED to constitute an effective evaluation policy, the main challenge is to achieve the coordination of the participants, mainly the Secretariat of Finance and Public Credit and Public Function. It is about going deep into the use of standards and practices which will regulate government evaluation, as well as ensuring that the evaluation results will reach budget and non budget decision making.

A second challenge is the consolidation of SED from its diffusion and adoption by the rest of the government agencies and entities. Although the system will keep itself as a centrally coordinated mechanism, we can expect that the evaluation proposals included in the Annual Evaluation Programs (PAE) will arise more and more each time from the initiative of the administrators of the programs. Only then can we be sure that Mexico has achieved a better government.

## Bibliography

- Bazaga, Isabel, Ernesto Carrillo, Juan Antonio Rodríguez, José Sosa y Manuel Tamayo, Consumo y calidad de los servicios públicos: el caso de la Ciudad de Coslada. Madrid, Comunidad de Madrid, Ilmo. Ayuntamiento de Coslada, 1997. 163 pp.
- Currístine, Teresa. "Government Performance: Lessons and Challenges", in OECD Journal on Budgeting; Volume 5, No. 1 (2005), pp. 127-151.
- \_\_\_\_\_. "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire", in OECD Journal on Budgeting, Volume 5, No. 2 (2005), pp. 88-131.
- Feinstein, Osvaldo. "Evaluación pragmática de políticas públicas", en Revista del ICE, No. 836 (mayo-junio 2007); p. 19-31.
- MAP, Guía de autoevaluación para la administración pública. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2003, 237 pp.
- Martínez, José Ángel, Pablo Lara-Navarra y Pilar Beltrán, "La influencia de la sociedad del conocimiento en la modernización de la Administración pública", en UOC Papers, Revista sobre la Sociedad del Conocimiento, No. 3 (2006), 7 p. Disponible en <http://www.uoc.edu/uocpapers>.
- Mejía Lira, José. "La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano". Caracas, CLAD, 2005, 56 pp.
- México. "Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria". México, Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2008.
- México. "Ley General de Contabilidad Gubernamental". México, Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2008.
- México. "Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal". México, Diario Oficial de la Federación del 30 de marzo de 2007.

- OCDE, Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México. París, Ediciones OCDE, 2009, 170 pp.
- Ormond, Derry y Elke Löffler, “Nueva Gerencia Pública: ¿Qué tomar y qué dejar?”, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 13 (febrero 1999), pp. 1-20.
- Ospina, Sonia; Nuria Cunill Grau; and Ariel Zaltsman, “Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability”, in Public Management Review, Volume 6, Issue 2 (June 2004), pages 229-251.
- Pardo, María del Carmen. La modernización administrativa de México. México, El Colegio de México, 2008.
- Przeworsky, A., Susan Stokes and Bernard Manin, Democracy, Accountability and Representation. Cambridge, CUP, 1999.
- Sosa, José, “Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación de México: una propuesta analítica”. Borrador, junio de 2009.
- \_\_\_\_\_. “Tendencias vigentes en el sistema de relaciones intergubernamentales de México”, en Cuadernos de Gobierno y Administración, Nos. 3-4 (marzo de 2003). Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, pp. 57-81.
- Zall Kussek, Jody y Ray C. Rist, Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados. Bogotá, Banco Mundial y Mayol Ediciones, 2005, 263 pp.



# Revista de Administración Pública



## Evaluation of government performance and organizational culture: Reflections from the New Public Management and organization sociology\*

D. Gisela Morales González\*\*

### Introduction

In recent times and in a great number of areas which concentrate public administration academics of public administration and public policies, we have been hearing more and more every time about the identified need of discussing about the scope and limits of the different existent models of evaluation, control and vigilance of the public function for achieving governments with results. It is clear that the main purpose is to advance into a government which yields results, a government which performs effectively and efficiently, capable of constructive dialogue with its main evaluator: the citizen.

However, it seems the debate has gone from the initial point about the convenience of establishing mechanisms for evaluating government performance or not, to that which comes naturally to mind when you reach the conclusion that just one idea is enough to try it: How should we do it?, What aspects do we have to take into consideration at the time of reaching the *how*, and improve public management results? In this paper, we share some reflections which come from the study of some evaluation and practice models of government performance, concentrating the attention in those aspects or organizational culture which can influence the success or failure of an evaluation system.

\* Article received on November 9th, 2009. Accepted for publication on December 17th, 2009.

\*\* B.A. Economist from the Universidad Veracruzana and Professor of Public Policies and Administration by the Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE). 2nd place in the Prize from the Instituto Nacional de Administración Pública 2007. Contact: gisela.morales.gonzalez@gmail.com

For doing so, we start from some premises raised in the institutional analysis focus, its translation and adoption within the New Public Management and the completion brought by the culture analysis of the organizations to understand the scope and limits of the implementation of evaluation systems of performance in government organizations which are highly complex by nature.

## **1. Evaluation of government performance from the New Public Management**

For Caiden and Caiden (2001), evaluation of the activities and results of the public sector can be visualized as a critic aspect in relation to the efforts made for providing governments with more capacity; to acquire more efficiency and effectiveness, productivity and efficacy; to improve transparency and accountability; to recover trust in government institutions and contribute to a reorientation of the government role.

In this same sense, according to an analysis made by Paula Amaya (2005), mentioning the layout of Joan Subirats (2004) about the two spheres, Government and Management, we can identify certain “benefits” or “expected positive consequences” from the evaluation implementation. In relation to Government themes: 1) Value government objectives in accordance to the population needs; 2) Improve quality of life of the citizens through the implementation of appropriate public policies which eradicate inequalities and reflect upon social diversity; 3) Improve the representation relationship State-Civil Society; 4) Offer citizens the possibility of expressing value judgments which are founded on government and management reports; 5) Feeding the election process with precise information about past success; 6) Establish responsibility levels of the public officials, and 7) Promote a more transparent management.

In the management sphere, the more recurrent themes are: 1) Improve the quality of services rendered by the public sector; 2) Build a shared vision about the future of the organization; 3) Define strategic management goals; 4) More clarity in the management strategies, that is to say, strengthen “how” those goals will be met; 5) Better information for the establishment of Human Talent Management according to performance quality, and 6) Motivate employees to prioritize citizen perspective in the design of programs and services.

As a consequence, the finality of the State organizations is to produce public value, understood as an equitable satisfaction of human needs. The design of evaluation systems of the public management can be crucial for strengthening democracy, defying public managers to build strategies for sistematizing and communicating achieved goals on behalf of the government: the production of public value (Amaya, 2005).

In this sense, we could think that evaluation practices are implicitly related with a conception of State as a pro-active, useful and more transparent actor in its relationship with the citizens. Its legitimacy is tightly related to the efficiency of its results and the fulfillment of the expectations regarding good handling of public resources, to the adequate identification and attention of public problems and the continuous search of professionalism and dignification of public service as values to be preserved<sup>1</sup>.

The evaluation of the results of government management is not only a technical or managerial problem of exclusive interest for public administration professionals, but a politic issue which relates both to governors and citizens. The orientation of results goes farther than control, it wants something more than verifying the use of public resources and proving their lawfulness (Ospina, Cunill and Zaltsman, 2004).

The more traditional and known criteria which involve the evaluation of performance concept are related with the E of public management. According to Gynn, Gray and Jenkins<sup>2</sup>, the main measures involved are: economy, efficiency and effectiveness. These techniques must search to improve resource appropriation and create a more efficient management. The International Organization of Supreme Audit Institution, INTOSAI, gives some definitions for economy, efficiency and effectiveness<sup>3</sup>: economy is the action which consists in reducing to a minimum the cost of the resources used in an activity without sacrificing quality; efficiency represents the relationship between product, in terms of goods, services and other results and the resources used to produce them; effectiveness is the degree in which

1 Christopher Pollit (1999), mentions that management evaluation is related to some other criteria, such as: good management practices, governance, service quality, goals, etc.

2 J. Glynn, A. Gray and B. Jenkins, "Auditing the three Es: The challenge of effectiveness" in *Public Policy and Administration* Vol. 7, No. 3 (Winter) 1992, pp. 56-70.

3 Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. *INTOSAI 50 años*. Vienna, International Organization of Supreme Audit Institutions, 2004, 164 pp.

goals are met and the relationship between the expected results and the real results of an activity.

Besides, quality service can be estimated through process measures, related with user satisfaction and opinions. In other vision, economy can be estimated through measures and comparisons of benchmarking or standard establishment. Efficiency can be measured through results, productivity and cost measurement. Effectiveness marks the success of a program, mechanism or policy and is centered in the level reached by its results, through impact measurement. (Caiden and Caiden, 2001, pp. 82).

This is how different points of view within the study of Public Administration have proposed principles, regulations and instruments for endowing government with tools for fighting with its multi dimensional, complex and diverse nature, always oriented by the idea of finding the mechanisms for creating better management results and strengthening their legitimacy; that is the search of *how?*, in an attempt of improving public institution management.

With these theoretical approximations to a complex reality such as government action, we find the principles promoted by institutional points of view and the New Public Management (NPM) which try to give an answer to some insufficiencies of the bureaucratic paradigm and give solution to public problems through concrete actions in a wave of modernization and administrative amendment.

As part of this new tendency, the NPM stands out because it has a managerial orientation, by transferring private administration principles to government environment, such as a clear orientation to management by results, the use of technical tools and instruments for management evaluation and the search for excellence of public servers. It also transfers economic principles to public administration logic in the search of increasing State capacity for acting and generating more public value.<sup>4</sup>

An example of this is the introduction of the Rational Election<sup>5</sup> point of view for establishing incentive structures which are part of the

4 Through the comparison of public management with private management, the need for demanding higher levels of productivity to the State. The citizen is understood through the concept of customer, whose needs must be met in an easy and efficient way. From this point of view, the reached results are evaluated by the public management, efficiency in the use of resources and the level of citizen satisfaction (Amaya, 2005).

5 Georges Tsebelis, *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. California, University of California, 1990.

institutional design of public organizations, starting from the existence of rational individuals who maximize their well being, as well as the application of competition mechanisms between branch offices and the use of economic concepts, taken again by the New Economic Institutionalism (NEI), such as efficiency, effectiveness and efficacy. Seen this way, government modernization would have to integrate the efficiency, efficacy and effectiveness and legitimacy levels, but also needs to implement a way of unfolding which allows it to have a multiplying effect which comprises the whole government apparatus. From the legitimacy sphere, the purpose of modernization is to change the dialogue between State-Society, innovating mechanisms which allow communication, reconciliation, but most of all citizen participation and good will (Cabrero, 1995).

Under the premise of orienting management to results, evaluation becomes a fundamental element to strengthen government actions because it not only lets us know the impact of implemented programs, policies or actions, but it generates feedback spaces and improves public management in its organizational dimension.

From the instrumental point of view, performance evaluation can be defined as the set of technical procedures used by control institutions of the public administration for obtaining, processing and designing relevant information through the examination and evaluation of government activities, projects, programs, policies and organs, in the aspects of efficiency, effectiveness, good management practices, equity, achieved goals, capacity and performance management, among other criteria oriented to results of the public management (Barros, 2002).

This new evaluation concept and government valuation in NPM (New Public Management) makes emphasis in the behavior role of government agents and considers that government amendments which have the tendency to reach a higher efficiency in the public sector, should be based in a transformation of the individual behavior, therefore, organizational (Arellano et. al., 2004).

As far as Miguel Mejía (2005), he mentions that orienting management to results generates a dynamic at the interior of the organization which improves organizational performance as well as the results wanted. The implicit theory is that this dynamic generates feedback and learning process on behalf of the involved parties, which in turn, generate correction actions which improve management.

From this premise, we can say that there are arguments within the NPM which reinforce the idea that it is possible to improve the performance of government agencies through an adequate institutional design, taking as basis the analysis of incentive structures and their effect upon public management results.

As a counterpart, we should consider other points of view which mention restrictions for implementing such incentive structures, which acknowledge change resistance and consider the difficulty for measuring the adoption of values and regulations, such as effectiveness, performance by results and innovation; all of them are elements which are tightly related to institutional change and bureaucratic amendment of the public function. These points of view are analyzed in the following section.

## **2. Organizations within the institutional point of view**

Different authors have already mentioned that institutional analysis and NPM are complementary points of view. In this sense, Franco (2001) asserts that the New Public Management (NPM) is being enriched with institutional analysis, because it places institutions, organizations and officials, mainly political-bureaucratic, in the center of management and amendment of the public sector. Weaver and Rockman<sup>6</sup>, in a broader sense, emphasize the influence of institutional design for affecting the government capacity as an organization which is trying to improve its performance towards an effective and efficient working operation, as well as the results of its management and policies.

The concept of organization gives the idea of order because of the existence of certain routines and procedures previously determined and accepted, whose knowledge allows us to predict the behavior of individuals within the organization as well as their relationship with others. In this way, an *organization* is constituted in a social and cultural system, with well defined procedures and goals through the establishment of rules, whether explicit or implicit, put into practice in a determined hierarchic and functional structure (Coronilla y Del Castillo, 2003).

For the NEI (New Economic Institutionalism), the *institutions* are “the rules of the game” (North, 1999) which consist in formal written

6 Do institutions matter? Washington, the Brookings Institution, 1993, 498 pp.

rules and non written conduct codes which underlie and complete the non-formal rules.<sup>7</sup> In this sense, Richard Scott (2001) says that institutions are constituted into multidimensional social structures formed by a stable system of formal and informal rules, symbolic elements, routines, human, financial and material resources which give stability and meaning to the social life of the organization, at the same time they limit and guide the behavior of its members.

Individuals respond to institutions –assumed as the rules of the game– because they are backed up by an incentive system, whether positive (recognitions or awards) or negative (penalties or sanctions). In this way, the most rational election of the actors, according to this point of view, is to direct towards the behavior which achieves recognition and avoid the one which generates sanctions.

The fundamental premise refers to the selfish and strategic nature of the human being which will lead him to try to maximize his goals within the institutional design and generate interaction and social cooperation mechanisms for optimizing the effect of his decisions. In this way, the establishment of adequate incentives could guide the collective action toward organizational goal achievement, and last, but not least, it will reflect on the results of public management.

In this sense, Barbara Geddes (1994) mentions that the government is seen as a set of rational and maximizing individuals (bureaucrats) placed on different hierarchic positions with different abilities, intentions and preferences (permanence in the job position, raises, etc.). They are individuals whose behavior is determined on one hand, by the legal context, and on the other, by their individual interests and informal institutional structures.

### **3. Organizational culture of the institutions**

Now, which are the aspects that can influence the success or failure of the implementation of the *how*, chosen to evaluate and improve public management? With the purpose of getting deeper into the second debate mentioned at the beginning of the document, we will make a pause in the sphere of the organizational culture.

Because individuals are the basic and dynamic element of the organizations, when looking to implement some innovation such as

7 In coincidence with Douglas North, George Tsebelis (1990) defines institutions as the formal rules of politic or social games and they constrain the behavior of individual so politic actors.

a performance evaluation system, or a career civil service, we have to take a look at the behavior, motivations and reactions of the actors who, inserted in a government structure, shape and give life to the organization, that is to say, to their organizational culture.

We could say that the culture of an organization is built by a set of socially accepted regulations and values. Regulations lawfully define the way in which goals and objectives previously defined by the organization must be pursued. This lawfulness involves connections with a wide range of regulatory and cultural frames and explains and justifies the institutional order giving regulatory and permanence dignity to their every day practices. In this way, the legitimacy of an organization is closely related to their culture, because its cultural frame is built by a set of socially accepted rules and vales, and in some way, institutionalized.<sup>8</sup>

The search for efficiency, effectiveness and orientation towards results can become institutionalized values which line up the behavior of individuals within an organization. At the time they become recurrent practices and are internalized by the individual, they could influence the improvement of organizational performance. In the case of government organizations, an improvement of management and public action.

A culture of effective government would be formed by cooperation conducts and strategic and proactive attitude in relation to the goals of the organization. They are actions oriented to obtaining results, more than strict fulfillment of procedures. The inclusion of mechanisms which give the possibility of performing innovation practices and search for management transparency are needed.

From the institutional point of view, performance oriented to obtaining results is a conduct which takes as a premise the establishment of goals and objectives which act as guides for people`s actions and which can turn into an organizational value, while it extends into the scope of formal and informal exercise structures of their activity.

In short, it is assumed that a close relationship between evaluation and government performance exists within the NPM and that evaluation allows a better performance of government activities. In

8 In this sense is that we take the idea of *institutionalization* proposed by Richard Scott (2001), which can be seen as the adoption process of those regulatory, ruling and cultural elements which give stability and flexibility at different levels to the organization through times.

this sense, the same point of view implies that through an adequate institutional design, it is possible to direct the organizational actor's behavior through the establishment of incentive structures (positive and negative) for guiding and evaluating their performance. The basic element of this proposal is the existence of institutions.

In general, the convergence point of the different institutionalized points of view is accepting that institutions are the "rules of the game" in an organization and that it is not the institutions who define the frame in which the organization dynamic develops. Institutions are placed under multidimensional social structures formed by a system of formal and informal rules, symbolic elements, routines, human, financial and material resources which give stability and meaning to the social life of the organization, at the same time they limit and guide the behavior of its constituents.

Under this reasoning we can consider a fundamental element of the institutions: organizational culture is seen as a set of socially accepted rules and values which can determine the success or failure of innovation implementation which can change organizational dynamic and try to modify behaviors with the purpose of guiding them to those desirable values in the public management, such as a more effective, agile or transparent performance.

Among the aspects which can be taken into consideration when trying to implement performance evaluation mechanisms, are the following:

*Diversity and complexity within the organizations.*

Formal and informal dynamics coexist within the institutions and influence their performance. Even though they are managed by a formal rule frame, organizations have great uncertainty areas which escape the attempts of objective measurement of the results of their actions and can become spaces of simulation and change resistance. In this sense, goals and objectives of the organizations are extremely ample and different, making them difficult to measure in a standard way.

One of the main risks of the performance evaluation systems, as a generic tool, can be that by becoming an incentive structure which can be applied in general and wants to influence behavior, it can underestimate the diversity and complexity of organizational reality. An innovation of this kind at behavior levels is related with the fact of accepting duality of government organizations as predetermined by

the ruling frame which controls its function with an internal logic of its own (Cabrero, 1995; Arellano et. al. 2004; Amaya, 2005).

As a social construction, cultural facts can change and be modified. No formula, whether technocratic, administrative or economic, will work 100% if it is not understood that culture also pulls the hidden strings which define functions and structures of a society and that those who promote change because of modernity are also human beings, who act under certain internal rules of what is feasible and viable.<sup>9</sup>

### *Organizational resistance to change.*

In the beginning, implementation of an evaluation mechanism creates organizational resistance; provokes uncertainty and confusion in the areas where there was certain control, especially in the case of government institutions, because they are complex organizations characterized by a strong immobility and resistance to adopt and/or adapt innovations. Part of their stability as institutions is placed in the procedures, regulations and controls which regulate the actions of its constituents and guide their activities towards previously defined goals.

The resistance of organizational constituents to be evaluated and questioned about it is an important obstacle for any performance measuring system. They are a clear example of the dilemmas raised by the New Public Management: control vs. flexibility, strict procedures vs. orientation toward results.

### *Organizational Learning.*

One of the main challenges of a performance measuring system is to avoid that the evaluation results be seen as an end itself, more than a means of improving the organization dynamic and guide its action toward achieving results.

The organizational actor is the one who adopts and adapts the rule, will make it his own in an internal way and will express it in the organization through conducts which are directed by formal and informal means, but always following an action logic which allows its permanence within the organization, at the same time it maintains its transaction costs at the minimum level.

9 David Arellano, *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México, FCE, 2004, 262 pp.

That is why the chance of individuals concentrating only in obtaining a grade, more than in guiding their behavior towards a shared responsibility and efficiency culture of public management is very high. This is because the practice of pretense is a frequent attitude in the organizations, most of all when they are submitted to monitoring and evaluation mechanisms.

A well designed evaluation system requires that the system be maintained in time to generate organizational learning and allow the internalization of values and attitudes of shared responsibility and effectiveness.

#### *Usefulness of the evaluation systems.*

It is important to point out some of the important questions which must be present in the design and use of evaluation systems in a context of urgent need of results: What are we looking for with an evaluation?, moreover, Which is the importance of institutionalizing the culture of evaluation in search of results, farther than the strict standard sense of the same?

Evaluation systems, as a means of adding information, are also a way of facing complexity, diversity and scope of the government entity. It is a way of making more informed decisions before temporary restrictions and resources. It is an attempt for setting up the beginnings of a new organizational culture which helps to guide government management into concrete and visible results at the moment of making more informed decisions.

#### *Design of the incentive structure.*

Under the premises of institutional point of view and the NPM, ranks are accepted as mechanisms which create order and certainty in the organization. They can elevate collective interest above individual one, through an incentive structure, as long as obeying the rules is not more expensive (in terms of time, effort, negative image before their superiors, penalties for corruption practices, unfavorable results in the evaluation, etc.) than beneficial for the strategic actor, in terms of maximizing its individual usefulness (remuneration, prestige, permanence possibility and development in the organization).

Performance oriented to results is a behavior which takes as premise the establishment of goals and objectives which guide the actions of people and that can become an organizational value while it extends over the formal and informal structures of exercise of its activity.

Administrative modernization oriented to obtaining results, requires not only changes in the structure (legal rationality), but continuous changes in the behavior of organizational officials, in the decision dynamic and power structures which are firmly established in government organizations.

## **Final Thoughts**

We could say that the study of organizations from the premise of rational election can be completed by arguments of other theories which are more concentrated on the analysis of organizational culture, where restrictions and considerations are mentioned to implement incentive structures.

As a consequence it is necessary to develop an impact analysis of models conceived as incentive structures –materialized in a formal rule or a performance evaluation system– which guide behaviors and direct them towards a new organizational culture. Therefore the importance of always having the cultural and contextual factor at the time of designing and implementing instruments built from everything we have mentioned earlier, above all in the effects it has on such complex and heterogeneous organizations such as government, taking into consideration that one of the main elements for success or failure of a system oriented to obtaining results is precisely, the organizational actor.

The idea of passing from a government concentrated in the fulfillment of rigid process into intelligent public institutions, has been the source of inspiration to a great many administrative amendments. The search of the adequate institutional design which allows the organization to generate public value and open dialogue spaces with the citizens is very important.

As we have seen, the evaluation theme is strictly attached to account rendering and the need to permanently examine the results of government management as well as its operating mechanisms such as programs or public policies, with the purpose of identifying if it is necessary to modify the strategy to solve the public problem.

It is necessary to be alert not to fall into the temptation of considering evaluation as an end itself, but as a valuable element for strengthening public actions, changing others or, in the worst of cases, eliminating those which are not giving the expected results. It is necessary to

strengthen actions in order to advance in the construction of a culture which evaluates public doings and constantly examines the results of politic programs as well as public management.

The efforts come from the conviction that there is a great need of having a serious, critical and integral debate about the course that Public Administration will take, as well as the participation of the critic community and the citizens for building a more transparent, professional and responsible government.

## Bibliography

- Amaya, Paula. "Evaluación de políticas públicas: ¿dar cuenta o darse cuenta?", ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, del 18 al 21 de octubre de 2005.
- Arellano, David *et. al.*, "Nueva gestión pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una exploración en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México" en Arellano, David. Más allá de la reinención del gobierno. México, M.A. Porrúa-CIDE, 2004.
- Arellano, David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo. Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental. México, M.A. Porrúa-CIDE, 2003.
- Arellano, David. Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional. México, FCE, 2004, 262 pp.
- Barros Gomes, Marcelo. "Auditoría del desempeño gubernamental y el papel de las entidades fiscalizadoras superiores (EFS)", en Revista del Servicio Público, Año 53, No. 2 (abril-junio, 2002).
- Cabrero, E. Del administrador al gerente público. Un análisis de la evolución y cambio de la administración pública y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales. México, INAP, 1995.
- Caiden, Gerald E. y Naomi Caiden. "Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público", en Revista de Servicio Público, Año 52, No. 1, (enero-marzo, 2001).
- Coronilla, R. y Arturo del Castillo. "El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias", en Arellano; D., Cabrero, E. y Del Castillo, A. Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental. México. M.A. Porrúa-CIDE, 2003.

- Franco, A. "The impact of New Public Management Reforms on the Mexican Federal Public Administration". Manchester: Institute for Development Policy and Management. *Dissertation for MA (Econ) in Public Policy and Management*. University of Manchester (2001).
- Geddes, Barbara (1994) Politicians' Dilemma: Building State Capacity in Latin America. California, University of California Press, 1994, capítulos 1 al 7.
- Glynn, J., Gray, A. Jenkins, B. (1992), "Auditing the three Es: The challenge of effectiveness" in Public Policy and Administration Vol. 7, No. 3 Winter, 1992, pp. 56-70.
- Jensen, Michael and William H. Meckling, W. "Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and capital structure" en Journal of Financial Economics, Vol. 3, Issue 4, (October, 1976) pp. 305-360.
- Mejía Lira, José. "La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano" Caracas, CLAD, 2005 (Documentos Estudios de Casos, 2), 56 pp. Disponible en <http://www.clad.org.ve>
- North, Douglas. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, México, 1999.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. INTOSAI 50 Años. Viena, International Organisation of Supreme Audit Institutions, 2004, 164 pp.
- Ospina, Sonia; Nuria Cunill Grau; and Ariel Zaltsman, "Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability", in Public Management Review, Vol. 6, Issue 2 (June 2004), pp. 229-251.
- Pollit, Christopher, *et. al.*, Performance or compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Scott, Richard. Institutions and Organizations, California, Sage Publications, 2001.
- Subirats, Joan. "¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?", ponencia presentada durante el IX Congreso Internacional del CLAD, Madrid del 2 al 5 de noviembre de 2004.
- Tsebelis Georges. Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics. California, University of California, 1990.
- Weaver, R. Kent y Bert A. Rockman (editors). Do institutions matter? Washington, The Brookings Institution, 1993, 498 pp.

---

**Mexico's Performance Evaluation System: Critical comments  
and thoughts about international perspective\***

**Blanca O. Lopez Rodriguez\*\***

**Introduction**

On January 7<sup>th</sup>, 2010, the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) presented a study about the evolution of the budgetary process in Mexico<sup>1</sup>, in which it expresses its opinion about the advances of the amendments implemented in this issue in our country. One of the chapters is dedicated to the Performance Evaluation System and its relationship with account rendering.

The study was requested by the Mexican finance authorities, as member of the OECD. The exact purpose of the study was to have an integral panorama of the budgetary process, an evaluation of the national experiences and specific political recommendations. In this sense, and from the OECD point of view, the implemented amendments are analyzed by the Mexican Government regarding budget and management with foundation in performance and the Performance Evaluation System (SED) as its main component. This article has the purpose of analyzing the data and perspective offered by the study of the international organism, as well as some important questions in the development of Mexican SED for placing it in a more precise and comprehensible context.

The work is divided into four sections, the first is an inventory of the study and includes objectives and challenges of the SED as well as

\* Article received on January 31st, 2010. Accepted for publishing on 17/02/2010.

\*\* Federal Public Server and specialist in evaluation systems. The opinion expressed in this work are the author's and do not reflect the point of view of the institutions with which she currently collaborates or in the recent past.

1 OECD, *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. Paris, Ediciones OCDE, 2009, 170 pp. ISBN 978-92-64-07342-5. It is the study presented at the Presidency of the Republic on January 7th, 2010.

amendments made to the Federal Law of Financial Responsibility and Budget; the second section discusses lack of precision in the study in regard to the regulations which originated the evaluation system. In the third section the way in which SED operates from the judicial dispositions around a budget based on results is discussed. Last, the conclusions section which raises some reflections for debate.

## 1. OECD Study

From the OECD<sup>2</sup> report, we can highlight those issues which clearly describe the vision of this organism and its experts have about the recent development of the Mexican budgetary system. In first place, for the authors of this work, the SED is the main component in a set of budgeting and management amendments based on performance, whose goals are to improve the efficiency and efficacy of the Mexican public sector at state and federal levels, as well as improving account rendering before the citizens and legislative organs.

As part of the historical context offered by the book, the first interpretation of budget based on performance goes back to the 1970's when the Federal Public Expense, Accounting and Budget Law was published. Later, during the administration of Ernesto Zedillo, the Public Administration Modernization Program 1995-2001 (PROMAP) proposed a series of transformations for strengthening the account rendering mechanisms, through the design of a modern system of performance and evaluation control. In 1998, the budgetary frame incorporated a chapter about evaluation which established the social programs to be evaluated, such as PROGRESA. During this period, the Development Financing National Program (PRONAFIDE) 1996-2000 introduced the New Programmatic Structure (NEP) with a focus on strategic planning around budget elaboration, evaluation improvement and program follow-up.<sup>3</sup>

During the period of Vicente Fox (2000-2006) the Presidential Goal System (SIMEP) was established and it required that each member of the cabinet was committed with the President, through a follow-up system and supervision.<sup>4</sup>

2 *Ibid.*

3 For a detailed description of the evolution of administrative amendments in Mexico, consult the work of María del Carmen Pardo, La modernización administrativa de México 1940-2000, recently published by the Colegio de México, cited in the bibliography.

4 José Mejía Lira "La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano". Caracas, CLAD, 2005, p. 11.

The implemented amendments by the administration of President Felipe Calderón (2006-2012) until now, are being delivered under a new budgetary and management system based in performance and, unlike the others, they are different in the first place because they were put into force in the legislation, given the legalistic nature of the Mexican public administration<sup>5</sup>, and in second place, they search to amend not only the Federal Government, but they also include the State level.

The amendments were made through the Federal Law of Finance Responsibility and Budget (LFPRH) published in 2006, which establishes for the institutions which exercise expenses: i) the responsibility of creating an amendment for results; ii) establish goals and objectives for their programs, and iii) evaluating results. The latter will be done with the help of external assessors. These amendments contemplate two additional instruments: An Annual Evaluation Program (PAE) and a Management Improvement Program (PMG).<sup>6</sup>

The evaluation component of the amendments, defined as the Performance Evaluation System (SED) consists of two elements: The first is the evaluation of programs and policies related with the budget, which is made as part of an Annual Evaluation Program in charge of the SHCP and CONEVAL (CONEVAL for the social programs and the SHCP for all the others); the second is centered on the evaluation of the public services and management process. These indicators are known as management indicators and the activity is carried out by the PMG.

About this issue, the perspective of the OECD says that SED as a whole is in function of the institutions which coordinate the amendment implementation of the budgetary system and points out: "The first component of SED (budgetary programs evaluation) which are the responsibility of the Secretariat of Finance and Public Credit (SHCP) and the National Council of Social Politics Evaluation (CONEVAL); the latter for the social programs and the SHCP for the rest of

5 José Sosa, "Tendencias vigentes en el sistema de relaciones intergubernamentales de México", in Cuadernos de Gobierno y Administración, Nos. 3-4 (march 2003) Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, pp. 57-81.

6 México "Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria", published in the Diario Oficial de la Federación (DOF) on December 31st, 2008; and México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Sistema de Evaluación del Desempeño". México, SHCP, 208 Available at: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/>

them. The second component (management process evaluation) is implemented through the PMG and the Public Function Secretariat (SFP) is responsible for it”.<sup>7</sup>

In the year 2007, the SHCP and CONEVAL published the “General Outlines for evaluating the federal programs of the federal public administration” which establish the type of evaluations, and they also require the Logic Frame Methodology (Result Indicator Matrix (MIR)). Both institutions have the role of leaders in the implementation of the evaluation component of SED, and receive the evaluations made by external experts. In regard to SED implementation in the year 2007, the advance is fast as to the evaluation of budgetary programs. The second component (PMG) is still in initial phase.

Training faced some challenges so an ambitious training and assistance program was developed for government officials. This program was in charge of the SHCP and CONEVAL, in collaboration with the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and the Inter-American Development Bank (IDB), through the Implementation Program of the External Pillar for the Medium Term Effectiveness in Development (PRODEV).

The external assistors also received training for analyzing the MIR. At the end of year 2008, state governments were trained too. From this process and the evaluation results, the CONEVAL summed them up for grading the programs as part of the “traffic light system”<sup>8</sup> and recommendations were sent for improving the programs through the evaluation units of the State Ministries. Reports were also created in regard to the program design and were sent to the SHCP, Presidency and Congress.

There are some signs of advance in the use of the information about performance in the process of decision making. Another advance which is emphasized by the study is that during the budgetary exercise of the year 2009, 70% of the federal programs had their MIR. This represents a 70% advance of the total expenditure of the federal organisms and ministries which operate these programs; there has also been advance in the use of the Logic Frame Methodology.

In the 2009 budget, information about performance for lining up budgetary decisions and political priorities for its creation began to be

7 Grading system where a traffic light was given –red, yellow, green– to each program.

8 Mexico. Secretariat of Finance and Public Credit. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México, SHCP, 2007

used. This information was combined with auto evaluation from the ministries and the “traffic light system” for generating a summarized panorama of the performance of ministries and programs; however, the information about performance is used with other data about fiscal priorities.

The President of the Republic has shown great interest in improving public sector and result measurement performance favoring the goals in the National Development Plan 2007-2012<sup>9</sup> (PND) and Vision Mexico 2030<sup>10</sup>. In the Presidency of the Republic there is a unit which is in charge of following up the performance of the ministries according to 30 high level result indicators and 260 priority indicators established by the PND.

A common problem of the presidential government systems is the design of a separate set of indicators at presidential level which are not related with those published in the budget. If both sets of indicators are not linked together, there could be the need for greater information requirements from the state ministries.

The Mexican Congress does not use these evaluations very often because they have a bad quality or because they contain too much information.<sup>11</sup> In spite of this problem and in comparison with other OECD countries, there is conscience about the follow-up systems in the Audit and Budget commissions of the Lower House which have already taken note. This type of information should be considered as a means for urging towards the achievement of performance improvement with the finality of benefiting citizens, more than an instrument for controlling the Executive. In the long run it will be necessary to institutionalize some of the current practices and integrate performance evaluation more deeply into the decision making process.

The more significant conclusions of the OECD study are resumed in the four challenges they identify for the consolidation of the SED's budgeting system. In first place, improvement of institutional

9 Mexico. Secretariat of Finance and Public Credit. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Mexico, SHCP, 2007.

10 During the change of government period, President Felipe Calderón entrusted a long range study called Mexico Vision 2030. Its results can be seen on <http://www.gobier-nofederal.gob.mx/Vision2030>

11 Within the OECD context this is not strange, only 8% of politicians in the budget commissions of the legislature frequently use information about performance for making decisions.

cooperation and coordination are emphasized, considering Mexico is not a very common country among the members of the OECD, by having three institutions (SHCP, SFP and CONEVAL) which have functions and responsibilities which overlap in terms of these amendments. The SHCP and CONEVAL are responsible for the first component of SED (evaluation of budgeting programs), the SFP is responsible for the second component (management process evaluation)<sup>12</sup>. Currently, a coordinating council led by the SHCP is being created and it includes the Presidency, the SFP and the CONEVAL. The SHCP would focus on the budgeting process based on results, designing strategic indicators and applying the so called “*performance informed budgeting*” through the Budgeting Evaluation Unit.

From this vision, the role of the SFP would concrete through the Government Performance Evaluation Unit and would work with the “Special Program for Improving Management 2008-2012” and would validate management indicators. The Presidency function would be to supervise and follow-up the correct lineup between PND and budgeting programs.<sup>13</sup>

A second challenge is to improve quality and significance of performance information. Previous amendments in Mexico have focused on quantity, sacrificing quality; the 2009 budget included 246 indicators, an important reduction in relation to the more than 1000 which figured more than 10 years ago. It would be very useful to lineup the budget performance information more closely with the PND, as well as presidential priorities, and if possible, with a medium term expense frame, as well as having a feedback system for Secretaries of State where it is possible to receive opinions about the quality of their evaluations and facilitate follow up of the recommendations.

The Superior Auditor of the Federation (ASF) has an important role in the analysis of performance information for improving the evaluation indicators and their quality; however, it is important that no penalties are inflicted upon individuals or organizations, as in the case of financial auditing.

A third challenge is integrating the performance information in the budgeting process and it can be done in three stages. First at

12 In most of the OECD countries, only one institution has the main responsibility, although the specific institution changes depending on the country.

13 The previous attempts (2007) of the Presidency for having an Informal Coordination Committee which included the SFP and the SHCP fir discussing amendments failed because not all parties continued going to the meetings.

internal level of the SHCP (DGPYP and the UPCP); second, with the secretaries of State and the SHCP, where the goals should be agreed upon instead of imposed; third, in the negotiations between the SHCP and the secretaries of State in regard to expense limits, they should incorporate the resume of performance results and the performance proposals for next year.

The fourth challenge would be to attract participation of the Secretaries of State through the creation of a position of performance coordination in each Chief Clerk's Office. The SED and its information requirements should concentrate in the relevant and important indicators and the information frequency should be less than the financial information. In Mexico, while the number of indicators has been reduced, other initiatives and amendments have introduced more requirements for different program indicators related with planning, budgeting, evaluating and auditing functions.

The last challenge, but not the least important is going from a fulfillment to a performance focus. The change requires modifications in the incentive structure at every government level as well as in account rendering systems. The Mexican public has a profound legalistic tradition which underlines the adherence to rules and dispositions and punishes individuals which don't do it.<sup>14</sup> Because of this it is necessary to rationalize the internal rules and dispositions, to increase flexibility in budget execution as well as in management and personnel themes and change the incentive structures. Some elements for success considered by the OECD are:

- i) Disposition of the central secretaries for relaxing controls and delegating responsibilities;
- ii) Disposition from the Secretaries of State for moving these responsibilities to their civil servers and organisms and avoiding imposing additional controls; and
- iii) Incentives (financial rewards or penalties, management and management flexibility and public acknowledgement) for public servers for using the new flexibility and their disposition for doing it.

## **II. Inaccuracies in OECD study**

In this study there are some affirmations which have to be specified as to understand the way in which SED was structured. There is

14 José Sosa, art. *cit.*

no doubt that SED was implanted during the current administration in spite of being a strategy made in previous years which was strengthened from the amendments made to LFPRH (before Federal Public Expense, Accounting and Budget Regulation); however, its design differs from what is mentioned by the OECD when it asserts that the amendments required the creation of the Management Improvement Program, currently known as Management Improve Program (PMG).

In fact, the Decree by which the Management Improve Special Program in the Federal Public Administration 2008-2012<sup>15</sup>, highlights SED association in one of its clauses<sup>16</sup>. In the same way, one of its clauses in the introduction<sup>17</sup>, mainly the one mentioned in the Judicial Frame, third paragraph –*It is important to point out that the Program is associated with the Performance Evaluation System established on article 111 of the Financial Responsibility and Budget Federal Law, with the medium-term program foreseen on article 61 of the code for its implementation and follow-up and with the actions mentioned in the Decree which establishes the Federal Public Administration Expense Discipline and Austerity Measures.*

Without lessening the goals proposed by the PMG, what is addressed on article 111 of the LFPRH<sup>18</sup> does not establish the creation of the Management Improve Program; however, it foresees “the result evaluation emphasizing the quality of the public goods and services as

15 Published on the DOF on September 10th, 2008.

16 It is important to mention the linking that the Performance Evaluation Program will have with the medium term program foreseen on articles 111 and 61 of the Finance Responsibility and Budget Federal Law, respectively; as well as with the actions established in the “Decree which establishes the Federal Public Administration Expense Discipline and Austerity Measures”, published on the DOF on December 4<sup>th</sup>, 2006.

17 The purpose of PMG is to become the influence which helps every public activity to achieve the best effects possible. In an articulate manner with the Performance Evaluation System, the Management Improve Program will measure and evaluate the advances in the internal development of the institutions of the Federal Public Administration, as well as the efficiency of its programs and services with the finality of finding and promoting the best way for fulfilling their mission.

18 “The Secretary and the Public Function, in the scope of their respective competitions, will periodically verify, at least every two months, the collecting results and the execution of programs and budgets of the agencies and entities, with base in the Performance Evaluation System, among others, for identifying efficiency, economy, efficacy and quality in the Federal Public Administration and the social impact of the public expense exercise, as well as applying the proper measures. Such system will incorporate indicators for evaluating the results presented in the bimonthly reports, disclosing them month by month emphasizing quality of the goods and services, citizen satisfaction and... The results mentioned in this article should be considered for programming, budgeting and resource exercising effects”. Text from the LFPRH.

well as citizen satisfaction”, whose actions are linked to one of the three objectives of PMG –Maximize the quality of goods and services supplied by the Federal Public Administration–.

On the other hand, article 61<sup>19</sup> of the mentioned law decrees the establishment of a medium-term program, not the implementation of a Management Improve Program and that for fulfilling this precept, the SHCP formally orchestrates it through the Medium-Term Program<sup>20</sup> (PMP) and for SED purposes the same objectives are approached according to their respective competitions, supported by provisions such as the *Federal Public Administration Expense Discipline and Austerity Measures*, according to the transitory dispositions of article second of the LFPRH, published in the Official Gazette of the Federation (DOF) on October 1<sup>st</sup>, 2007, for which it is essential to create synergies at the interior of both institutions (SHCP-SFP).

This omission is repeated when the SED components are detailed “the second is centered in the management process and public services evaluation, these indicators are known as management indicators and the activity is made through the PMG... and is SFP responsibility”. For formulating such supposition, an approximation to the PMG operation is needed, and its goals are:

- a) Maximize the quality of goods and services rendered by the federal public administration;
- b) Increase effectiveness of the institutions, and
- c) Minimize operation and administration costs of dependencies and entities.

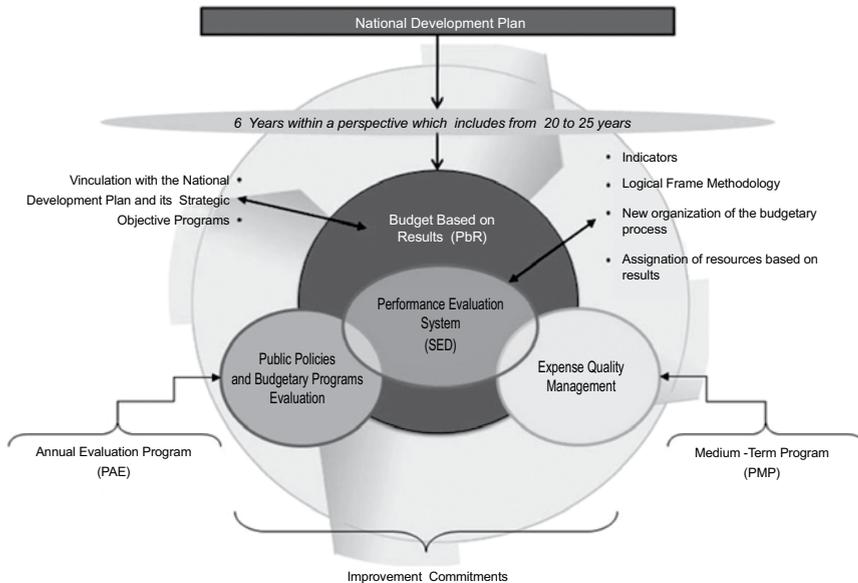
In strict sense, the PMG has effectively foreseen an integral evaluation of its global results: “The evaluation will be made taking

19 The expense executors... The Federal Executive, by means of the Public Function Secretary will establish a medium-term program for promoting the efficiency and efficacy in the public management of the Federal Public Administration, through actions which modernize and improve public service rendering, promote productivity in the performance of the entities and agencies functions and reduce operational expenses. Such actions should be oriented to achieve continuous medium-term improvement which allows to measure their progress at least each year... Such compromises should be formalized by the holders of the dependencies and agencies and its advance will be reported on the quarterly reports. *Ibid.*

20 The PMP is formed by the set of actions oriented to improve quality of public expenses through the modernization of public service rendering, promotion of the efficiency and efficacy of agencies and entities, as well as the reduction of expenses destined to support and administrative activities. The PMP also articulates with the Budget Based on Results, the Performance Evaluation System and the PMG with the purpose of achieving an integral scheme of indications and results.

into consideration the characteristics of the different Management Improvement Integral Projects<sup>21</sup> as well as the conditions in which the involved institutions operate: “(...) With this addition we will be able to know the success degree reached by the management improvement orientation in institutions which share similar performance conditions”.

It is obvious that there is a connection between the PMG and SED; however, what really describes the second SED component is the management for expense control<sup>22</sup> through a Medium-Term Program as it is mentioned in the graphic and whose actions influence the results of the public institutions.



**Source: SED, Public Finance and Treasury Secretariat**

21 On Section VII. In General Operation of PMG the integration of a Management Improvement Integral Project (PIMG) is established and it will include the medium-term actions which will allow the annual measurement of its progress and the results which the institution commits to reach.

22 SED has two main components: i) Evaluation of the public policies and budgetary programs, through which the degree of fulfillment of objectives and goals will be measured, with foundation in strategic management indicators, and ii) Expense quality management, through which actions which influence in the functioning and results of the public institutions will be put to work in order for them to increase their efficiency and efficacy; modernize and improve service rendering at their charge and promote productivity in the performance of their functions and reduce their operation costs.

There is a link which connects the evaluation process with management improvement. On one hand, the Annual Evaluation Program refers the Follow-up Mechanism of the improvement susceptible aspects derived from reports and evaluations to federal programs of the Federal Public Administration<sup>23</sup> and has the purpose of:

- i) Establishing the procedure for following up aspects which are susceptible of improvement;
- ii) Integrating the improvement susceptible aspects in the design of public policies and the corresponding programs;
- iii) Articulating the evaluation results with SED;
- iv) Defining those responsible for establishing the instruments for following-up the improvement susceptible aspects, and
- v) Establishing the diffusion mechanisms of the evaluation results.

Within the *Mechanism*, the section “Instruments for following-up the improvement susceptible aspects”<sup>24</sup> mentions the proper for the findings related with “management improvement” which should be registered in the PMG and its implementation mechanic.

On the other hand, the PGM articulates the aspects susceptible for improvement derived from the *Mechanism* through the “specific component” (See Institutional Module) whose finality is systematizing the actions and projects made by the Federal Public Administration institutions for taking care of the evaluations and diagnosis which are practiced by different evaluating and/or investigating instances.

Because of the previously described, PMG is not part of the SED components and in regard to the responsibility implied by the management process evaluation, it is not only linked to SFP. For backing up this fact, the PAE 2010 is planning the coordination of some process evaluations on behalf of the SHCP<sup>25</sup> and CONEVAL (social ambit) for the current fiscal year, which is not congruent under the premise that it will only be coordinated by the SFP.

In regard to PAE creation, the SHCP, the SFP and CONEVAL are jointly responsible for the evaluation. It is through this instrument,

23 Two versions of the *Mechanism* have currently been published..... during 2008 and the one issued on February 17<sup>th</sup>, 2010.

24 Numeral 12. For the specific and institutional aspects which according to the participating parties in this mechanism have a relationship with management improvement, its solution and follow-up must be made according to what is mentioned on the Management 2008-2012 Improvement Special Program.

25 See PAE 2008 attachment 1 – Federal programs subject to evaluation coordinated by the Secretary.

that the types of evaluations according to the budget program are determined each year, and evaluation coordination will depend on the competition scope of each coordinating instance. Additionally, the intervention of the SFP is omitted in the subscription of the *General Guidelines for the evaluation of federal programs of the Federal Public Administration*<sup>26</sup>, a document which regulates the evaluation process for consolidating the SED. In the same way the participation of the SFP is excluded when the procedure for sending the finished evaluations is specified.

In regard to the challenges, the first one “improve institutional coordination and cooperation” mentions –*Mexico is not a very common country among the members of the OECD... who have responsibilities which overlap in terms of these amendments...* It is very obvious to perceive the “fragmented institutional responsibility” in this way, as the organism mentions, considering that, on one hand the SHCP is responsible for the Performance Evaluation System<sup>27</sup> proposal, which was materialized in the current administration but has been planned for a long period of time.

On the other hand, the SFP who since the year 2009 and with the modifications made to its internal rules<sup>28</sup> mentions the specific attributions on evaluation issues granted on article 37 of the Public Administration Organic Law<sup>29</sup> which are exercised through the Government Performance and Management Evaluation Unit and in this coordination process still appears as a secondary actor but

26 Published on the DOF on March 30th, 2007.

27 The sixth transitory of the LFPRH (DOF 31/12/2008) mentions: The Federal Executive, through the Public Function Secretariat, in the scope of their respective jurisdiction must conclude the implantation of the Performance Evaluation System mentioned on article 111 of the Law, not later than the 2008 fiscal year. This system must include participation mechanisms of the Chamber of Deputies, through its Ordinary Commissions, coordinated by the Public Account and Budget Commission. For the effects of this article, the Secretariat must present its proposal of the performance evaluation system to the Chamber on March, 2007 at the latest. The Public Account and Budget Commission will deliver its observations to the proposal on June, 2007 at the latest, for which it will make consultations with the different ordinary Commission of the Chamber.

28 Article 24 of the Internal Regulations of the SFP (DOF, 15/04/2009).

29 Article 37, fraction I. *Organize and coordinate the Government Evaluation and Control System; inspect the exercise of the federal government spending and its cohesion with the expense budgets; coordinate together with the Public Credit and Finance Secretariat the evaluation which shows the results of the federal public resources application, as well as reconciling with the dependencies and agencies of the federal public administration and validate the management indicators in terms of the applicable dispositions.*

assuming the political situation of the SFP during the year 2009<sup>30</sup>, has a very important role in regard to evaluation.

However, the attributions of the SHCP and the SFP are perceived as similar in operation, because there is no distinction which allows to clearly identify the scope of action in regard to coordination evaluation established in the PAE, which in the CONEVAL case are clearly conferred in the Social Development General Law and the Decree by which the National Council Evaluation of Social Development Policy is regulated, but it is not specified for the rest of the budgetary programs.

In addition, the study mentions the future creation of a coordinating council or working group, led by the SHCP, Presidency of the Republic, the SFP and CONEVAL, which act as links and are the center in which the State secretaries can raise their doubts and receive assistance in the implementation and improvement of their budgetary and management initiatives based on performance. This SHCP group would focus in applying the *performance-informed budgeting* through the Budgeting Evaluation Unit. The SFP, through its Government Performance Evaluation Unit would work in the PMG, validate management indicators and help in management issues.

To make this point clear, it is necessary to examine the recent amendment made to the LFPRH<sup>31</sup> Regulation, which formalized the creation of a work group regarding the SED, article 304-A of the Regulation mentions: *The Secretariat and the Public Function will coordinate, in terms of the Federal Public Administration Organic Law, in a permanent work group for evaluation issues and follow-up of the budget performance, as well as its results... The dependencies and agencies can participate in such group when it is considered convenient in virtue of the issues to be treated and, invariably, the President's Office and the National Evaluation Council of the Social Development Politic, with the character of permanent guests.* Up to date, this group has not begun sessions formally, but it varies in regard to the initial proposal.

30 Decree initiative by which several dispositions of the Federal Public Administration Organic Law are amended, added and derogated, which included the SFP disappearance as a dependency with the distribution of its main attributions to the SHCP, Presidency of the Republic and the Comptrollership (new creation).

31 Decree by which several dispositions are amended, added and derogated from the Finance Responsibility and Budget Federal Law Regulation (DOF, 04/09/2009).

It is a mistake to say that the Government Performance and Management Evaluation Unit “would work in the PMG”. Such affirmation is incorrect because the coordination function of such program belongs to the Public Management for Improvement Politics Unit and as we have mentioned, the Evaluation Unit has other functions among which we can stand out the validation of management indicators for promoting the SED.

The last challenge mentions the importance of making the pertinent corrections in the incentive structures at every government level. For this case, the PMG considers within its functions<sup>32</sup> the promotion of incentives with economical character for compensating and stimulating the good performance of institutions and public servers before the SHCP, being congruent with the SED and according to the dispositions. This is how the Public Management for Improvement Policies Unit participates in this process, which has not been developed yet and requires from specific actions in coordination with the SHCP.

### III. Integral Perspective of the Performance Evaluation System

In this section we show another SED perspective for facilitating its understanding. The SHCP implemented SED as one of the main components of Budget based on Results (PbR) which start from the more extensive *Management for Development Results or Management for Results (GpR)*<sup>33</sup> which puts emphasis in the results and not in the procedures and its finality is based on the creation of “public value”. Hintze<sup>34</sup> states this concept as “reasonable satisfaction of human needs, it can be represented in planning, in terms of future scenarios which were previously imagined and observed once they have been verified”.

In SED context it is defined as –generating the conditions so every member of society enjoys the opportunities for a dignified life, job and welfare, and guarantee access to such opportunities; that is to say, when there are effective and useful answers to the present and future demands of the population– and it is from this objective, that GpR is part of the creation process of that “public value”.

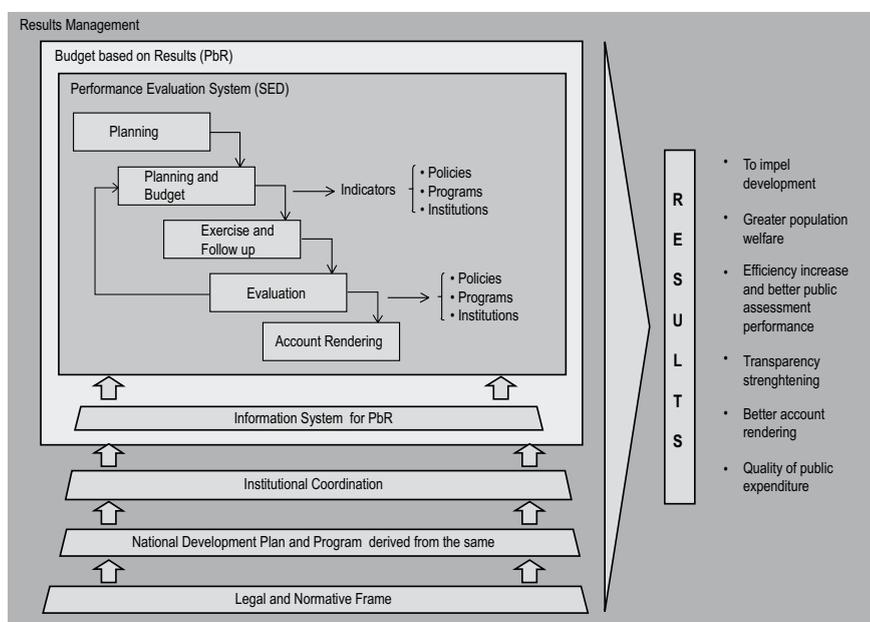
32 Function 2.4 from section I (Participants and functions) of the PMG.

33 Strategy impelled at international level by the UN, the World Bank, the OCDE Organization for Economic Cooperation and Development, for fulfilling the *Millennium Development Objectives* for reducing poverty, inequality and accelerating growth.

34 Hintze, Jorge. “Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público”. Caracas, CLAD, 2003.

These concepts are mentioned in the special program of the SHCP “Development Financing National Program (PRONAFIDE) 2008-2012”, where one of the objectives of the fiscal policy establishes –*the improvement of expenditure assignment and execution, through result evaluation, greater transparency and accounting rendering*– whose planning is coherent with those emanated from SED.

For evaluating those results, the PbR foresees the creation of SED as the system which integrates the set of efforts directed to the systematic follow-up and evaluation of the policies and programs of the entities and dependencies of the Federal Public Administration, for contributing to the achievement of established objectives in the PND and the programs which derive from it, and it has two components:



Source: SED, Secretariat of Finance and Public Credit.

- i) Evaluation of the public policies and budget programs, through which the degree of fulfillment of objectives and goals will be verified, based on strategic and management indicators; and
- ii) Management for quality spending, through which actions will be put into operation for influencing public institutions functioning and results, so they substantially increase their

efficiency and efficacy, modernize and improve service rendering and promote productivity in the performance of their functions as well as reducing their operational costs.

The *Budget based on Results*<sup>35</sup> considers more components; however, for document purposes we only present those relative to SED.

i) *Evaluation of the budgetary programs and public policies.*

Within the first component, programming and budgeting activities established by the LFPRH<sup>36</sup> should be considered in a first stage, and as a result of this disposition, the examination and actualization of the MIR with base in the Logic Frame Methodology (MML) for insuring line-up of the “budgetary” programs to the institutional, special, sector/region and National Plan of Development, begins. This activity is made by the units responsible of the programs in coordination with the planning and/or evaluation areas, which are generally located in the Chief Clerk’s Office or similar. This process implies the approval of MIR which according to the competition ambit is validated by the CONEVAL (social development programs), the SHCP and the SFP (programs outside the social development ambit). This exercise can be simultaneously developed in case improvement, precision or modification is recommended as a result of an evaluation in the construction of MIR.

At the same time and derived from the ruling normativity<sup>37</sup>, each year the SHCP, the SFP, and CONEVAL, and as a whole, issue the PAE, making emphasis in the actualization and approval/validation process of the MIR, the types of evaluation according to the budgetary program, execution time, delivery terms, coordinating instance of the evaluation, mechanism for following the recommendations and diffusion of the results.

As part of this process, the hiring of external evaluators in charge of the dependencies or entities responsible for the programs which

35 Performance Evaluation System.

36 Article 22 of the Federal Law of Financial Responsibility and Budget ([DOF 04/09/2009](#)).

37 *Political Constitution of the United States of Mexico*, Federal Law of Financial Responsibility and Budget, Organic Law of the Federal Public Administration, Planning Law, Social Development General Law, Fiscal Coordination Law, general Line-ups for the evaluation of the federal programs of the Federal Public Administration, Line-ups about the indicators for measuring the physical and financial advances related with the federal public resources, Internal Regulations of the SHCP and SFP, Decree which regulates CONEVAL.

will carry out the evaluations with basis on the reference term model according to the corresponding evaluation is done<sup>38</sup>. The coordinators (SHCP, CONEVAL and SFP) of the evaluations can make some type of evaluation to a specific program, a set of them, or a policy, by hiring an external evaluator or by themselves.

The evaluation results (final report) is the other part of the process whose relevancy resides in the “objective” recommendations made by the evaluator and from which improvements are made and for doing so, they use an additional instrument, the *“Mechanism for following the improvement susceptible aspects derived from external evaluations and reports to federal programs”* and in the same way as PAE, it is issued every year and has the purpose of classifying the recommendations, actors involved in the problematic solution (specific, institutional, inter-institutional and inter-governmental), actions and terms for giving answers by order of priority (low, medium, high).

This process allows that the unit responsible for the evaluated program can give an institutional opinion –through a document specifically defined for it– in regard to the quality of the evaluation and the evaluator as well. The evaluation results and the work program (work and institutional document) together with the actions for giving attention to the recommendations must be published in the Internet pages and send them to the Chamber of Deputies, the Federation Superior Audit, the SHCP, the DGPYP, the SFP and the CONEVAL. Finally, the evaluation closes the cycle by adopting the design and operation recommendation of the programs or politics.

In regard to the budgetary process and specifically for the budget assignment, the evaluation considered is the Performance Specific Evaluation (EED)<sup>39</sup>. The final report is delivered each year on the month of June for incorporating it to the budgetary process<sup>40</sup>. The EED shows the results of each program through the advances in the management and strategic indicators, as well as the findings of

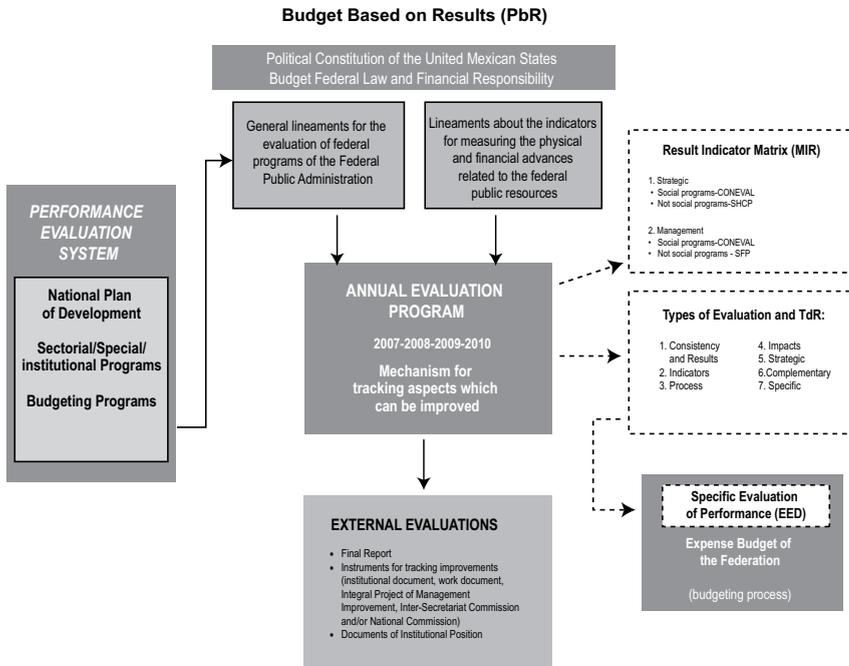
38 The models of Reference Term (TdR) for the evaluations are made together by the three instances (CONEVAL, SFP and SHCP) and currently, the ones made by the CONEVAL are the ones used, in agreement with article 28 of the Federation Expense Budget Decree for the fiscal exercise 2010.

39 Article 110, IV paragraph –Performance evaluation will be made through the verification of the fulfillment degree of objectives and purposes, with foundation in strategic and management indicators will allow to know the results of the application of the federal public resources...–

40 Article 22 of the Federal Law of Financial Responsibility and Budget (DOF, 04/09/2009).

the external evaluations and it generally implies to make a previous evaluation of consistency and results and on some occasions a design<sup>41</sup> evaluation for concluding with EED.

This phase has logic under the assumption that the design, consistency, process and results evaluations are a tool for supporting the design (vertical and horizontal construction and logic of the MIR) and execution problems, as well as the program operation, among the most important ones. So, EED is the evaluation of results from improvements made to the program. The following scheme shows the process.



ii) *Management for quality expenditure.*

From the second component of SED, the PMP arises, and its purpose is –the PMP is formed by the set of actions oriented to **improve the quality of public expenditure through the modernization of public service rendering, the promotion of efficiency and efficacy of dependencies and entities, as well as the reduction of expenses destined to administrative and support activities**–.

41 The design evaluation is not classified as such in the *General Outlines for the evaluation of federal programs of the federal public administration*.

The set of actions which comprised the PMP are five:

1. Politics, strategies and measures for improving the public expenditure quality and management;
2. Performance indicators;
3. Results compromises;
4. Rationality measures which comprise savings and austerity, and
5. Adjustment mechanisms and measures based on the periodical follow-up.

The actions defined by the dependencies and agencies must be determined in services/products, process and activities with their corresponding performance indicators, in an order from one to five indicators, which will be oriented to measure attributes such as: volume, quality, efficiency, productivity, economy, cost, chronogram and quantity; these indicators can become part of the PMG or the MIR; finally they will integrate to the PMP Module through the Application Website of the Secretariat of Finance and Public Credit (technological platform denominated PASH). Currently, this process is just beginning and needs to improve coordination through the executors.

## Final Conclusions

The strategy proposed by SED has two meanings. In a comprehensive sense, it “implies a new dynamic which links the budgeting process with the planning activities, as well as those of politics, programs and public institutions evaluation and execution”. In a strict sense, considering the SHCP promotes this strategy, evaluation adjusts to the budgeting process in function of a better expenditure quality, in spite of the difficulties (PMP), as it is mentioned by PbR –it is the process based in objective considerations for fund assignation...–, this fact is confirmed in the way the “budgeting program” is the basic unit for evaluation, excluding the rest of the programs, areas, units and/or areas which are not qualified according to the SHCP.

In this context the strategy is valid, but if it is pretended to guide it to a *Management for Results or Management for Development Results* it must advance in two ways, on one hand, to take the strategic planning cycle, which requires guaranteeing the effective application of the forgotten Planning Law<sup>42</sup>.

42 Article 3°, second paragraph of the Planning Law, published in the DOF on June 13<sup>th</sup>, 2003.

“... *Thanks to planning, objectives, goals, strategies and priorities will be established; resources, responsibilities and execution times will be assigned, actions will be coordinated and results will be evaluated* –where the evaluation exercises will be connected in an integral way as part of the planning process of the units responsible for the programs, with the institutional mission, policy, section, special, specific and/or institutional program, for the functioning of the Democratic Planning National System, where the “evaluation” is the last link of the chain, but not the least important.

Evaluation, under the premise of creating *public value*, and in the context of *Management for Results*, finds the foundations for analyzing and verifying result achievement (satisfaction of the population’s needs) of the programs, policies and public management.

On the other hand, as we have mentioned, the programs which are not catalogued as “budgeting” must be incorporated to the model in a progressive way for comprising the activity carried out by the public administration in an integral way. Besides, the SED implementation strategy must privilege the PbR fundamental principle, where results are important and procedures (Report Generation System) are secondary. When public administration perceives this model as part of their daily job and not as an imposition, a culture oriented to obtaining results will be created, therefore obtaining the success of the Results Management.

## **Bibliography**

- Hintze, Jorge. “Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público”. Caracas, CLAD, 2003.
- Mejía Lira, José. “La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano”. Caracas, CLAD, 2005, 56 pp.
- México. “Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2009.
- México. “Acuerdo por el que se establecen las disposiciones para la operación del Programa de Mediano Plazo”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 2009.
- México. “Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de septiembre de 2008.

- México. “Guía de Operación del Módulo de Programa de Mediano Plazo (PMP) versión 1.0”. México, SHCP, marzo 2009.
- México. “Ley de Planeación”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2003.
- México. “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008.
- México. “Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal”, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007.
- México. “Lineamientos operativos para la integración del sistema de indicadores del Programa de Mediano Plazo”, Oficio 307-A.-0207 de la Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestario, del 10 de marzo de 2009.
- México. “Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas federales de la Administración Pública Federal 2008”, Oficio-Circular del 14 de octubre de 2008.
- México. “Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2009 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”, Oficio-Circular del 19 de diciembre de 2008.
- México. “Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2010 de los programas federales de la Administración Pública Federal”, Oficio-Circular del 14 de diciembre de 2009.
- México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Sistema de Evaluación del Desempeño”. México, SHCP, 2008. Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/>
- México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México, SHCP, 2007.
- OCDE, Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México. París, Ediciones OCDE, 2009, 170 pp.
- Pardo María del Carmen. La modernización administrativa de México 1940-2000-México, El Colegio de México, 2008.
- Sosa, José. “Tendencias vigentes en el sistema de relaciones intergubernamentales de México”, en Cuadernos de Gobierno y Administración, Nos. 3-4 (marzo de 2003). Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, pp. 57-81.



---

**Valuing the Transparency Policy in Mexico: in search  
of a better configuration\***

**Ma. Fernanda Ruezga García\*\***

**Introduction**

In government language it is easy to mistake information disclosure with transparency policy. Every day, it is very common to find that the government discloses information, and that it does not improve the routines of the instances which publish them, nor has it contributed to improve government performance. Every transparency policy contributes to change the working routines of the government, improves government performance, controls corruption and makes government accounting rendering more systematic.

Studies about government quality worldwide<sup>1</sup> show that although progress has been made in regard to corruption control and government efficiency in Latin America and the Caribbean, the advances made in relation to “voice and accounting” are non-existent, even more in relation to the indicators of the countries which are part of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)) between the years of 1996 and 2002.

In Mexico, the right for information access was incorporated through an amendment to Article 6° of the Constitution, which came into force on December 1977. During some years it was estimated that this right could only be exercised by the political parties. On June 1996 a

\* Article received on May 22, 2009. Accepted for publishing on November 10, 2009.

\*\* Manager of Entailment with the Government. Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional en la Secretaría de la Función Pública. The opinions expressed here are the point of view of the author and not of the Institution she works for.

1 Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, “Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002. Washington, World Bank, 2003.

new sense was established. This change in interpretation made the society certain that public authorities would give them information about their activities. Finally, with a series of resolutions pronounced on January 1997, December 1999 and March 2000, it was considered as a personal warranty limited by national and society interests and the respect to third parties rights<sup>2</sup>.

The enforcement of Public Government Information Access and Transparency Law established that the persons compelled<sup>3</sup> must give public access to the information about their organic structure, faculties, goals and objectives of each administrative unit, directory of public servers, monthly remuneration of every job position, services and formalities they offer, information about job positions, results of the audits to the budget financial period, design, execution, amounts and access criteria to the subsidy programs, beneficiary registry of the social programs established by the Decree of Budget Expenses of the Federation, concessions, permits and authorizations given, as well as contracting made in terms of the applicable legislation.

Nevertheless its relevance, the disclosure of this information is of limited value for social interests, because it may seem that the government just wants a greater public visibility without modifying the way in which the information is produced and used. In my point of view, the transparency policy in Mexico has no strategic value for the use of information.

If we consider the social interests in the information disclosure, we would surely find public information about impacts; however, in Mexico it is very common to find information about inputs, there is little information about results and you will hardly find any information about impact.

An information example about inputs is the public expenditure or the contracts for building schools, the results information only mentions if the school was built or not and the information about impact lets us know if the children could go to school and if they could learn

2 Jose Ramon Cossio, "Transparencia y Estado de Derecho", in John Ackerman (coordinator), Más allá del acceso a la Información. Mexico, Siglo XXI, 2008.

3 Subjects compelled according to the Information Access and Transparency Law: The Executive Power, Federal Public Administration and the Attorney General, the Legislative Power formed by the Chamber of Deputies, Senator Chamber, Permanent Commission and any of its organs, Judicial Power of the Federation, autonomous constitutional organs, federal administrative courts and any other federal organ.

anything<sup>4</sup>. In this article the concept government transparency is mentioned due to its importance and contribution in corruption control and the improvement in government performance, such as the ambits where it has its first impact, if not the only ones.

Finally, we want the readers to know that it is very important for the government and citizens to have a transparency policy which works well in practice and the parameters which must be taken into consideration for its design, introduction and evaluation so in the near future it contributes to improve government performance, control corruption and have a better accounting rendering.

## **I. Government transparency and its importance**

Government transparency is the disclosure of important information in easy and constant access networks. Transparency does not depend on the right of the person to have access to the information, it does not require an application, it is a system which must be operated in such a way that it yields the expected results<sup>5</sup>.

Unlike the petition rights or information access, transparency is a general condition of the State's functioning. Information is published and updated even without the direct action of an interested person. We talk about transparency when information disclosure is present, when there is the capacity to apply penalties and compensations. Then, accounting rendering is exercised and the capacity of demanding change in the institutions behavior is present.

Having a transparent government which proposes information access is one of the mechanisms which contribute to government accounting rendering, because it is from the publication of the government acts in a clear and systematic way, as well as the explanation of reasons, objectives, costs and benefits which support them, that penalties and compensations can be applied as well as demanding changes in the acts of government.

According to Luis F. <sup>6</sup>Aguilar Villanueva, in contemporary Governance there is no possibility of assuming that the functioning of the public

4 Jonathan Fox, "Transparencia y Rendición de Cuentas", in John Ackerman (coordinador), Más allá del acceso a la información, México, Siglo XXI, 2008.

5 José Ramón Cossío; art. cit.

6 Luis F. Aguilar Villanueva, Gobernanza y gestión pública, Mexico, FCE, 2006. Introduction and chapter 1.

policy systems are shaped from the intentions or preferences of the officials, or from the logic of public organizations. The way of the government –that is to say, the government auto-motivated and auto-referenced acting– must be overcome to adopt Governance ways and purposes, and its main characteristic is the role of Civil Society and its organizations.

If all the above is true –and as we are discussing here, accounting rendering and transparency, not defined as pure contact media between government and citizens, but as the space between shared analysis and open debate between both Governance extremes, the next step is to recognize the fundamental place that constant and continuous development and perfectionism of the transparency policy and the exercise of accounting rendering should have in the Mexican state.

We should consider –as a defining characteristic– that accounting rendering is a dynamic process which implies being in constant communication with society, it implies to explain and justify government actions. A better public accounting rendering is directly related with corruption control. The use of public power for personal benefit, through bribes and other forms of personal business, is a manifestation of lack of government accounting rendering.

Transparency, as well as accounting rendering, play a fundamental role in the optimal functioning of the State, mainly because it contributes to control corruption and improve government performance. It controls corruption because information disclosure facilitates knowledge about how government organs work, which in turn will avoid making bad decisions which are far from the established parameters for granting goods and services.<sup>7</sup>

In the same way, it contributes to improve government performance because it implies full access from the citizens to determinations and process developed by government organs, as well as results of programs and process which are operated by government agencies and entities.

Mauricio Merino identifies the following irregular conducts which can be present due to lack of an adequate transparency policy:

7 José Ramón Cossío, art. cit.

1. Hide public information for increasing personal patrimony;
2. Using privileged information for increasing personal political influence;
3. Excluding certain key actors in a decision process;
4. Simulate documentation from a process which should have been executed in a different way; and
5. Delay the information flow for making opportune decisions<sup>8</sup>.

According to Jonathan Fox there is an opaque and a clear transparency:

- a. Opaque transparency refers to official information ways which do not reveal how institutions perform in practice, whether in terms of how decisions are made or which are the results of their actions; and
- b. Clear transparency, on the other hand, refers to programs which reveal reliable and easy to access information about institutional performance, mentioning the responsibilities of the officials in charge, particularly in regard to decision making, as well as the real destination of their resources. Clear transparency sheds light about institutional behavior in such a way it lets the interested parties create constructive change strategies for the institution.<sup>9</sup>

In this sense we can make the first conclusion from this work which says that in Mexico there is not an adequate transparency policy. Most governments refuse to reveal data about their performance, expenses and results because there are no clear incentives to strive for a real transparency; besides, to make this kind of data obvious will face the government with the political costs of showing the benefits of some groups inside and out of bureaucracy.

This presumption of resource deviation or favoring interests is one of the main issues in the contemporary debate about transparency, because it does not necessarily imply this corruption acts which can be legally penalized, happen. It refers to the fact that a great part of the public programs adopt configurations which favor some interests and groups which go farther than the obvious and inevitable associations every policy assumes. What I am talking about are the issues which are not always acknowledged by the branches and entities of the Mexican government, which involve the adoption of

8 Mauricio Merino, "La transparencia como Política Pública", in John Ackerman (coordinador), Más allá del acceso a la Información, México, Siglo XXI, 2008.

9 Jonathan Fox, art.cit.

a productive sector criteria or an interest group when the time for creating certain policy or program comes. By doing so, they support the interests, good or bad, of the privileged groups.

Everyday we can see examples of this situation in the news, which go from the creation of a law which favors the media concessionaires which already exploit the public space, to granting construction and services contracts which favor certain type of companies and associations and eliminating competition rules or free access. The main problem here resides not in eliminating or cancelling the authority acts, but that there is a justifying guarantee and an open and documented explanation under which criteria these decisions were made. Using judicial terminology, what we need is for authorities to make their acts with motivation and justification.

According to Jonathan Fox, transparency in Mexico is opaque because not all institutions publish information about their performance, nor about the results of their actions.

## **II. Consideration for creating a transparency policy in Mexico**

It is fundamental to know what is the goal pursued by disclosing government information. When it is only for regulating information disclosing at its minimum, there is no added value for public purposes. It is about a “cosmetic”, transparency policy which is only looking for greater public visibility without modifying the way in which information is used and produced. It is, by definition, frivolous: when transparency does not change routines, it is bureaucratic, a transparency policy which does not assume the strategic value of information, is useless.<sup>10</sup>

In this sense, Mauricio Merino emphasizes four parameters to consider in a transparency policy<sup>11</sup>:

**1.- Publicity:** Requirement of proving with documents and making public the information about the way each organization makes its decisions. The author mentions it is fundamental to establish criteria which make this more explicit:

10 Mauricio Merino, loc.cit.

11 *Ibid.*

- The way in which public problems are selected;
- The criteria used for deciding the use of resources destined to public actions;
- The participating actors, the way in which the causes which generated the problems were established, the methods used and the action courses taken;
- The evaluation mechanisms of each public action, as well as the results obtained.

The absence of these criteria suggests an arbitrary exercise in the assignation of public resources.

Jonathan Fox considers that before proving with documents and making public any information, they should:

- a) Define the purpose they are looking for by making the publication, for example, if they are looking to control corruption. It is also thought to improve government performance or simply to give public information to society;
- b) Determine what must be made clear for fulfilling such purpose; and
- c) Define what is needed so transparency can work out, because it can depend on the disposition and capacity of the interested social actors, communication means, competition between political parties, efficiency of the auditing or judicial systems, etc.

For example, if it is defined that the purpose is corruption control, an access initiative to information about the disclosure of government contracts can be determined. For ensuring the efficiency of transparency in this example, it will be necessary that the auditing and judicial systems act from information availability and penalizing abuses. If the expectation is to force changes in information disclosure, the capacity for penalizing officials who violate standard or rights must exist, as well as the capacity for acting and promoting institutional meaningful changes for solving systemic problems.<sup>12</sup>

In Mexico there are laws and regulations about the access to public and transparency information. We, Mexicans, can ask the government for information, but on some occasions, authorities, entities, federal, state and municipal organizations do not have the information

12 Jonathan Fox, art. cit.

required in writing, so it is denied; or an extraordinary effort is made to produce it.

The first step for making a transparency policy work in Mexico is to determine what must be cleared and document such information. Once you have the information, the next challenge is a clear, complete, truthful and timely publishing. Transparency is not an exclusive issue of information access, it also implies an organizational change which requires documentation of relevant issues which are useful for improving decision making, as well as documenting information of interest for the citizens. Once the information is processed, it must be used in a strategic manner for improving overall quality of the organizational results.<sup>13</sup>

**2.- Inclusion:** The importance of incorporating and informing the actors who should intervene in the decision making. It is fundamental to consider the following in the transparency policy:

- Incorporation of different actors in the decision making, and from this, information about those who took part along the policy project, and
- Incorporation of different participation possibilities to the implementation network, (whether by direct action, by opinion or by vigilance) from those who have legitimate interest in the results of such policy.

The absence of these criteria suggests hidden interests, with no public transparency.

Empiric investigations have shown that when information about social programs is available for public access, citizen opinion creates a substantial improvement. Supervision and participation of civil society in decision making and in the functioning of the public sector constitute a great instrument for improving governance.<sup>14</sup>

In general terms, citizen opinion is not taken into consideration in Mexico for the design and evaluation of public policies;<sup>15</sup> that is why

13 Mauricio Merino, El desafío de la Transparencia Organizacional. México, IFAI, 2007. Disponible en <http://www.bibliojurídica.org/libros/6/2521/11.pdf>

14 Jairo Acuña-Alfaro y González de Asís, María, "Gobernabilidad y Auditoría Social en América Latina: Retos de Implementación y Replicabilidad", en Voz, Ojos y Oídos Auditoría Social en América Latina, Equipo de la Sociedad Civil de la Región de América Latina y el Caribe y el Banco Mundial y el Instituto del Banco Mundial, 2003.

15 José Sosa, "Estudio Introductorio" en José Sosa (editor) Política Pública y Participación Social: visiones alternativas. México, Divip-UNAM, 2006, p. 6 and ss.

it is important to promote citizen participation in transparency policy design and evaluation. In the design stage of policy, government could receive opinions from external groups for defining the transparency policy. For the evaluation stage, actors could help the government to identify the areas in which the policy is not working and could recommend possible measures to be taken for improving or rectifying the policy.

One restriction which could be present in inclusion is the reluctance of organizations to openly criticize officials when they are financed by the State or when financing comes from abroad and is administered by them, because the existence of the organization depends on the cooperation from public authorities.<sup>16</sup>

Another restriction occurs when the right for information access is not one of the priorities of the citizen agenda. This happens because actors do not perceive immediate satisfaction by the exercise of having access to the information and promoting accounting rendering of the officials. Monitoring benefits must be visible and promote officials to be open to dialogue and suggestions.

It would be ideal if civil society organizations had process and activities oriented to creating democratic capacities at the moment of exercising their right to access public information and promoting State officials to account for their acts. In this way problems and limitations imposed by social participation can be overcome, and they are among others, low organization capacity, capture risk of the social or cacique-like leaders, and in general, little information in regard to knowledge and exercise of rights.<sup>17</sup>

**3.- Verification:** Capacity of documenting and verifying that decisions and process were taken into practice in the same way they were specified by the regulations or the applicable explicit procedures. Every policy must assume an explicit commitment with the results they are expecting from them; that is to say, they must be established as action courses where it is possible to find results which can be publicly verified not only in the way the budget is spent, but also examining the way goals are being met.

16 Susan Rose-Ackerman, "Rendición de Cuentas y el Estado de Derecho en la consolidación de democracias" en: Perfiles Latinoamericanos. Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; No. 26, FLACSO, México, 2005.

17 José Sosa, loc. cit.

It is fundamental to:

- Establish the course of action to be followed since the design, a set of expected results which are clear and can be audited and verified;
- Establish precise and measurable goals about time and in accordance to the resources and restrictions at hand from the organization parties and the public servers which form them;
- Plan a set of immediate, intermediate and final results which can be measured along the implementation process of a policy, and
- Establish the evaluation criteria of the process, both internal and external, in terms of quality standards previously established, as well as the means for comparing costs and results obtained for each policy and each program.

It is the society, the interests of multiple individual or collective actors, who can guard government expenses and commitment to goals if they have the right information. Sadly this does not happen in Mexico, because actors do not have detailed information about government operations. Besides, on some occasions, government does not have the immediate, intermediate and final results in writing so they can be verified.

An adequate transparency policy should establish evaluation criteria to guarantee the fulfillment of goals as well as the adequate use of public resources.

**4.- Responsibility:** It is the definition of functions, such as precision and documentation of decisions which should be in charge of each of the actors who participate in the implementation of agreements. It is fundamental that the transparency policy include:

- Administration rules and procedures essential to guarantee that a bureaucratic body has the necessary professional capacity for carrying out the attributions and developing information handling which has been assigned to him in a stable way;
- What is expected of the constituents of each area within the organization, regarding the information they create, use or distribute, and
- What is expected from every public server, in regard of the previous definitions about the results looked by the organization and for its role in the transparency policy.

### III. Conclusions

Nowadays there is a great worldwide activism of public and private organizations which are worried about transparency. It is a more critical and evaluating society which is asking its government to make an effective and useful accounting of their acts. Society of the early XXI century demands to know how public resources are spent. It is necessary to make citizens feel more tranquil and peaceful by having the possibility of knowing precise data about government performance, expenses and results.

As I have mentioned earlier, it is not enough to have Laws, Regulations even political will to publish certain information on Web sites from the entities. Among other things, having more and better information which is available to every citizen, to be able to have a quick, timely, truthful, complete and well founded response to specific requests. It is necessary to have different access and search media for the information needed and finally, there must be regulations which guarantee their fulfillment.

It is also necessary a change in the organizations so they produce, use and distribute information, putting some distance between the mere fulfillment of a requisite but assuming it as a continuous and self interest function. In this sense, an adequate transparency policy assumes that organisms not only receive and process information in a passive way (only for fulfilling regulations), but that in reality they produce and use it in a strategic way for the common good of the organization. In order for the transparency policy to function at its best, it is essential that sanctions be applied to officials who violate standards or rights and who make bad use of the public resources.

Citizen participation is very important, because external actors could keep an eye on the way the government spends and fulfills its goals with the information it discloses. In order to have an active citizen participation, it is necessary to involve them from the design of the transparency policy. The government would generate the required documentation and would put it into disposition of the citizens and they would watch the fulfillment of goals.

An adequate transparency policy which considers active participation of every actor can contribute to improve government performance, control corruption and have a better account of expenses. Far from being conceived as unquestionable results formulas, transparency

and account for expenses must be acknowledged as central components of contemporary Governance in which the bond between Government-Citizens is indissoluble and unquestionable. In the way both parties fully assume the role they have to perform we will have better public policies and better results in favor of the development and well being which are expected.

## Bibliography

- Ackerman, John M. (coordinador). Más allá del acceso a la información, México, Siglo XXI, 2008, 404 pp.
- Acuña-Alfaro Jairo y González de Asís, María. “Gobernabilidad y Auditorías Sociales en América Latina: Retos de Implementación y Replicabilidad” en, Voz, Ojos y Oídos Auditoría Social en América Latina. Washington, Equipo de la Sociedad Civil de la Región de América Latina y el Caribe y el Banco Mundial y el Instituto del Banco Mundial, [s.p.i.] 2003.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando. Gobernanza y gestión pública. México, FCE, 2006, 587 pp.
- Cossío, José Ramón. “Transparencia y Estado de Derecho”, en John M. Ackerman (coordinador). Más allá del acceso a la información, México, Siglo XXI, 2008, pp. 100-118.
- Fox, Jonathan. “Transparencia y Rendición de Cuentas”, en John M. Ackerman (coordinador). Más allá del acceso a la información, México, Siglo XXI, 2008, pp. 174-198.
- Kaufmann Daniel, Aart Kraay, y Massimo Mastruzzi. “Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002”. Washington D.C. The World Bank, 2003. (Working Paper Series, 3106). 116 pp. Disponible en: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters3.html>
- Merino, Mauricio. “El desafío de la Transparencia Organizacional”, en Jorge Bustillos Roqueñí y Miguel Carbonell (coordinadores), Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia. México, UNAM-IFAI-INFODF, 2007, pp. 207-220.
- Merino, Mauricio. “La Transparencia como Política Pública”, en John M. Ackerman (coordinador). Más allá del acceso a la información, México, Siglo XXI, 2008, pp. 240-262.
- México. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Disponible en <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>. Consultada el 16 de febrero de 2009.

- Pape-Yalibat, Edgar Alfredo. "Iniciativa Ciudadana para el Libre Acceso a la Información Pública en Guatemala", en Voz, Ojos y Oídos Auditoría Social en América Latina. Washington, Equipo de la Sociedad Civil de la Región de América Latina y el Caribe y el Banco Mundial y el Instituto del Banco Mundial, 2003 [s.p.].
- Rose-Ackerman, Susan. "Rendición de cuentas y el Estado de Derecho en la consolidación de democracias", en Perfiles Latinoamericanos, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; No. 26, (julio-diciembre, 2005), pp. 9-53.
- Sosa, José (editor). Política pública y participación social: visiones alternativas. México, Divip-UNAM, 2006, 169 pp.



# Revista de Administración Pública



## Evaluation of the Web 2.0 in the state sites in Mexico\*

Rodrigo Sandoval Almazán, Gabriela Díaz Murillo,  
J. Ramón Gil-García, Luis Felipe Luna Reyes\*\*

### Introduction

The Web 2.0 represents an evolution in the Internet applications and sites of the unidirectional presentation of contents and information, the creation of applications which allow greater interaction levels among the users of Web contents. They are applications which generate collaboration and supply services which can replace the traditional process of content creation. The Web 2.0 refers to the new Web generation based in the creation of contents produced and shared by users in a Web site. In other words, information consumers have become pro-consumers, that is to say, they produce some of the information they consume<sup>1</sup>.

In this way, the Web 2.0 applications can be considered as the next stage in the development of technologies related with Internet. Some of these applications are the so called social networks, micro formats, social tagging RRS (content syndicalization), blogs, video blogs, podcasts, wikis, forums, etc. Some examples of commercial sites which use these applications are Technorati, Digg, Facebook, Flickr, YouTube, MySpace, Twitter and Del.icio.us, among others. Some government sites are beginning to include some of these applications.

\* Article received on September 30, 2009. Accepted for publishing on November 23, 2009.

\*\* The authors of this articles are professors and researchers of the following institutions: Rodrigo Sandoval Almazán, Universidad Autónoma del Estado de México; Gabriela Díaz Murillo, Universidad de las Américas, Puebla; J. Ramón Gil-García, Centro de Investigación y Docencia Económicas; y Luis Felipe Luna Reyes, Universidad de las Américas, Puebla.

1 Don Tapscott and Anthony Williams, *Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything*, Paidós, 2006.

As part of this study, the use of Web 2.0 tools was evaluated in the government sites of Mexico. The use of Blogs, Wikis, Forums, RSS, Apis (such as Google maps), Podcasts, Videocasts, Social Markers (such as Del.icio.us, Technorati, Facebook or Digg) and social networks was observed.

All of these applications, although they seem very different in their purposes and constitution, share some characteristics, such as generation and classification of the information and contents in a collective way, community integration, production and consumption of socially distributed knowledge.

These common characteristics are the ones which allow to catalog them as Web 2.0 tools and applications. These tools have proved to be efficient mechanisms for the development of political activism activities (maybe the best known case at world level is Barack Obama's political campaign in the United States), as a tools for handling media relationships such as the case of Twitter, and as alternate diffusion means such as the case of YouTube before social problems or political crisis such as the recent elections in Iran or the coup d'état in Honduras.

In case of government sites, this type of applications Web 2.0 have the potential of generating more interaction between different social actors and consequently a greater participation of citizens in government process, which have recently been denominated Government 2.0. These applications have begun to be used in the three government levels and within different public political areas. A recent study shows that Mexicans between the ages of 18 and 28 years of age, are not satisfied with the way government communicates with them and suggest that Web 2.0 tools can be an effective mechanism for establishing alternate communication channels.<sup>2</sup>

However, these uses are still a little bit incipient and very little is known about the results obtained by these social experiments because there is no investigation about its use and impact. Moreover, although there are some signs that some state government sites in Mexico already have some Web 2.0 tools in operation, an important part of the users still don't know how these tools work. Based on measures about these technologies in state government sites taken

2 Deloitte, "El Gobierno y la Generación Y. La revolución de su relación"; disponible en <http://www.deloitte.com/dtt/article/0%2C1002%2Ccid%25253D267278%2C00.html>. Consultada el 15 de julio 2009.

in the year 2008, this article shows how much these technologies are being used currently and which are the state government areas where they are more frequently used.

This article is divided into four sections including this brief introduction. The second section shows a brief examination about the literature written about Web 2.0 applications and how they could be implemented in the sites of electronic government as well as the relationship between electronic government, Web sites and Web 2.0. The third section describes the methodology used for gathering data from the Mexican state sites. Finally, the fourth section presents the main conclusions about this work.

## **I. Electronic Government and Web 2.0**

There are different definitions about electronic government, but all of them consider the use of Communication and Information Technologies (TIC) for the development of government activities<sup>3</sup>. Some of them emphasize TIC applications for the development of management activities, other for supplying services and some others for the development of democracy. Government sites are an example of this type of applications and its use is getting widespread in Mexico as well as in other countries of the world. For example, according to the last United Nations (UN) report, about electronic government, only 3 of the 192 countries which are members do not have Internet presence.<sup>4</sup>

In Mexico, besides the important presence of the Federal Government on the Internet (it holds position 37 on the last UN classification), all state governments and a great number of municipal governments are present on the Internet. Nowadays the Internet sites are one of the principal means for supplying information, form-filling and services as well as interacting with different government agencies. Web 2.0 tools have the potential of taking these procedures to the next level and modifying the interaction schemes between citizens and its participation in government process and decisions.<sup>5</sup>

3 J. Ramón Gil-García y Luis F. Kuna reyes, "Una Breve Introducción al Gobierno Electrónico: Definición, Aplicaciones y Etapas", en *Revista de Administración Pública*, No. 116, Vol. XLIII, No. 2 (mayo-agosto 2008).

4 UNPAN, "United Nations E-Government Survey 2008: From E-Government to Connected Governance", New York, United Nations, 2008. Available at:

5 Deloitte, loc. cit.

This examination begins with a brief description of the electronic government phenomenon, putting emphasis on the characteristics of government sites as means of communication government-citizen, and later describing different Web 2.0 applications which could be included in these government sites.

*a) Electronic Government and Web sites.*

Although we talk about electronic government for the last 10 years, there still isn't a unified version of the term. From the literature analysis in this area, Gil-García and Luna-Reyes<sup>6</sup> define electronic government as the "selection, implementation and use of information and communication technologies in the government for supplying public services, improving administrative efficiency and promoting democratic values and mechanisms, as well as the creation of a legal frame which eases the development of intense initiatives in the use of information resources and promotes the development of the society of knowledge".

From this perspective, state government sites are only an example of the application of electronic government. The development of these applications is attributed to the pressure of the public for receiving the same services as the private sector, and to the perception of a great variety of potential benefits for public administration<sup>7</sup>. A government site is understood as: "an integrated access door to the internet site of state government with just one point of access in line to state resources and information"<sup>8</sup>.

*b) Government sites as communication systems.*

State sites can be considered as government-citizen communication systems ruled by the computer and the Internet. This communication system through the computer is characterized by the integration of different means and their interactive potential. Multimedia, as it is denominated by Castells<sup>9</sup>, spreads the electronic communication scope through all of life (from house to work, from schools to hospitals, from entertaining to trips). In the middle nineties, governments and com-

6 J. Ramon Gil-García y L. F. Luna-Reyes, art. cit.

7 Luis F. Luna-Reyes, Juan Manuel Hernández García, y J. Ramón Gil-García, "Hacia un modelo de los determinantes de éxito de los portales de gobierno estatal en México", en *Gestión y Política Pública*. Vol. XVIII, No. 2 (Segundo semestre de 2009).

8 Diana Burley Gant, Jon P. Gant, and Craig Johnson, "State Web Portals: delivering and financing E-Service", in *E-Government Series*. Washington: Price-Waterhouse-Coopers IBM Endowment for the Business of Government, 2002.

9 Manuel Castells, *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. México, D.F., Siglo XXI, 1998. Vol. 1; pp. 400 y ss.

panies looked for a way of positioning themselves in a convenient place and establish the new system<sup>10</sup>.

Because of the Multimedia novelty, Castells<sup>11</sup> mentions that it is still difficult to value the implications of this system for culture or society. However, in Europe, as well as in America and Asia, Multimedia seems to be supporting a social-cultural model characterized by the following traits:

1. The first trait refers to a great social and cultural difference which leads to the segmentation of users, spectators, readers or auditors. In this case, the messages are not only segmented by the issuers according to the market they are targeted to, but they are more diversified by the users of media, according to their interests and taking advantage of the interactive abilities. A clear example of this diversification is the creation of virtual communities;
2. The second trait refers to a growing stratification among the users. The use of multimedia will depend of time and money of the user for access, the country or region with enough market potential, as well as the cultural and educational differences which will be decisive for taking advantage of the interaction in benefit of each user. Information about what to look for and how to use the message is the essential part for experimenting the Multimedia system, which is very different from the standard mass media. According to Castells, in this multimedia world, population is divided into two: those who interact and those who are interacted, that is to say, those who are capable of choosing their multidirectional communication circuits and those who are given a limited number of pre-packed options. Users of state sites are placed within this last classification of the population;
3. The third trait refers to the communication of every type of message in the same system, even if it is interactive and selective (in fact, it is precisely because of this), it leads to the integration of all messages in a common cognitive model. From the media perspective, the different ways of communication tend to take codes from ones and others; from the user perspective (both receptor and transmitter in an interactive system), the election of various messages under the same communication mode, reduces the mental distance between different sources of participation; and

10 *Ibid.*, p. 402.

11 *Ibidem*.

4. The fourth trait, –according to Castells the most important of Multimedia– is that it captures the most part of the cultural expressions in all its diversity in its domains. In this trait there is an end to distinction and separation between “audiovisual and written means, popular and erudite culture, entertainment and information, education and persuasion”<sup>12</sup>. That is to say, every cultural expression is reunited in this digital universe which connects every past, present and future manifestation of the communicating mind in a historical super-text. Castells mentions that by reuniting all of this in the digital universe, a symbolic environment is built, making virtuality our reality.

In this sense, the state sites are immersed in the new multimedia system, where all cultural expressions are included. In this new type of society, every message functions in a binary way: presence/absence. Presence allows communication and socialization of the message. The communication function is present in all the state sites, but socialization only happens in some of them because not all of them have the tools or applications needed for users and government interaction.

Within the society perspective, communication based on electronics (typographic, audio visual or through a computer) is communication<sup>13</sup>. This implies that the mean –in this case the site– which is immersed in this multimedia universe fulfills the purpose of communicating information to the government. Due to its versatility, multimedia is capable of encompassing all the expressions, as well as interests, values and imaginations, including social conflict expression. The price to be paid is associated with lack of personalization, because the users of the sites must adapt to its logic, language, inputs, codification and de-codification. Due to the different types of social effects, a horizontal multimodal communication network, such as Internet, needs to be developed, not a multimedia system of centralized expeditiousness.

### *c) Evolution of the communication and socialization sites.*

There are different types of models which explain the development and evolution process of Internet sites<sup>14</sup>. For some years now, an

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 405.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 407.

<sup>14</sup> Karen Layne and Jungwoo Lee, “Developing Fully Functional E-Government: A Four Stage Model”, in *Government Information Quarterly*, Vol 8, No. 2 (2001); y UNPAN, “United Nations E-Government Survey, 2008: From E-Government to connected Governance”. New York, United Nations Publications, 2009.

evaluation of the state government sites in Mexico has been done taking into consideration these evolution models<sup>15</sup>. The information, interaction, transaction, integration and participation stages are proposed as complementary components not as mutually excluding, and in this way they can be used for characterizing the development of government sites. Moreover, this reference frame can be interpreted from the theoretical point of view of the communication system included on the previous section. Communication given by the interaction between Government and Citizen can be done in different ways, which are explained next.

**Information Stage:** The characteristics of the sites which belong to the information stage are formed by those which only display information about the activities of the public administration. Some examples of these characteristics are news or advertisements about events, as well as service descriptions for the citizens. The communication given between Government and Citizen in this stage is just from sender to receiver, and is done in a horizontal manner, just one way. In this level, as in other development levels of the sites, the receiver plays the two roles mentioned by Castells<sup>16</sup>. He can be an inter-actor by choosing his communication circuit, he decides and chooses the theme and knowledge he wants to obtain, as well as the mean; or he can be and inter-acted, a user who within his abilities and possibilities chooses and searches knowledge within a mean which gives him limited options.

However, the typical characteristics of the information stage limit the interaction capacities of the user, promoting the inter-acted position. The inter-actor, besides using the information shown on the site, will have access to information coming from other media such as radio, television, newspapers, etc.

**Interaction Stage:** Some characteristics of the sites which belong to the interaction stage include applications which allow the interaction between Citizen and Government such as forms for sending questions and consultations, automated forums or applications such as virtual public servers. In this stage, communication between Government and Citizen is

15 R. Sandoval Almazán, J. Ramón Gil-García y Luis F. Luna-Reyes, "Ranking Estatal 2008 de portales de gobierno", M. Castells, óp. cit., p. 404.

16 M. Castells, óp. cit. p. 404.

two-ways, from the sender to the receiver and vice versa, where interaction channels such as e-mail or the ones we have mentioned before are established. In this two way communication, there are more open spaces so the inter actor can choose his communication circuit.

**Transaction Stage:** The characteristics of Internet sites in the transaction stage mainly include what has been called electronic commerce. The main difference between this stage and the interaction stage, is the exchange of services and procedures with a well defined cycle and in some occasion it involves the payment of fees or rights. Communication between Government and Citizen in the transaction stage is done from sender to receiver and vice versa in a very similar way to the Interaction stage. However, because they are services with clearly defined cycles and process, it is more common to find some interest in feed back about their performance. An example of this are on line services that citizens can make.

**Integration Stage:** Some characteristics of the Integration stage make reference to the capacity of the sites for presenting themselves as a unique window for citizen service, making very clear which agency or agencies are in charge of the delivery of services or information. In this stage communication is not only given between Government and Citizen, but between government agencies, who at the same time give information to the citizen, hence creating feedback from Government to Citizen, from Citizen to Government and among government agencies.

For example, municipal government sites which facilitate the task of getting construction permits and licenses which are necessary for beginning a business in just one place; they need that the different agencies which take part in this process are coordinated for offering this type of service to the citizen. This coordination can be done in different ways, from the use of an agent who makes all the necessary procedures asked by the citizen up to the technical integration, from data and process between the different agencies which allows them to offer the service without the need of an agent.

**Participation Stage:** Government sites which have the characteristics of the participation stage offer the citizen the ability of socializing and becoming more and more in the interactor. In this stage, communication is more comprehensive, between Government and Citizen, between agencies, between citizens and all of them receive feedback.

Communication generated through the use of Web 2.0 tools is given according to the type of population and the environment they choose for obtaining the information. As Castells mentioned<sup>17</sup>, Web 2.0 tools are useful applications for obtaining information without searching for it, they allow the user to simplify their job. For example, at the moment of configuring the RSS in a personal page or e-mail, they filter the information, so only the chosen one is available without the need of going to the site where it is generated.

For the particular case of the interacted population, it is easier to search and obtain information from any means thanks to the implementation of these tools within the site. But it is not only important according to the type of population who use this means, it is also important because Web 2.0 is implementing applications which make communication between different actors within a site possible, in spaces where citizens and government can communicate with each other.

#### d) *Internet Sites and Web 2.0 Tools.*

The term Web 2.0 is not yet defined in a way which is accepted by experts in this area. The term was coined by O`Reilly in the year 2005<sup>18</sup>, and he defines it as: “a platform like network, which extends to all the connected devices”, although these devices are not limited to being interconnected, but that most of their functions rely in the use of technologies which allow the users to build the contents and formats of the sites. Table 1 shows a comparison made by O`Reilly<sup>19</sup> between Web 2.0 applications and traditional ones.

17 *Ibid.*

18 T. O`Reilly, “What is Web 2.0”, 2005. Available on: <http://oreilly.com/pub/a/oreilly/tim/news/2005/09/30/what-is-web-20.html>

19 *Ibid.*

**Table 1**  
**Web 1.0 and Web 2.0 Comparative**

Web 1.0	Web 2.0
Doble click.	Google AdSense.
Ofoto.	Flickr.
Akamai.	BitTorrent.
mp3.com.	Napster.
British Encyclopedia Online.	Wikipedia.
Personal Websites.	Blogging.
Screen scraping.	Web services.
Page views.	Cost per Click.
Domain name speculation.	Search engine optimization.
Directories (taxonomy).	tagging ('folksonomy').
Publishing.	Participation.
Content management systems.	Wikis.
Stickiness.	Syndication.

**Source: O'Reilly, 2005**

O'Reilly says that Web 2.0 is a social and cooperation cohesion mechanism. Recent jobs –like the one from Tapscott and Williams– describe the phenomenon in the following way: “The new Web is fundamentally different in its architecture as in its applications. Instead of being a digital newspaper, it is a color palette, where each dot contributed by each user enriches the newspaper. Where people can create, share and socialize, this is where the Web participates, not only receives information in a passive way”<sup>20</sup>.

In this way, Web 2.0 presents itself as a revolutionary way or collecting, organizing and sharing information. Some of the most known examples are: *Google, Weblogs, Wikipedia, YouTube, MySpace, Twitter and Second Life*. Other authors have mentioned it is a standard platform or model of the current Web sites and that it is not an improved version of the previous Web 1.0 format. Zappen and his colleagues<sup>21</sup> mention some differences:

<sup>20</sup> Don Tapscott and Anthony Williams, *op. cit.*, p. 37.

<sup>21</sup> James P. Zappen, Teresa M. Harrington and David Watson, “A new Paradigm for Designing E-Government: Web 2.0 and Experience Design”. Paper presented at the Proceedings of the 2008 International Conference on Digital Government Research. Montreal, Canada, 2008.

- Web 2.0 facilitates a flexible design, creative re-use and actualizations;
- Allows an enriched interface with interactivity with the user;
- Allows collaboration in the creation and modification of contents;
- Allows the creation of new applications by using and combining different data and sources;
- Establishes social networks between people with the same interests, and
- Supports collaboration for reuniting collective intelligence.

Murugesan<sup>22</sup> defines Web 2.0 through its different applications: blogs, RSS (Really Simple Syndication), Wiki (website for massive collaboration of content administration) or a system for creating or administering content, Tags (keyword added to articles or blogs shared through social pages), Folksonomy, information taxonomies created by the user as social classification. Finally, another tool are the mashups (Web site which combines services and information from multiple network sources).<sup>23</sup>

For a better understanding of the concept of Web 2.0 tools, we briefly explain some of the most popular:

**RSS (aggregator).** It is considered a data format which updates contents to website subscribers. It allows obtaining information without the need of surfing the net in search for information. This is done through software (it can be a web-browser or a mail user) which rests on the standard XML associated with RSS and is known as diffusion Web or syndication Web.

**Blogs.** Blogs are web-sites which facilitate the administration of contents. The name comes from the Saxon term for daily in Internet (Web-log) and they are spaces where entries are commonly displayed in reverse-chronological order, where the author can maintain whatever he consider appropriate.

22 S. Murugesan, "Understanding Web 2.0", on *IT Professional*, Vol. 9, No. 4 (2007).

23 W. Mei-Ying et al. "A study of Web 2.0 Website Usage Behavior Using Team". Paper presented at the 2008 IEEE Asia-Pacific Services Computing Conference APSCC 2008. Yilan, Taiwan, December 9-12, 2008. Y J: Warner and S A. Chun, "A Citizen Privacy Protection Model for E-Government Mashup Services". Paper presented at the International Conference on Digital Government Research 2008. Montreal, Canada, May 18-21, 2008.

**Wikis.** In technological terms it is a software for creating contents in a collaborative way. The term has its origin in the Hawaiian word “wiki” which means fast. A wiki is used for creating web-pages fast and efficiently in a collaborative way, and allows the inclusion of texts, hyper texts, digital documents, links and other multimedia information.

**Forums.** It is an application where you can leave online messages, opinions and discussions. In general, these forums exist as a complement for a Web site, inviting the users to discuss or share relevant information with the site’s theme.

**API’S.** Application programming interface which includes a set of functions and procedures, is offers some kind of library to be used by some other software. Its main purpose is to give a set of functions of general use, in this way the programmers avoid programming the whole page since the beginning.

**Podcast and Video Podcast.** It is the creation and presence of sound archives (generally MP3), and videos (Video podcasts), its distribution is through a web syndication system which allows the subscription and use of programs which can be downloaded from the Internet.

**Social Markers.** They are the easiest and most popular way of saving, sharing and classifying Internet or Intranet links. There are general markers in different areas such as books, video, music, shopping, maps, etc. They are also known as Tags.

**Social Networks.** Social structure which can be represented by one or various graphs (vertices) in which the links represent individuals and the vertices the relationships between them. These relationships can be very different, such as financial exchange, friendship, personal relationships or air routes.

Some authors<sup>24</sup> suggest the idea of a second society built from the basis of this platform. These authors present a series of distinctive

24 Johan Van Wamelen and Dennis de Kool, “Web 2.0: a Basis for the Second Society?” Paper presented at the Proceedings of the 2nd International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance. Cairo, Egypt, 2008.

characteristics of the platform which oppose to the ones of Web 1.0 as generic vs. specific; ecstastic vs. dynamic, closed vs. open and personal vs. collective. Additionally, they have very clear functions which Web 2.0 applications should cover such as capacity for sharing information, mobility, gathering, support and transaction. Finally, Yamakami<sup>25</sup> suggests that there can also be an evolution of mobile contents towards a mobile content of Web 2.0.

In short, we could say that Web 2.0 could be named social network because its content is generated by the users, as if it were a collective intelligence, by becoming co-producers of the content and not passive individuals who just receive information. The interaction in this platform plays an important role and governments should seriously consider this type of tools<sup>26</sup>. Not only for bureaucracy to recue its costs and allow a greater flow of information, but as a way of getting closer to citizens and enrich their governmental work.

Although it is something relatively new, some Web 2.0 tools and applications have already been used in governmental sites in some countries around the world such as Germany, where De Kool and Van Wamelen proposed six categories for analyzing electronic government using Web 2.0 and collected some study cases in their country for demonstrating its use.<sup>27</sup> The use of Web 2.0 has also been proposed as a way of solving information transparency problems of the governments. Kubicek proposes the use of a ticket system for supplying services and improving transparency and account rendering through the use of social networks<sup>28</sup>.

Some other studies have presented different cases of electronic government and the use of Web 2.0 tools applied to public administration, such as massive collaboration, digital democracy and the use of cloud computing, as a way for improving attention

25 T. Yamakami, "Mobileweb 2.0: Lessons from Web 2.0 and Past Mobile Internet Development". Paper presented at the Multimedia and Ubiquitous Engineering, 2007, International Conference, 2007.

26 Eric Woods, "Web 2.0 and the Public Sector -Public Sector- Breaking Business and Technology" [s.p.i.]. Disponible en : <http://www.whitehouse.gov/blog/Transparency-Governance/>.

27 D. de Kool and J. Van Wamelen, "Web 2.0: A New Basis for E-Government?" Paper presented at the Information and Communication Technologies: From Theory to Applications, 2008. IOTA 2008. 3rd International Conference, 2008.

28 H. Kubicek, "Next Generation Foi: between Information Management and Web 2.0". Paper presented at the International Conference on Digital Government Research 2008, Montreal, Canada, May 18-21, 2008). Y Warner and Chun, *art. cit.*

and services both at state and municipal levels.<sup>29</sup> Finally, Eliason and Lundberg investigated the use of Web 2.0 specifically in the design of municipal Web sites, using gender as a tool for reducing the complexity of the sites and organize content. These researchers collected data from seven Swiss municipalities for evaluating the impact of this concept and Web 2.0.<sup>30</sup>

Currently, the idea of open government (o-government) or transparent government has begun to use tools such as Web 2.0 for interacting with citizens and asking for their opinion about how much should the Federal Government open to citizens. The initiative of United States President Barack Obama (Memorandum of Transparency and Open Government), and the White House Web site which invites citizens to participate in this initiative through discussion forums where principles are established<sup>31</sup> and proposals are generated for amending regulations,<sup>32</sup> are just some examples of how these technologies can be used by the Governments.<sup>33</sup> These on line alternatives which the United States Government has opened for impelling citizen participation in concrete themes, as well as the generation of a policy, are very innovative for governments and it is the first time they are used as an example of on line government.

Although the usefulness of Web 2.0 within the government is very promising, the great question is if public sector organizations can commit to this new way of relating with its citizens and improve the user perception of public services. Some risks of the Web 2.0 tools and applications are: data isolation, content exclusion, privacy problems and bad use of information<sup>34</sup>.

## II. Analysis of State Web Sites in Mexico

In this section we present the description of data recollection method and the procedures followed for the analysis of Web 2.0 application

29 Daniel Chenok, "E-Government: The Next Phase". Paper presented at the Proceedings of the 2008 international conference on Digital Government research, Montreal, Canada, 2008. y Zappen, Harrison, and Watson, *loc. cit.*

30 Emma Eliason and Jonas Lundberg, "The appropriateness of Swedish Municipality Web Site Designs". Paper presented at the Proceedings of the 4th Nordic conference on Human-computer interaction: changing roles, Oslo, Norway, 2006.

31 Discussion de principals en lineal Oberon de Estates Undoes, "Governance: How Do We Institutionalize Transparency across All Government Agencies?," <http://www.whitehouse.gov/blog/Transparency-Governance/>

32 *Ibid.*

33 The White House, "Open Government Discussion Web Site", disponible en <http://www.whitehouse.gov/Open/>

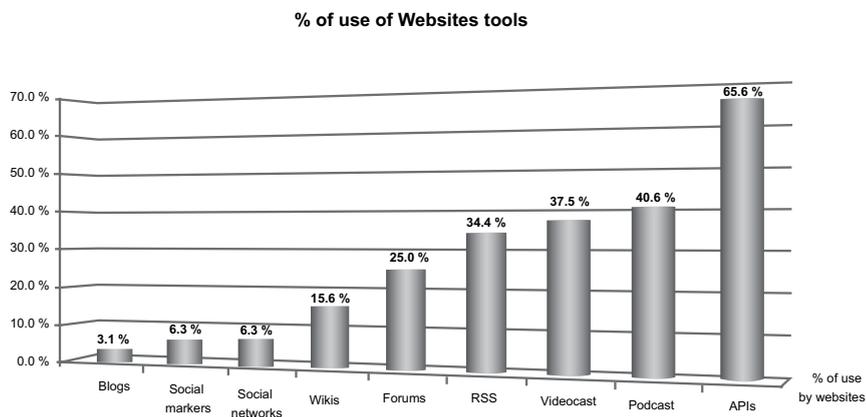
34 D. de Kool and van Wamelen, "Web 2.0: A New Basis for E-Government?," *art. cit.*

in the state websites of Mexico. The target of this analysis were the sites of the 31 states and the Federal District. Government sites were evaluated by three independent observers during the first semester of 2008. Observers used an evaluation guide of the sites in which they included Web 2.0 tools in the state websites, registering which sections used these tools. The observed data were captured and concentrated by each of the observers. For obtaining the results of use and frequency of Web 2.0, first it was determined if Web 2.0 tools are used and then its frequency was determined: that is to say, the number of times a tool is used in sections of the sites of each state.

Data obtained from the first evaluation of the use of Web 2.0 tools for the case of websites of state governments in Mexico are shown on graphic 1, in terms of percentages. As we can see in the graphic, the most used tools are API; 65% of the websites of state governments in Mexico use these tools for presenting dynamic contents to the users.

The following tools are Podcasts (40.6%) and Video Podcasts (37.5%). It is worth mentioning that in this first evaluation, any kind of content with audio or video present in the website were considered as Podcasts or Video Casts, whether they talk about tourism, general information or are simply promotional of the sate or from the Governor in turn.

**Graphic 1**  
**Percentage of use of Web 2.0 tools**  
**in the state websites in Mexico**



**Source: Personal elaboration.**

Only 34% of state government websites use aggregators RSS for distributing news or events content. The least used mechanisms were forums (25%), wikis (15.6%), social markers and social networks (6.3%) and just 3.1% of the evaluated websites use blogs. In this sense, it is very clear that the electronic government state websites are more concentrated in showing information context in writing, video and audio (Podcasts, Video Podcasts and RSS) than applications which permit an easy communication between public servers and citizens.

In regard to the frequency of use of these Web 2.0 tools in the different sections of the website, we found that in general these tools are more used in the “Citizen” section, followed by the sections “Government” and “Tourism”. In the “Citizen” section, the API’s are the most used tool, which suggests that the states are more interested in creating interactive applications in this website section.

The section “Government” is the one which has more variety in the use of tools, which reflects a diversity of interests on behalf of the states as to the type of communication they want to establish with the citizens. The “Tourism” section presents an inclusion pattern of multimedia information in the way of audio and video. This same pattern is observed less frequently in the “Culture” section. It is very interesting to see that just a couple of websites use RSS content syndication services in the press area.

**Chart 2**  
**Sections with Web 2.0 tools**

Tools/ Section	Government	Citizen	Tourism	Culture	Appl and Services	Transpa- rency	Press	Other
Podcast	1	1	6	2	1	0	0	2
Rss	3	4	0	1	0	0	2	0
Blogs	1	0	0	0	0	0	0	0
Foros	1	1	0	0	0	0	0	0
Videocast	1	0	4	2	0	1	1	0
Chat	1	1	0	0	1	0	0	0
Api	4	17	0	0	0	0	0	0
Red Social	0	1	0	0	0	0	0	1
TOTAL	12	25	10	5	2	1	3	3

**Fuente: Personal elaboration.**

## **Conclusions**

The Web 2.0 tools and applications are very important alternatives for governments and their Websites in the near future. The now called Government 2.0 has the potential of bringing government and citizens closer in a simple and effective way. This type of tools will allow greater citizen participation as well as the transmission of more and better information by the government agencies.

However, it is also very clear that these tools and applications are not being used currently at their full potential in state websites. This evaluation show preliminary data about the use of Web 2.0 in the websites of the state government in Mexico. Due to the speed rate at which Web 2.0 tools change and their availability in Internet, a lot of the websites could be using them now. This initial data offer a first approach to this phenomenon and will serve as foundation for future studies about this theme.

As to the implementation of Web 2.0 tools, the advance in state websites in Mexico is moving slowly. It looks like the website administrators are considering the use of these applications for having a closer interaction and integration with the citizen through the presence and functionality of such tools, but a lot of them have not been implemented yet. Under the communication point of view, Web 2.0 applications fulfill de purpose of communicating according to the characteristics of tools, but some of them also allow greater socialization, through social networks or markers, between users and government.

A future study could focus in knowing the users opinion about the functioning and use of the websites, with the finality of complementing and considering aspects which were probably not included in this evaluation. In this way there would be a better vision from the citizen point of view in regard to adaptation and usefulness of the communication channels put to their disposition.

Another line of investigation would be the evaluation of advantages and disadvantages for state governments of having a Website with Web 2.0 characteristics due to the costs and time it can imply for some of them, in contrasts of the benefits it could generate.

Finally, the use of Web 2.0 tools in electronic government websites is not reduced to installing the tool. A first step is to include tools and

applications in the websites, but there has to be a clear strategy and point of view about its scope. Government 2.0 has a great potential for transforming and improving the relationship between government, citizens, companies and other groups, but these tools have to be combined with a clear vision and effective strategies so their effects are valuable and significant for governments and citizens and society as a whole.

## Bibliography

- Castells, Manuel. La era de la información: economía, sociedad y cultura. México, D.F., Siglo XXI, 1998, (Volumen 1, La Sociedad Red) 590 pp.
- Chenok, Daniel. "E-Government: The Next Phase". Paper presented at the Proceedings of the 2008 international conference on Digital Government research, Montreal, Canada, 2008.
- Deloitte, "El Gobierno y la Generación Y. La revolución de su relación"; disponible en <http://www.deloitte.com/dtt/article/0%2C1002%2Ccid%25253D267278%2C00.html>. Consultada el 15 de julio 2009.
- Eliason, Emma and Jonas Lundberg, "The appropriateness of Swedish Municipality Web Site Designs". Paper presented at the Proceedings of the 4th Nordic conference on Human-computer interaction: changing roles, Oslo, Norway, 2006.
- Gant, Diana Burley, Jon P. Gant, and Craig Johnson, "State Web Portals: delivering and financing E-Service", in E-Government Series. Washington: Price-Waterhouse-Coopers IBM Endowment for the Business of Government, January 2002, 56 pp.
- Gil-García, J. Ramón y Luis F. Luna-Reyes, "Una Breve Introducción al Gobierno Electrónico: Definición, Aplicaciones y Etapas", en Revista de Administración Pública No. 116, Vol. 43, No. 2 (mayo-agosto, 2008), pp. 49-73.
- Kool, D. de, and J. Van Wamelen, "Web 2.0: A New Basis for E-Government?" Paper presented at the Information and Communication Technologies: From Theory to Applications, 2008. IOTA 2008. 3rd International Conference, 2008.
- Kubicek, H. "Next Generation Foi: between Information Management and Web 2.0". Paper presented at the International Conference on Digital Government Research 2008, Montreal, Canadá, May 18-21, 2008.
- Layne, Karen and Jungwoo Lee, "Developing Fully Functional E-Government: A Four Stage Model", in Government Information Quarterly. Vol. 18, No. 2 (2001), pp. 122-136.

- Luna-Reyes, Luis F.; Juan Manuel Hernández García, y J. Ramón Gil-García, “Hacia un modelo de los determinantes de éxito de los portales de gobierno estatal en México”, en Gestión y Política Pública, Vol. XVIII, No. 2 (segundo semestre de 2009), pp. 307-340.
- Mei-Ying, W. *et. al.*, “A Study of Web 2.0 Website Usage Behavior Using Team”. Paper presented at the 2008 IEEE Asia-Pacific Services Computing Conference APSCC 2008. Yilan, Taiwan, December 9-12, 2008.
- Murugesan, S. “Understanding Web 2.0”, en IT Professional. Vol. 9, No. 4 (July, 2007), pp. 34-41.
- O’Reilly, T. and John Battelle. “Web squared: Web 2.0 Five Years on”. [s.p.i.] 2009. 12 pp. Disponible en: <http://oreilly.com/pub/a/oreilly/tim/news/2005/09/30/what-is-web-20.html>.
- Sandoval Almazán, R.; J. Ramón Gil-García, y Luis F. Luna-Reyes, “Ranking Estatal 2008 de portales de gobierno”, en Política Digital, No. 45 (agosto-septiembre, 2008), pp. 48-50.
- Tapscott, Don and Anthony Williams, Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything. New York, Portfolio, 2008, 351 pp.
- The White House. “Open Government Discussion Web Site” [s.p.i.]. Disponible en <http://www.whitehouse.gov/Open/>
- The White House, “Governance: How Do We Institutionalize Transparency across All Government Agencies?”, [s.p.i.]. Disponible en <http://www.whitehouse.gov/blog/Transparency-Governance/>
- UNPAN, “United Nations E-Government Survey 2008: From E-Government to connected Governance”. New York, United Nations Publications, 2009. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>
- Van Wamelen, J. and Dennis de Kool, “Web 2.0: a Basis for the Second Society?” Paper presented at the Proceedings of the 2nd International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance. Cairo, Egypt, 2008.
- Warner, J. and S. A. Chun, “A Citizen Privacy Protection Model for E-Government Mashup Services”. Paper presented at the International Conference on Digital Government Research 2008. Montreal, Canada, May 18-21, 2008.
- Woods, Eric. “Web 2.0 and the Public Sector - Public Sector - Breaking Business and Technology”. [s.p.i.]. Disponible en: <http://www.silicon.com/publicsector/0,3800010403,39168737,00.htm>
- Yamakami, T. “Mobileweb 2.0: Lessons from Web 2.0 and Past Mobile Internet Development”. Paper presented at the Multimedia and Ubiquitous Engineering, 2007, International Conference, 2007.

Zappen, James P.; Teresa M. Harrison, and David Watson, "A New Paradigm for Designing E-Government: Web 2.0 and Experience Design". Paper presented at the Proceedings of the 2008 International Conference on Digital Government Research. Montreal, Canada, 2008.

# Revista de Administración Pública



---

**OECD, Study made by the OECD about the budgetary process  
in Mexico. Paris, Ediciones OCDE, 2009, 170 pp.  
ISBN 978-92-64-07342-5**

**Erika Plata Córdoba**

It is about the Report made by a group of experts and officials, formed by Teresa Curristine, Eduardo Aldunate, Richard Emery, Philipp Krause and Agustin Redonda. The study was finished on the month of June, 2009. Its reading is quick and shows in a very clear way how the budgetary process amendment has been taking place during the last decade in Mexico. It is a highly recommended lecture for every public server, but most of all, for those who are new in the job. Its structure consists of five chapters.

In the first chapter, it talks about the fiscal performance of the Mexican economy and the challenges to be faced. The second one is centered in the budget creation process. Chapter three analyzes the role of Congress in the budget process; while the fourth one studies the execution process of the budget, and on the last chapter, the establishment of a new budgetary model according to the performance evaluation and administrative improvement is revised.

The content of the first chapter deals with the structure of the Federal Government and the particular characteristics of the fiscal federalism. It is mentioned that the budgetary balance measures have gone through two important amendments. Both had the purpose of ending with the fiscal challenges, such as reducing its dependency on oil income, improving the economical growth rate, increasing the tax revenue as well as efficiency and performance of government spending and strengthening the fiscal federalism. All of these, in contexts controlled by financial crisis and global recession.

On the second chapter the process of budgetary creation is described. It begins by describing the structure of the Secretariat of Finance and Public Credit and its main activities. The function of the President of the Republic is mentioned in detail as well as his relation with other State Secretariats and the CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social).

The annual process, content and structure of the budget are detailed in a very clear way, as well as the main fiscal laws, the economic aspect and short term expenditure, the long term sustainability. It concludes that the creation process of the budget shows acceptable function levels and the following recommendations are made: To establish a more integral frame of mid-term expenditure which improves planning and offers more stability to the government's fiscal framework; to specify restrictions to the budget limits but only when it is possible to facilitate the appropriation of resources to the secretariats and to the managers of programs with the sole purpose of strengthening its performance; to contribute in improving the fiscal sustainability with generation and employment of long term prognosis; consider the possibility of financing investment programs upon multi-annual basis; improve the budget presentation and continue with the creation process which is centralized by the Secretariat of Finance and Public Credit.

The analysis of the approval stage of the Expense Budget of the Federation and the central role of Congress are mentioned in detail on chapter three, in which there is also a brief description of the Mexican political system and the structure of its parties. This part of the text is very interesting due to the formulations made around de legislative approval cycle, the role of the presidential veto and the function of the Superior Audit of the Federation as the technical supervisory instance. Among the recommendations which are given in this aspect, we can mention the possibility that the Congress assumes a greater commitment with the introduction of a budgetary process based on performance; to establish an informal advisory committee about the budgetary amendment and that the Superior Audit of the Federation must consider the possibility of generating more efficient and easy to understand information.

The fourth chapter analyzes the execution of the budget and the financial negotiations considering the layout process, the structure of assignments and the relative budgetary flexibility. It also deals with government accounting issues, specifically, the Integral System of

Government Accounting. It is interesting to observe the description made by the authors about the internal control as well as the audit, because a little analysis about the Career Professional Service Law and the results obtained five years since it was put into force. Last, it also informs about the government acquisition process.

In reference to the specific recommendations in these issues, it is suggested to analyze the budgetary execution functions to improve the discretionary capacity and flexibility of the officials in charge of the budget; generate realistic expectations around the temporary horizons and the future challenges in the management of the implementation process of the accounting amendment; that the internal control facilities should take care of improving programs instead of carrying out fulfillment audits. They also insist that there should be an evaluation of the implementation and results of the Career Professional Service Law and last, but not least, to make emphasis in strengthening the performance management in the functions of personnel, acquisitions and regulation of the Mexican government.

Chapter five analyzes the most recent amendments about budget and management according to performance. They are taken as the most recent background to the establishment of the Performance Evaluation System (SED), PROMAP and PRONAFIDE. Details are offered about how the SED has two basic components: the first one refers to the evolution of the programs and politics related to the budget; the second one to the evaluation of management process. It also includes a brief description of the Logic Framework methodology and how it was used in Mexico to generate Result Indicator Matrices (MIR) and for this certain specific outlines as well as a training campaign have been established.

The chapter concludes with the analysis of the mechanism established for the result presentation of the evaluations made to the federal programs in a semaphorization system developed by the CONEVAL and it mentions how performance results have begun to be used for making budgetary decisions.

It is in the final chapter where the main conclusions of the study are mentioned, like future challenges for the establishment of a budget based on results. Among them, the improvement of industrial cooperation and coordination is highlighted, mainly between the Secretariat of Finance and Public Credit and Public Function with

the CONEVAL, to improve the quality and meaning of the information about performance and integrate it to the budgetary process; to go from fulfillment, to a performance point of view, transforming culture as well as behavior of the public officials.

It is important to mention that the authors of the study make an implicit recognition to the Secretariat of Finance and Public Credit leaving aside the participation of the Secretariat of Public Function, even though it has the faculty and structure which are directly related with the issues studied.

# Revista de Administración Pública



---

**María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez**  
(coordinators), **Public Management in North America: current trends and the administration reform in Canada, United States and Mexico.** México, D.F.; Nuevo León, El Colegio de México-Instituto de Administración Pública de Nuevo León, 2009, 582 p. ISBN 978-607-462-010-8

**Carlos E. Quintero Castellanos**

The public in general, will find this book as an excellent reference to guide them in the very intricate world of government reform. However, from my point of view, the text is guided to a more specialized public. Professors as well as government professionals and from the Public Administration will find a very important field of reflection upon government reform, as well as practical orientations. Most important is that such field will help to build a more profound vision of the administrative reform in a comparison manner, one of the great challenges for studying Public Administration.

The quality of the authors who take part in the work and the relevance of the findings presented make this work seminal in the academic discussion of the subject. When we say the target is a specialized public, I am not trying to put distance from the average reader. "Public Management in North America" invites you to search deeper into the subject hand in hand with the contemporary authors which make its reading very pleasant, both for the general and specialized reader. This is one of its great abilities: although the book is specialized, the terms as well as the development and structure of the themes are very reader friendly.

Another one of the advantages is that the effort for creating the book began in Mexico. The absence of serious academic work exchange in specialized areas is corrected with the work by Pardo and Velasco.

One of the explicit objectives of the coordinators is to begin an international work of the subject. This is, without a doubt, a great hit.

In this way, the reader who is interested in this work can understand the academic and practical discussion, of what is known as "*New Public Management*" He can see the scale of such phenomenon, its political implications and the results it has reached, particularly in North America. In this sense the administrative reform is studied in this region, going from the most general up to more heated issues in the agenda.

In this drift, the first work of Professor Guy Peters, he opens up the panorama with a text which gives a joint vision about the meaning of an administrative reform on international terms. Specifying the comparison between the countries in North America, he looks over in a very conscious way, the course of changes, of "hard" technical issues, such as personnel management or service rendering up to the reform implications for democracy and how they translate into a treatment such as account rendering or social participation. The author, among other things, concludes with some of the questions to be solved in the near future, such as explaining the surprising similarities which have given place to the reform trajectories in the three countries of the region.

After the good taste left by Peters text, follows a general panorama of the administrative reforms in Canada, United States and Mexico, in charge of experts from each country; respectively, Peter Aucoin, Lawrence E. Lynn and Guillermo Cejudo. In the works presented, the particular features that the administrative reform has had in each national trajectory is analyzed, from the point of view of the New Public Management.

The next part of the text is about the electronic government. Challenges as well as promises and expectations which result from the application of information and communication technologies are approached to understand the impact they have on the countries of the region. In the case of Mexico, there is a description of the public politic component with respect to the Good Government Agenda, making emphasis in this one, to shorten the gap between the Mexican citizen and government.

By recovering the importance that local governments have had for citizens, specialists in the field offer a large panorama of the change

tendencies in this government level. By recovering hundreds of experiences, Enrique Cabrero and Jose Peña make a proposal for synchronizing the New Public Management with a New Democratic Government.

From the United States point of view, Mark Abramson also points out four tendencies which, in general, prevail in this local level: change of rules, more attention to performance, enhancement of service rendering and more collaboration. For Canada, David Siegel concludes about the innovation in local governments which in spite of the great difference between these governments in that country, there are forces which produce changes in all of them, issues such as globalization or function restitution, lead to a local configuration with large repercussions.

The penultimate section of the book offers very stimulating developments about innovation and quality of public management. In the case of Canada, analyzed by James Iain Gow, he offers a large analysis about this issue: he offers the reader some of his conclusions, he sustains that although they seem equal, Canadian government administrations have some profound innovations. Shelley Mentzenbam presents a quality model based on accounting rendering. Such model sustains itself on five pillars, as she defines them: clear and measurable goals, motivation for measure, explanation and motivation, oral feedback for unchaining goals and evaluations, interactive investigation and last, careful use of the external incentives.

The five pillars come in combination of six basic practices, making emphasis on results, dominion of the evaluations, feedback, insure forums for feedback, convincing strategies and instrumentation. Metzenbaums text is one of the most articulate proposals in terms of prescription presented in the book. She offers an extremely suggestive scheme for the three countries of the Region. Last, Professor Jesùs Mesta makes a description of the Good Government Agenda which directed the innovation efforts in the Federal Government during the period of Vicente Fox, a good effort which will orient the reader in this field as well as in the measures taken by the first alternation government in Mexico.

The last part of the text talks about the transformation of social management, where the coordinators of the text understand it as specific and different from other management areas in the three

countries. For Canada, Professor Greg Machildon talks about the case of health services and their relationships, uncertain and limited in the New Public Management, according to his investigation. In the text, the case of the United States presents a situation which, possibly, is an exclusion motif of the social services, according to Evelyn Z. Brodtkin. According to her, the political context makes the result evaluation instrument weak and this leads into exclusion practices in the social North America politics.

In the last case, in reference to Mexico, one of the coordinators of the book, Ernesto Velasco, makes an analysis of the "Oportunidades" Program of the Mexican Federal Government. In his work he studies the relationship between focusing measures and their impact. One of the conclusions of this work is that the use of such measures makes the program rigid and it does not promote the improvement of measures on behalf of the users of the "Oportunidades" program. Last, he presents a study case of the management reforms in the Mexican state of Nuevo Leon. He talks about the "reinvention of the government" measures which are applied in that state.

Having exposed very briefly what the book "Public Management in North America" offers, I can only recommend its reading. It is one of the books which will define the government reform investigation in years to come in our country.

# Revista de Administración Pública



---

**Gregg G. Van Ryzin and Eloísa del Pino. How to Listen, how to learn and how to respond: civic surveys as a tool for reinventing government, Madrid, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2009, (Papeles de Evaluación y Calidad 9/2009) 26 pp.**

**Erika Plata Córdoba**

The purpose of the text is to present in an analytic and descriptive way, the different perspectives on how governments have searched to focus their work on the needs of citizens as customers of the different services they offer. The text is divided into three sections: The first one, called “Citizens as Government customers”; the second, “The way of listening: data recollection methods”; and the third one, “How to learn: Satisfaction data analysis”.

During the development of the first chapter, the different points of view regarding the idea of considering citizens as customers and their relationship with the concept of improving service, as a strategy for transforming bureaucracy are explained. On the other hand, it is mentioned that the relationship between government and citizens cannot be conceived in the same way as the one between private service suppliers and their customers. From this reflection, it is described how in some countries they have developed actions for handling customer service and citizen satisfaction under a government perspective.

In the case of the U.K., they continuously make standardized citizen surveys with a comparative evaluation, and they demand local authorities their mandatory application every three years. In this case we must mention that customer letters receive special attention, and they establish quality standards and the mandatory recollection of information as feedback.

The Institute for Citizen-Centred in Canada makes a survey at national level called "Citizens First", every two or three years. They have also developed the Common Measure Tool which is a questionnaire which can be used by local organizations and authorities. They have also identified the key or driving factors (Key Drivers) related with citizen satisfaction and they have certified a private survey company by Internet, so they can obtain data and information through the web.

It is mentioned, as a case apart, that in the United States the Federal Government has had little participation in the management practices of the local governments, although the American Society for Public Administration (ASPA), has been one of the main promoters of this issue, with few resources. The International City Managers Association (ICMA), and the National Investigation Center have developed a National Citizen Survey which allows to make a comparative evaluation of the results obtained with respect of the citizens satisfaction in the different town halls.

A special case is that of the American Customer Satisfaction Index, ACSI, which although it was designed for the private sector, has been recently used for measuring some public services of the American Federal Government.

In the case of the European Union, they have developed what is called the Euro barometer, which focuses in issues related to the European integration process, providing data about the public perception of the institutions as well as the performance of the different national and local governments. They also have what is called the Urban Audit which collects data about life conditions in 258 cities, and the instant Euro barometer which approaches issues such as satisfaction with urban services.

Although Spain is included in the scope of European surveys, great efforts have been made within this country by different organizations, among them the Sociological Investigation Center (CIS), which has the purpose of studying the Spanish society, through surveys which have originated 65 administration and public services studies. In recent years the Public Politic and Public Service Quality Evaluation State Agency, through the "Service Quality Observatory", has developed different perception studies with the purpose of learning the citizens opinion (whether they use the services or not) as well as satisfaction studies which are applied to the direct users of the services.

In the second chapter, “The way of Listening: data recollection methods”, emphasis is made on the importance of the methodology used for recollecting data from the citizen experience and their satisfaction in regard of the rendered services. It also describes the different techniques for data recollection which can be used. The methods described are personal, telephone and mail interviews, web questionnaires and more specific, *Internet Access Panels*.

In the last chapter of the text –“How to learn: satisfaction data analysis”– it is mentioned that, although data recollection is essential, data analysis is much more important and vital. The main tools are comparison evaluation, analysis of key drivers and analysis of importance-appraisal. Different examples in different countries are described.

The authors question the following: Can citizens accurately judge quality service? To answer this question they examine different points of view, from the one which mentions that indicators simply reflect the stereotype image of the administration, the one which says the results only reflect social-economical characteristics of the people surveyed and their attitude towards government, and the one which supports citizen evaluations because they can be valuable at least in the sense that they correspond to evaluation made by an external and neutral observer. The conclusion is that more investigation is needed to determine which public services can be judged more accurately by the citizens.

In the same way they ask themselves: How to respond to the challenge of satisfying the citizens` demands without weakening public authority condition? Their conclusion is that a government which is oriented to the citizens does not weaken democracy nor the government role in society. On the contrary, it improves trust in government institutions and reinforces democratic trend.

That is why it is necessary to develop a common method which can be applied both at national and local levels for recollecting data more efficiently and constantly. In the near future the way the government perceives citizens and measures their satisfaction will have to be enhanced, with the finality of improving public services which increase trust in the institutions without withdrawing from the traditional values of democracy and public service.



## Resúmenes

### **La política de evaluación del Gobierno mexicano: crítica desde una perspectiva conceptual, por Daniel González y Elías R. Hernández**

La adopción de enfoques y modelos de desempeño gubernamental basados en la orientación a resultados está dando lugar a políticas nacionales de evaluación en diferentes países. Las teorías de la evaluación distinguen los usos de esta herramienta dentro de las organizaciones gubernamentales. En México, la evaluación no fue una prioridad política hasta la década de 1980, cuando fue necesario controlar el gasto y mejorar los resultados de la gestión pública. En 2006 el Gobierno Federal creó el Sistema de Evaluación del Desempeño para apoyar la plena implantación del Presupuesto basado en Resultados. Este trabajo explora, desde una perspectiva conceptual, los avances y los retos del sistema mexicano de evaluación del desempeño.

*Palabras clave: evaluación del desempeño; México; Sistema de Evaluación del Desempeño; evaluación burocrática; evaluación del presupuesto.*

### **Evaluación del desempeño gubernamental y cultura organizacional: Reflexiones desde la Nueva Gestión Pública y la sociología de las organizaciones, por D. Gisela Morales González**

El artículo pretende exponer algunas reflexiones que derivan del estudio de algunos modelos y prácticas de evaluación del desempeño en el ámbito gubernamental, concentrando la atención en aquellos aspectos de cultura organizacional que pueden influir en el éxito o fracaso de la implementación de un sistema de evaluación. Para ello, ser parte de algunas premisas planteadas en el enfoque institucional

y su adopción por la Nueva Gestión Pública, así como los elementos que aporta el análisis de cultura de las organizaciones para entender la potencialidad y límites de la implementación de sistemas de evaluación del desempeño en instituciones gubernamentales.

*Palabras clave: análisis organizacional; evaluación del desempeño; análisis institucional; cultura organizativa.*

### **El Sistema de Evaluación del Desempeño de México: Comentarios críticos y reflexiones sobre la perspectiva internacional, por Blanca O. López Rodríguez**

En enero de 2010 fue publicado el estudio que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) realizó en torno a las reformas aplicadas al sistema presupuestario de México. El estudio ofrece una perspectiva amplia y positiva de los logros alcanzados. No obstante, es importante tener en consideración algunas cuestiones y problemas, no contemplados en el estudio de la OCDE, a la hora de valorar el desarrollo futuro de toda la estrategia gubernamental centrada en implantar una gestión por resultados o GpR. En este texto se analiza el funcionamiento general de las instituciones que conforman y operan el Sistema de Evaluación del Desempeño y su relación con la evolución esperada del sistema presupuestario basado en resultados.

*Palabras clave: reforma presupuestaria, México- Presupuesto basado en Resultados, evaluación presupuestaria, México- Sistema de Evaluación del Desempeño.*

### **Valorando la política de transparencia en México: en busca de una mejor configuración, por Ma. Fernanda Ruezga García**

La política de transparencia y rendición de cuentas de México ha sido un factor clave en el impulso de las principales transformaciones a favor de un régimen más democrático y del ejercicio del gobierno responsable. Su evolución ha permitido que gobernantes y ciudadanos asuman sus respectivas responsabilidades en la rendición de cuentas. Pese a ello, los avances en el ejercicio de la transparencia no han alcanzado aún todos los diversos ámbitos de trabajo y todas las políticas públicas. Lo que se requiere es que la rendición de cuentas no se limite a la entrega de información, sino que contribuya efectivamente a una gestión pública más responsable y más consciente de sus impactos en la vida de los ciudadanos.

*Palabras clave: transparencia; rendición de cuentas; gestión pública responsable; México- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.*

**Evaluación de la Web 2.0 en los portales estatales en México, por Rodrigo Sandoval Almazán, Gabriela Díaz Murillo, J. Ramón Gil-García y Luis Felipe Luna Reyes**

El uso de herramientas Web 2.0 se está extendiendo alrededor del mundo. En el ámbito público existen aún pocas experiencias con estas tecnologías y los estudios que existen sobre el tema son también escasos. En el caso de México, algunos portales gubernamentales han comenzado a utilizar herramientas Web 2.0 en su diseño, pero no se tienen estudios que describan o analicen qué tanto se está dando este fenómeno, cuáles son las herramientas más usadas o qué impacto están teniendo. A partir de una reflexión sobre las aplicaciones Web 2.0, este artículo hace una aproximación de carácter descriptivo sobre el uso de este tipo de herramientas en los portales de gobierno de los estados en México.

*Palabras clave: gobierno electrónico; portales electrónicos; gobiernos estatales; tecnologías de la información en el gobierno.*

### Abstracts

**Evaluation policy of the Mexican Government: Critical examination from a conceptual perspective, by Daniel González and Elías R. Hernández**

The use of results-oriented approaches among governments is encouraging the setting up of national evaluation policies. Available theories on evaluation distinguish very clearly the uses of this tool for institutional purposes. In Mexico, evaluation was not a political priority until the 1980's, when it was necessary to control public expenditure and to enhance governmental results. In 2006, Federal Government created the System of Performance Evaluation to support the full implementation of a new results-oriented budgetary system. This work explores, from a theoretical perspective, the outcomes and the challenges for this new system of performance evaluation.

*Keywords: performance evaluation; Mexico-System of Performance Evaluation; bureaucratic evaluation; budgetary evaluation.*

**Evaluation of government performance and organizational culture: Reflections from the New Public Management and organization sociology, by D. Gisela Morales González**

This article seeks to present some reflections derived from the study of models and performance measurement practices in governmental sphere, focusing in those aspects of organizational culture that may have influence on success or failure of any measurement system. We start from some assumptions of institutional approach and their adoption in the New Public Management, just as the contribution of the organizational culture analysis to understand the potentiality and limits on the implementation of performance measurement systems on public institutions.

*Keywords: organizational analysis; performance evaluation; institutional analysis; organizational culture.*

**Mexico's Performance Evaluation System: Critical comments and thoughts about international perspective, by Blanca O. López Rodríguez**

In January, 2010 a study conducted by the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) on the recently reformed Mexican budgetary system was published. This study offers a comprehensive and positive view of the achievements pursued by the implemented reforms. Even though it's a remarkable perspective, it is necessary to consider some additional factors –not included by the OECD study– when addressing the perspectives of the reformed budgetary system of Mexico and its related strategy for a results-oriented public management. This work offers a critical review of the functioning of the institutional network in charge of implementing the following steps to complete the reform of the budgetary system in Mexico.

*Keywords: budgetary reform; Mexico-Budgeting based upon Results; budgetary evaluation; Mexico-System of Performance Evaluation; bureaucratic evaluation.*

**Valuing the Transparency Policy in Mexico: in search of a better configuration, by Ma. Fernanda Ruezga García**

Transparency policy in Mexico has placed a significant role in the transformation of Mexican political regime, towards a more

democratic one. Its permanent evolution has allowed ruling groups and citizens to exert power and rights more properly and more effectively. Despite this, the achievements in transparency can be regarded as limited, as they are not present yet in all policy areas and are limited to respond to people's requests. What is needed is that accountability does not consist only in rendering information, but contributes instead to a more responsive and sensitive to citizens' needs public management.

*Keywords: transparency; accountability; responsive public management, Mexico- Federal Institute for Access to Public Information.*

**Evaluation of Web 2.0 in the state sites in Mexico, by Rodrigo Sandoval Almazán, Gabriela Díaz Murillo, J. Ramón Gil-García and Luis Felipe Luna Reyes**

The use of Web 2.0 tools is spreading throughout the globe. In the public sector only a few cases have been set up and the studies on its impact are still very scarce. In Mexico, some governments' sites have initiated the use of this technology but there is no available evidence on how well it is working. Starting with a short analysis on the potential consequences that would emerge from a generalized use of Web 2.0, this article makes a descriptive examination of the use of this option in some State-level Websites of Mexico during the last years.

*Keywords: e-government; State-level Governments; Information and Communication Technologies in Government.*



# Revista de Administración Pública



## Instrucciones para los colaboradores

### 1. Exclusividad

Los artículos enviados a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (RAP) deben ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

### 2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deben ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

### 3. Características de los trabajos

Podrán entregarse, para su dictamen y publicación, en idioma español o en idioma inglés.

- Deberán entregarse totalmente concluidos, ya que iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán ser escritos usando letras mayúsculas y minúsculas y sin errores mecanográficos.
- Deberán tener una extensión mínima de 12 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse preferentemente en formato electrónico en Word de Microsoft Office, o también en documento de texto de OpenOffice o Word Perfect de Corel, en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5.

- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:
  - a) El título del trabajo debe tener una clara relación con el contenido, debe ser breve. Se podrán aceptar subtítulos si el tema lo amerita.
  - b) Las siglas empleadas deben tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
  - c) Las notas deben aparecer numeradas al pie de página o agrupadas al final del texto, usando el orden que sigue para las referencias al pie:
    - **Para libro:** nombre, apellido, *título*, lugar de edición, editorial, año (Si no es primera edición, indicar el número de edición), número de páginas.
    - **Para capítulo de libro:** nombre, apellido, “título del capítulo”, *título de libro*, lugar de edición, editorial, año, intervalo de páginas.
    - **Para artículo:** nombre, apellido, “título del artículo”, *nombre de la revista*, volumen, número, periodo y año, intervalo de páginas.
  - d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Es obligatorio que todas las referencias y citas contengan todos los datos. Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones “sin pie de imprenta”, “sin fecha” entre corchetes.
  - e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben contener obligatoriamente la fuente completa correspondiente y ser lo más claros y precisos posible; es decir evitar las abreviaturas, a menos que el espacio no lo permita, e indicar las unidades cuando sea el caso. Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2, 3, etc.) y romano para mapas planos, figuras, láminas y fotografías (figura I, II, III, etc.). Debe indicarse el formato electrónico de los archivos gráficos que incluya la colaboración (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.).

- f) Cada gráfica, cuadro, diagrama o figura deberá incluirse en un archivo diferente preferentemente en cualquier programa de Microsoft Office, o también en OpenOffice o Corel Office, indicándose en el texto el lugar que le corresponde a cada uno.

#### **4. Dictaminación**

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares (“*Peer System*”) con carácter anónimo, llevado a cabo por un comité de árbitros, cuya decisión es inapelable.

#### **5. Resumen y abstract**

En una hoja por separado se entregará un resumen del artículo con una extensión máxima de 150 palabras, tanto en español como en inglés. También se indicarán en ambos idiomas un mínimo de 3 y un máximo de 5 *palabras clave/Keywords* que describan el contenido del trabajo.

#### **6. Corrección y edición**

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

#### **7. Difusión**

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

#### **8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación**

- Los autores podrán enviar sus trabajos al correo electrónico: [inap.rap@gmail.com](mailto:inap.rap@gmail.com)
- En los envíos por correo electrónico, será responsabilidad exclusiva del autor o autores asegurarse que sus propuestas se recibieron completas.

- O podrán entregar sus trabajos en disco compacto o memoria USB, debidamente identificado con el título del artículo y el nombre del autor o autores en:

*Revista de Administración Pública*

Instituto Nacional de Administración Pública A.C.  
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca  
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,  
Distrito Federal, MÉXICO  
Teléfonos 5081 2614 – 5081 2627

- La RAP no se hace responsable por la devolución de trabajos no solicitados.

## 9. Identificación

- En el archivo correspondiente a la carátula del trabajo se indicarán el título y la fecha de elaboración. Se deberá omitir el nombre del autor para guardar su anonimato durante el proceso de dictaminación.
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:
  - a. Título del trabajo, el cual debe ser breve y claro.
  - b. Nombre completo del autor o autores; indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado y, de ser el caso, los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución);
  - c. Enviar breve currículum académico de cada autor (mencionando líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 ó 4 publicaciones) y profesional (incluyendo la actividad y centro de trabajo donde se encuentra al momento de someter a dictamen el artículo);
  - d. Datos de contacto: domicilio, teléfono, fax y correo electrónico, a fin de poder establecer comunicación directa con el autor o los autores.

# Revista de Administración Pública



## Instructions for collaborators

### 1. Exclusivity

Articles submitted to the PUBLIC ADMINISTRATION MAGAZINE (RAP) have to be unpublished and are not to be submitted simultaneously for publication elsewhere.

### 2. Nature and thematic of the works

They have to be imminently academic or related to one or several topics considered to be of interest for public administrations in Mexico and other countries.

### 3. Characteristics of the works

- They can be submitted for judgment and publication in Spanish or English.
- They must be submitted entirely finished; when the judgment process begins no changes will be admitted,
- They must be written using upper-case and lower-case letters and without any typographical errors.
- They must have a minimum length of 12 pages and a maximum of 25 pages, excluding charts, graphs and list of references used. In exceptional cases, depending on the RAP's opinion, works with different lengths will be accepted.
- They must be sent or submitted as a Microsoft Office Word document or as an Open Office text document or Corel Word Perfect in Arial size 12 pt and 1.5 line spacing.
- They must include title, introduction, body, conclusions and references and shall conform with the following specifications:

- a) The title must have a clear relationship with the contents and must be brief. Subtitles are allowed if the subject requires it.
- b) Acronyms must have their meaning when used for the first time.
- c) Notes must appear in numbered footnotes or grouped at the end of the text, following the order for footnote references:
  - **For books:** name, last name, *title*, place of publication, publisher, year (if it is not a first edition, include number of edition), number of pages.
  - **For chapter of a book:** name, last name, “title of the chapter”, *title of the book*, place of publication, publisher, year, range of pages.
  - **For an article:** name, last name, “title of the article”, *name of the magazine*, volume, number, period and year, range of pages.
- d) References must be ordered alphabetically, following the aforementioned format and only changing the order of the author’s name and last name (last name, name). It is mandatory for all the references and quotes to include all data. If the original source does not include some piece of information, this must be clearly stated using expressions such as “without imprint”, “no date” in brackets.
- e) Charts, graphs, pictures and diagrams must include the full reference to sources and must be as clear and precise as possible, this is to avoid abbreviations unless space requires it and indicate units when needed. Charts will be numbered according to the Arabic system (chart 1, 2, 3, etc.); Roman system will be used for maps, plans, figures, slides and photographs (figure I, II, III, etc.). The electronic format in which the graphic files are submitted must be included (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.)
- f) Each graph, chart, diagram or figure must be included in a different file, preferably from Microsoft Office, Open Office or Corel Office and indicating in the text the place where they should be.

#### 4. Judgment

Collaborators will be subjected to a process of anonymous unbiased opinion or “Peer System”, carried out by a committee of referees, whose decision is final.

## 5. Summary and abstract

In a separate page a summary of the article will be included with a maximum length of 150 words, in both Spanish and English. A minimum of 3 and a maximum of 5 keywords in both languages will be included to describe the contents of the work.

## 6. Proofreading and editing

The RAP reserves the right to make editorial changes and style and format corrections in a manner it deems fit according to editorial criteria and generally accepted standards.

## 7. Diffusion

The author grants the RAP automatic and full permission to use the material published in its pages to be included in anthologies, photographic means or any electronic or published means known or to be known.

## 8. Ways to submit works proposed for publication

- Authors can send their work to the following e-mail: [inap.rap@gmail.com](mailto:inap.rap@gmail.com)
- If sending via e-mail, the author or authors will have the sole responsibility to ensure that their works were received completely.
- Or they can be handed in a CD or USB memory that has been properly identified with the title of the article and the name of the author or authors at the following address:

*Revista de Administración Pública*  
 Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.  
 Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca  
 Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,  
 Distrito Federal, MÉXICO  
 Teléfonos 5081 2614 – 5081 2627

- The RAP will not be responsible for the return of unsolicited work.

## 9. Identification

- The file that contains the title page will include the title and the date of completion. The name of the author will not be included so that he can remain anonymous during the judgment process.
- Another separate file will include the following data:
  - a. Title of the work, which must be short and clear.
  - b. Author or authors' full name, as well as their highest level of education achieved and if they are currently studying include discipline and institution.
  - c. Send brief academic résumé of each author (include current lines of research and complete references of the last 3 or 4 published works), as well as a professional résumé (that includes current activities and place of work when submitting an article to judgment);
  - d. Contact details: address, telephone number, fax number, e-mail; so as to establish direct communication with the author or authors.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

121

**La Evaluación en el Sector Público**

Se terminó de imprimir en Diciembre de 2010  
por Navegantes de la Comunicación  
Gráfica S.A. de C.V.

La edición consta de 1000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP



## ***La Evaluación en el Sector Público***

### **Presentación**

José R. Castelazo

### **Análisis**

La política de evaluación del Gobierno mexicano: Crítica desde una perspectiva conceptual  
Daniel González y Elías R. Hernández

Evaluación del desempeño gubernamental y cultura organizacional:  
Reflexiones desde la Nueva Gestión Pública y la Sociología de las organizaciones  
D. Gisela Morales González

El Sistema de Evaluación del Desempeño de México:  
Comentarios críticos y reflexiones sobre la perspectiva internacional  
Blanca O. López Rodríguez

Valorando la política de transparencia en México: en busca de una mejor configuración  
Ma. Fernanda Ruezga García

Evaluación de la Web 2.0 en los portales estatales en México  
Rodrigo Sandoval Almazán, Gabriela Díaz Murillo, J. Ramón Gil-García y Luis Felipe Luna Reyes

### **Reseñas**

OCDE, "Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México"  
Erika Plata Córdoba

María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco (coordinadores),  
"La gerencia pública en América del Norte: Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México."  
Carlos E. Quintero Castellanos

Gregg G. Van Ryzin y Eloísa del Pino, "Cómo escuchar, cómo aprender y cómo responder: las encuestas ciudadanas como una herramienta para la reinención del gobierno"  
Erika Plata Córdoba

## ***Evaluation in the Public Sector***

### **Presentation**

José R. Castelazo

### **Analysis**

Evaluation policy of the Mexican Government: Critical examination from a conceptual perspective  
Daniel González and Elías R. Hernández

Evaluation of government performance and organizational culture: Reflections from the New Public Management and organization sociology  
D. Gisela Morales González

Mexico's Performance Evaluation System: Critical comments and thoughts about international perspective  
Blanca O. López Rodríguez

Valuing the Transparency Policy in Mexico: in search of a better configuration  
Ma. Fernanda Ruezga García

Evaluation of Web 2.0 in the state sites in Mexico  
Rodrigo Sandoval Almazán, Gabriela Díaz Murillo, J. Ramón Gil-García y Luis Felipe Luna Reyes

### **Reviews**

"OCDE rstudy made by The OECD about The bud getary process in Mexico"  
Erika Plata Córdoba

María del Carmen Pardo and Ernesto Velasco (editors),  
"Public Management in North America: Current trends and the administration reform in Canada, United States and Mexico"  
Carlos E. Quintero Castellanos

Gregg G. Van Ryzin and Eloísa del Pino, "How to listen, how to learn and how to respond: Civic surveys as a tool for reinventing government"  
Erika Plata Córdoba

### **Resúmenes / Abstracts**

### **Instrucciones para los Colaboradores**

### **Instructions for Collaborators**

rap@inap.org.mx



0 00482 5209 4

ISSN 0482-5209

[www.inap.org.mx](http://www.inap.org.mx)