

RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

123

Volumen XLV, Nº 3
(septiembre-diciembre 2010)

Nuevas Visiones del Servicio 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) 41 50 20 84
<http://www.inap.org.mx>
inap.rap@gmail.com

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 de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

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
IAP's**

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

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 Saucó
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 de J. Sosa López

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Nueva Época

123

Volumen XLV, No. 3
(septiembre-diciembre 2010)

Nuevas Visiones del Servicio Público

ÍNDICE

	Página
Presentación <i>José R. Castelazo</i>	13
Análisis	
Perspectivas analíticas en torno a la institucionalización del servicio público <i>Miquel Salvador</i>	17
La propuesta de modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón <i>José Juan Sánchez González</i>	31
Propuesta de un modelo de evaluabilidad aplicable a programas de combate a la corrupción <i>Mariana C. Becerril Chávez</i>	57
Observatorio de las administraciones públicas locales de México	
Los planes de desarrollo municipal: Instrumentos del Estado en la reducción de los desequilibrios sociales <i>Jaime Torres Frago</i>	77

Reseñas

- José María Ramos e Ismael Aguilar Barajas (coords.), “La gestión del desarrollo local en México: problemas y agenda.” 93
José Sosa
- Carlos F. Matute González, “La modernización administrativa del Consejo de la Judicatura Federal.” 97
José Sosa

New Visions of Public Service

CONTENTS

	Page
Presentation <i>José R. Castelazo</i>	103
Analysis	
Analytical perspectives on the institutionalization of the public service <i>Miquel Salvador</i>	105
Felipe Calderon’s Administration proposal for the Modernization of Public Administration <i>José Juan Sánchez González</i>	117
An Evaluability Model for Anti-Corruption Programs: a proposal <i>Mariana C. Becerril Chávez</i>	141
Observatory of Mexico’s local public administrations	
Municipal development plans: State instrument to reduce social imbalance <i>Jaime Torres Fragoso</i>	159

Reviews

José María Ramos e Ismael Aguilar Barajas (coord.), "The management of Mexico's Local Development: Problems and Agenda."
José Sosa 175

Carlos F. Matute González, "The Administrative Modernization of the Federal Judicial Council."
José Sosa 179

Resúmenes / Abstracts 183

Instrucciones para los Colaboradores 187

Instructions for Collaborators 191

Revista de Administración Pública



Presentación

El número 123 de la Revista de Administración Pública, que el lector tiene en sus manos y que cierra el año de celebraciones por el 55º aniversario del INAP, está dedicado a una temática que ha sido un frente de trabajo y reflexión constante de esta institución de investigación y formación de excelencia en asuntos públicos. El Servicio Público como tal, ha sido objeto de innumerables trabajos, reuniones y proyectos de investigación en el seno del INAP y, por ello, es una cuestión que siempre ha revestido una importancia particular.

Desde su conceptualización tradicional, a mediados del Siglo XX, el Servicio Público ha constituido una referencia obligada a la hora de que los sucesivos gobiernos nacionales y de otros niveles han definido su misión transformadora de la realidad y sus objetivos de actuación política, económica y social. Si bien este concepto ha estado asociado ineludiblemente a la idea del bien común, del interés general; ello no ha sido una limitante para que en su uso y acepción se hayan incorporado paulatinamente nuevas dimensiones y nuevos elementos que lo han traído al nuevo milenio como una herramienta fundamental para que, en el diálogo Sociedad-Gobierno, se reitere la idea de que este último está obligado a servir a aquella con apego a derecho, pero también considerando la necesidad de ser eficiente y eficaz, al tiempo que socialmente sensible.

Los trabajos que integran este número de la RAP se suman a la labor de innovación y reflexión crítica del INAP, en torno a la siempre necesaria actualización de las nociones aplicables al Servicio Público, como objeto de interés y como sujeto de responsabilidades y obligaciones. De esta manera, en el primer trabajo el profesor Miquel Salvador, de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona, entra de lleno al debate más contemporáneo sobre el futuro del Servicio Público y aborda todas las aristas conceptuales

sobre la institucionalización de la evaluación del desempeño. Como afirma el investigador catalán, “aunque la introducción de iniciativas de evaluación del desempeño pueda plantearse en términos de instrumento o técnica operativa, una verdadera transformación sostenible debe considerar el papel de las instituciones que configuran las relaciones y el comportamiento de los actores implicados.”

En el segundo trabajo, José Juan Sánchez aborda la problemática de la modernización administrativa del Servicio Público desde la perspectiva del gobierno del Presidente Felipe Calderón. Siguiendo los argumentos ofrecidos por J.J. Sánchez, el mejoramiento de la administración pública en el actual gobierno va por dos vías principales. La primera tiene que ver con la continuación de las estrategias iniciadas en el gobierno de V. Fox respecto a la transparencia, la rendición de cuentas y el servicio profesional de carrera. La segunda se substancia en estrategias propias del gobierno calderonista, como son el Programa de Mejora de la Gestión, el Presupuesto basado en Resultados, y el Sistema de Evaluación del Desempeño. Esta combinación de instrumentos ha generado que la visión nacional del Servicio Público se mantenga como un proceso de ajuste abierto y complejo.

Continuando con esta línea de reflexión en torno al ajuste de las visiones sobre el Servicio Público, Mariana Becerril propone –en el tercer trabajo– un modelo específico de evaluabilidad para los programas y acciones de combate a la corrupción. Esta propuesta resulta del hecho de que hay poca literatura sobre evaluabilidad en general y menos aún sobre evaluabilidad de programas anticorrupción. De acuerdo con la revisión bibliográfica contenida en su análisis, no existe ningún estudio que demuestre la aplicación de un marco de evaluabilidad a programas de combate a la corrupción. Empero, sí existen evaluaciones similares para determinar la factibilidad de la evaluación de programas anticorrupción en áreas específicas.

Finalmente, Jaime Torres Fragoso ofrece en su trabajo sobre los planes de desarrollo municipal un análisis acucioso y renovado sobre el sentido social y utilitario que tienen los ejercicios de planeación a nivel local. Las evidencias que ofrece reiteran la idea de que toda propuesta de desarrollo debe conformarse como la combinación de los esfuerzos del gobierno en colaboración con la sociedad, los grupos sociales y las universidades.

Estoy cierto que estos trabajos contribuirán a una mejor y más profunda discusión de la importancia que reviste el Servicio Público en nuestro momento histórico y en la construcción de mejores instituciones de gobierno.

José R. Castelazo
Presidente

Revista de Administración Pública

The logo for INNP (Instituto Nacional de Nueva Política) consists of the letters 'INNP' in a bold, black, sans-serif font. The letters are closely spaced and have a slightly irregular, hand-drawn appearance.

Perspectivas analíticas en torno a la institucionalización del servicio público*

Miquel Salvador**

I. Evaluación del desempeño: entre la nueva gestión pública y una visión neoinstitucionalista.

Aunque durante las últimas décadas se ha incrementado el número de iniciativas orientadas a evaluar el rendimiento de los empleados públicos, la actual crisis económica ha favorecido que esta estrategia de gestión de los recursos humanos cobre especial importancia para apoyar mejoras en la eficiencia del funcionamiento de las organizaciones públicas.

En tanto que instrumento de gestión de los recursos humanos, la introducción de la evaluación del desempeño en el sector público se relaciona con la creciente influencia de referentes teóricos y corrientes de pensamiento que abogan por la incorporación de técnicas y prácticas del sector privado en la gestión pública.

Buena parte de estos referentes se enmarcaron dentro de las corrientes denominadas de la Nueva Gestión Pública (o *New Public Management*), término acuñado por politólogos que trabajaban en el campo de la administración pública en el Reino Unido y en Australia a inicios de la década de los años 90 del pasado siglo. Dos autores destacados en este ámbito, Christopher Hood y Michael Jackson consideraron la Nueva Gestión Pública como un punto de vista acerca del diseño organizativo en el sector público, que caracterizaron como un argumento administrativo (conjunto

* Artículo recibido el 30 de abril de 2010. Aceptado para publicación el 23 de julio de 2010.

** Profesor-investigador del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona, España.

de doctrinas y enfoques basados en valores administrativos) y como una filosofía administrativa aceptada. Esto es, un clima de opinión para el establecimiento de la agenda de actuación de la reforma administrativa (Hood y Jackson, 1991; Barzelay, 2001).

Desde las distintas acepciones de la Nueva Gestión Pública, se destacaron argumentos que se vinculan directamente con la implantación de sistemas de evaluación del rendimiento de los empleados públicos. A modo de ejemplo de dichos enfoques cabe destacar (Villoria e Iglesias, 2000; Wright, 1997):

- Situar el énfasis en los resultados y en el control de los rendimientos;
- Mayor preocupación por la eficiencia y el valor generado con el dinero público;
- Mejor capacidad técnica de gestión mediante nuevas tecnologías de la información y mejora del seguimiento del rendimiento de las administraciones;
- Debilitamiento de la estructura estatutaria tradicional de la administración con la implantación de sistemas de evaluación del rendimiento individual, mecanismos de reducción de plantillas o negociación colectiva por sectores, y
- Reorganización de las estructuras, con sistemas más flexibles de organización, reducción de niveles intermedios, creación de agencias independientes, descentralización territorial, entre otros.

La concreción de dichos argumentos se asoció a principios o doctrinas que apuntaban, también en relación al instrumento de gestión que nos ocupa, a recomendaciones como la apuesta por burocracias públicas independientes, la delegación de funciones a los directivos de línea, la promoción basada en el mérito medido a juicio de los mandos, la preferencia por la retribución variable en base a resultados y el control mediante la medición de éstos (Hood y Jackson, 1991; Barzelay, 2001).

Estas propuestas consiguieron importante aceptación e impacto en los países anglosajones. A modo de referencia, la obra de 1992 de D. Osborne y T. Gaebler *“Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector”* (traducido al español en 1994), resultó clave para que las doctrinas de la Nueva Gestión Pública llegaran a influir en el establecimiento de la agenda en el gobierno federal de los Estados Unidos durante la primera administración de Clinton (Kettl, 1995 y 2000).

La influencia de estas corrientes también se extendió rápidamente, en buena parte, gracias al impulso de determinados organismos

internacionales en las agendas de modernización de las administraciones públicas de países ajenos a la tradición anglosajona. Sin embargo, sus impactos efectivos registraron un muy menor alcance y, de hecho, buena parte de las críticas formuladas apuntan precisamente al desajuste en las recetas de la Nueva Gestión Pública a la realidad político-administrativa de determinados países de tradición administrativa no anglosajona (Ramió y Salvador, 2005).

En muchos de estos casos, aunque resulta fácil encontrar iniciativas concretas que hayan seguido los postulados de la Nueva Gestión Pública, en la práctica éstas suelen registrar alcances muy limitados más allá de los aspectos formales o simbólicos, siendo poco frecuente su consolidación efectiva (Ramió y Salvador, 2008). Otras perspectivas, las denominadas neoinstitucionalistas, aportan argumentos para intentar explicar los limitados impactos de estos procesos de importación de técnicas de gestión, ya sean desde el sector privado o desde referentes ajenos a la tradición administrativa y a la realidad política y organizativa de cada país (Pollit y Bouckaert, 2000). En otros términos, las administraciones públicas de estos países se han revelado como organizaciones relativamente abiertas a presiones externas en lo que se refiere a incorporar las nuevas prácticas de gestión, pero relativamente cerradas a consolidar las dinámicas de cambio asociadas a estos instrumentos exógenos y ajenos a su realidad.

La opción por los enfoques neoinstitucionalistas responde, en buena medida, a la necesidad de incorporar al análisis una visión más amplia de los procesos de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas. En otros términos, muchas iniciativas inspiradas por las orientaciones de la Nueva Gestión Pública obedecían a planteamientos micro, centrados en la relación bidireccional entre el empleado público y la administración, prescindiendo del contexto cultural, político y organizativo en que esta relación se ubica. La incorporación de los enfoques neoinstitucionalistas pretende complementar aproximaciones operativas, que abogan por la introducción de la evaluación del rendimiento a partir de una relación simple (“medida del rendimiento” + “incentivos” = “incremento de la productividad”), con una aproximación más holística que incorpore la complejidad real del funcionamiento de las organizaciones públicas y sus problemáticas particulares.

La idea inicial de esta visión neo-institucionalista, que se propone con carácter más comprehensivo, parte de focalizar la atención en las instituciones o reglas del juego que caracterizan el funcionamiento de los sistemas de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas.

II. Una visión neo-institucionalista para el análisis de las iniciativas de evaluación del desempeño en las administraciones públicas

La línea argumental que se propone para valorar la viabilidad de las iniciativas de cambio del sistema de gestión de recursos humanos, a partir de la introducción de la evaluación del desempeño en las administraciones públicas, se sitúa en los denominados enfoques neo-institucionalistas.

Para ello, un primer elemento a considerar es la propia definición que se ofrece del concepto de institución y su relevancia para el análisis y el diagnóstico del desarrollo de iniciativas en el campo de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas.

Desde los diversos enfoques teóricos denominados neo-institucionalistas se ofrece una pluralidad de definiciones del concepto de institución como elemento central de sus modelos de análisis. Atendiendo a los objetivos de este estudio, se define el *concepto de institución como un conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos que estructuran las relaciones entre los agentes implicados*, estableciendo los parámetros de aquello que se considera aceptable a partir de las relaciones entre roles a seguir y situaciones definidas (Prats Català, 1996). Este conjunto de elementos constituye, además de un marco normativo y regulativo, *un esquema cognitivo* que, con cierto carácter simbólico, *proporciona estabilidad y significado al comportamiento de los agentes*, y se desarrolla a partir de la cultura organizativa, las estructuras formales e informales, y las rutinas y procesos (Dubin y Salvador, 2008).

Siguiendo esta definición, se destaca el papel de las instituciones no sólo como “reglas del juego” que utilizan los actores para desarrollar sus estrategias, sino como configuradoras de la propia visión que estos actores desarrollan de su ámbito de actuación. Para el caso concreto de la configuración de las organizaciones públicas, las instituciones así entendidas incidirán no tan sólo en el tipo de estrategias para estructurar los recursos humanos y sus mecanismos de gestión, sino también en los modelos de administración alternativos a considerar para la citada configuración.

Para el caso de la introducción de iniciativas como la evaluación del desempeño en las administraciones públicas, la consideración de este concepto conduce a incorporar al análisis no simplemente el conjunto de elementos antes citados como componentes de las instituciones, sino también las interacciones que se dan entre ellos. A través de una visión de conjunto se puede comprobar, por ejemplo, cómo determinados valores

o procesos se refuerzan mutuamente y se sostienen en normas formales e informales, creando un entramado que difícilmente puede modificarse alterando tan sólo parcialmente alguno de sus ingredientes. Estas instituciones se convierten en la base del paradigma vigente y actúan como armazón que soporta y articula una determinada configuración de las administraciones a la que tienden a ceñirse los directivos y gestores públicos.

Es por ello que un análisis desde la perspectiva neo-institucionalista debe averiguar las regulaciones que subyacen al sistema institucional y sus consecuencias, atendiendo tanto a la estructura de incentivos que ofrece a los distintos actores, como a los “modelos mentales” de éstos actores, y que vienen condicionados en parte por las propias instituciones (Prats Català, 1996; p. 319). En esto se incluyen aquellos aspectos menos tangibles, referidos a la cultura, a los valores y a las normas y procesos no formalizados pero que contribuyen a explicar el funcionamiento de las administraciones públicas. La ideología dominante, el modelo de administración de referencia o las “modas” organizativas vigentes son algunos de los aspectos a considerar para identificar la incidencia de las instituciones en esta dimensión.

En cuanto a su influencia sobre el comportamiento de los agentes, las instituciones generan una suerte de estructura de incentivos que enmarcan la interacción de los agentes presentes en un determinado ámbito de actuación. Estos incentivos orientan y limitan el comportamiento de estos actores, pero la influencia de las instituciones también se concreta en una segunda dimensión. Así, en un sentido cognitivo, la institución aporta significados al comportamiento de los agentes a través de tres mecanismos (Dubin y Salvador, 2008): a) aportando una determinada visión del mundo y de las posibilidades de acción, b) introduciendo unas creencias de principio, con carácter normativo, que distinguen lo correcto de lo equivocado y c) fijando creencias causales, referidas a las relaciones de causa-efecto que se asocian a determinadas acciones. De esta manera, la institución no establece sólo un marco de referencia para los actores a través de una estructura de incentivos, sino que llega a determinar sus creencias sobre la viabilidad de las estrategias a desarrollar en su seno.

Así, el tipo de actividades desarrolladas en el ámbito de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas se ve limitado por la normativa explícita, pero también por los valores y reglas informales que establecen qué es aquello que puede modificarse y hasta qué punto puede “legítimamente” alterarse. De esta forma, la institución tiende a ofrecer resistencia a determinadas acciones en materia de gestión de personal

(las contrarias a los acuerdos y significados establecidos), al mismo tiempo que tiende a favorecer de otras (las acordes con la institución).

Partiendo de estos referentes conceptuales, una primera aproximación a la caracterización de la institución vigente debería integrar los componentes de la institución y sus interrelaciones, como punto de partida para entender la complejidad de los procesos asociados a los sistemas de gestión de los recursos humanos de las organizaciones públicas.

A modo de elementos a introducir en el análisis, como pauta orientativa para identificar los componentes de la institución cabe centrar la atención en:

- a) Normas formales;
- b) Normas o regulación informal;
- c) Valores, y
- d) Rutinas y los procedimientos.

Siguiendo este análisis, en primer lugar aparece el conjunto de normas formales que, con distinto rango, establecen los parámetros básicos del funcionamiento de los distintos ámbitos de gestión de los recursos humanos. La adecuación de las iniciativas reformadoras –como la evaluación del desempeño– al marco normativo vigente representa, así, un primer indicador de su viabilidad; en especial atendiendo al grado de encaje que permiten también las consecuencias derivadas de su puesta en marcha.

A la normativa formal cabe añadir la importante actividad de regulación informal que, a partir de los principios genéricos establecidos en la normativa, se desarrolla a base de su propia interpretación. Aunque no suelen existir datos que permitan ilustrar la existencia de estas normas y arreglos informales, se puede avanzar en su conocimiento a partir de un análisis más cercano a cada realidad, que contextualice las disposiciones explícitamente establecidas en la norma formal con las prácticas desarrolladas en su aplicación.

Precisamente en las normas informales es donde se reflejan más claramente algunos de los valores que caracterizan el sistema de gestión de los recursos humanos. Estos valores son uno de los componentes del sistema más importantes en tanto que institución. La conformación de la cultura organizativa resulta ser un elemento clave para anticipar el encaje, tanto de la propia iniciativa de cambio, como de la estrategia seguida para su impulso.

La aplicación de la citada normativa formal, a partir de los valores y arreglos informales comentados, genera una serie de rutinas y procedimientos que se reflejan en una estructura orgánica. Esta dimensión más “procesal” constituye, en tanto que concreción de los anteriores componentes, un elemento fundamental para explicar la consolidación de determinadas dinámicas de actuación y, por ende, de reproducción de las instituciones.

Pero más importante que la consideración aislada de estos distintos componentes, lo más relevante para entender la verdadera dimensión de las instituciones es la interrelación que se produce entre ellos. En su dimensión de institución, la interrelación de normas, valores, reglas, rutinas y procesos y estructuras que se dan en el sistema de gestión de los recursos humanos genera una “lógica de lo apropiado”, que establece los parámetros para el desarrollo de la actividad de los distintos agentes implicados. El conjunto de elementos que componen la institución ayudan a los actores a interpretar las situaciones a las que se enfrentan, incidiendo en la definición que éstos hacen de sus propios intereses y expectativas, a partir de sus responsabilidades institucionales y relacionales con el resto de actores. Es decir, aquello que se espera, como apropiado, de su rol.

Cabe destacar que, en este contexto institucional, algunas opciones de acción serán empíricamente inviables, o al menos se verán muy dificultadas, de modo que determinadas alternativas, en presencia de ciertas condiciones institucionales, raramente se tomarán en consideración.

III. Variables a considerar para la institucionalización de un sistema de evaluación del desempeño

Partiendo de esta definición de institución, de sus componentes y de las dinámicas de interacción entre éstos, así como las particularidades del funcionamiento de las administraciones públicas, se propone centrar la atención en tres ámbitos clave para valorar la viabilidad en términos de institucionalización de unos hipotéticos sistemas de evaluación del desempeño: el ámbito de la cultura organizativa, el ámbito organizativo y el ámbito político.

Siguiendo la lógica del enfoque neoinstitucionalista, la consideración del ámbito de la cultura organizativa, viene a destacar los elementos de carácter intangible pero que inciden directamente tanto en cómo es percibida la iniciativa de evaluación, como en las actitudes resultantes de los diferentes agentes implicados. La incorporación del ámbito organizativo pretende destacar elementos vinculados a la situación actual de la organización, así como a sus capacidades para asumir tanto los retos que plantea la

puesta en marcha del sistema de evaluación, como para aprovechar el potencial que pueden ofrecer sus resultados, incluyendo el potencial de los profesionales que integran la organización. La referencia al ámbito político centra la atención tanto en la determinación de una visión estratégica para la organización, por parte del máximo nivel decisorio, como en las capacidades de liderazgo efectivo para el impulso de iniciativas como la evaluación del desempeño.

Los tres ámbitos considerados se desagregan, a su vez, en diez variables que permiten esbozar distintos equilibrios que pueden facilitar o imposibilitar el proceso de institucionalización de un sistema efectivo de evaluación del desempeño en las administraciones públicas. A continuación se presentan brevemente las diez variables asociadas a los tres ámbitos apuntados.

a) Variables asociadas al ámbito de la cultura organizativa:

1. Valores de la cultura administrativa e implicación de los profesionales que integran la organización pública.
2. Sistemas de socialización, con especial atención a los elementos vinculados a la creación de identidades y al fomento de la implicación con los objetivos de la organización.
3. Experiencias previas de implementación de sistemas de evaluación del desempeño y resultados e impactos obtenidos (memoria de la organización).

b) Variables asociadas al ámbito organizativo:

4. Existencia de objetivos que faciliten el establecimiento de instrumentos de evaluación, especialmente a nivel individual.
5. Capacidades de liderazgo, tanto a nivel estratégico como a nivel de línea, con especial atención a las relaciones entre subordinados y mandos.
6. Sistemas de compensación (retribuciones monetarias y no monetarias) y su capacidad efectiva de motivación.
7. Capacidades del equipo que impulsa el sistema de evaluación del rendimiento y de los agentes que se encargarán de su implementación efectiva.
8. Capacidad del sistema de evaluación para insertarse en los procesos de gestión de recursos humanos existentes (permeabilidad de éstos a la introducción de nuevas variables facilitadas por el sistema de evaluación).

c) Variables asociadas al ámbito político:

9. Liderazgo y direccionamiento político, tanto en intensidad como en persistencia a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta los plazos de implementación del sistema para facilitar la obtención de resultados.
10. Determinación de objetivos estratégicos y operativos, e instrumentos para su seguimiento y exposición en clave de transparencia y rendición de cuentas.

El análisis cualitativo de las respuestas que ofrecen distintas experiencias de evaluación del desempeño en administraciones públicas internacionales, permite ilustrar tanto el potencial como las limitaciones de la puesta en marcha de este instrumento clave que, más allá de su carácter técnico, supone una nueva visión de la gestión de recursos humanos. De ahí que se considere su introducción en términos del proceso de cambio institucional.

IV. Instituciones, organizaciones y estrategias de cambio

El concepto de institución que se ha definido, complementado con el apunte de sus componentes principales, permite distinguirlo del concepto de organización. Esta apreciación se expone a partir de la constatación de cierta confusión y uso ambivalente de ambas ideas y, especialmente, para destacar la necesidad de no confundir el tipo de estrategias que deben emplearse para transformar una u otra.

Esta reflexión se asocia también a la propia consideración del objeto de estudio de la ponencia, la evaluación del desempeño en las administraciones públicas, concebida como una nueva manera de organizar las relaciones entre empleados y organización, incidiendo en buena parte del resto de ámbitos de la gestión de recursos humanos y en las otras esferas de la actividad de la organización (como la dirección por objetivos, por ejemplo). En otros términos, más allá de considerar la evaluación del desempeño como una técnica concreta y aislable, se concibe su introducción como una apuesta por cambiar la institución vigente en la gestión de los recursos humanos de muchas administraciones públicas.

Siguiendo esta aproximación, mientras las instituciones suelen asociarse a la ordenación o regulación del sistema social, las organizaciones (y entre ellas las administraciones públicas) son los elementos que componen este sistema social.

Las instituciones presentan un carácter más abstracto, sin contener fines específicos más allá de establecer unos parámetros para la acción y la interacción de los individuos y organizaciones. Estas últimas, por el contrario, se caracterizan por presentar una naturaleza mucho más concreta, con recursos y fines más claramente determinados (o determinables ante la ausencia de claros objetivos en muchas organizaciones públicas).

Aunque instituciones y organizaciones puedan concebirse como sistemas normativos, mientras en el primer caso se trata de normas abstractas que se originan y evolucionan a partir de la dinámica social, sin que pueda anticiparse de forma determinante su transformación, las normas organizativas proceden de la definición más o menos racional que de ellas ha realizado un actor que dispone de la autoridad para ello, siendo más fácilmente alterables por este mismo agente. En otros términos, resulta mucho más fácil alterar una organización (esto es, su estructura orgánica o sus procesos operativos de trabajo) que una institución (esto es, el conjunto de reglas del juego que para la gestión efectiva de determinado ámbito, como el de los recursos humanos, utiliza el entramado de actores vinculado).

Instituciones y organizaciones son convenciones creadas, pero mientras las segundas pueden ser diseñadas, construidas y cambiadas por métodos y técnicas de carácter más operativo y previsible, las primeras presentan mayores dificultades a la aplicación de soluciones directas o basadas en una mayor previsibilidad. En otros términos, si las organizaciones pueden considerarse como sistemas más o menos aislados y estancos, y por ello más dirigibles, las instituciones en tanto que resultado de un proceso de interacción entre múltiples actores, se mueven en un plano mucho más abierto y mucho menos predecible, con lo que evidentemente los métodos y técnicas a aplicar deben ser, necesariamente, distintos. Es decir, se puede influir u orientar el cambio institucional en la misma medida en que se puede orientar e influir en la acción colectiva, pero difícilmente se puede determinar completamente (Prats Català, 1996: 287).

Partiendo de estas diferencias, y recuperando el objeto de estudio de este trabajo, aunque las estrategias dirigidas a introducir la evaluación del desempeño como instrumento de cambio organizativo, una visión de las instituciones que regulan y orientan el ámbito de la gestión de recursos humanos conduce a incorporar elementos propios de cambio institucional.

En otros términos, aunque la introducción de iniciativas de evaluación del desempeño pueda plantearse en términos de instrumento o técnica operativa, una verdadera transformación sostenible debe considerar el

papel de las instituciones que configuran las relaciones y el comportamiento de los actores implicados. Con esta mención se pretende evitar el análisis organizativo que concibe las administraciones y sus sistemas de gestión como un orden cerrado, aislado y completamente autoexplicable. Distinguiendo entre organización y su entorno, el análisis institucional permite apuntar como este segundo incide sobre la determinación de elementos, como la estructura orgánica o la gestión de recursos humanos, condicionando las dinámicas organizativas resultantes.

Así, aunque el cambio a nivel organizativo pueda anticiparse y planificarse en mayor medida, el reconocimiento del papel de las instituciones introduce la idea que la organización difícilmente cambiará más allá de sus límites institucionales. Aunque aprobar nuevas reglamentaciones formales para implantar una nueva técnica de evaluación puede ser una estrategia parcial que puede ir en una dirección adecuada, muy pobres serán sus resultados si no entra a considerar las instituciones vigentes y cómo éstas modulan y facilitan la visión y la interpretación de estas iniciativas transformadoras.

No se trata pues, de obviar las soluciones válidas técnicamente; sino de contextualizarlas a partir de la identificación de las instituciones que configuran la organización y el comportamiento de las administraciones públicas en las que se pretenden aplicar.

Estas reflexiones de carácter más conceptual se proponen como punto de partida para abordar los procesos de institucionalización de las iniciativas de evaluación del desempeño en las administraciones públicas, y contribuir a la redefinición de estrategias que faciliten su viabilidad atendiendo a las instituciones o reglas del juego vigentes en la gestión de recursos humanos de cada realidad político-administrativa.

Bibliografía

- Barzelay, M. The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue. Berkeley, University of California Press, 2000.
- Barzelay, M. "La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos", en Revista del CLAD Reforma y Democracia, número 19 (2001).
- Dimaggio, P. and W. Powell. The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago University Press. Chicago, 1991.
- Dimaggio, P. and W. Powell. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and collective rationality in organizational fields", in American Sociological Review; Núm. 48 (1991).

- Dubin, K. y M. Salvador. "La institucionalización de la evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas: marco analítico y referentes internacionales", en J. Gómez-Pomar, J. y G. Allard (coords.). La evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas. Madrid, Centro PricewaterhouseCoopers & Instituto de Empresa del Sector Público, 2008.
- Gorriti, M. y F. Toña. "El nuevo modelo de organización y recursos humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco", en Presupuesto y Gasto Público; 41/2005.
- Hood, Ch. "A Public Management for All Seasons?", in Public Administration, 69: 3-19 (1991).
- Hood, Ch. and M. Jackson. The Administrative Argument. Dartmouth, Aldershot, Hants, 1991.
- Jepperson, R.L. "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism" in P. DiMaggio and W. Powell. The New institutionalism in organizational analysis. Chicago, Chicago University Press, 1991.
- Kettl, D.F. "Building Lasting Reform: Enduring Questions, Missing Answers", in D.F. Kettl and J.J. Dilulio (editors). Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform. Washington, D.C., The Brookings Institution, 1995.
- Kettl, D.F. The Global Public Management Revolution. Washington, D.C., The Brookings Institution, 2000.
- Meyer, J.W. and B. Rowan. "Institutionalized organizations: formal structure as a Myth and Ceremony", in P. DiMaggio and W. Powell. The New institutionalism in organizational analysis. Chicago, Chicago University Press, 1991.
- Meyer, J.W. and W.R. Scott. Organizational Environments. Ritual and Rationality. London, Sage, 1992.
- Osborne, D. y T. Gaebler. La Reinención del Gobierno. Barcelona, Paidós, 1994.
- Patten, T.H. Jr. Pay: Employee compensation and incentive plans. London, Free Press, 1997.
- Pollit, Ch. and G. Bouckaert. Public Management Reform: A comparative Analysis. Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Powell, W. The New institutionalism in organizational analysis. Chicago, Chicago University Press, 1991.
- Prats Català, J. "Fundamentos conceptuales para la reforma del Estado en América Latina: El redescubrimiento de las instituciones", en Revista Vasca de Administración Pública, núm. 45-II (1996).
- Ramió, C. y M. Salvador. Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina. Barcelona, Fundación CIDOB, 2005.
- Salvador, M. y C. Ramió. "Instituciones y reforma del sector público: el impacto de los referentes internacionales en la gestión de recursos

- humanos de las administraciones públicas latinoamericanas” en F. Longo, F. y C. Ramió (editores). La profesionalización del empleo público en América Latina. Barcelona, Fundación CIDOB, 2008.
- Salvador, M. y K. Dubin. “Nuevos impulsos para superar viejos retos: La institucionalización de la evaluación del desempeño en las administraciones públicas españolas” en J. Gómez-Pomar, J. y G. Allard (coords.). La evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas. Madrid, Centro PricewaterhouseCoopers & Instituto de Empresa del Sector Público, 2008.
- Schein, E.H. Organizational Culture and Leadership. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1992.
- Selznick, P. Leadership in Administration: A Sociological Interpretation. New York, Harper & Row, 1957.
- Tolbert, P.S. and L.G. Zucker. “The Institutionalization of Institutional Theory” en S.R. Clegg, C. Hardy and W.R. Nord (eds). Handbook of Organization Studies. London, Sage, 1996.
- Villoria, M. y A. Iglesias. “Programas de Reorganización y Modernización Administrativa: Marco Teórico y Análisis de Caso”, en Revista Vasca de Administración Pública, núm. 56 (2000).
- Wright, V. “Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública”, en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 7/8 (1997).

Revista de Administración Pública

La propuesta de modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón*

José Juan Sánchez González**

Presentación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I. Antecedentes de la modernización del Gobierno de Felipe Calderón

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Estrategias actuales de evaluación del desempeño gubernamental

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

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

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

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

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

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

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

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

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

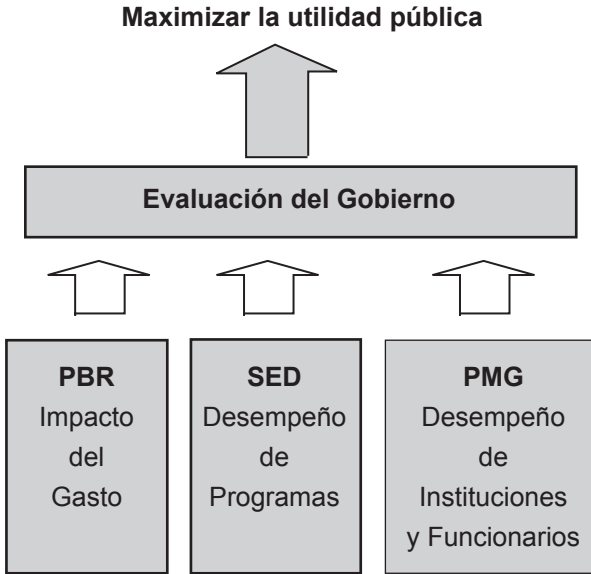
La evaluación del desempeño, en general, es una herramienta que aporta información para mejorar la gestión pública, al producir información necesaria para identificar y entender las causas de los logros, los fracasos; o bien, los problemas del desempeño individual y colectivo, dentro de un contexto de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

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

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

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

Grafico 1: Componentes del modelo mexicano de evaluación del desempeño



Fuente: Vega (2008).

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

A. El Presupuesto basado en Resultados (PbR)

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

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

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

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

B. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

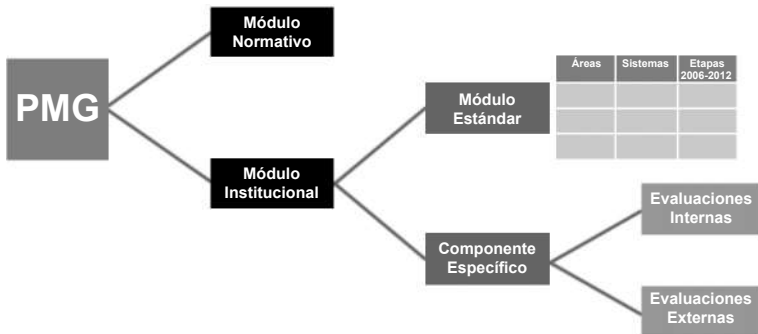
A partir de estos objetivos, el PMG se rige por cinco ejes: 1) orientación a resultados; 2) flexibilidad; 3) innovación y experiencia; 4) sinergia; y 5) participación ciudadana. Por lo cual la SFP promoverá un ambiente en que la mejora continua, el buen desempeño y el “abandono de la autocomplacencia”,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

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

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

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

Gráfico 2: Esquema funcional del PMG 2008-2012



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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. ¿Una nueva modernización con Felipe Calderón?

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

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

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

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

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

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

Sin embargo, el caso mexicano muestra una serie de debilidades potenciales, que podría afectar el éxito futuro de la estrategia de evaluación. Se trata de la integración vertical y la integración horizontal. Un primer problema es el de la integración vertical, debido a que la evaluación en México se ha centrado principalmente en el fortalecimiento de los programas y organizaciones públicas –el SED se centra en el análisis de programas–, pero una débil integración vertical puede hacer que la evaluación sea limitada y no se reconozca de forma clara el desempeño agregado del gobierno. Asimismo, la falta de concatenación entre niveles de evaluación provoca que no se pueda identificar adecuadamente las causas por las que no se alcanzan los objetivos de gobierno.

Algo similar ocurre en términos de la integración horizontal. En la vertiente de evaluación de programas del SED, se mantiene una lógica centrada en la organización que opera el programa y no se han robustecido mecanismos de evaluación que incorporen la lógica interorganizacional, bajo la cual muchas políticas y programas públicos operan en la realidad, tanto entre dependencias federales como en sus ramificaciones hacia los gobiernos subnacionales.

La SFP –por medio del PMG– no tiene como propósito fundamental la racionalización del gasto público por medio de la modificación presupuestal, sino la mejora de los sistemas de gestión internos de las dependencias gubernamentales. Estos procesos de modernización y mejora administrativa podrían implicar, en un primer momento, un mayor gasto en aquellas

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

Otro problema es que los instrumentos de evaluación que se han implementado en México en los últimos años no han venido acompañados de otro tipo de estrategias (sistemas de incentivos, ordenamientos legales ad hoc) que faciliten el proceso de aprendizaje organizacional que asegure el uso de la información generada en las evaluaciones. En algunas dependencias se sigue concibiendo a la evaluación como un tema de control legal.

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

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

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

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

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

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

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

IV. Consideraciones finales

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

Bibliografía

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

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

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

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

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

ANEXOS

Anexo 1 La administración pública federal en el PND

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

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

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

**Anexo 2
Objetivos y estrategias del PMG**

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

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

Revista de Administración Pública

Propuesta de un modelo de evaluabilidad aplicable a programas de combate a la corrupción*

Mariana C. Becerril Chávez**

Introducción

Desde su edición de 2009, el *Barómetro Global de la Corrupción* reportó que los ciudadanos consideran que sus gobiernos no han sido efectivos en la lucha contra la corrupción —opinión que ha persistido durante varios años— y que, en algunas regiones, el problema es cada vez más frecuente. Usualmente llegan a estas conclusiones por los datos que arrojan los índices de percepción o experiencia de corrupción.¹ El oscuro concepto de corrupción y los diagnósticos poco precisos se traducen en políticas que no tienen metas claras, ni objetivos alcanzables en un periodo definido.

Entonces, ¿cómo medir no sólo en percepciones el éxito o fracaso de las políticas anti-corrupción? La falta de un concepto único e inmutable de corrupción, la dificultad para medirla y las múltiples variables con las que está relacionada no permiten afirmar con certeza qué ha disminuido, aumentado o se ha erradicado: no hay evidencia que sugiera que las políticas anti-corrupción han fracasado, pero tampoco hay datos para sostener que han sido exitosas. De ahí que sea necesario proponer un modelo que permita evaluarlas.

La evaluabilidad o pre-evaluación estuvo en auge en la década de 1970 y tenía una función instrumental con la que se identificarían áreas de oportunidad de los programas y políticas. En la actualidad, ya sea por el tiempo

* Artículo recibido el 12 de febrero de 2010. Aprobado para publicación el 31 de mayo de 2010.

** Licenciada en Política y Administración Pública por El Colegio de México y especialista en modelos de evaluación del desempeño gubernamental y de transparencia.

¹ Véase al respecto, Transparencia Internacional, “Barómetro Global de la Corrupción 2009”, Berlín, 2009.

o los recursos que se requieren para realizarla, su uso ha disminuido. Sin embargo, un análisis de evaluabilidad sigue siendo relevante, quizá todavía más que antes, porque los recursos son escasos y se deben financiar sólo aquellas evaluaciones que puedan ser útiles. Estratégicamente, el análisis de evaluación es también deseable: obliga a los gerentes públicos a alinear los objetivos de los programas con las tareas a realizar, a identificar a los participantes y a no duplicar actividades. En el caso de los programas de combate a la corrupción, la pre-evaluación ayudaría, además, a mejorar las herramientas de medición y a la incorporación de un enfoque de políticas basadas en evidencia.

En este artículo presentaré un modelo de evaluabilidad para los programas anti-corrupción. Es decir, analizaré qué información requieren para ser efectivamente evaluados y entonces conocer cuál ha sido el impacto que han tenido en el combate a la corrupción. En la primera parte del texto, expondré brevemente en qué consiste el enfoque de políticas basadas en evidencia, y la evaluación del desempeño de los que parten el modelo a proponer. En la segunda sección, describiré el modelo teórico y presentaré los pasos y conceptos básicos de una pre-evaluación. Finalmente, propondré un esquema genérico de evaluabilidad aplicable a las políticas de combate a la corrupción.

Es importante tener presente que en este trabajo no se ofrece una evaluación de las políticas de combate a la corrupción, sino solamente la propuesta de un modelo de evaluabilidad que servirá para determinar qué información debe existir para que las políticas anti-corrupción se puedan evaluar con efectividad en las fases del ciclo de políticas. El modelo se centra, en particular, en los pasos de diagnóstico, problematización e implementación. En palabras de D. Rodrick, se trata de que “la forma en la que lidiamos con la corrupción depende de por qué pensamos que es un problema y a cuáles de sus consecuencias decidimos hacer frente”.²

Desde un punto de vista ideal, la evaluación de las políticas anti-corrupción tendría que servir para conocer su impacto en los fenómenos y causas que dan forma a la corrupción (por cada peso invertido en la política, cuánto ha disminuido la corrupción, por ejemplo); sin dejar de lado los valores no monetarios que deben permear la administración pública (que sus efectos hayan sido accesibles por todos o que las sanciones impuestas hayan sido justas).

² D. Rodrik, “Comments” en K. A. Elliott (ed.), *Corruption and the Global Economy*. Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, 1997, p. 109.

Desde esta visión, y en principio, se necesitan al menos tres elementos para evaluar las políticas de combate a la corrupción: i) saber cuál es la situación inicial; ii) cuál es el objetivo a alcanzar, y iii) en qué tiempo se espera conseguir el objetivo. Como en todas las políticas públicas, se debe tener siempre en mente que la política no es la única variable que puede impactar el problema. En este caso, las políticas anti-corrupción no son el único factor que incide en la corrupción, sino uno de muchos otros (calidad en el servicio público, tiempo de espera, disminución de costos, desempeño general del gobierno, la cultura política dominante, etc.) y no puede aislarse para medirse de manera individual. Sin buenas herramientas de medición, no se tiene un diagnóstico preciso del problema, ni se pueden evaluar los resultados alcanzados. En otras palabras, se requiere aclarar qué se mide cuándo se dice que un programa o política fue exitoso o no.

Por lo que toca a los marcos evaluatorios de las políticas anti-corrupción, estos deben enfocarse en la existencia de medidas para la ética pública, la viabilidad de un sistema de integridad, su efectividad, relevancia y coherencia.³ Podrían también integrarse indicadores duros como tiempos de espera, costo de servicios públicos, costos para producir información, número de solicitudes de información y tiempo de respuesta, trámites electrónicos, auditorías realizadas o cualquier otra que ayude a verificar si existe claridad en la intencionalidad de la intervención que será evaluada; indicadores mensurables suficientes y fuentes de información oportuna y confiable.

Si se desagrega en varios indicadores, se puede ver la corrupción desde diferentes frentes en la administración pública y fragmentarla en unidades que sean más fáciles de atender: en lugar de hacer un programa anti-corrupción que englobe todas sus presentaciones, hacer pequeños programas que ataquen el nepotismo, extorsión o tráfico de influencias, por mencionar algunos.

Hay poca literatura sobre evaluabilidad en general y menos aún sobre evaluabilidad de programas anti-corrupción. No existe ningún estudio que demuestre la aplicación de un marco de evaluabilidad a un programa integral de combate a la corrupción como el que aquí se presenta. Empero, sí existen evaluaciones similares para determinar la factibilidad de la evalua-

³ El Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas tiene la función de establecer todos esos objetivos de un análisis de evaluabilidad. Cfr. ONU, "Normas de evaluación en el sistema de las naciones Unidas, abril de 2005, p. 9. Disponible en: <http://www.fao.org/pbe/pbee/common/ecg/234/es/ACF95A3.pdf>

ción de programas anti-corrupción en áreas específicas, en particular en casos de *joint-ventures* entre el sector público y el sector privado, como en proyectos de obra pública, en procesos de entrega de ayuda humanitaria, en la provisión de servicios públicos, entre otros.

I. Políticas anti-corrupción basadas en evidencia

El concepto de *evidence-based policy* fue implementado a partir de la publicación del *White Paper "Modernising Government"* por la *Cabinet Office* del Reino Unido en 1999.⁴ El partido laborista británico adoptó como máxima administrativa la frase "what matters is what Works" como una guía. El concepto, sin embargo, no se ha extendido a otros países.⁵ Las políticas basadas en evidencia se refieren al uso de investigación y evidencia en la hechura y evaluación de políticas públicas. El enfoque busca apoyar la toma de decisiones mediante el uso de la evidencia disponible para su mejor desarrollo e implementación.

Lo relevante de este enfoque es que se opone al "*opinion-based policy*" que se basa en el uso selectivo de evidencia (estudios únicos, sin calidad probada) o en las creencias de personas o grupos que no se han validado, usualmente inspiradas en ideologías, prejuicios o especulaciones.⁶ El problema habitual es que los gobiernos suelen decidir utilizar evidencia, sólo

- 4 Uno de los compromisos del la modernización del gobierno de Blair era con la hechura de políticas: hacer que las políticas dieran resultados relevantes y no sólo respondieran a presiones de corto plazo, para lo que se creó el Centre for Management and Policy Studies. Véase Cabinet Office, *Modernising Government, White Paper*, London, Cabinet Office, 1999. Disponible en: <http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/docs/modgov.pdf>. Véase también el *Professional Policy Making for the Twenty First Century Report*, en donde se detallan las acciones del gobierno para incorporar el enfoque de políticas basadas en evidencias a la hechura de políticas en el que se concluyó que "nuestra conclusión es que asegurar que la hechura de políticas se base en la evidencia de lo que funciona significa atacar dos cuestiones clave, la necesidad de mejorar la capacidad de los departamentos para hacer un mejor uso de la evidencia y la necesidad de mejorar el acceso que tienen los hacedores de políticas a esa evidencia" (p. 37).
- 5 Fue hasta 2002 cuando la Unión Europea publicaría una guía sobre las recomendaciones de expertos en temas públicos que estableció que se tenía que decir con claridad cuáles eran las recomendaciones, quién las emitía, cómo se utilizarían y cuáles eran las alternativas. Esto tendría que seguirse, con el tiempo, en todos los estados miembros y sus instituciones. Comisión Europea, *Governance in the EU: A White Paper*, Comisión Europea, Bruselas, 2001. Disponible en http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index.htm
- 6 P. Davies, "Is Evidence-Based Government Possible?", en la Jerry Lee Lecture, Febrero de 2004, Washington D.C. p. 3 y ss. Disponible en: <http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/downloads/JerryLeeLecture1202041.pdf>

cuando ésta apoya sus decisiones o intereses específicos. La publicación de guías sobre el uso de evidencia, como lo hizo la Unión Europea, es un primer paso para evitar el uso de “evidencia selectiva” y exigir que se utilicen diferentes fuentes de información en la hechura de políticas públicas, aun cuando presenten evidencia opuesta a la visión gubernamental. Justo éste es el caso de las políticas anti-corrupción: tanto las mediciones de corrupción como los instrumentos implementados para combatirla están basados en una ideología y no se ha probado que sean, de hecho, efectivos en el combate a la corrupción.

La efectividad de las políticas anti-corrupción es relevante porque, después de las reformas de nueva gestión pública, hay mayor presión para que los gobiernos se legitimen a partir de los resultados de sus políticas y la evidencia de qué políticas funcionan en contextos específicos son cada vez más necesarias. Las políticas basadas en evidencia retoman el nombre de la medicina basada en evidencia: ahora lo importante son los resultados, las pruebas de que el medicamento funciona para resolver el problema.⁷

Este enfoque descansa sobre la idea de que las políticas serán mejores si se conoce cómo los mecanismos de la política permiten el cambio en los sistemas sociales para alcanzar los objetivos deseados. La evidencia de la efectividad de las opciones para tomar decisiones y la evidencia de la evaluación de las políticas implementadas auxiliará posteriormente en el proceso de toma de decisiones al interior de la administración pública, ya que servirá para informar sobre qué ajustes realizar en las políticas.

Se ha reconocido que para los gobiernos de principios del siglo XXI, la evaluación debe servir para proveer información sobre el desempeño, aumentar la rendición de cuentas y controlar los resultados. Según I. Sanderson, hay dos formas de evidencia requeridas para mejorar la efectividad del gobierno:⁸

1. Evidencia para aumentar la rendición de cuentas por medio de los resultados obtenidos. Esta evidencia generalmente depende del desempeño y se obtiene por medio de indicadores y objetivos.

⁷ De hecho, el movimiento de política basadas en evidencia empezó en las políticas de salud en el National Institute for Clinical Excellence de Reino Unido. Sin embargo, ahora se ha extendido a políticas de otros tipos, desde educación hasta justicia y readaptación social.

⁸ I. Anderson, “Evaluation, Policy learning and Evidence-based Policy Making”, in Public Administration, 81 (2002), p. 3.

2. Evidencia para aumentar la efectividad de las políticas y programas. Este tipo de evidencia se ocupa de cómo funcionan las políticas en contextos distintos.

Los dos tipos son relevantes si están disponibles para los tomadores de decisiones en todas las fases del ciclo de políticas públicas, pero tienen mayor importancia en la elaboración del diagnóstico, la formulación y la implementación.⁹ Aunque creo que los dos tipos son igualmente relevantes, en las siguientes páginas me enfocaré en el segundo tipo –evidencia para aumentar la efectividad de las políticas y programas– pues busca conocer cómo las políticas públicas cambian los sistemas sociales, e identificar cuáles son las variables causales de los cambios.

Existen diferentes tipos de evidencia que pueden apoyar el proceso de hechura de políticas: estudios sistemáticos o meta-estudios que atienden criterios transparentes y específicos; estudios de caso (la evidencia más utilizada aunque es difícil extrapolar sus resultados, pues se circunscriben a circunstancias particulares); estudios piloto y estudios de caso (los estudios piloto son difíciles de llevar a cabo en gobierno, tanto por su costo como por el tiempo que requiere; además, no se puede beneficiar sólo a algunos usuarios, los usuarios piloto, y excluir al resto de la población como hace la empresa privada); evidencia de expertos (algunos países como Nueva Zelanda, Canadá y Reino Unido tienen guías muy claras para el uso de opinión de expertos en la hechura de políticas); evidencia de internet; modelos estadísticos; y, finalmente, evidencia económica (estudios de costo, costo-beneficio y costo-eficacia).

Sobre los tipos de evidencia, deben hacerse dos aclaraciones; la primera es que no toda la investigación es evidencia: muchos estudios tienen objetivos poco claros, diseños o metodologías poco rigurosos, estadísticas inadecuadas, mala selección de datos y conclusiones que no se desprenden de los datos presentados, por lo que el gobierno y la ciudadanía requieren convertirse en clientes inteligentes que exijan estudios objetivos y con calidad metodológica. A fin de que las políticas públicas estén basadas en evidencia y no en ideologías o conjeturas, es indispensable generar demandas efectivas por información de costo, efectividad, eficiencia, impacto y desempeño de las políticas públicas. Pero, para que esta evidencia pueda ser explotada, es necesario que también alcance a los

⁹ W. Solesbury, "Evidence Based Policy: Whence it Came and Where it's Going", in ESRC UK Centre for Evidence Based policy and practice. London, Queen Mary-University of London, 2001; p. 8.
Disponible en: <http://www.kcl.ac.uk/content/1/c6/03/45/84/wp1.pdf>

ciudadanos. Los investigadores y evaluadores requieren asumir y emplear un lenguaje sencillo que pueda ser comprendido por ciudadanos y hacedores de políticas, y no sólo por los especialistas.

La segunda anotación: el capital humano, su experiencia, *expertise* y flexibilidad en el trabajo, son elementos relevantes en la hechura de políticas. Sin embargo, no siempre y no todo puede basarse en evidencia; de lo contrario, se limitaría la capacidad de innovación. La experiencia y *expertise* no constituyen evidencia, sino anécdotas y las anécdotas, aunque no sustituyen a la evidencia, son indispensables para discernir cuando ésta es equívoca o incompleta. La evidencia no busca sustituir estos factores, sino integrarlos al proceso de toma de decisiones como uno más de los que influyen en la hechura de políticas: contingencias y pragmatismo, experiencia y *expertise*, discrecionalidad, recursos, valores, tradición y cultura organizacional, grupos de presión y cabilderos.¹⁰

Por todo ello, la evaluación debe planearse conjuntamente con la implementación para que pueda dar explicaciones no sólo de cuánto se logró, sino de cómo se logró, a partir de una teoría que ligue cómo el programa alcanzó sus resultados y ponga a prueba la validez de sus supuestos y de certeza de que las intervenciones tienen los efectos deseados. Estos vínculos de causas y razones hacen indispensable probar la validez de las conjeturas que llevaron a la implementación de una política tanto como sea posible. La evaluabilidad sirve para transitar de saber si funcionó, a decir por qué funcionó.

II. Evaluación del desempeño en políticas anti-corrupción

La evaluación del desempeño, entendida como la medición sistemática y periódica de los resultados obtenidos comparados contra los resultados planeados,¹¹ permite –si se condiciona a la asignación de recursos– alinear los intereses de la ciudadanía con las tareas de los funcionarios. Así, se transitará de la administración pública tradicional centrada en insumos y en el apego a normas y procedimientos, a una administración enfocada al cumplimiento de objetivos de calidad y cantidad.

La pertinencia de la evaluación del desempeño en la propuesta de un análisis de evaluabilidad de políticas anti-corrupción surge porque esta

¹⁰ P. Davies, op. cit., p. 6

¹¹ J. C. Bonnefoy y Mariana Armijo, Indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile, ILPES-ONU-CEPAL, 2005; p. 13.

evaluación funciona como evidencia para aumentar la rendición de cuentas (el primer tipo de evidencia mencionada en el apartado anterior). La medición del desempeño es importante en la hechura de políticas, en especial en la implementación, la evaluación y en el proceso presupuestario, porque aumenta la información disponible para administradores, políticos y ciudadanos. Puede también utilizarse como evidencia para decidir sobre la implementación de políticas; además de que incentiva a los funcionarios para actuar eficientemente, pues sus recursos dependerán de su rendimiento. Esto reduce, sin eliminar, los controles sobre insumos y procedimientos, pero impone nuevos controles sobre los resultados (*outputs*) y los efectos (*outcomes*) de las políticas y los programas.¹²

Lo anterior cobra relevancia al considerar que toda actividad gubernamental está financiada por el ciudadano; tras de lo cual cabe preguntarse ¿por qué los ciudadanos querrían seguir financiando políticas de combate a la corrupción que no han probado ser efectivas? Los recursos asignados a cualquier política son un punto de convergencia entre la administración pública, las finanzas y la competencia política. Esta última define y plasma los postulados, metas y prioridades de una administración en un periodo determinado y lo expresa en cifras; es decir, establece cómo se gastarán los recursos que el gobierno toma de los contribuyentes y debe reflejar no sólo su estrategia y prioridades, sino las demandas de la población.

José Mejía señala que una gestión pública que privilegia los resultados sobre los procedimientos, mejora el desempeño organizacional y el logro de objetivos.¹³ La evaluación del desempeño aumenta la eficiencia, la eficacia y la rendición de cuentas y fomenta la planeación estratégica y la descentralización de la toma de decisiones, al acercar la administración pública a los ciudadanos. La administración del desempeño, más que un paso en la evaluación de las políticas, es una manera de desarrollar integralmente el ciclo entero de hechura de las políticas, porque sirve para distribuir recursos públicos eficazmente, ayuda al proceso de toma de decisiones al interior de la organización y alinea los objetivos con tareas por realizar. Quizá su principal aportación es que da más información a todas las partes involucradas (hacedores de política, políticos y ciudadanos), con lo que reduce la incertidumbre dentro y fuera de

¹² D. P. Moynihan, "Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform", in *Public Administration Review*, January-February 2006, p. 79.

¹³ J. Mejía Lira, "La evaluación como herramienta para una gestión orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano", *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, noviembre de 2005, p. 3.

las organizaciones. La síntesis de estos argumentos se puede formular de la siguiente manera:¹⁴

- a) **Para los funcionarios públicos:** Les da mayor flexibilidad en sus tareas y los responsabiliza personalmente de sus resultados, lo que mejora el desempeño, pues los incentiva a hacer mejor su trabajo porque se les reconoce como propio y los obliga a dirigir sus evaluaciones no sólo a la eficiencia de los programas, sino también a su eficacia y pertinencia.
- b) **Para los políticos:** Aumenta la información para saber cómo distribuir los recursos, ya sea porque son mejor aprovechados o más necesarios; les muestra el costo de oportunidad de asignar recursos a un programa y no a otro. Les permite proponer nuevas medidas (como leyes de servicio civil) para contratar funcionarios por su capacidad técnica.
- c) **Para la ciudadanía:** Permite comparar los resultados y castigar o apremiar a los políticos por ello. Aumenta la transparencia y la rendición de cuentas, pues obliga a que se hagan públicas las metas y los resultados alcanzados. Además, por medio de mecanismos de evaluación y monitoreo ciudadano sobre el desempeño de la administración, aumenta la participación de la población en general y la involucra directamente con el proceso de mejora de gestión.

De lo anterior se desprende que si hay un sistema de evaluación del desempeño en uso, habrá información disponible para evaluar a los funcionarios en lo individual, pero también para evaluar áreas y las metas que han cumplido.¹⁵ La información de los sistemas de desempeño, se puede utilizar para determinar la factibilidad de realizar una evaluación en diferentes niveles. Aún más, un sistema de gestión por resultados, ayudaría a la evaluación de la política porque:

1. Tiene indicadores, iniciales y de seguimiento, estandarizados para comparar programas.
2. Cada indicador está ligado a metas específicas.
3. Genera informes que comparen los resultados con las metas.

¹⁴ D. Arellano, "Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal", VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, noviembre de 2001, p. 4; y K. Willoughby y J. E. Melkers, "Implementing PBB: Conflicting Views of Success", in Public Budgeting & Finance, No. 20 (2000), p. 56.

¹⁵ Véase al respecto el análisis desarrollado en el texto de Miquel Salvador incluido en este número de la RAP.

4. Usa la información para la rendición de cuentas y toma de decisiones. Los informes de resultados deben traducirse en modificaciones en la asignación de recursos.

Esta información será un insumo al realizar un análisis de la evaluabilidad y la evaluación de una política pública y es particularmente relevante para las políticas de combate a la corrupción, ya que éstas no se circunscriben a un área específica dentro de la administración pública y, en tanto que instrumentos de aplicación transversal, requieren que se identifiquen las diferencias en la implementación y resultados para identificar áreas de mejora y áreas de éxito. Desde una perspectiva estratégica, siempre que los sistemas de evaluación del desempeño sean integrales y utilizados en la toma de decisiones, permiten a los ciudadanos conocer el uso de sus impuestos, a los políticos la calidad de los servicios y a los funcionarios identificar los mejores programas, organizaciones e individuos y a aquellos que requieren ser mejorados.¹⁶

Las responsabilidades de monitorear y evaluar el desempeño de los funcionarios involucrados en la implementación de las políticas de combate a la corrupción están establecidas en los mismos documentos anti-corrupción; aunque existen problemas operativos y de coordinación entre agencias para su implementación. Esta responsabilidad también puede estar en manos de una Secretaría o de un Ministerio que dé cuentas directamente al jefe de gobierno, por lo que debe tener fuerza suficiente para hacer cumplir a los otros ministerios sus responsabilidades de evaluación y de combate a la corrupción.

III. Evaluabilidad de una política pública

La evaluabilidad se define como la medida en la que un programa puede ser evaluado, es decir, hasta qué punto se puede obtener información sobre su contenido y objetivos y verificar sus resultados esperados. No se debe confundir con la evaluación de una política que es “el esfuerzo para juntar y analizar información sobre aspectos esenciales de las políticas, con el objetivo de medir si la política ha alcanzado los objetivos planteados.”¹⁷ La evaluabilidad, como se aprecia en la definición, tiene dos partes o componentes:

¹⁶ J. Mejía Lira, p. 3.

¹⁷ J. Bertok (ed.), *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*. Paris, OECD, 2005, p. 24.

1. La primera parte hace referencia a la *formulación de la política pública*: la claridad de los objetivos y metas, la presencia de indicadores para medir si se han alcanzado o no, la forma de utilizarlos y su pertinencia para saber si la política fue exitosa.
2. La segunda tiene que ver con la *ejecución y los resultados de la política*: si existe información al respecto, si se puede obtener, o si es relevante y pertinente.

De la combinación de estos dos aspectos se deduce que a mayor claridad sobre la formulación y datos sobre la ejecución y resultados, la política será más evaluable; si los objetivos son oscuros y no se puede comprobar cómo se ha ejecutado el programa o cuáles son los resultados, será menos evaluable (véase la Figura 1 más adelante).

Vuelvo a la diferencia entre evaluabilidad y evaluación. Generalmente, se considera a la primera como una etapa previa a la segunda, porque es un análisis cualitativo —o, si se requiere un alto nivel de tecnicismos, también cuantitativo— sobre la posibilidad de la evaluación de un programa. También se puede decir que las conclusiones de un análisis sobre la factibilidad de la evaluación permiten decir si una evaluación se justifica, si es posible y si dará información útil. Una evaluación, en cambio, es una medida sobre los resultados e impactos de un programa.

Para diseñar un análisis de evaluabilidad, en tanto que paso previo a la evaluación, se tiene que tomar en cuenta cuál de los dos esquemas analíticos necesarios para la evaluación de políticas públicas se aplicará:¹⁸

- 1.- Evaluación de las metas: Esta evaluación tiene que ver con el cambio institucional del sector público que es un proceso de largo impulso a través del tiempo. En el proceso se pueden distinguir diferentes fases, desde la formulación hasta la implementación de las reformas. Estas fases en la práctica no son tan claras, sino que tienden a traslaparse unas con otras.
- 2.- Evaluación de los resultados: En esta evaluación, el cambio institucional es una variable dependiente que debe ser explicada. Por lo tanto, los resultados de las reformas administrativas son variables independientes; mientras que los cambios y metas de

¹⁸ H. Wollmann, "Public Sector Reforms and Evaluation: Trajectories and Trends. An International Overview", Núm. especial de la Revista Internacional de Estudios Políticos, Septiembre de 2001, pp. 16 y 17.

las nuevas políticas son las variables dependientes (mejora en la eficiencia, aumento de los *outputs*, mejor desempeño, etc.).

Aunque no es una de las herramientas más utilizadas para pre-evaluación, utilizaré la Matriz de Marco Lógico¹⁹, pues permite identificar y ligar a los actores involucrados en el problema, y definir cuál es la solución más adecuada para resolverlo por medio del análisis de objetivos y alternativas. La matriz de marco lógico se utiliza para analizar la lógica vertical y horizontal del proyecto por medio de sus objetivos, variables, indicadores e información disponible. En otras palabras, sirve para reflejar la situación presente del programa, de lo que se desprende la medida en la que puede ser evaluado.²⁰

Los pasos del marco lógico son: 1) análisis de involucrados, 2) análisis de problemas, 3) análisis de objetivos, 4) análisis de alternativas y 5) matriz de Marco Lógico.

Jerarquía de objetivos	Matriz de Marco Lógico			
	Resumen narrativo	Indicadores de desempeño	Fuentes y medios de verificación	Riesgos y condiciones
1. Fin (impacto)				
2. Propósito (Resultados)				
3. Componente (Productos y Servicios)				
4. Actividad (Acciones y Procesos)				

Fuente: elaboración propia a partir de Camacho, *et.al.* El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos. Madrid, Fundación CIDEAL, 2004.

El *fin* (impacto) es el objetivo de nivel superior al que se quiere contribuir con la política, el programa o el proyecto; el *propósito* (resultados) es la

¹⁹ Camacho H., *et.al.* El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos. Madrid, Fundación CIDEAL, 2004.

²⁰ Muchos programas y políticas públicas, en particular de combate a la corrupción, no han sido diseñados tomando en cuenta el método del marco lógico. Cuando se hace un análisis de su evaluabilidad, utilizando la matriz del marco lógico, es necesario realizar un ejercicio de reconstrucción de los distintos niveles de objetivos del programa y de los indicadores de sus resultados que permitan medir el nivel de logro alcanzado.

contribución específica a la solución del problema diagnosticado o los objetivos concretos de la política; los *componentes* (productos y servicios) son los bienes o servicios que produce o entrega el programa para cumplir su propósito; y las *actividades* son las tareas que se debe cumplir para lograr los componentes. Los factores externos pueden ser tanto suposiciones como riesgos en el diseño e implementación del proyecto.

Aquí se utilizará la matriz para analizar la evaluabilidad de la formulación o diseño de las políticas y los programas públicos, pues esto permite aprovechar su doble lógica. En primer lugar, *verticalmente* la Matriz explica cómo están concatenados los objetivos de distinto nivel; leer la matriz de abajo para arriba significa que hay que realizar las actividades inferiores para alcanzar niveles superiores (resultados, propósitos y fines). En segundo lugar, *en el eje horizontal*: muestra que no basta con que se siga la cadena de actividades-objetivos, sino que deben existir las condiciones necesarias (supuestos) y las formas de medición que permitan determinar si se ha cumplido con cada uno de los niveles.

Por lo anterior, la Matriz de Marco Lógico permite identificar problemas en las políticas o los programas –por ejemplo, si tienen objetivos múltiples que no están claramente relacionados con las actividades del proyecto, o si se incluyeron indicadores que permitan saber si se ejecutan o no exitosamente– y saber qué *outputs* debe producir el programa para saber si ha tenido éxito, lo que da a los evaluadores una base objetiva para comparar la implementación con la planeación.

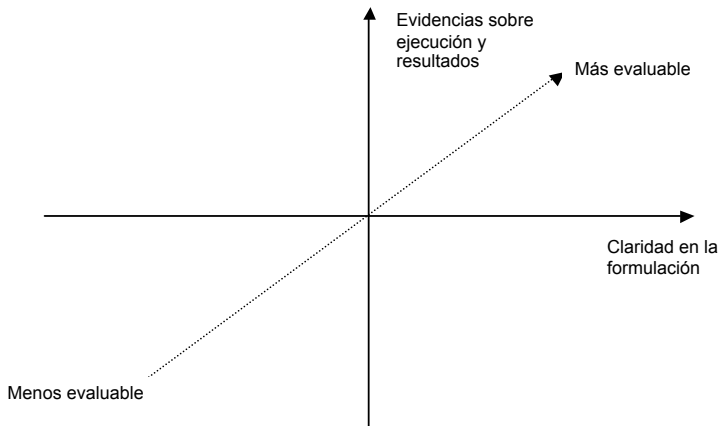
Para analizar la evaluabilidad de la ejecución y los resultados, ahora se examina la información disponible sobre estas dos etapas de la vida de la política o el programa. La obtención de los datos requeridos puede ser a partir de fuentes primarias (mediciones que haga el interesado en obtener la información) o secundarias (consultar mediciones y estudios ya realizados). Dado que las fuentes de información secundarias son las menos costosas, son la que se prefieren; si no se encuentran, habrá que trabajar con fuentes primarias para recolectar y generar los datos (proceso que, además de aumentar el costo, requiere más tiempo). Además de la existencia de los datos, se debe considerar su certeza y posibilidad de comprobarlos (fiabilidad).

El análisis de la factibilidad de la evaluación también debe tomar en cuenta quién solicita la evaluación; qué tipo de ejercicio evaluatorio se hará (costo-beneficio, costo-eficiencia, multicriterio, de desempeño de los funcionarios o de la organización); para qué se va a utilizar (es decir, si los elementos que la evaluación aporte serán tomados en cuenta en el pro-

ceso de toma de decisiones o serán ignorados); y qué obstáculos pueden aparecer durante la evaluación (que puede ser desde la reticencia de los funcionarios para ser entrevistados y brindar información, hasta la inviabilidad política para institucionalizar un sistema de evaluación sistemático al nivel de la política o del programa en cuestión).

Ambos aspectos de un análisis de evaluabilidad –lo referente a la formulación, por una parte, y a la ejecución y los resultados, por la otra– se resumen en la siguiente gráfica:

Figura 1. Evaluabilidad de una política pública



Fuente: Elaboración propia a partir de M. S. Trevisan y Y. M. Huang, "Evaluability assessment: a primer", *Practical Assessment, Research & Evaluation*, 8(2003), Núm. 20. Disponible en <http://PAREonline.net/getvn.asp?v=8&n=20>.

Para tener más claro cómo este esquema apoya la realización de los análisis de factibilidad de la evaluación de los programas anti-corrupción, se consideran a continuación cinco tareas fundamentales, de acuerdo con la literatura vigente:²¹

1. Estudiar la historia, diseño y operación de la política o programa.
2. Observar a la política o programa en acción.

²¹ Evaluability Assessment: Examining the Readiness of a Program for Evaluation. Washington, D.C., Juvenile Justice Evaluation Center-Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention. Disponible en http://www.jrsa.org/jjec/about/briefing_evaluability-assessment.html

3. Determinar la capacidad para recolectar, administrar y analizar información sobre la política o el programa.
4. Analizar la probabilidad de que la política o el programa alcancen sus objetivos y metas.
5. Mostrar por qué una evaluación podrá o no ayudar a la política, al programa o a sus principales promotores o beneficiarios (stakeholders, siguiendo lo planteado por la literatura anglosajona).

IV. Evaluabilidad de las políticas anti-corrupción

Las mediciones de desempeño del sector público, dice M. Schacter, se han enfocado en lo que el gobierno ha hecho y no en los resultados que ha alcanzado.²² Con el modelo para la evaluabilidad que se presenta a continuación, lo que se pretende es avanzar en la medición de los resultados del gobierno, en particular de las políticas anti-corrupción. Ello, por el argumento de que todo sistema de desempeño integral debe dar cuenta de los instrumentos y de la evidencia de su impacto. Los indicadores, entonces, no deben medir solamente los recursos utilizados (*inputs*) y las actividades desarrolladas (*outputs*) por las políticas o los programas; sino fundamentalmente cuál fue el impacto de éstos.

Para determinar cuál es la información necesaria para evaluar una política anti-corrupción, el modelo aquí planteado se basa en el *Public Sector Integrity. A framework for Assessment* publicado por el Comité de Buena Gobernanza de la OCDE en 2005.²³ Según este documento, usualmente el problema para la evaluación de políticas de integridad y anti-corrupción es la definición de criterios y no de procedimientos.²⁴ Los pasos que se proponen para la evaluación de ese tipo de políticas y programas son los siguientes:

1. Definir el propósito de la evaluación.
2. Definir el sujeto de la evaluación.
3. Organizar la evaluación operativamente: ¿Interna o externa?
¿Cuándo realizarla? ¿Cuánto pagar por ella?
4. Establecer la metodología de la evaluación.
5. Integrar los resultados de la evaluación en el ciclo de políticas.

²² M. Schacter, *Means, Ends, Indicators: Performance Measurement in the Public Sector*. Canada, Institute on Governance, 1999; p. 2.

²³ J. Bertok (editor). *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*. Paris, OECD, 2005.

²⁴ J. Bertok, *op. cit.*, p. 22.

De acuerdo con las consideraciones presentadas en el apartado anterior, para analizar la factibilidad de una política anti-corrupción se requieren dos ejes: *i) claridad en la formulación y ii) en la evidencia sobre ejecución y resultados*. La evaluación de estos ejes permitirá hacer un análisis integral sobre la evaluabilidad de esta política. Por un lado, se identificarán cuál es la información necesaria que se debe considerar desde el diseño de la política para que pueda ser evaluada. Por el otro, también se identificará la información requerida para evaluar la forma en la que se implementó la política o el programa y sus respectivos resultados.

i) Claridad en la formulación.- En este apartado se analiza el diseño de la política pública; con lo que se cumple con la primera tarea planteada. La claridad en la formulación se refiere a dos variables:

1. Planeación.- Conocer a fondo el diagnóstico del programa y que exista una plena y clara identificación de los problemas.
2. Definición de objetivos.- Que los objetivos sean explícitos y cuantificables –cuestión fundamental para saber si se ha tenido éxito o no– y, sobre todo, saber si los objetivos están relacionados con el problema y de qué manera se relacionan (de ahí la importancia de la política basada en evidencia).

Para analizar la claridad en la formulación, se utiliza el primer eje propuesto, el que se refiere a la formulación de la política: claridad de los objetivos, su vinculación estratégica con el fin del programa en general y su planteamiento por medio de indicadores mesurables (intermedios y finales).

ii) Evidencias sobre ejecución y resultados.- En esta sección se analizan los pormenores sobre la ejecución de la política y sus resultados. La evidencia sobre ejecución y resultados en este análisis de evaluabilidad está íntimamente ligada a la eficiencia operativa del proyecto.

Como parte del análisis de evaluabilidad, se debe formular una escala para identificar la información con la que se cuenta para desarrollarla de acuerdo al modelo de J.S. Wholey.²⁵ Esta herramienta utiliza una escala del 1 al 10 donde:

0	No existe información
1-4	<i>Regular</i> ; la información es irrelevante o ambigua.
5-7	<i>Bueno</i> ; la información es relevante, pero insuficiente.
8-10	<i>Excelente</i> ; la información es relevante y suficiente para evaluar.

²⁵ "Assessing the Feasibility and Likely Usefulness of Evaluation", en J.S. Wholey, H.P. Hatry y K.E. Newcomer (eds.) *Handbook of Practical Program Evaluation*. San Francisco, Jossey Bass, 2004.

Las preguntas a responder son:

• **Diagnóstico**

- a. ¿El problema ha sido identificado claramente, de acuerdo a algún tipo de indicador?
- b. ¿Se ha realizado un mapa de los actores involucrados (beneficiarios, agencias gubernamentales, prestadores del servicio)?

• **Formulación**

- a. ¿La alternativa electa era realmente la más adecuada para resolver el problema?
- b. ¿Se han propuesto objetivos cuyos resultados son medibles de alguna forma?
- c. ¿Las sub-etapas de la implementación se han diseñado claramente y están vinculadas con un objetivo general? ¿Se puede medir si se están implementando de acuerdo a lo planteado?

• **Implementación.**

- a. ¿Hay disponibilidad de información sobre la ejecución del programa?
- b. ¿La información disponible está relacionada con los objetivos a alcanzar?
- c. ¿Existe información sobre la eficiencia operativa del programa en distintos niveles: información de usuarios, de reguladores y prestadores del servicio?

• **Evaluación.**

- a. ¿La información disponible permite concluir en qué medida se están alcanzando los objetivos propuestos? ¿Permite identificar qué secciones del programa requieren modificaciones?

V. Consideraciones finales

La pre-evaluación o análisis de evaluabilidad es relevante para cualquier política pública, pues ayuda a alinear sus objetivos estratégicos con las tareas realizadas, a identificar los actores relevantes y las actividades con los resultados. Es particularmente importante para las políticas anti-corrupción pues son políticas que, a pesar de su popularidad, no han sido evaluadas a fondo y están basadas en ideologías y suposiciones, y no en evidencias que muestran sus tareas, de hecho, disminuyen la corrupción.

El análisis de evaluabilidad obliga a las organizaciones a manejar de manera eficiente uno de sus recursos más valiosos: la información. Una pre-

evaluación hace que las organizaciones identifiquen, desde la definición del problema y el diseño de la política, qué información será necesaria para evaluarla y qué sistemas de información deben generar para que ésta esté disponible. Así, los funcionarios tienen la posibilidad de utilizar el capital informático que hasta ahora se ha generado, al integrarlo al proceso organizacional de toma de decisiones y al ciclo de hechura de políticas.

Sin embargo, antes de aplicar cualquier modelo de evaluabilidad a alguna política de combate a la corrupción, es fundamental entender y asumir sus limitaciones. Los usos de un análisis de evaluabilidad están definidos por la voluntad de integrar sus resultados al ciclo de políticas públicas –no únicamente utilizarlos para determinar la viabilidad de la evaluación– Si se incorpora al ciclo de hechura políticas públicas, la evaluabilidad se puede utilizar para: mejorar el diseño de la política (definir, desde el principio, qué información se va a requerir para decir si fue efectivo o no), hacer más efectiva su implementación (identificar las áreas de oportunidad en su gestión), definir si la evaluación es viable y para qué se puede utilizar. Se puede, incluso, integrar al proceso presupuestal como parte de un sistema presupuestación por desempeño.²⁶

Por lo que toca a las políticas de combate a la corrupción, en la pre-evaluación no se desarrollan teorías sobre el diseño del programa; sólo se extrae información sobre su diseño de documentos y actores. Quizá su mayor limitación proviene del consenso sobre el objetivo de la evaluación entre los que hacen la política y los que la implementan. Si éste es el caso, aún si se realizan una pre-evaluación y una evaluación exhaustivas, sus resultados no se utilizarán para mejorar el programa en cuestión cuando:

- Los evaluadores y los usuarios de la evaluación no están de acuerdo en las metas y criterios de desempeño a utilizar;
- Las metas del programa no son realistas dado su diseño, recursos o actividades, lo que obliga a cambiar la política incluso antes de evaluarla, pues de cualquier manera no va a alcanzar los objetivos que tiene planteados;
- No hay información disponible o el costo para obtenerla es muy alto;
- Los hacedores de política y los gestores están imposibilitados a cambiar el programa; lo que hace que la evaluación, sólo tenga sentido si existe el interés y la capacidad de modificar la política.

²⁶ J. S. Wholey, *op. cit.*, p. 33 y ss.

Bibliografía utilizada

- Arellano, David. "Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal", en VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública; Buenos Aires, noviembre de 2001.
- Bertok, Janos (editor). Public Sector Integrity: A Framework for Assessment. Paris, OECD, 2005.
- Bonnefoy, Juan Carlos y Marianela Armijo. Indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile, ILPES-ONU-CEPAL, 2005.
- Cabinet Office. Modernising Government, White Paper. London, Cabinet Office, 1999. Disponible en: <http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/docs/modgov.pdf>
- _____. Professional Policy Making for the Twenty First Century: Report. London, Cabinet Office, 1999. Disponible en: <http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/docs/profpolicymaking.pdf>
- Camacho H., et al. El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos. Madrid, Fundación CIDEAL, 2004.
- Comisión Europea. Governance in the EU: A White Paper. Bruselas, Comisión Europea, 2001. Disponible en: http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index.htm
- Davies, Philipp. "Is Evidence-Based Government Possible?", in Jerry Lee Lecture, febrero de 2004, Washington D.C. Disponible en: <http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/downloads/JerryLeeLecture1202041.pdf>
- Juvenile Justice Evaluation Center-Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention. "Evaluability Assessment: Examining the Readiness of a Program for Evaluation". Washington, [sin pie de imprenta]. Disponible en: http://www.jrsa.org/jjec/about/briefing_evaluability-assessment.html
- Mejía, José, "La evaluación como herramienta para una gestión orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano", en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; Panamá, noviembre de 2005.
- Moynihan, Donald P. "Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform", in Public Administration Review, Enero-Febrero 2006, pp. 77- 89.
- Sistema de las Naciones Unidas. "Normas de evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas". Nueva York, Secretaría General, abril de 2005. Disponible en: <http://www.fao.org/pbe/pbee/common/ecg/234/es/ACF95A3.pdf>
- Rodrik, Dani. "Comments" in K. A. Elliott (ed.). Corruption and the Global Economy. Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, 1997; pp. 109-113.

- Schacter, Mark. Means, Ends, Indicators: Performance Measurement in the Public Sector. Canada, Institute on Governance, 1999.
- Sanderson, Ian. "Evaluation, Policy Learning and Evidence-based Policy Making", in Public Administration; no. 81 (2002); pp. 61-75.
- Solesbury, William. "Evidence Based Policy: Whence it Came and Where it's Going". London, ESRC UK Centre for Evidence Based policy and practice, Queen Mary-University of London, 2001.
- Disponible en: <http://www.kcl.ac.uk/content/1/c6/03/45/84/wp1.pdf>
- Transparencia Internacional. "Barómetro Global de la Corrupción 2009". Berlín, TI, 2009. Disponible en:
http://www.transparency.org/regional_pages/americas/corrupcion_en_america_atina/americas_gcb
- Trevisan, M. S. and Y.M. Huang. "Evaluability assessment: a primer", in Practical Assessment, Research & Evaluation; Vol. 8 (2003), Núm. 20. Disponible en: <http://PAREonline.net/getvn.asp?v=8&n=20>
- Willoughby, Katherine and Julia E. Melkers. "Implementing PBB: Conflicting Views of Success", in Public Budgeting & Finance; Spring 2000; pp. 105-120.
- Wholey, Joseph. "Assessing the Feasibility and Likely Usefulness of Evaluation", in J.S. Wholey, H.P. Hatry y K.E. Newcomer (eds.). Handbook of Practical Program Evaluation. San Francisco, Jossey Bass, 2004.
- Wollmann, Hellmut. "Public Sector Reforms and Evaluation: Trajectories and Trends. An International Overview", en Revista Internacional de Estudios Políticos; Septiembre de 2001 (número especial); pp. 11-37.

Revista de Administración Pública



Los planes de desarrollo municipal: Instrumentos del Estado en la reducción de los desequilibrios sociales*

Jaime Torres Fragoso**

Introducción

A fines del año 2007 recibimos en la Universidad del Istmo (UNISTMO) la invitación a participar en el programa denominado “Estrategia para el Desarrollo Integral Sustentable e Intercultural de los 47 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Oaxaca”, de parte de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través de su delegación en el estado de Oaxaca. A su vez, este programa forma parte de la “Estrategia Nacional 100x100”, impulsada por la misma dependencia federal. Detrás de la invitación se encontraba la idea de adoptar uno de los municipios con mayores rezagos en el Estado para generar un diagnóstico sobre su situación y plantear un plan de desarrollo municipal, con la condición de que en la hechura de ambos instrumentos se tuviera una participación amplia de sus propios habitantes, de tal forma que ellos mismos identificaran los problemas más importantes de sus localidades y plantearan las ideas y proyectos para enfrentarlos y, con ello, definir las pautas de su propio desarrollo.

A pesar de que ninguno de los municipios participantes en ese año de 2007 en el programa está situado en la zona donde se ubica la Universidad del Istmo (la cual, como su nombre lo indica, se ubica en la zona Istmo de Tehuantepec), la voluntad de apoyar la buena marcha de esta estrategia pública y, particularmente, de contribuir en el impulso del desarrollo de las regiones más desfavorecidas del Estado de Oaxaca, lo que además

* Artículo recibido el 30 de noviembre de 2009. Aceptado para publicación el 31 de marzo de 2010.

** Profesor-investigador y Jefe de Carrera de Administración Pública de la Universidad del Istmo de Oaxaca

representa una de las funciones de nuestra institución, nos impulsó a seleccionar el municipio de San Lucas Camotlán para desarrollar la intervención propuesta.

Este municipio se ubica en la región Mixe¹ de la sierra norte o sierra Juárez, distante a unos 150 kilómetros del Istmo de Tehuantepec en un trayecto de terracería que se recorre, cuando las condiciones del tiempo lo permiten, en seis horas en camioneta; en tiempos de lluvias, el camino es intransitable.

Con ese espíritu fueron desarrollados los diagnósticos sectoriales y los planes de desarrollo municipal en los ejes participantes en esta Estrategia: Educación, Salud, Productividad y Generación de Empleos, Infraestructura Social y Vivienda, además de Medio Ambiente. Estos temas conforman el Plan de Desarrollo Integral Municipal de San Lucas Camotlán, en los términos y alcances que se explican en las siguientes secciones.

I. Modelos y programas de desarrollo para los municipios

Antes de abordar el caso que nos ocupa, parece pertinente construir un poco de contexto respecto a la idea y modelos de promoción del desarrollo municipal. Años atrás, particularmente antes de la década de 1970, imperaba un modelo de desarrollo cuya característica predominante era la centralización en todos los niveles, incluido el territorial, por lo que las comunidades e instituciones locales y regionales quedaban relegadas a una posición secundaria, casi de absoluta pasividad. Entre los rasgos de este modelo (conocido como modelo pre-crisis de desarrollo)¹, se encuentran: la rigidez de las tecnologías empleadas, la apuesta en grandes polos de desarrollo industrial, una centralización en la planificación y en el rol de los agentes locales, preeminencia de lo exógeno (la búsqueda de inversiones y recursos externos, a menudo ajenas a la idiosincrasia del lugar), el impulso a grandes proyectos, y la ignorancia o despreocupación respecto a los asuntos ecológicos y medio ambientales.

Como respuesta a esa forma de concebir el desarrollo, a partir de la década de 1980 se extiende una nueva forma de hacer y entender el desarrollo,

¹ Una de las 16 culturas prehispánicas que habitan en el estado de Oaxaca.

² Llamado así por la drástica caída de los precios del petróleo ocurrida a mediados de la década de los años setenta del siglo pasado y que provocó una aguda crisis económica mundial, reflejada en el incremento de la inflación y el desempleo, lo que a su vez obligó a transformar la visión del desarrollo, incorporándose las estrategias de desarrollo local integral.

a partir del reconocimiento de que la incorporación de los agentes y organizaciones locales supone una condición indispensable, con base en opciones que fomenten la descentralización. Los rasgos de este nuevo modelo –identificado como modelo post-crisis de desarrollo– son: un desarrollo más articulado apoyado en tecnologías flexibles, incorpora una planificación equilibrada inter e intraterritorialmente, prioriza lo endógeno (aprovechando las ventajas competitivas de la zona), apuesta por la micro, pequeña y mediana empresa, y añade la consideración ecológica. El contraste entre los rasgos de ambos modelos se presenta en el Cuadro I.

Cuadro I: Características del modelo precrisis y la visión postcrisis del desarrollo

	Modelo Precrisis	Modelo Postcrisis
Característica principal	Centralización	Descentralización
Tecnologías disponibles	Pesadas y poco adaptables	Ligeras, flexibles, adaptables
Localización empresarial	En polos de desarrollo	Distribución por el territorio
Actitud de los agentes locales	Centralismo	Papel creciente de lo local
Tipos de recursos preferentes	Exógenos	Endógenos
Tipo de proyectos preferentes	Grandes	Pequeños y medianos
Consideración equilibrio territorial	No	Sí, buscando el equilibrio territorial
Consideración medioambiental	No	Sí, y de forma activa, como estímulo para el desarrollo
Administraciones competentes	Estado	Entes territoriales, locales y regionales

Fuente: Carrillo Benito (2006).

Si bien con resultados todavía poco contundentes, sin lugar a dudas la visión del modelo post-crisis se incorpora en el diseño de los planes, instrumentos, programas y leyes que, en torno al desarrollo, se construyen actualmente en México y que comparten la idea de concebir el desarrollo humano, particularmente en zonas con claros rezagos como las rurales e indígenas, a partir del aprecio y la potenciación de las capacidades y recursos locales, siempre en un contexto de respeto al medio ambiente. Las ideas anteriores impulsaron la creación de las leyes estatales y municipales de planeación del estado de Oaxaca, así como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, además de programas más específicos, como es el caso de la “Estrategia Nacional 100 por 100” y la “Estrategia

para el Desarrollo Integral, Sustentable e Intercultural de los 47 municipios con menor IDH de Oaxaca³. Dedicemos algunas líneas a entender la filosofía y mecanismos que guían estos modelos.

A. La Estrategia Nacional 100x100

Dada a conocer en enero de 2007, la Estrategia 100x100 se puede considerar como la iniciativa más importante en materia de política social del actual Gobierno Federal mexicano. Esta iniciativa pretende impulsar el desarrollo integral de los 125 municipios⁴ con mayores rezagos sociales del país, reduciendo las brechas de desigualdad regionales. Para atender de manera integral los rezagos de estos municipios, se han definido seis vertientes de acción donde convergen las políticas públicas de más de 20 instituciones federales involucradas: educación, salud y nutrición, impulso a la actividad productiva, infraestructura social, vivienda digna y protección de los recursos naturales.

Los 125 municipios que atendió la Estrategia 100x100 en 2008 se concentran en los estados de Chiapas, Durango, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Puebla y Veracruz.⁵ De acuerdo con los lineamientos marcados por el índice de Desarrollo Humano, la Estrategia 100x100 se plantea dos objetivos fundamentales:

- 1º. Aumentar el ingreso de la población que habita en estos municipios mediante acciones para incrementar la productividad y las oportunidades de empleo, y
- 2º. Aumentar la calidad de vida de sus habitantes al mejorar el acceso y la calidad de los servicios de salud y de educación, así como las condiciones de vivienda y la provisión de infraestructura básica en estas comunidades.

³ Véanse los respectivos documentos oficiales en México, CNDPI, 2005 y SEDESOL, 2007.

⁴ Conviene aclarar que originalmente la Estrategia contemplaba 100 municipios, lo que dio origen a su nombre, pero en 2008 se amplió a 125. Para este 2009 se proyecta ampliar aún el universo de acción.

⁵ De los 125 municipios, 53 tienen menos de 5,000 habitantes; sólo 13 municipios tienen una población superior a los 25 mil habitantes. 46% de la población vive en localidades con menos de 500 habitantes, y el 88% de las localidades (6,034 de 6,857), tiene una población menor a 500 habitantes. Lo anterior de acuerdo a información disponible en la página electrónica del Programa Microrregiones de la SEDESOL (<http://www.microrregiones.gob.mx/prog100x100.html?func=tab2>, 20/01/09).

Durante el 2008, a través de la Estrategia 100x100 hasta el mes de noviembre se habían ejercido, de acuerdo a datos de la Presidencia de la República, más de \$7,279 millones de pesos, de los cuales \$6,575 millones de pesos, el 90.3 por ciento, fueron aportados por el gobierno federal, el 6.6% por los siete gobiernos estatales participantes, el 2.4% por los gobiernos municipales, el 0.6% por los propios beneficiarios y el 0.1% restante lo aportó la sociedad civil⁶. La mayor parte de los recursos federales se destinaron a la realización de acciones de infraestructura social básica, en las que se invirtieron \$2,319 millones de pesos (el 35%).

En segundo lugar, el presupuesto se aplicó a la vertiente de salud, con un poco más de \$1,219 millones de pesos (19%) y le siguen las acciones dedicadas a la mejora de las condiciones de la vivienda con \$1,130 millones de pesos (17%). Para impulsar la productividad y el ingreso, se asignaron \$923 millones de pesos (14%); en educación, \$862 millones de pesos (13%) y para el desarrollo del medio ambiente \$119 millones de pesos (2%).

B. Estrategia para el Desarrollo Integral Sustentable e Intercultural de los 47 municipios con menor IDH de Oaxaca⁷

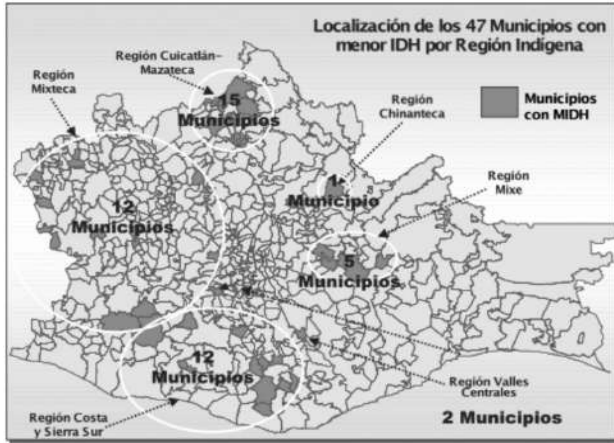
De los 100 municipios originalmente inscritos en la Estrategia 100 por 100, en su mayoría con población predominantemente indígena, 47 se localizan en el estado de Oaxaca. Ante ello, se propuso la operación de la “Estrategia para el Desarrollo Integral, Sustentable e Intercultural de los 47 Municipios con Menor Índice de Desarrollo Humano (MIDH) de Oaxaca”, en la cual figura como eje central el reconocimiento constitucional de la diversidad de culturas y en consecuencia, la obligatoriedad del Estado de impulsar el desarrollo de las comunidades de estos municipios a partir de sus aspiraciones, formas de organización y capacidades individuales y colectivas.

Como se aprecia en la Figura I, los 47 Municipios de interés cubren una superficie de 5,253.87 km² y, según el mapa que se muestra a continuación, se distribuyen en las regiones indígenas siguientes: Mixteca, Cuicatlán-Mazateca, Chatina, Mixe, Costa-Sierra Sur y Valles Centrales.

⁶ Véanse los informes anuales de la estrategia, publicados en el portal electrónico de la Presidencia de la República. Disponibles en <http://www.presidencia.gob.mx/programas/?contenido=34829>, consultada el 20 de enero de 2009.

⁷ De las cinco regiones en que se divide México, la región sur (que comprende los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas) se encuentra en último lugar en IDH. Oaxaca se ubica en la penúltima posición, sólo por encima de Chiapas.

Figura I: Distribución de los 47 municipios con menor IDH en Oaxaca



Fuente: CDI, 2007.

Los 47 municipios con menor IDH tienen una población total de 225,411 habitantes de los cuales 208,874 son indígenas, que representan el 92.71%. Esta última forma parte de la población de los 9 pueblos indígenas de Oaxaca, de un total de 16, representados en la Estrategia.

Cuadro II: Pueblos indígenas representados por número de municipios según región

Región Indígena	Municipios	Pueblo Indígenas
Chinanteca	1	* Chinantecos
Costa y Sierra Sur	12	* Zapotecos * Chatinos
Cuicateca, Mazateca, Tehuacán y Zongolica	15	* Mazatecos * Mixtecos * Cuicatecos * Náhuatl
Mixe	5	* Mixe
Mixteca	12	* Mixtecos * Triquis
Valles Centrales	2	* Zapotecos
TOTAL	47	9

Fuente: CDI, 2007.

Además de ser en su mayoría indígenas, los asentamientos humanos de estos municipios se caracterizan por ser rurales y, junto a su dispersión geográfica (ver Cuadro III), por lo difícil de su acceso y su aislamiento geográfico. En su mayoría, estos 47 municipios cuentan sólo con brechas y en menor medida con caminos de terracería, las que se vuelven inaccesibles en los épocas de lluvia (únicamente 7 de ellos cuentan con carretera pavimentada transitable todo el año). (Ver Cuadro II).

Cuadro III: Tamaño de las localidades en los 47 Municipios de la Estrategia

Tamaño de la localidad en habitantes	No. Localidades	% de habitantes del total de los 47 municipios.
1 – 99	550	11%
100 – 499	462	47%
500 – 2,499	104	41%
Más de 2,500 habitantes	1	1%
Total	1, 117	100%

Fuente. CNDPI, 2007

Respecto a sus fines, el objetivo general de esta Estrategia se define como “Contribuir al desarrollo integral, sustentable e intercultural de los Municipios con menor Índice de Desarrollo Humano de Oaxaca, con un enfoque que busque potenciar las capacidades individuales y colectivas para superar los rezagos, mediante la acción transversal de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad civil.”⁸

Mientras que las estrategias específicas acordadas son:⁹

- Dirigir en forma prioritaria, la atención al nivel local, con miras a la realización en las etapas siguientes de un trabajo regional.
- Considerar a la familia, comunidad, municipio y el pueblo indígena como los sujetos de desarrollo.
- Fortalecer las capacidades de los sujetos de atención, que propicie su desarrollo integral individual, como seres humanos, y en lo colectivo, como pueblos, municipios y comunidades indígenas.

⁸ CNDPI, loc. cit.; y SEDESOL loc. cit.

⁹ Ibídem

- Emplear la planeación como herramienta para identificar y lograr consenso sobre acciones a nivel local, municipal y regional.
- Establecer la corresponsabilidad ciudadanos-gobierno para diseñar y poner en marcha programas y proyectos de corto, medio y largo plazo.

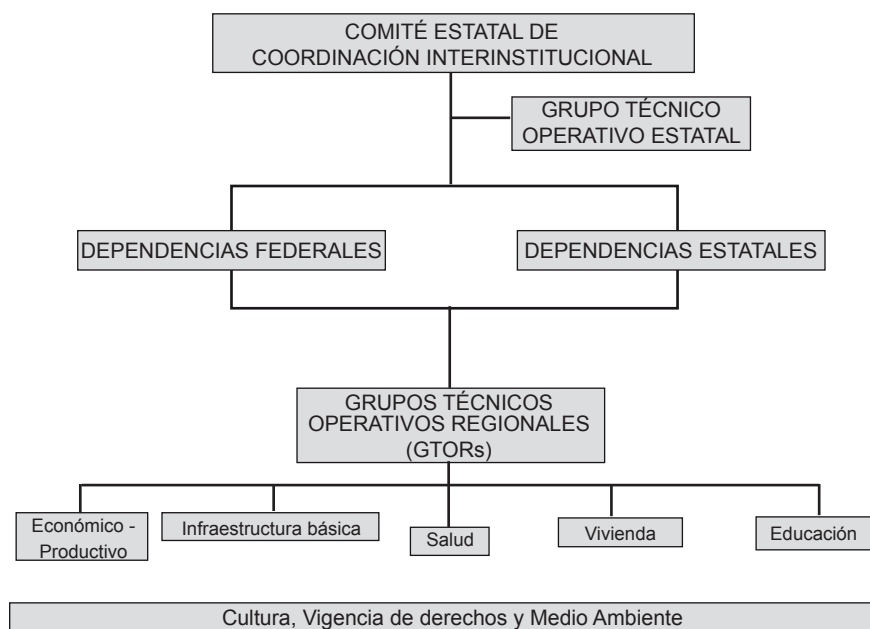
Para lograr lo anterior, es necesaria la participación y coordinación de veinte instituciones y programas públicos de carácter federal (ver Cuadro IV), las cuales habrán de tener un tipo y nivel de actuación soportado por sus propias misiones y enfocado a alguno de los ejes de la Estrategia.

Cuadro IV: Programas e Instituciones participantes en la Estrategia

Abreviatura	Nombre de la dependencia federal
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SE	Secretaría de Economía
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
OPORTUNIDADES	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
DICONSA	Distribuidora CONASUPO
LICONSA	Leche Industrializada Consumo
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo para Empresas Sociales
PA	Procuraduría Agraria
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CNA	Comisión Nacional de Agua
IMSS- OPORTUNIDADES	Programa IMSS-OPORTUNIDADES
FONART	Fondo Nacional de las Artesanías
CORETT	Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra

Asimismo, la consulta informada, la interculturalidad, la equidad, la sustentabilidad, la transversalidad, la flexibilidad y diversidad, el apego a la legalidad, y la transparencia y rendición de cuentas se definen como los criterios que habrán de regir en el desarrollo de la Estrategia, la cual incorpora las mismas líneas de acción o ejes que el programa homólogo federal (educación, salud, productividad y generación de empleos, infraestructura social y vivienda, además de medio ambiente).

Figura II: Estructura del Comité Estatal de Coordinación Interinstitucional



Fuente: CDI (2007).

La puesta en marcha del Programa y sus estrategias está a cargo del Comité Estatal de Coordinación Interinstitucional (integrado por los delegados estatales de las instituciones participantes en el programa) y del cual dependen tanto el Grupo Técnico Operativo Estatal (conformado por personal designado por los titulares de esas dependencias para proponer los aspectos metodológicos y operativos de la Estrategia) como por los Grupo Técnicos Operativos Regionales (integrados por los representantes de las dependencias de gobierno en las regiones de Oaxaca), además de

las Comisiones (creadas para tratar los temas considerados como líneas de acción de la Estrategia). Todo ello de acuerdo al esquema presentado en la figura II.

II. El Plan de Desarrollo Integral Municipal (PDIM) de San Lucas Camotlán

El municipio de San Lucas Camotlán, como se señaló antes, se ubica en zona Mixe de la Sierra Norte del estado de Oaxaca y aunque se ubica a sólo 157 km. de la capital del estado, las condiciones orográficas y las malas condiciones de los caminos determinan que el trayecto se realice en varias horas. Tiene una superficie de 127.5 km² y una altitud media de 1,280 m.s.n.m., por lo que su clima es templado húmedo; el relieve es montañoso, con lomeríos, pendientes pronunciadas, extremadamente abrupto, con vegetación de bosque, en donde predomina el pino y el encino.

El municipio cuenta con una población de 2,524 habitantes, repartidos casi por igual entre mujeres y hombres. Su organización política está basada en el régimen de usos y costumbres, predominante en las poblaciones indígenas de este estado.¹⁰ Su nivel de marginación es considerado como muy alto, con un IDH de 0.5386 (en salud presenta un índice de 0.6527, en educación de 0.5629, mientras que el de ingreso es de 0.4004).¹¹

De acuerdo a los lineamientos señalados en la Estrategia, la UNISTMO desarrolló entre noviembre de 2007 y febrero de 2008 los diagnósticos sectoriales y los planes de desarrollo de San Lucas Camotlán. El equipo de trabajo se integró por tres investigadores de la universidad¹² y alrededor

¹⁰ Cabe señalar que en este tipo de municipios, las mujeres tienen una representación política prácticamente nula.

¹¹ Según información oficial, el 59% de la población mayor de 15 años no ha concluido la educación básica y el 29% es analfabeta, aunque en las mujeres el registro llega al 39%. Hasta hace unos cuantos años, cerca del 99% de la población carecía de derechohabencia a servicios públicos de salud. La población no cuenta con drenaje, ni con planta de tratamiento de aguas residuales; mientras que el 87% de las viviendas particulares cuentan con piso de tierra y el 93% no dispone de ningún aparato electrodoméstico. Asimismo, el 92% de las 1,111 personas de doce años o más que conforman la Población Económicamente Activa se ocupa en el sector primario, básicamente en el cultivo del café orgánico (con una sola cosecha al año) y el maíz y frijol para subsistencia. Además un total de 523 personas de ese total no recibe ingresos y 341 reciben la mitad de un salario mínimo (SEDESOL, 2007).

¹² El proyecto fue realizado por los maestros Jaime Torres, Israel Flores Sandoval y Jorge Cordero Torres.

de ocho alumnos de la licenciatura en Administración Pública, además de que se contó con especialistas en cada uno de los ejes temáticos del plan.¹³

1) Metodología aplicada

En primer término, se buscó que este PDIM se apegara a los criterios que instituciones como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDPI) proponen para la elaboración de este tipo de instrumentos para comunidades rurales e indígenas:

1. Que sea integral, ya que se ha realizado teniendo una visión global del desarrollo, con base a los ejes temáticos que plantea la Estrategia 100x100 y además con enfoque de género,
2. Que sea sustentable, ya que el plan impulsa una cultura de un mejor manejo y explotación racional de los recursos naturales disponibles en la localidad, ahora y en el futuro, y
3. Que sea pluricultural, ya que recoge fundamentalmente las necesidades de la población indígena Mixe, pero también la de la población no indígena que habita en Camotlán.

El diagnóstico, como análisis e interpretación de la realidad municipal, es un ejercicio de mucha importancia que permitió conocer la situación presente en San Lucas Camotlán y, a partir de él, generar propuestas de mejora con el consenso de la población. El diagnóstico municipal incluye los siguientes ejes vinculados al desarrollo humano:

- Educación: Servicios educativos de calidad favoreciendo la educación bilingüe e intercultural.
- Salud: Una vida larga y saludable.

¹³ Así, para el eje de educación se contó con el apoyo de los directores y maestros de los planteles educativos de Camotlán. Para el de educación colaboraron el director del Hospital General de Ciudad Ixtepec (sede de nuestra universidad) y el director de la clínica de salud de San Lucas Camotlán. El maestro José de J. Acosta, ex profesor de la UNISTMO y especialista en agronomía, definió el eje de productividad. En el eje de infraestructura y vivienda se contó con el apoyo del maestro Ernesto Santiago Cruz. Mientras que en el de Medioambiente contribuyeron los profesores Miguel Á. Curiel Olivera y Joel Martínez López, ambos de la Universidad de la Sierra Juárez. Finalmente, el maestro Ignacio Luna Espinoza, de la UNISTMO, colaboró en el soporte estadístico; a todos ellos y a las autoridades y población de este municipio agradezco su apoyo.

- Productividad y generación de empleos: Nuevas fuentes de ingreso familiar.
- Infraestructura social y vivienda: Obras de infraestructura básica, red de comunicaciones y un hogar cada día mejor.
- Medio Ambiente: Aprovechamiento y conservación del medio ambiente.

La metodología empleada se puede dividir en una serie de estrategias generales y comunes para cada eje, así como otras de carácter específico para cada línea. Entre las primeras se incluyen la revisión de la documentación oficial existente para San Lucas Camotlán en materia de planeación y desarrollo social, presentada por diversas dependencias gubernamentales federales y estatales. Varios de los documentos más importantes consultados en el transcurso de la investigación aparecen en el Cuadro V.

Cuadro V: Algunas fuentes documentales importantes consultadas

Institución	Documento	Año de realización
SEDESOL	Programa 100x100. Diagnósticos de los 47 municipios del estado de Oaxaca con menores IDH. San Lucas Camotlán	2007
Presidencia Municipal- CDI-COPLADE- Secretaría de Asuntos Indígenas de Oaxaca	Plan para el desarrollo integral, sustentable y pluricultural. San Lucas Camotlán	2005
Ejecutivo Federal: SEDESOL-SAGARPA, CDI y varias más	Estrategia para el desarrollo integral, sustentable y pluricultural de los 47 municipios con menor IDH de Oaxaca. Estrategia Nacional 100 por 100	2007
Secretaría de Salud del estado de Oaxaca	Diagnóstico de Salud 2006, San Lucas Camotlán	2006
INAFED	Sistema Nacional de Información Municipal	2003

Fuente: UNISTMO, 2008

Asimismo, durante los meses de noviembre y diciembre de 2007 se efectuaron talleres para comentar y analizar con las autoridades municipales, representantes de organizaciones no gubernamentales y sociales, así como población en general, los problemas más importantes

en cada uno de los cinco ejes ya señalados. Entre los instrumentos específicos se contó con la visita a las distintas organizaciones públicas responsables de instrumentar las políticas sociales en este municipio, tales como las escuelas en sus diversos niveles, el centro de salud y las oficinas de la presidencia municipal.

También se debe contar la realización de recorridos (transectos) a lo largo de las zonas y áreas que componen el municipio para estimar sus recursos medioambientales, así como sus requerimientos en materia de infraestructura. Todo lo anterior se complementó con la aplicación de una encuesta en todas las viviendas del municipio. Esta encuesta de aplicación universal,¹⁴ dividida en los cinco ejes de referencia, permitió obtener información específica sobre las condiciones más relevantes de esta localidad. El ejercicio se complementó con la entrega en cada vivienda de un tríptico sobre el propósito del proyecto, elaborado por uno de los académicos de la UNISTMO.

Respecto a los planes de desarrollo municipal por eje, éstos se formularon con base en sus respectivos diagnósticos, haciendo énfasis en las propuestas surgidas en los talleres de planeación participativa. Después se integraron y ordenaron siguiendo la metodología de planeación estratégica, partiendo del análisis FODA y después integrando sus objetivos generales, sus respectivas estrategias y los objetivos y proyectos específicos para cada estrategia.

2) Contenido resultante del Plan

El PDIM de San Lucas Camotlán se compone de cinco diagnósticos sectoriales (educación, salud, productividad, infraestructura social y vivienda, y medio ambiente), cada uno se integra con los siguientes elementos:

- Investigación documental y estadística.
- Talleres de diagnóstico y planeación participativa con la comunidad.
- Transectos y visitas a las instituciones gubernamentales del municipio.
- Aplicación y análisis de encuestas.

¹⁴ Aunque en un principio se pretendió hacer un censo, en total se aplicaron 432 encuestas, que representan el 80% de las viviendas que había en 2006. En el 20% restante no encontramos a sus habitantes. Sin embargo el volumen aplicado de encuestas permite hacer afirmaciones muy sólidas a nivel estadístico.

Asimismo, el PDIM se complementa con cinco Planes de Desarrollo Municipal para los mismos ejes sectoriales. Cada Plan parte de una matriz FODA y se compone de las siguientes partes:

- Objetivos generales.
- Estrategias.
- Objetivos por estrategia.
- Proyectos por objetivo.
- Mecánica de operación para cada proyecto.
- Horizonte temporal.

En total, fueron definidas 23 Estrategias considerando los cinco ejes temáticos. Respeto a los proyectos que sustentan cada una de las estrategias descritas, en total fueron planteados 106 considerando todos los ejes temáticos. El Cuadro VI presenta de forma resumida esta información.

Cuadro VI: Proyectos más representativos por eje temático

Eje Temático	No. de Proyectos	Proyectos más importantes
1. Educación	31	<ul style="list-style-type: none"> • Instrucción realmente bilingüe en los niveles preescolar y primaria, y reforzar el aprendizaje del español • Convertir la telesecundaria en escuela secundaria técnica • Construcción de infraestructura educativa (aulas, baños, etc.)
2. Salud	22	<ul style="list-style-type: none"> • Implantar programas específicos de atención en salud • Combate a la desnutrición infantil • Programa de higiene y salud bucal
3. Productividad y generación de empleos	22	<ul style="list-style-type: none"> • Producción de orquídeas • Planta procesadora de café • Ecoturismo
4. Infraestructura social y vivienda	18	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de agua potable • Electrificación y alumbrado público • Pavimentación de la calle principal • Construcción de cocina independiente en las casas • Edificación de la casa de maestros
5. Medio ambiente	13	<ul style="list-style-type: none"> • Estudio de ordenamiento territorial • Reforestación del bosque • Pago por servicios ambientales • Estufas ahorradoras de leña • Construcción de un relleno sanitario manual • Lavaderos comunitarios ecológicos

Fuente: UNISTMO, 2008.

3) Resultados iniciales

El PDIM de San Lucas Camotlán fue impreso y presentado a las autoridades locales, a la población de este municipio, y a los funcionarios de SEDESOL encargados de coordinar el proyecto 100x100 en Oaxaca. A petición de esta Secretaría, la UNISTMO definió cuáles acciones y proyectos deberían y podrían ser implementados en lo inmediato. Afortunadamente dos proyectos fueron aprobados para realizarse a partir de 2009 y 2010: 1) instalación del sistema de agua potable y 2) electrificación y alumbrado público. La universidad, con la participación de sus propios expertos en la materia y de consultores externos, se encuentra actualmente en la implementación de ambos, considerando los recursos participativos obtenidos durante la elaboración del PDIM.

Conclusiones

Este trabajo se inserta plenamente en los esfuerzos tendientes a crear una gestión pública con mayor responsabilidad social en los países de nuestra región. En tal sentido, primero se expusieron los lineamientos de la Estrategia Nacional 100x100 y de la Estrategia para el Desarrollo Integral, Sustentable e intercultural de los 47 municipios con menor IDH de Oaxaca, promovidos por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Los objetivos, metodología, experiencias y resultados alcanzados en la realización del Plan de Desarrollo Integral Municipal de San Lucas Camotlán dan cuenta de ello y representan la forma en que los tres niveles de gobierno (federal, estatal y local), representados por la SEDESOL federal, su delegación en el estado y el gobierno municipal de Camotlán, en coordinación con una institución de educación superior -la Universidad del Istmo- vienen trabajando en coordinación para atender uno de sus deberes fundamentales: el desarrollo social.

Cabe resaltar que en el futuro se implementarán los primeros proyectos: el sistema de agua potable y electrificación, los cuales están dentro del grupo de aquellos considerados como prioritarios, mismos que fueron referidos en el trabajo. Además de buscar avances de carácter cuantitativo, con su aplicación se busca incidir fundamentalmente en la mejora de la calidad de vida de los habitantes de Camotlán. Así, el PDIM y la alianza interinstitucional que lo soporta se suman a la idea de entender el desarrollo, promovido por el Estado, a partir de la explotación racional de los recursos y sinergias locales.

Bibliografía

- Carrillo Benito, E. "Cambios en la teoría y la práctica del desarrollo: las estrategias del desarrollo local". Curso sobre Gestión y Promoción del Desarrollo Local, Madrid, Diputación de Huelva, Fundación CEDDET, Agencia Española de Cooperación Internacional, 2006, 3ª edición.
- México. Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Estrategia para el desarrollo integral, sustentable e intercultural de los 47 municipios con menor IDH de Oaxaca. Estrategia Nacional 100 por 100. México, CNDPI, 2007.
- México. Comisión para el Desarrollo de los pueblos Indígenas (CDI), Presidencia Municipal de San Luis Camotlán y Secretaría de Asuntos Indígenas de Oaxaca. Plan para el desarrollo integral, sustentable y pluricultural de San Lucas Camotlán. Oaxaca, Ayuntamiento de San Luis Camotlán, 2005.
- México. Presidencia de la República. Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007 y 2008. México, SHCP, 2008 y 2009. Disponibles en <http://www.presidencia.gob.mx> _
- México. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). "Programa 100 por 100. Diagnósticos de los 47 municipios del estado de Oaxaca con los menores índices de desarrollo humano: San Lucas Camotlán". México, SEDESOL, 2007.
- Universidad del Istmo (UNISTMO). "Estrategia para el desarrollo integral, sustentable e intercultural de los 47 municipios con menor IDH de Oaxaca: Plan de Desarrollo Integral Municipal del municipio de San Lucas Camotlán, Oaxaca". México, Oaxaca, 2008.

Revista de Administración Pública

**José María Ramos e Ismael Aguilar Barajas (Coordinadores),
La gestión del desarrollo local en México: problemas y agenda.
Tijuana, B.C.; El Colegio de la Frontera Norte – M.A. Porrúa, 2009.
256 pp. ISBN 978-607-479-018-4**

José Sosa

El tema del desarrollo local y regional de México es uno de esos pocos asuntos que, como las mareas, sube y baja con demasiada frecuencia en la así llamada agenda sistémica del país. Pese a estar estrechamente vinculado a otro tema del desarrollo que ha recibido una mayor atención, como es el caso del gobierno municipal y sus variaciones a lo largo de las últimas dos décadas, el desarrollo local se mantiene como un tema propio de especialistas y de comunidades de practicantes y activistas, fuera del foco de atención de los medios de comunicación y de la mayoría de los líderes de opinión.

La obra coordinada por José María Ramos e Ismael Aguilar Barajas constituye una aportación de singular valor, no sólo para compensar el limitado tratamiento que el desarrollo local y regional ha recibido, sino fundamentalmente porque los trabajos reunidos en este texto definen y perfilan con total claridad el estado de cosas que guardan estas materias. De ahí que el propio subtítulo de la compilación ofrezca una referencia adecuada en términos de construirse los principales problemas y la agenda que deberá atenderse en los años por venir.

La obra en cuestión reúne los trabajos presentados originalmente durante un seminario organizado por El Colegio de la Frontera Norte con el mismo nombre, aunque los textos introductorios y de conclusiones se añadieron posteriormente. No obstante, todos los trabajos guardan relación entre sí y conforman un conjunto coherente de reflexiones, gracias a la labor de los coordinadores.

De las ideas contenidas en los 6 textos principales pueden extraerse diversas lecciones y referencias de interés para casi cualquier lector. Estas lecciones se pueden dividir en dos grupos principales.

En primer término se encuentran las cuestiones que dan un tratamiento integral al desarrollo local y regional como objeto de interés público y social. Tanto los trabajos de Ramos y Reyes (capítulo 1), como de Aguilar Barajas (capítulo 2) y de Fuentes (capítulo 6), abordan los asuntos relativos a la promoción económica y social de los territorios subnacionales como un grupo diverso de definiciones políticas, recursos sociales e instrumentos de gestión.

Acorde a los desafíos identificados como los más contemporáneos, la mayoría de los autores participantes reconocen la indisolubilidad de las relación fines-medios y propósitos políticos-medios de gestión a la hora de definir el desarrollo local y las estrategias que se pueden articular para su efectiva aplicación. En conjunto, de los trabajos emerge una visión compartida en torno a la aplicabilidad regional y local de una parte significativa de las técnicas e instrumentos aplicados en el ámbito nacional y en las principales políticas sectoriales, tales como la planeación estratégica, la gestión de calidad, la mejora continua, y la seguridad humana.

En este mismo orden de ideas, de los trabajos se extrae también una serie de definiciones de tipo instrumental que superan lo que Aguilar Barajas denomina en su texto como la visión tradicional del desarrollo regional, para poner en el centro del debate la multidimensionalidad de los fenómenos y procesos locales. Así, en la agenda del desarrollo de municipios y entidades resultan aplicables tanto las visiones estrictamente sectoriales, como las territoriales o las asociadas directamente a recursos como el agua o la energía.

El segundo grupo de lecciones que se pueden extraer de la obra compilada por Ramos y Aguilar Barajas se refiere a las aportaciones más particulares que cada uno de los textos incluidos ofrece. Del capítulo inicial sobre los antecedentes de un enfoque de gestión pública aplicable al desarrollo, escrito por José María Ramos y Marcela Reyes, es posible entender la lógica que por décadas dominó la articulación de estrategias de desarrollo regional, en general, y del desarrollo de la Frontera Norte en particular.

Fue hasta la década de 1980 cuando los primeros instrumentos de gestión territorial específica se incorporaron al trabajo de las dependencias federales y de los gobiernos estatales. Aun así, los viejos problemas no han podido ser resueltos todavía:

La alternancia democrática en el ámbito del gobierno federal en el año 2000, si bien se caracterizó por un cambio en los enfoques de administración pública, no incidió en un mejor desempeño del mismo gobierno. Los problemas estructurales asociados a la gestión y a la cultura política no se han reducido del todo en los gobiernos de alternancia (p. 26).

El trabajo de Ismael Aguilar Barajas conforma el segundo capítulo y en él se hace un abordaje intelectual amplio sobre las nociones históricamente dominantes sobre el desarrollo regional. A diferencia de los otros trabajos que centran su atención en el análisis de la realidad local y regional, en éste se plantea abiertamente el rescate de la política regional de México, señalando que “No se requiere la construcción de un gran andamiaje argumental para entender que esta omisión ha afectado de manera adversa el desarrollo del país [...] Si no se sabe cómo incorporar la dimensión regional en las estrategias de desarrollo, estas últimas necesariamente tendrán bases endebles y difícilmente podrán entregar buenas cuentas” (p. 47).

Los capítulos tercero, cuarto, quinto y sexto están dedicados al análisis de las políticas de desarrollo regional en materia social, de seguridad ciudadana, de energía, a la planeación estratégica urbana en Ciudad Juárez, y a las relaciones transfronterizas en la Región Tijuana-San Diego. Estos trabajos aportan análisis que van más allá de la sola descripción de la evolución reciente de los fenómenos considerados y plantean los principales desafíos que existen para concretar políticas y programas con capacidad de incidencia en las agendas locales y regionales.

La conclusión más importante que se extrae de esta obracolectiva gira en torno a lo indispensable que resulta la recuperación del pensamiento local y regional, como un recurso social e institucional para promover el desarrollo sobre bases diferentes a las hasta ahora aplicadas.

No es cuestión únicamente de la superación del centralismo como forma dominante en la definición de los problemas públicos y sus propuestas de solución. Se trata de una articulación –potencialmente virtuosa– en la que el uso de nuevas herramientas de diagnóstico, planeación y gestión innovadoras debe apoyar la visión de los actores locales y regionales. Es decir, se trata de hacer efectiva la agenda territorial del desarrollo, tal y como los autores de esta obra claramente demuestran.

(Texto de la presentación hecha de la obra en la XXXI Feria Internacional del Libro del Palacio de Minería, en febrero de 2010).

Revista de Administración Pública

Carlos F. Matute González, La modernización administrativa del Consejo de la Judicatura Federal. México, Editorial Porrúa-Universidad Panamericana, 2008. 339 pp. ISBN 978-607-9-00084-4

José Sosa

En la abundante literatura sobre modernización administrativa y mejora del trabajo gubernamental, pocas son las referencias que abordan las particularidades de las organizaciones dedicadas a la impartición de justicia. Esta omisión puede explicarse a partir de varias situaciones, tales como el hecho de que pocos analistas político-administrativos atribúan al Poder Judicial una influencia directa sobre el desarrollo económico y social, o a la creencia popular de que en los tribunales la norma jurídica define todos los componentes necesarios para un funcionamiento administrativo adecuado.

A la luz de los cambios más recientes en las interrelaciones entre los asuntos que son el trabajo de los poderes ejecutivos y legislativos, y los que caen en la esfera judicial, se ha hecho evidente la necesidad de armonizar los sistemas de trabajo de los tres órganos de Estado. De igual modo, la influencia que procesos sociales de carácter más general tienen en todos los tipos de organizaciones, ha llevado a que tribunales y demás organismos judiciales se integren a lo que hemos venido a conocer y vivir como la era de la globalización y la sociedad de la información.

Si atendemos a la importancia y trascendencia de esos cambios, la obra de Carlos F. Matute se convierte rápidamente en una lectura obligada, pues no sólo da cuenta de las experiencias habidas en el caso del Poder Judicial Federal de México, sino que establece un punto de referencia para entender la naturaleza de los procesos de modernización cuando ocurren al interior de organizaciones que no son parte de la administración pública de tipo ejecutivo.

La estructura de la obra adopta un enfoque histórico descriptivo, abordando primero los cambios constitucionales que dieron origen al Consejo de la Judicatura Federal, para luego describir el antes y el después del proceso de modernización interna. De esta forma, se obtiene una de las características más importantes de todo el estudio y que consiste en la conformación de una perspectiva analítica que integra lo jurídico y lo administrativo.

Resulta obvio y casi innecesario señalar que, salvo notables excepciones, la literatura especializada he tendido a hacer una separación estricta entre el análisis jurídico y el análisis administrativo y organizacional. Esto, pese a que siempre resultaba necesario considerar la otra perspectiva para poder ofrecer respuestas a cuestiones tanto de orden normativo, como de orden práctico.

Después de considerar en los primeros dos capítulos del libro los fundamentos jurídico-administrativos del Consejo de la Judicatura, a partir del tercero se desarrolla el análisis de su proceso de modernización. El capítulo constituye en sí mismo un diagnóstico pormenorizado de la evolución del Consejo de la Judicatura, pero también ofrece una interpretación de la lógica organizacional de las instituciones judiciales. Destaca en esta parte la puntual descripción de la forma en que la modernización del Consejo de la Judicatura se vio afectada por la sustitución de sus máximas autoridades y directivos; pero que a la postre no anularía su efectiva implementación.

En el capítulo cuarto, titulado “La modernización administrativa (2000-2006)”, se encuentran los principales argumentos de la obra y las mayores aportaciones analíticas. Se trata de una combinación de análisis estadístico y procesos de mejora interna, siempre complementado por los ajustes y pausas a que obligaron los cambios en el nivel directivo de la institución. En palabras del autor: “La modernización administrativa fue un proceso, cuya orientación se renovó constantemente por la sustitución periódica de los consejeros y las condiciones de operación cambiantes de los órganos jurisdiccionales” (p. 227).

La obra concluye con un capítulo dedicado enteramente a perfilar el futuro de la modernización del Consejo de la Judicatura, lo que le da el carácter de una propuesta de cambio continuo. Con esto, el autor se distingue una vez más del resto de las aportaciones en la materia, evitando caer en la comodidad que ofrece la contemplación del pasado y de los hechos consumados.

La propuesta ofrecida en este capítulo final no se basa sólo en lo que comúnmente llamamos “los asuntos dejados en el tintero” y que podría achacarse a Carlos F. Matute por haber sido uno de los principales impulsores e implementadores de la modernización del Consejo. Si bien el autor incluye en sus propuestas elementos e ideas que no pudieron ser aplicadas mientras fungió como directivo en el Poder Judicial Federal, sus reflexiones no se limitan a rescatar su lista de pendientes.

Por el contrario, en la parte final de su obra, Matute González reflexiona abiertamente sobre los retos que emanan de los cambios sociales e institucionales que rodean y afectan a toda la estructura del Poder Judicial. Su abordaje analítico considera desde la necesaria y obvia participación de la sociedad, hasta la inclusión de mecanismos de mayor transparencia y rendición de cuentas. Pasando lógicamente por los siempre intensos temas de la autonomía judicial y de gestión, la modificación de la cultura organizacional y las opciones que existen para incrementar el número de procesos y actividades que son gestionados por medios automatizados y electrónicos.

El autor es autocrítico cuando reconoce que la labor de modernización no alcanzó todos los ámbitos de influencia posibles o siquiera deseables “[... el cambio administrativo fue sólo tangencial y no fue medido el impacto positivo o negativo, es decir, el efecto de la eficiencia, la economía y la eficacia de las áreas adjetivas no puede medirse en términos de impartición de justicia, ni tampoco a otros conceptos que legitiman y dan razón de ser a otras instituciones públicas...”] (p. 294).

No obstante, “[... el Consejo, como resultado de su proceso de modernización administrativa, logró mayor legitimidad frente a los demás órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación y frente a los servidores públicos jurisdiccionales” (p. 295).

Puede concluirse, por tanto —y de acuerdo con el autor de la obra—, que el estudio de los procesos de cambio en las organizaciones judiciales es aún un campo escasamente explorado que llama a un mayor número de abordajes analíticos. En la medida en que otros autores y otras disciplinas recojamos la estafeta lanzada por Matute González con su libro, estaremos aportando nuevas y mejores evidencias para entender y asegurarnos que la justicia en México es una cosa demasiado importante como para dejarla solamente en manos de los jueces, parafraseando la célebre expresión de José Francisco Vergara.

(Texto de la presentación hecha de la obra en el Auditorio de la Universidad Panamericana en octubre de 2010).

RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

123

Volumen XLV, Nº 3
(septiembre-diciembre 2010)

New Visions of Public Service

INNRP

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

Revista de Administración Pública



Presentation

Issue 123 of *Revista de Administración Pública*, that closes the 55th Anniversary of INAP, is dedicated to a very frequent subject in the life and workings of our institution. Public Service has been the object of numerous meetings, publications and research projects within INAP and, for that reason, it constitutes an issue of extraordinary relevance.

Since its traditional inception, during the 1940's and 1950's, Public Service has served as an obliged reference when governments at all levels assume the challenge to transform reality through public action in the economy, as well in the social field. Even though the concept has been closely related to the ideas of general interest and common good, this condition has not set limits for its use for other purposes and ends, as in the case of its relevance in the understanding of the complexity of State-Civil Society relationships. This has meant, among other things, that Public Service is nowadays defined as the structure deployed to serve social needs, legally and efficiently.

The papers that integrate this issue of RAP pretend to increase the contributions made by INAP around the permanent need to adapt concepts and theories related to the idea and uses of Public Service. It is in this fashion that the first paper, written by Professor Miquel Salvador from Universitat Pompeu Fabra, opens the debate and analyses the future of Public Service in terms of the effects that the institutionalization of performance evaluation will have on it. In words of this Catalan academic, "although the introduction of performance evaluation initiatives can be defined as a merely technical device, a truly sustainable transformation must consider the role that institutions play in the configuration of relationships and of collective behavior of implied actors".

In the second paper, José Juan Sánchez refers to the strategy to modernize Public Service and Public Administration by President Felipe Calderon. Following the arguments offered by J.J. Sánchez, the improvement of

Public Administration during the incumbent Government is having a two-folded path. On the one hand, modernization relates to the continuation of the strategies implemented in the former administration of Vicente Fox in the fields of Transparency, Accountability, and Civil Service. On the other hand, consists of new instruments such as the Special Program for the Improvement of Management, Results-based Budgeting and a System for Performance Evaluation (SED in Spanish). This combination of tools and strategies is having an effect on Public Service, in terms of keeping it as an ongoing and open process of permanent change and adjustment.

Continuing this line of thought, the work by Mariana Becerril offers a proposal for an Evaluability Model for Anti-corruption Programs. This proposal emerges as a response to the scarcity of publications and practical experiences on evaluability, and particularly on evaluability for this kind of programs. According to the state of the art included in Becerril's paper, there is no study available that makes any attempt to probe specific evaluation techniques for Anti-corruption programs. The window of opportunity comes up from studies that apply evaluability concepts to other policy areas.

At last but not least, the work by Jaime Torres Fragoso is a well-documented case study on Development Plans for Municipalities. He offers an acute exam on the planning experiences that took place on the Mexican State of Oaxaca, that were coordinated by the Universidad del Istmo throughout 2009. The evidence presented in the paper reinforces the idea that any planning instrument demands the intervention of public institutions, universities and, of course, Civil Organizations.

I'm certain that the works included in this issue of RAP will contribute to a better understanding of the relevance that Public Service has in our times, and for the construction of better governmental institutions.

José R. Castelazo
President

Analytical perspectives on the institutionalization of the public service*

Miquel Salvador**

I. Performance evaluation: between New Public Management and a Neo-Institutionalist perspective

During the last decades, even though the number of initiatives to evaluate the performance of public employees has grown; the current economic crisis has helped this human resources management strategy to become particularly important to improve the efficiency in the operation of public organizations.

As an instrument of human resources management, the introduction of performance evaluation in the public sector is related to the increasing influence of theoretical references and schools of thought that support the incorporation of techniques and practices of the private sector into public management.

Several of these references were classified as New Public Management schools of thought; this term was coined by political scientists working in the area of public management in the United Kingdom and Australia in the early 90's of the former century. Two prominent authors in this field, Christopher Hood and Michael Jackson, considered New Public Management as a

* Paper received on April 30, 2010. Accepted for publication on July 23, 2010.

** Full-time Professor at the Department of Political and Social Sciences, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.

point of view regarding the organizational design of the public sector, an administrative argument (a set of doctrines and approaches based on administrative values) and as an accepted management philosophy, that is, a climate of opinion Jackson, 1991; Barzelay, 2001).

From the various meanings of the New Public Management, some arguments that stood out were directly linked to the implementation of performance evaluation systems of public employees. To exemplify said approaches, the following needs to be stressed (Villoria and Iglesias, 2000; Wright, 1997):

- Emphasize results and performance control.
- Greater concerns on efficiency and value generated by public money.
- Improved technical management capacity through new information technologies and improve the monitoring of government performance
- Weakening of the traditional statutory structure of management through the introduction of individual performance evaluation systems, mechanisms to reduce staff or collective fragmented bargaining.
- Reorganization of the structures through more flexible organization systems, reduction of intermediate levels, creation of independent agencies, territorial decentralization, among others.

The fulfilling of said arguments was associated with principles and doctrines that pointed to, and are also related to the management instrument we are discussing, recommendations such as a commitment to independent bureaucracies, function delegation to line managers, promotions based on merits perceived by leaders, preference for variable pay based on results and control through the measurement of these (Hood and Jackson, 1991; Barzelay, 2001).

These proposals were accepted and had an important impact in Anglo-Saxon countries. For example, D. Osborne and T. Gaebler's work "*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*" (translated into Spanish in 1994) was one of the reasons New Public Management doctrines influenced the US federal government's agenda during Clinton's first administration (Kettl, 1995 and 2000).

The influence of these schools of thought spread quickly into modernization agendas of public administrations of countries outside the Anglo-Saxon tradition, mostly because of the support of certain international organizations. However, its effective impact had a small range; much of the criticism made

revolved around the fact that the recipes of the New Public Management did not concur with the political and administrative reality of certain countries of a non-Anglo-Saxon administrative tradition (Ramió y Salvador, 2005).

In many of these cases it is easy to find concrete initiatives that seem to follow the New Public Administration's ideas; nonetheless, when put into practice, they tend to have limited scope beyond formal or symbolic aspects and its effective consolidation is not frequent (Ramió and Salvador, 2008). Other approaches like the ones called Neo-institutional, give arguments to try to explain why there is a limited impact of these management techniques; which are imported processes from the private sector or from other models that do not concur with the administrative tradition, the political or organizational reality of each country (Pollit and Bouckaert, 2000). In other words, public administrations in these countries have been revealed as organizations relatively open to external pressures when incorporating new management practices; but at the same time relatively closed when it comes to consolidating the dynamic of change related to these exogenous instruments that do not reflect their reality.

The choice for Neo-Institutional points, largely, to the need to incorporate a broader view to the analysis of management processes of human resources in public administrations. In other words, many initiatives classified as New Public Management approaches obeyed to those that focused on the bidirectional relationship of public employee-management; disregarding the cultural, political and organizational context in which this relationship takes place. The incorporation of Neo-institutional approaches seeks to complement operational ones, which support the introduction of performance evaluations through a simple relation ("performance measurement" + "incentives" = "increased productivity"), a more holistic approach that includes the real complexity of the operation of public organizations and their specific problems.

The original idea of this Neo-institutional approach, endowed with a much more understanding character, starts by focusing its attention on the institutions and the rules of the game played when running management systems of human resources in public administrations.

II. A Neo-Institutionalist approach to analyze performance evaluation initiatives in public administrations

To assess the viability of change in human resource systems through the introduction of performance evaluations in public administrations the line of argument proposed falls into the so-called Neo-Institutionalist approaches.

To do so, the first item to be taken into account is the definition of the concept of institution and its relevance in analyzing and diagnosing the development of initiatives in the area of human resources management in public administrations.

Several of the so-called Neo-institutional approaches offer different definitions of the concept of institution as a main part of their analysis models. Following the goals of this study, the *concept of institution is defined as a set of values, norms, rules, routines and processes that structure the relationships of the agents involved*, establishing the parameters of that which is considered acceptable based on the roles and specific situations to be followed (Prats Català, 1996). This set of elements is not only a policy and regulatory framework but also a *cognitive scheme* that has a certain symbolic character, *providing stability and meaning to the behavior of the agents*, based on an organizational culture, formal and informal structures and routines and processes (Dubin and Salvador, 2008).

In the aforementioned definition, the role of the institutions is seen not only as “game rules” that actors use to develop their strategies, but also as those that shape the actor’s perspective that they develop of their sphere of action. When talking about the shaping of public organizations; institutions understood this way will influence not only on the type of strategies to shape human resources and their management mechanisms, but also on alternative management models worth considering for the aforementioned configuration.

For the introduction of initiatives such as performance evaluation in public administrations leads to the incorporation of an analysis made not only to the set of elements described earlier which makes up institutions, but also to the interactions that exist among them. An overall perspective will prove that, for example, certain values or processes mutually reinforce one another and are supported by informal and formal rules; thus, creating an intricate framework that cannot be modified and only partially alter some of its ingredients. Said institutions are the base of the current paradigm and act as the skeleton that holds up and articulates a given configuration for the administrations, which directives and public managers follow.

This is why a Neo-institutional analysis must ascertain which regulations underlie the institutional system and their consequences, addressing the incentive structure and what it offers to different actors as well as the “mental models” of the latter; being partially conditioned by the institutions themselves (Prats Català, 1996; p. 319). This last epigraph includes less tangible aspects such as the ones regarding culture, values, norms and

non-formalized processes, which nevertheless contribute to explain how public administrations work. The prevailing ideology, the management model of reference or the current organizational “trends” are some of the factors that need to be considered when identifying the impact institutions have in this dimension.

Regarding to the impact they have on the agents’ behavior, institutions create a kind of incentive structure that determines the interactions of the agents present in a given sphere of action. These incentives guide and limit the behavior of these actors; however, institutions’ influence can be seen specifically in another way. In a cognitive sense, an institution gives meaning to the agent’s behavior through three mechanisms (Dubin and Salvador, 2008): a) providing a certain point of view and possibilities for action, b) introducing rule-based belief principles which tell right from wrong and c) setting causal beliefs regarding cause and effect relationships associated to certain actions. This way, the institution not only establishes a framework for actors through a structure of incentives, but also states its beliefs on the feasibility of the strategies to be developed within it.

Thus, the type of activities that are developed in the area of human resources management is limited by explicit rules and also by informal values and rules that establish that which can be modified and “rightfully” altered. In this manner, the institution tends to offer resistance to certain actions concerning personnel management (contrary to established agreements and meanings), while favoring others (consistent with the institution).

Based on these conceptual references, a first approach to the characterization of the existing institutions must include the components of the institution and its interrelationships as a starting point to understand the complexity of the processes associated with human resources management systems of public organizations.

The elements that need to be included in the analysis to help identify the institution’s components are:

- a) Formal rules
- b) Informal rules or regulations
- c) Values
- d) Routines and procedures

Following the aforementioned analysis, formal rules, with different ranks, are the first to appear, establishing the basic parameters of how the different

areas of human resources management work. Adapting reform initiatives such as performance evaluation to the current regulatory framework is a sign of its viability, especially when taking into account the consequences of its implementation.

One should add to formal rules the important activity of informal regulations that are developed based on their own interpretation and on generic principles established in the rules. Even though there is no data to support the existence of these rules and informal arrangements, they can be studied through close analysis of each situation, contextualizing explicitly established regulations in formal rules based on practices developed in their implementation.

It is precisely in informal rules where one can clearly find certain values that depict the human resources management system. These values are one of the most important components of the institution as a system. The shaping of the organizational culture is a key element to predict the outcome of the initiative of change and of the future strategy to promote it.

The enforcement of said formal regulation, with the informal values and arrangements mentioned earlier, creates a series of routines and procedures that are reflected in an organic structure. This dimension, which is of a more “procedural” nature, represents an essential element to explain the consolidation of certain acting dynamics and thus, reproduction of institutions.

It is imperative not to consider these components separately, to understand the true dimension of these institutions one must consider the interrelationships that develop among them. The interrelationship of norms, values, rules, processes and structures in human resources management systems, in an institution creates “the logic of what is appropriate”; establishing parameters for the activity developed by the different agents involved. The elements that integrate the institution help actors interpret the situations they face, influencing the definition they make of their own interests and expectations based on their institutional responsibilities and the other actors; that is to say, that which is expected of them or that which is appropriate of the role they play.

It is important to know that in this institutional context, some options for action will be empirically not viable or at least very difficult. Thus, several alternatives will not be taken into consideration under certain institutional conditions.

III. Variables to consider when institutionalizing a performance evaluation system

If we take this definition of institution as a starting point, its components, the dynamics of interaction among them, as well as the peculiar way public administrations work; we suggest focusing our attention on three key areas to assess the viability of institutionalizing some hypothetic performance evaluation systems: the area of organizational culture, the organizational area and the political one.

Following the logic of the Neo-institutional perspective, taking into account the area of organizational culture highlights the elements of intangible character which can influence directly the way the evaluation initiative is perceived and the resulting attitudes of the agents involved. The goal of including the organizational area is to highlight the elements related to the institutions' current situation, its capacities to take on the challenges posed by the implementation of the evaluation system and take advantage of the potential yielded by the results, including the potential of the professionals who belong to the organization. The allusion to the political area focuses our attention on the fact that the top-level decision-making elements of the organization have to have a strategic vision and effective leadership capacities to promote performance evaluation initiatives.

These three areas referred to above can be broken into ten variables that will allow us to outline several scenarios which could facilitate or hinder the institutionalization process of an effective performance evaluation system in public administrations. The ten variables associated to the three aforementioned areas are briefly listed below:

a) Variables associated to the organizational culture area:

1. Values of the administrative culture and the involvement of the professionals that make up the public organization.
2. Socialization systems, especially those elements linked to identity creation and to the promotion of the implication related to the organizational goals.
3. Past experiences in the implementation of performance evaluation systems, results and impacts achieved (memory of the organization).

b) Variables related to the organizational area:

4. Existence of goals to make the establishment of evaluation instruments easier, especially at the individual level.
5. Leadership capacities, at the strategic level and line-level staff, paying special attention to subordinate-manager relationships.
6. Compensation systems (cash and non-cash payments) and their effective motivation capacity.
7. Capacities of the team to promote the performance evaluation system and the agents responsible for its effective implementation.
8. Capacity of the evaluation system to insert itself in existing human resources management processes (what kind of impact they would experience if new variables were introduced by an evaluation system).

c) Variables associated to the political area:

9. Leadership and political addressing, both in intensity and persistency over time, bearing in mind the periods of time necessary for the implementation of the system and the obtaining of results.
10. Establishment of strategic and operational goals, instruments for their monitoring and a display of transparency and accountability.

The qualitative analysis of the responses that several experiences of performance evaluation yield in international public administrations allows us to illustrate both the potential and the limitations when implementing said key instrument, which represents a new perspective on human resources management. This is why its implementation is considered a process of institutional change.

IV. Institutions, organizations and strategies for change

The concept of institution above mentioned along with the allusion to its main components; allows us to tell it apart from the concept of organization. This interpretation is made after ascertaining there are too much confusion and an ambivalent use of both ideas; especially because there is a need not to mistake the type of strategies required to transform one or another.

This reflection is associated with the very consideration of the study object of the paper: performance evaluation in public administrations which is seen as a new way to organize employee-organization relationships, thus

affecting many areas in human resources management and other spheres of the organization's activities (such as management by objectives). In other words, performance evaluation should not be considered only as a specific and isolated technique, but also as a commitment to change the current institution's human resources management of many public administrations.

Following this idea, institutions seem to be related to the organization and regulation of the social system; meanwhile organizations (among them public administrations) are the elements that make this social system up.

Institutions have a more abstract character and do not include specific goals except for some action parameters and interactions between individuals and organizations. By contrast, the latter display a more specific nature with resources and goals clearly established (or able to be determined due to the lack of clear goals in many public organizations).

Even though institutions and organizations can be seen as regulatory systems, the first one consists of abstract rules that originate and evolve from social dynamics which does not have a specific way to predict its transformation; organizational rules derive from the more or less rational definition that an actor with enough authority has made of them, thus making them susceptible of change by the latter. In other words, it is easier to change an organization (that is, its organic structure or its operational work processes) than an institution (that is, the set of game rules used for an effective management of certain areas such as human resources which uses a connected network of actors).

Institutions and organizations are created conventions; the latter can be designed, built and changed by methods and techniques of a more operative and foreseeable character, meanwhile the first ones have greater difficulties in applying direct solutions or those based on a greater predictability. In other words, if organizations can be considered as systems that are more or less isolated and stagnant and thus easier to run; institutions are the result of an interaction process between several actors that move in a much more open and less predictable space, therefore the methods and techniques applied must be different. That is, institutional change can be influenced or guided in the same way collective action can be guided or influenced; however, it cannot be determined completely (Prats Català, 1996; p. 287).

After seeing this differences and returning to the object study of this paper; even though the strategies addressed to the introduction of performance

evaluation as an instrument of organizational change, an institutional vision that regulates and guides the area of human resources management; it leads to the inclusion of elements that belong to institutional change.

In other words, even though the introduction of performance evaluation initiatives can be seen in terms of an operational instrument or technique, a real sustainable transformation must consider the role of the institutions that shape the relationships and the behavior of the actors involved. By mentioning this, an organizational analysis that conceives administrations and their management systems as a closed, isolated and self-explaining system, wants to be avoided. Making a distinction between organization and its environment, the institutional analysis allows us to remember how the latter influences the definition of elements such as the organic structure or the human resources management, thus conditioning the resulting organizational dynamics.

So, even though an organizational change can be predicted and planned to a greater extent; recognizing the role of institutions introduces the idea that the organization will not change beyond its institutional limits. Although the approval of new formal regulations might be a partial strategy that can go in the right direction, it will yield very poor results if current institutions are not considered to modulate and ease the perspective and interpretation of these change initiatives.

Therefore, this is not an attempt to obviate technically valid solutions, but to contextualize them; starting from an identification of the institutions that form the organization and the behavior of public administrations in which they are meant to be applied.

These reflections of a more conceptual character are meant to be a starting point from which the institutionalization processes of performance evaluation initiatives in public administrations can be addressed, thus promoting the redefinition of strategies that facilitate its viability by taking into account current institutions or game rules in human resources management of each political and administrative reality.

References

- Barzelay, M. *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley, University of California Press, 2000.
- Barzelay, M. "La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos", en Revista del CLAD Reforma y Democracia, número 19 (2001).

- DiMaggio, P. and W. Powell. The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago University Press. Chicago, 1991.
- DiMaggio, P. and W. Powell. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and collective rationality in organizational fields", in American Sociological Review; Núm. 48 (1991).
- Dubin, K. y M. Salvador. "La institucionalización de la evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas: marco analítico y referentes internacionales", en J. Gómez-Pomar, J. y G. Allard (coords.). La evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas. Madrid, Centro PricewaterhouseCoopers & Instituto de Empresa del Sector Público, 2008.
- Gorriti, M. y F. Toña. "El nuevo modelo de organización y recursos humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco", en Presupuesto y Gasto Público; 41/2005.
- Hood, Ch. "A Public Management for All Seasons?", in Public Administration, 69: 3-19 (1991).
- Hood, Ch. and M. Jackson. The Administrative Argument. Dartmouth, Aldershot, Hants, 1991.
- Jepperson, R.L. "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism" in P. DiMaggio and W. Powell. The New institutionalism in organizational analysis. Chicago, Chicago University Press, 1991.
- Kettl, D.F. "Building Lasting Reform: Enduring Questions, Missing Answers", in D.F. Kettl and J.J. Dilulio (editors). Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform. Washington, D.C., The Brookings Institution, 1995.
- Kettl, D.F. The Global Public Management Revolution. Washington, D.C., The Brookings Institution, 2000.
- Meyer, J.W. and B. Rowan. "Institutionalized organizations: formal structure as a Myth and Ceremony", in P. DiMaggio and W. Powell. The New institutionalism in organizational analysis. Chicago, Chicago University Press, 1991.
- Meyer, J.W. and W.R. Scott. Organizational Environments. Ritual and Rationality. London, Sage, 1992.
- Osborne, D. y T. Gaebler. La Reinención del Gobierno. Barcelona, Paidós, 1994.
- Patten, T.H. Jr. Pay: Employee compensation and incentive plans. London, Free Press, 1997.
- Pollit, Ch. and G. Bouckaert. Public Management Reform: A comparative Analysis. Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Powell, W. The New institutionalism in organizational analysis. Chicago, Chicago University Press, 1991.

- Prats Català, J. "Fundamentos conceptuales para la reforma del Estado en América Latina: El redescubrimiento de las instituciones", en Revista Vasca de Administración Pública, núm. 45-II (1996).
- Ramió, C. y M. Salvador. Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina. Barcelona, Fundación CIDOB, 2005.
- Salvador, M. y C. Ramió. "Instituciones y reforma del sector público: el impacto de los referentes internacionales en la gestión de recursos humanos de las administraciones públicas latinoamericanas" en F. Longo, F. y C. Ramió (editores). La profesionalización del empleo público en América Latina. Barcelona, Fundación CIDOB, 2008.
- Salvador, M. y K. Dubin. "Nuevos impulsos para superar viejos retos: La institucionalización de la evaluación del desempeño en las administraciones públicas españolas" en J. Gómez-Pomar, J. y G. Allard (coords.). La evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas. Madrid, Centro PricewaterhouseCoopers & Instituto de Empresa del Sector Público, 2008.
- Schein, E.H. Organizational Culture and Leadership. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1992.
- Selznick, P. Leadership in Administration: A Sociological Interpretation. New York, Harper & Row, 1957.
- Tolbert, P.S. and L.G. Zucker. "The Institutionalization of Institutional Theory" en S.R. Clegg, C. Hardy and W.R. Nord (eds). Handbook of Organization Studies. London, Sage, 1996.
- Villoria, M. y A. Iglesias. "Programas de Reorganización y Modernización Administrativa: Marco Teórico y Análisis de Caso", en Revista Vasca de Administración Pública, núm. 56 (2000).
- Wright, V. "Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública", en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 7/8 (1997).

Revista de Administración Pública

The logo for INNP (Instituto Nacional de Planeación y Programación Social) is displayed in a bold, black, sans-serif font. It consists of the letters 'I', 'N', 'N', and 'P' in a stylized, blocky arrangement.

Felipe Calderon's Administration proposal for the Modernization of Public Administration*

José Juan Sánchez González**

Introduction

Public administration in Mexico has had a lot of different reforms, modernization and administrative innovations (Sánchez, 2004). However, it is a myth that “change in Mexican public administration is a product of deliberate reforms following a logical sequence”.¹ It is also true that said transformations have achieved gradual changes in the government body, contributed to a better organization and internal operation, as well as a more efficient public management, which is closer to the citizens. As such, it is an unfinished and improvable process, moving from adjective changes to substantive transformations.

The first stage, usually called “administrative reforms” started in the 19th century, but became more evident in the 20th century; particularly in post-revolutionary governments which promoted gradual and partial changes in public administrations to achieve the most important administrative reforms in both Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) and José López Portillo (1977-1982) administrations; processes that changed the image of public function (Carrillo, 1980).

The second stage developed itself from the “modernization” phase through administrative programs that highlighted key problems in the government

* Paper received December 9, 2009. Accepted for publication on May 15, 2010.

** Full-time Professor at the Universidad Autónoma del Estado de México.

¹ Even though in theory (or speech) several governments have claimed to have a global reform strategy –called administrative reform, government innovation or good government agenda, to mention the most recent ones– many changes have come from other sources. (Cejudó, 2007; p. 17).

body: the “administrative decentralization” of Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988) promoted relevant changes in the educational and health areas and gave greater powers to local governments (SPP, 1985). Carlos Salinas de Gortari’s (1989-1994), “administrative simplification” reduced the amount of paperwork in the provision of goods and services (SECOGEF, 1989); and Ernesto Zedillo Ponce de León’s (1995-2000) “administrative modernization” which introduced for the first time “management techniques” in federal public administration; such as focus on quality, process reengineering and strategic planning (SECODAM, 1995).

Each and every one of these modernization programs tried to solve vital problems in Mexican public administration through different means, administrative techniques and strategies which achieved important results in their spheres of interest and in other cases were simply six-year policies that came to an end when the government that had promoted them concluded.

A third stage called “administrative innovation” started with Vicente Fox Quezada’s (2001-2006) government with the launching of the Government Innovation Model developed by Ramón Muñoz (Oficina de Innovación Gubernamental, 2001). Even though the official document was the Program to Combat Corruption and Promote Transparency and Administrative Development (PNCCFTDA), the innovation idea was a hallmark in the first part of Vicente Fox’s administration (SECODAM, 2001). However, the so-called “Good Government Agenda” (ABG) was launched, consisting of six strategies: 1) honest and transparent government, 2) professional government, 3) quality government, 4) digital government, 5) government with regulatory improvement and 6) government that costs less. The ABG would be the philosophy this government would adopt at the end of its period (SFP, 2005), setting aside the Government Innovation Model and the PNCCFTDA (Sánchez; 2009) remained in the background.

Now, it is time to analyze the first years (2007-2009) of Felipe Calderon’s public administration. To do so, this paper will be presented in different levels. First, as general background, actions to improve public administration in the 100 days of Government Report will be presented, as well as the general aspects of the National Development Plan 2007-2012 as guiding document of his government. Secondly, as a result of the Federal Law of Budget and Fiscal Responsibility, the performance evaluation through three strategies will be reviewed: Results-based budget (PbR) that includes evaluation mechanisms and federal government performance; Performance Evaluation System (SED) and the Federal Public Administration Special Program for Management Improvement 2008-2012 authorized on

October 2008. Finally, we intend to answer the following questions: Federal public administration in Felipe Calderon's government: where is it going? What place and role will they assign to it in the government agenda? What type of administrative modernization is the government suggesting? We will proceed to answer these questions.

I. Modernization background in Felipe Calderon's Government

A point of reference to start inquiring about the strategies to modernize public federal administration is the "First Hundred Days of Felipe Calderon's Government Report" (Presidencia de la República, 2007), which lists actions taken in this period by his administration.² After doing an analysis of the 100 actions, we can conclusively say that only two actions can be seen as part of the federal public administration modernization. First, Action 23 "reduction of bureaucratic expenses", and, secondly, Action 91 "greater accountability". The other 98 actions have to do with different spheres of public administration and answer to different government priorities. Up until then, administrative strategies to guide performance evaluation actions and public management improvement had not come into view; mostly because of the political environment in which Felipe Calderon's government started and also because of the time it takes to integrate the National Development Plan (PDN) and the sectorial programs that constitute it.

The reduction of wages of public federal administration's highest authorities seems as an appropriate, but insufficient measure; mostly because of the high cost the federal public administration would have to pay, seeing as it was a temporary action of no significant impact. It was more of a symbolic action, not a concrete one to make the government body more efficient.

In regard to the approval of a modification of article 6th of the Federal Constitution, intended to achieve greater accountability; it is an action of enormous transcendence to achieve an appropriate level of transparency and regulate standard rules in the three levels of government. In Felipe Calderon's government we find that this line –greater accountability and transparency– is a cornerstone of action. Both the Accountability, Transparency and Combat Corruption National Program (PNRCTCC) –which is part of the National Development Plan (PND)–, as well as section 5.5 of

² In the "First Hundred Days Report", the commitments made in the PAN's Electoral Platform concerning administrative modernization were not included. A diagnosis of public federal administration does not exist or the intention to shape an administrative simplification program.

Government Reports show the importance –at least in theory– accountability and transparency will have in this administration.

The second study reference so as to know where public administration modernization is going is found in the National Development Plan (PND) 2007-2012. The PND defines “Sustainable Human Development as a basic premise for the comprehensive development of the country, as well as the objectives and national priorities that will govern the current administration” (PND, 2007) in its first chapter. The second part includes five chapters that describe the five cornerstones of action: 1) Rule of Law and Security, 2) Competitive economy and creation of jobs, 3) Equal opportunities, 4) Environmental sustainability and 5) Effective Democracy and responsive Foreign Policy.

The topic of improving Public Federal Administration is included in cornerstone number 5 –Effective democracy and responsive Foreign Policy–, especially in two points that talk about modernization: 5.4 efficiency and government efficiency; and 5.5 transparency and accountability. The offices responsible of these actions are the Civil Service Department (Secretaría de la Función Pública-SFP) and the Ministry of Finance (Secretaría de Hacienda y Crédito Público-SHCP); they sometimes work in an autonomous fashion or establishing institutional coordination mechanisms in concurrent affairs. See appendix 1 for further information.

Some strategies referred to in PND,³ in the “efficacy and governmental efficiency” section include the following goals: 1) increase efficiency standards and governmental efficiency; 2) make departments and ministries’ work and expenses more efficient; 3) professionalize public service trying to have a better performance of the organic structures of the Public Federal Administration (APF); 4) adopt a model design of the Results-based budget (PbR) that makes accountability easier and generates incentives for the APF; 5) evaluate performance of government programs and their impact on the population through a Performance Evaluation System (SED); 6) coordinate and establish permanent public policy mechanisms for state and municipal government’s transparency and accountability when using federal resources. Results of the aforementioned strategies make it clear

³ The PND makes a commitment to improve efficiency and government efficiency through strategies that allow an honest, intelligent and austere use of public resources, as well as the use of systematization, digitalization and professionalization actions for public services to increase quality in process formulation, paperwork and provision of public services (PND, 2007).

that the SFP and the SHCP are corresponsive, because of the actions carried out by both of them.⁴

The efficiency and government efficiency section states the adoption of a new type of public management based on result evaluations that guarantee the achievement of established priorities and help accountability based on monitoring and spreading of evaluation results carried out by external and independent bodies to grade performance and feedback the budget cycle. At this moment, one can infer that the Good Government Agenda is to disappear and that the guiding principles of Vicente Fox's government are not to be followed; thus, Felipe Calderon's administration can be characterized as "performance evaluation of public management" under the categories described below.

II. Current strategies for performance evaluation of Public Administration

The topic of government improvement and results measurement was not a priority in México up to three decades ago. The first evaluation steps were taken by Miguel de la Madrid's government (within his moral renewal campaign) which focused on control of the bureaucracy and the creation of the Office of Federal Comptroller (Secretaría de la Contraloría General de la Federación –SECOGEF–) that was in charge of the developments and monitoring of the public sector; even though they only exerted legal-administrative control. During Carlos Salinas and Ernesto Zedillo administrations, the topic of management and evaluation modernization held an important place in public management reform measures; although only in theory. It is a fact that up until Vicente Fox's administration the evaluation approach based exclusively on normative control was abandoned; on the other hand some initiatives to structure an evaluation and improvement in public federal administration policy were promoted.

If we analyze the "First Hundred Days Report" (2007) and the National Development Plan 2007-2012, both documents drawn up by Felipe Calderon's administration, we can distinguish several original strategies to modernize public function in our country. The first one is the Results-based Budget (PbR), which evaluates the impact of public expending. The second one is the Performance Evaluation System (SED), which evaluates

⁴ In the area of "transparency and accountability" there are some specific actions that public federal administration will have to promote to "guarantee transparency, accountability, access to information and personal data protection in every government level"

the achievements of government programs and public policies. The third is the Management improvement Special Program 2008-2012, approved on October 2008, to evaluate the performance of institutions and public employees.

The beginning of the modernization strategy of Felipe Calderon can be traced to the year 2006 when the Federal Budget and Fiscal Responsibility Law (LFPRH)⁵ –which revoked the former Federal Budget, Accounting and Federal Public Expending Law and its Regulations– establishing result indicators based performance evaluations (Morgan, 2007; 2) which were compulsory for all Public Federal Administration institutions. This happened at the end of Vicente Fox’s presidency.

The main goal of this new legal framework was to integrate a budget order with elements of legal and economic certainty and transparency throughout the process, as well as to incorporate a new concept: fiscal responsibility (Hinojosa, 2006; 7). Additionally, the Law establishes a new legal framework for the budget process, thus, the SHCP and the SFP will verify results and the implementation of programs and budgets based on SED (article 111) which was implemented permanently in 2008; performance indicators in the program structures will be the basis for the operation of the SED (article 27). Also, article 45 establishes that both departments –SHCP and SFP– will be able to sign agreements or performance basis annually or multi-annually so as to establish result and budget measure commitments for an efficient exercise, in order to implement PbR (SHCP, 2007; 7).⁶

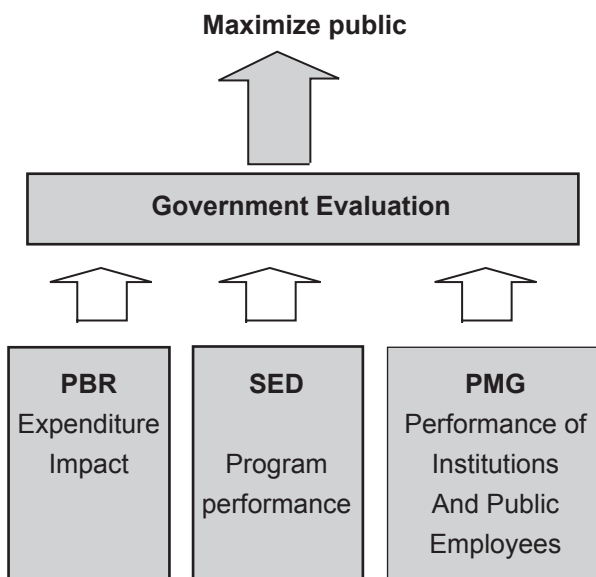
The LFPRH has three pillars: 1) balanced budget, 2) fiscal discipline and 3) achievement of goals. The latter, which includes results management and integrates performance evaluation mechanisms when using public resources, an obligation to identify measurement indicators for said evaluation; based on these results decisions to improve government performance will be taken (Hinojosa, 2006; 8).

⁵ Published in the Official Journal of the Federation on March 30th 2006; coming into effect from April 1st 2006. According to the SHCP the passing of the law took almost two years and had the support of the Congress of the Union, federative states through several round tables such as the National Governors’ Conference (CONAGO), federal public employees and the Institute of Legal Research, among others.

⁶ The Ministry of Finance mentions the advances achieved that have contributed to the PbR since 2006 for which an Action Plan was developed to implement the new ideas: 1) development of the PbR model; 2) organization of a new monitoring and evaluation system; 3) Adjustment of the budget process to include result information; 4) strengthening of the incentive system in departments and bodies; 5) rules regarding financial management to facilitate the achievement of results (SHCP, 2007; 10).

Performance evaluation is, usually, a tool that provides information to improve public management through the production of necessary information to identify and understand the causes of successes, failures or individual and collective performance problems within a strategic planning context (Muñoz, 2007; 67). It is also known to be a process that verifies, measures and values the coverage of previously set standards for the fulfilling of institutional goals and targets (Villanueva, 2003; 2).⁷ In the next section, a brief description of the instruments that integrate the performance evaluation system of the federal government is made.

Figure No. 1: Components of the Mexican performance evaluation model



Source: Vega (2008).

It is important to point out that performance management systems find it difficult to adapt to public administration. The most advanced model on this

⁷ Villanueva (2003) points out several performance evaluation methods: 1) organization (in general); 2) the administrative unit one in which the human factor develops its job; 3) the human being in itself one. Additionally, there are some which focus on past performance such as: a) rating scales; b) checklist; c) forced-selection; d) recording of critical events; e) group evaluation; f) pair comparison. There are other that focus in future performance: a) self-assessment; b) management by objectives and c) psychological evaluations.

subject is the one in New Zealand, the purchasing contract system between ministers and the government imposes a strict management of the results; the public employees' labor must contribute to achieve the expected results. The exercise of these types of systems becomes difficult due to the delay in achieving operation at 100%; it is extremely complicated to reconcile individual, group and organizational objectives. Canada, Australia, United States and the United Kingdom were the four countries that tried to implement rigorous performance management systems, while other countries have experiences still at a very early stage (Madureira, 2002; 7).

A. Results-based Budget (PbR)

The SHCP, with the help of the SFP, are responsible of starting up the PbR and the SED in the area of federal public administration (SHCP, 2007; 4). Regarding the PbR, it is a set of processes and instruments that will allow budget decisions to include result considerations achieved in the implementation of public resources (Vega, 2008; 7).

The PbR means a new public management approach to encourage the achievement of results; there is a need to modify and improve structurally the decisions and measures of the planning, programming, budget and expense exercise processes, highlighting evaluation for government programs (SHCP, 2007; 6). The PbR focuses on the definition and establishment of clear and simple goals and results that programs receiving budget resources foresee to achieve (SHCP, 2008; 4).

The PbR implementation includes four stages: 1) programs and projects belonging to the PND; 2) definition of strategic goals, indicators and targets; 3) constant monitoring of result-focused resources; and 4) allocating funds according to strategic relevance and evaluation results. The allocation of public funds according to the PbR approach requires an objective, participative and transparent evaluation mechanism for government programs so as to help guide budget allocation based on the program's own results and efficiency. In this context, the key element to ensure the PbR success is the SED, which will be based on indicators that will evaluate government programs in terms of coverage, efficiency, economic, social, quality and equality impact.⁸

⁸ The Second Annual Report to Congress, made by President Calderon, refers to the advances of the Results-based Budget (PbR) and points out that: 265 indicators out of 217 programs were specified, validated and selected, as well as approved by the Expenses Budget of the Federation 2008 who answer to the Congress of the Union. 7,310 public employees of the APF were trained; as well as 315 participants from different bodies and 414 external evaluators in logic framework methodology, indicator matrix development and PbR diagram of the SED (Presidencia de la República, 2008).

Summarizing, goals, results, programs, budget and indicators make up a dynamic and open system to increase the productivity of goods and public services offered to society.

B. Performance Evaluation System (SED)

Once the PbR was launched, the next step involved establishing the SED. The SED is defined as a set of methodological elements that allow an objective assessment of program performance to be made according to verification principles of goal and objective fulfillment. This is based on strategic and management indicators to learn about social and economic impact of programs and projects (SHCP, 2008; 21).

The SED has two ways to evaluate the implementation of programs and budgets. The first program evaluation assesses different concepts: *consistency and results* (analyzes programs' design and overall performance); *processes* (through field work it analyzes if processes were carried out efficiently and effectively); *impact* (identifies changes made in indicators due to program implementation); and *specific* (analyzes high priority aspects or situations of programs that are not included in the aforementioned categories). The second evaluation is strategic, analyzing strategies, policies and institutional management.⁹

The SED tries to understand all stages of the budget cycle and expects to strengthen each and every one of these stages through four types of results. First, through the use of indicators, encouraging budget allocation based on specific results evaluated objectively. Secondly, there will be elements to establish commitments to society and monitor their fulfillment. Thirdly, accountability and transparency will be strengthened through the spreading of program evaluation. Finally, clear results and benefits will be delivered to society and population to benefit from the programs.

The implementation of SED hopes to build an atmosphere full of communication, understanding and certainty between the Executive and Legislative Powers for Budget approval. The SED hopes to be consolidated in the 2007-2009 period: 2007 was the year training jobs in the APF and indicator definition started, as well as the alignment to strategic goals of the PND.

⁹ The SED will carry out a program evaluation, which will be established gradually. The first stage of performance evaluation will be based on the 124 main programs which exert 236 millions of pesos (27% of the planned spending, excluding personal services, federal grants and allocations to autonomous branches). 24 of them take up 71% of said resources.

In 2008, the implementation of the SED in APF ended; in 2009 the current legislature will hand in a defined structure and operational terms of the PbR, supported by the SED.

As a programmatic and budgetary strategy, the SED represents a significant change in the way government program results are evaluated. If this were to happen, it would be a change such as the one made with the implementation of Budget for Programs (PPP) in the 20th century. It is still early to judge, but without a doubt it would be a different way of evaluating government programs in our country.¹⁰

The area regarding accountability in the performance evaluation system, promises that resource management will be done according to efficiency, economy and effectiveness criteria; an administrative body focused on the people and their needs. However, the law establishes the minimum set of parameters and criteria. The problem arises when taking into account the expectations of the law. The implementation of this law will call for an understanding of the organizational and social learning dynamics that this type of evaluation entails. The Mexican case has been understood as a regulatory enforcement, this will only make the understanding and incorporation of a critical variable (time) more difficult. It is important to understand that entering into a performance and results evaluation system means to not only understand that policies and programs (as well as organizations), have a "life cycle", but also that different objects must have different types of evaluations (Arellano, Lepone and Coronilla, 2007; 38).

To achieve the implementation of SED, the SHCP and the SFP reviewed jointly the different systems and types of evaluation made by APF, as well as experiences in other countries regarding performance evaluation, especially in the United States, Canada, OCDE countries (members of the Organization for Economic Co-operation and development), Argentina and Chile (best developed practices) (Morgan, 2007; 4). Subsequently, on May

¹⁰ In the Second Annual Report to Congress, it was informed that reforms were made to the regulatory framework to implement the PbR and the SED. On March 31st 2008 an agreement was published on the Official Journal of the Federation; General Dispositions of the Performance Evaluation System were established along with the main concepts and guidelines that encompass the implantation of the PbR and the SED. The Annual Evaluation Program (PAE) 2007 considered carrying out 126 evaluations to 120 programs and two public policies. An evaluation design was made to 13 program that provided grants, handing over final reports on March 31st 2008. A specific evaluation was made to the Program for Human Development Opportunities to assess the quality of services provided. It is also reported that evaluations are being carried out in Nutrition, Social Supply and Rural Development policies (Presidencia de la República, 2008; 461).

2006 thanks to the support and the advice of the Inter-American Development Bank (BID), the components and the performance evaluation model for Mexico were defined, this ended on February 2007. The model was conceived as a set of methodological elements under the responsibility of the SHCP and the SFP, furthermore the Presidency of the Republic, the National Council for Social Politics Evaluation (CONEVAL) and the National Institute of Statistics and Geography (INEGI) would participate.

In Mexico's case, on March 30th, 2007 the proposal regarding the Performance Evaluation System (SED) as well as the schedule of activities were submitted for consideration at the House of Representatives. At the same time the Budget and Public Account Commission of the House of Representatives sent their comments in regard to the proposal on June 2007 (Morgan, 2007; 5). The SHCP and the SFP took into account said comments and established the elements of federal evaluation programs based on a logic framework and impact indicators: 1) Results-based Budget (PbR); 2) Performance Evaluation System (SED); and 3) Management Improvement Program (PMG).

In our country, the approach based on the control of results is not new (Arellano, 2004). Nevertheless, it was not until 2006 that the law forced departments and bodies to make assessments based on performance evaluation systems of the results of their programs and budgets, the quality of federal public administration and the social impact of public expenses. The performance evaluation system is an important advance and aims to increase accountability because it forces those who manage public expenses to incorporate indicators to evaluate results on a monthly basis emphasizing on the quality of goods and public services, citizen satisfaction and the meeting of the aforementioned criteria (Arellano, Lepone y Coronilla, 2007; 37-38).

C. The Special Program to Improve Management in Federal Public Administration 2008-2012

The Special Program to Improve Management in Federal Public Administration 2008-2012 (PMG) was developed in two phases, a first version appeared in 2007 –it was named “Program to Improve Management” after the Chilean one–, it included goals, strategies and program operation and even an incentive system proposal for public employees that participated in established actions (SFP, 2007a, 2007b, 2007c). The second version deemed the official one, was approved by President Felipe Calderon on November 2008 –it is the one we have been describing– which made a difference in the strategies used by former governments (SFP, 2008).

The “Special Program to Improve Management in Federal Public Administration 2008-2012” (PMG) developed by the SFP is considered as Felipe Calderon’s government strategy fit to transform the federal government. “The evaluation in this approach is oriented towards the improvement and not merely as an element to support control; their results will be a PMG input, to promote the necessary structural transformations in Federal Public Administration” (SFP, 2008; 9).

The PMG is a mandatory instrument of the Federal Executive focused on performing improvements to systematically guide management in public institutions and the Federal Government to achieve better results.¹¹ Due to the relevance of the PMG a strict and appropriate implantation is needed to ensure certainty and clarity in the actions included in the program’s framework. All of this with the help and coordination of the SFP where key actors such as delegates and commissioners of the SFP, as well as the Internal Bodies of Control in institutions, the Technical Groups, among others will participate.

The document refers to the experiences of Australia, Canada, Chile, Korea, United States, France and the United Kingdom as “administrative reforms” based on good government and management improvement principles. Its main definition states:

(...) an improvement in management entails the creation of new institutional capacities and increasing existing ones to improve the quality of public action and to be accountable to citizens about the administration of public resources. Worldwide, the new good government plans give the population a more active role and aim to have a public management that yields results and that is efficient and at the same time open. A public administration needs to be efficient, transparent and honest to gain the trust of its citizens and have them believe in government institutions (SFP, 2008; 11).

¹¹ The PMG mentions as background during the 1994-2000 period the Modernization Program of the Federal Public Administration (PROMAP) its results included the introduction of improvements in the exercise of resources, administrative simplification and adapting of the regulatory framework, as well as a government tender system via Internet, restructuring of the State-owned sector, and the issuing of the Acquisition, Leases and Services of the Public Sector Law and the Public Works and Services related to the latter Law. However, it does not mention the Government Innovation Model developed by the Government Innovation Office run by Ramón Muñoz; although it mentions the so called “Good Government Agenda” which synthesized everything there is to know about administrative modernization during Vicente Fox’s presidency. The document concludes: “these strategies contributed to the gradual replacement of a rule and process-operating management to a result-oriented one” (SFP, 2008; 13).

The goal of PMG is to promote a public management that is result-oriented and based on relating management results with allotment of budget resources, exercise of strategic planning processes, responsibility to achieved programed goals, establishment of internal management control systems, as well as the creation of incentives to promote the achievement of efficiency, quality and transparency in public management (Muñoz, 2007; 67).

The PMG's general goals seem modest compared to the challenges faced by the current Mexican public administration: 1) maximize the quality of goods and services provided by the federal public administration; 2) increase the institution's effectiveness; 3) minimize operation and management costs in departments and bodies (SFP, 2008; 27-28). If we compare Vicente Fox's Government Innovation Model, the PMG is a more instrumental and directed strategy. For further information see Appendix 2.

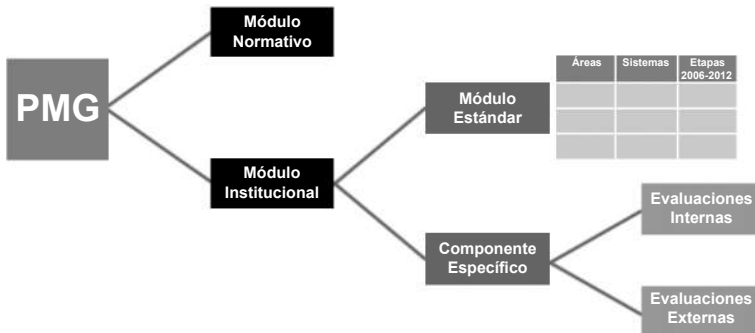
Taking into account these objectives, the PMG is ruled by five axis –1) results orientation; 2) flexibility; 3) innovation and experience; 4) synergy; 5) citizen participation– so that the SFP will promote an environment where continuous improvement, good performance and “abandonment of self-satisfaction” will be the main elements of administrative performance in federal public management.¹²

To implement it, the PMG consists of two modules; each one of them defines the necessary actions to achieve goals in departments and bodies programed to do so. The modules are known as: the Normative Module and the Institutional Module; the latter is subdivided in: a) Standard Component and b) Specific Component as shown in Graph No. 2.

The *Normative Module* of the PMG derives from the need to improve the general application's rules and policies for all of the APF regarding subjects such as: human resources, public hiring, awarding of grants, government accounting, and budget exercise, among others. This module defies, articulates and modifies the rules of the game to improve the regulatory

¹² The strategic sections and lines of management improvement have been included in each one of the sectorial programs derived from the National Development Plan 2007-2012. They relate to this program for their orderly implementation and will be the starting point to integrate improvement commitments and essential work projects that each department and body is required to present according to the guidelines of this program. Their relation to sectorial programs guarantee that the improvements obtained from management processes will optimize the institution's substantial activities and will thus maximize their achievements and general results.

Graph No. 2: Streamlining of PMG 2008-2012



Source: Special Program to Improve Management in Federal Public Administration 2008-2012.

framework regarding legality to make institutional management easier, eliminate bureaucratic practices and promote a new culture of service, flexibility and speed.

On the other hand, the *Institutional Module's* goal is to improve departments and bodies' management regarding substantive and support processes, which involve a significant amount of goods and services for society. This module is mandatory for departments and bodies that integrate the APF and is based on the implementation of actions to improve their performance. It has two components: a standard one and a specific one.

The first component is the *standard* one, each of its areas is divided into specific subjects chosen based on priorities regarding improvement and modernization of public management and austerity –internal and external regulatory improvement, institutional efficiency, quality procedures and public services, integrated e-government and structure rationalization– for which the SFP will release the Institutional Module Operation Manual. The second component is the *specific* one –set of actions concerning specific and distinct improvement derived from different evaluations carried out by several authorities– that takes care of the evaluations and diagnostics' results. According to the type of evaluation, their results can lead to improvement observations, recommendations and/or actions. Currently the results of evaluations done to programs, processes, areas and functions of the APF's institutions, are not used widely enough to completely guide the improvement of management.

The five strategic areas common to all public institutions that belong to the Framework Program 2007-2008, as a standard component of the PMG

are: a) planning, b) regulatory reform, c) quality in processes and services, d) e-government, and e) austerity and expenditure restrictions. For each stage, the PMG defines concrete and interrelated actions such as: to eliminate duplication, provision of services by third parties; elimination of unnecessary paperwork and image improvement of public service areas; improvement of internal regulation; better use of information and communication technology; consolidation of purchases and effective management of inventory; identification and valuation of assets; selling of non-productive personal and real estate property and rationalization of organic structures (SFP, June 2007; 20)

It is important to point out that in the first version of the PMG an incentive system –under development– was established not only for the institution, unit or program, but also for the participants; the goal was to encourage planned actions in the PMG. The final version does not mention any of this.

The evaluation stage –last one of the PMG– will include a set of indicators that will evaluate the advances and results of the program's goals. This set of PMG indicators will belong to the monitoring and follow-up indicator system of the Performance Evaluation System (SED). The PMG is an instrument that hopes to compel departments and bodies of the federal public administration in the five areas that integrate the Framework Program; administrative modernization actions, as well as monitoring of evaluations made by various auditing bodies. All things considered, the PMG is a mixed strategy of improvement actions and better control of public management.¹³

III. Felipe Calderon's Administration: A new modernization under way?

It is important to note that in the modernization process of the federal public administration carried out by Felipe Calderon's government, the propo-

¹³ In the Second Annual Report to Congress, in reference to the Management Improvement Program –afterwards changed to the Special Program of Management Improvement of the APF- the SFP developed the Federal Public Administration Program of Management Improvement 2007-2012; the Operations Manual of the Institutional Module of the PMC, as well as two operation guides for the Quality of Processes and Public Services areas. It is reported that 6,200 public employees responsible for the implementation of the Program in their institutions were trained, some of them employees of the Internal Control Bodies and the territorial structure. It is mentioned that the SFP along with the SHCP established the first performance agreements with the Federal Electricity Commission, LFC, the IMSS and the ISSSTE (Presidencia de la República, 2008; 462). It is the right moment to describe and analyze carefully said strategies to know their scope and limitations in the current government machine.

sals made in the PAN's electoral platform (2006) were not included in the regulations and planning documents of his current administration. In this regard, the commitment has not been met to develop an administrative diagnostic to know about the current state and needs of the federal public administration in order to improve it. Thus, a logical question springs to mind: how can you determine the future (prognosis) of the government machine without an administrative diagnosis?

It is also worth mentioning that every president since the enactment of the Federal Public Administration Organic Law (1976) has modified the organic structure by transforming, creating or modifying the powers of the ministries. These presidents include José López Portillo (1977-1982), Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988), Carlos Salinas de Gortari (1989-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000) and Vicente Fox Quezada (2001-2006). The aforementioned situation has not occurred in Felipe Calderon's presidency, we will have to wait and see if it happens or not. A logical explanation seems to be that without an administrative diagnosis of the federal public administration it is not possible to make changes in power, nature and scope of the State Ministries' structure. Another explanation is that Felipe Calderon's government does not wish to "reinvent in a six-year period" the government machine; there will be no significant changes at least at the beginning of his term.

An essential matter is the fact that the historical framework is repeatedly forgotten in the modernization of the federal public management in Mexico. In both the PMG and the SED, information about previous reforms and administrative modernization are given in a peripheral way, without establishing the scope and results of previous management improvement measures. The current situation of public management is a historical product, shaped by the country's social and economic conditions, which determine the level of development of the administrative structure. A historical learning of trial-and-error in administrative modernization is a constant feature in every democratic society and our country is not an exception to the rule.

Regarding the continuity of public management, it is important that to mention that almost none of the strategies to modernize federal public administration in Vicente Fox's government will have continuity; only two of them will: the first one is transparency and access to information; the second one is the career professionalization service. Both of them are some of the greatest contributions to improve public function. If these strategies were to last it would be proof of the continuity that should prevail in Mexican public administration. However, there is a lack of real commitment to

consolidate the career professionalization service and return to a “mixed” system of “needs” and “spoils”.

In relation to the Results-based Budgeting (PbR) strategy based on a Performance Evaluation System (SED) promoted by the SHCP and supported by the SFP places budget again as an ordering tool of the activities carried out by the federal public administration. The experience achieved by the countries that took in the New Public Management concluded that only through the control of the Treasury via public budgets, profound changes could be brought about in the administrative machine.

Nevertheless, the Mexican case shows a series of potential weaknesses that could affect the future success of the evaluation strategy. A vertical and horizontal integration is required. A vertical integration poses the first problem because evaluation in Mexico has been focused in the strengthening of programs and public organizations –the SED works on program analysis–. A weak vertical integration can make evaluations be limited and make a clear recognition of the government's performance almost impossible. Also, the lack of concentration between levels of evaluation makes it difficult to identify why the goals of the government are not achieved.

Something similar occurs in horizontal integration. The subject of SED program evaluation is centered in the organization that operates the program; not the strengthening of evaluation mechanisms that include the inter-organizational logic under which many policies and public programs currently operate in federal departments as well as in their branches in subnational governments.

The SFP through the PMG does not have the intention to rationalize public spending through budget modification; it intends to improve internal management systems of government departments. These modernization and administrative improvement processes could entail, firstly higher spending in organizations with the lowest performance levels and thus moves them away from the others. This situation comes into contradiction with expense reduction goals in areas of lowest performance. This is why, if SED starts operating without the establishment of coordination and communication mechanisms between both globalizing agencies –the SHCP and the SFP–; one of the goals will be subordinated to another, limiting the capacity and richness of the future evaluations.

Another problems is that evaluation instruments that have been used in Mexico over the last years, have not been complemented with other strategies (incentive systems, *ad hoc* legal regulations) that facilitate the or-

ganizational and political learning process, ensuring the use of information generated by the evaluations. In some departments/agencies evaluation is still seen as a subject of legal control.

Performance and results evaluation has to become an effective and useful tool to improve decision-making. Thus, it requires a dynamic in constant evolution, not only from the controlling bodies (SHCP and SFP), but also from the bodies and departments/agencies that implement it. If a short-term expectation implies the use of a set of discrete indicators that will allow one judgment to be made and to evaluate the public sector straightaway, the wrong path has been chosen (Arellano, Lepono y Coronilla, 2007; 38).

Firstly, a comprehensive performance evaluation system could not be consolidated (regarding the most ambitious expectations); the institutional and individual evaluations did not provide enough useful information and the paths chosen were, mostly, parallel but not articulate. Secondly, performance evolution of public employees was left only to practice, to a level of simple control and limited in resources, even the necessary ones for their own control and evaluation. Lastly, said situation condemned to obscurity the original sense of performance evaluation (improvement and development) towards a routine and elementary (reward and punishment) reorientation; not yet fully limited (Muñoz, 2007; 68).

Currently, indicators based on functional responsibilities (institutional and individual) are still designed instead of on the public agenda. Trustworthy diagnosis to determine strategic areas is needed as well as clarity regarding challenges. An analysis based on causal chains must be superseded; to reach a strategic solution (Muñoz, 2007; 84).

The most important criticism of performance evaluation points to an excessive emphasis on notation instruments and an indifference to a variety of frameworks to conduct evaluations, as well as individual motivations, capacities, an types of relationships (through formal and informal organization) that exist between evaluator and evaluated. Thus, opinions concerning validity and the importance of a coherent and integrated system of performance evaluation as well as results on productivity have been divided on an academic and business level (Madureira, 2002; 1).

Some studies show that most leaders still think that performance evaluation, even when conducted systematically and intensively, did not contribute to the improvement of productivity. In this approach, zero tolerance for evaluation and an absence of objective measures to evaluate results in departments or throughout the whole organization seemed as reasons to

find performance instruments non-practical. "(...) one of the main problems of performance evaluation is frequent measurement and assessment without identifying what motivates or determines it. Consequences are studied without a concern to determine the causes. Results are analyzed, but not through the study of genesis" (Madureira, 2002; 2).

Performance evaluation systems must adapt to different contexts, as well as several management models and styles and the organizational culture (Madureira, 2002; 3). An immense organization, containing a variety of services and organisms and therefore organizational sub-cultures; very much like Mexican public administration, there is a need to develop different performance evaluation systems that answer to specific realities within the same reality.

Finally, in terms of the use the population can give to evaluation, transparency systems have not been developed so as to allow citizens to easily access information generated by evaluations carried out by different programs. Unlike the Mexican case, other countries –the United Kingdom, the United States and Chile– have established successful policies that bring this information closer to the population, not only to strengthen vertical accountability, but also to allow these agents be able to make decisions in aspects of their interest or to know the performance of certain programs that benefit them.

IV Final remarks

Summarizing, the modernization strategy of President Felipe Calderon is taking two paths: the first one related to the strategies carried on by Fox's government –transparency, accountability and career professionalization service– that have their own laws and regulations. The second one refers to strategies of his government such as the Management Improvement Program (PMG), Results-based Budget (PbR) and Performance Evaluation System (SED). These strategies are established in the National Development Plan (PND) and the First Government Report under the name of "government efficiency and effectiveness" and "transparency and accountability". This essay is a general outline of what was expected of the federal public administration in the 2007-2012 period. In the future we will take up again this subject and analyze further the achieved results.

References

Arellano Gault, D. (coord.). Más allá de las reinversiones del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina. México, Miguel Ángel Porrúa y CIDE, 2004.

- Arellano Gault, D., W. Lepone y E. Coronilla Cruz. "La importancia del aprendizaje en los Sistema de Evaluación del Desempeño: lecciones de dos programas de combate a la pobreza", en Revista Buen Gobierno. México, No. 3, 2007.
- Carrillo Castro, A. La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979). México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.
- Cejudo, G.M. "Cinco ideas equivocadas sobre el cambio en la administración pública mexicana", en Revista Buen Gobierno. México, No. 3, 2007.
- Chile. Ministerio de Hacienda. Programa de Mejoramiento de la Gestión año 2005. Programa marco. Santiago de Chile, Dirección de Presupuestos, 2004.
- Díaz Pacheco, N. "Los incentivos a la productividad en la administración pública chilena: una tarea que se inicia", en III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España, 1998.
- Flisfisch Fernández, Á. "Mecanismos de seguimiento y evaluación de planes y programas públicos en Chile", en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 2002.
- Gobierno Federal. Secretaría de la Función Pública. Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública Federal 2008-2012. México, SFP, 2008.
- Guzmán S., M. "Sistema de control de gestión y presupuesto por resultado. La experiencia chilena", en Ministerio de Hacienda, Sistema de control de gestión y presupuesto por resultados. Santiago de Chile, Dirección de Presupuestos, División de control de gestión, 2005.
- Hill Mayoral, B. "Corrupción y desarrollo en México: experiencias y retos futuros", en Revista Buen Gobierno. México, No. 3, 2007.
- Hinojosa Cruz, A. "Configuración histórica de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria", en XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala, 2006.
- Madureira, C. "La evaluación de desempeño en el contexto de la administración pública. Una revisión sobre la doctrina". Revista del CLAD "Reforma y Democracia"; Caracas, núm. 23, 2002.
- México. Oficina de Innovación Gubernamental. Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental. México, Presidencia de la República, 2001.
- México, Presidencia de la República. 100 días de gobierno. México, Presidencia de la República, 2007.
- México. Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Presidencia de la República. México, 2007.

- México. Presidencia de la República. Primer Informe de Gobierno. México, 2007.
- México. Presidencia de la República. Segundo Informe de Gobierno. México, 2008.
- México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sistema de Evaluación del Desempeño. México, SHCP, 2007.
- México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). México, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestario, 2008.
- México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Decreto que establece las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal", en Diario Oficial de la Federación del lunes 4 de diciembre de 2006.
- México. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (1989-1994). México, SECOGEF, 1989.
- México. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000). México, SECODAM, 1995.
- México. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. México, SECODAM, 2001.
- México. Secretaría de la Función Pública. Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública. México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- México. Secretaría de la Función Pública (2007a). Programa de Mejoramiento de la Gestión. México, SFP, 2007.
- México. Secretaría de la Función Pública (2007b). "Presentación del Programa de Mejoramiento de la Gestión", Ciudad de México, 13 de junio de 2007.
- México. Secretaría de la Función Pública (2007c). Participación de la Secretaría de la Función Pública en el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Pública. México, SFP, 2007.
- México. Secretaría de la Función Pública (2007d). Transparencia y Mejora de la Gestión en la APF. México, 22 de agosto de 2007.
- México. Secretaría de Programación y Presupuesto. Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal. México, SPP, 1985.
- Morgan Ríos, R. "Evaluación del Desempeño en el sector público". México, [s.p.i.], 2007.
- Muñoz García, A. "Hacia una gestión pública orientada al desempeño en México: ¿Qué podemos aprender de la experiencia internacional?", en Revista Buen Gobierno. México, No. 3, 2007.

- Muñoz Gutiérrez, R. Innovación Gubernamental. El Paradigma de Buen Gobierno en la Administración del Presidente Vicente Fox. México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Partido Acción Nacional. Plataforma Electoral del PAN. México, PAN, 2006.
- Ramírez Alujas, Á. “Reforma del Estado, modernización de la gestión pública y construcción de capital social: el caso chileno (1994-2001)”, en VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 2001.
- Sánchez González, J.J. Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México. México, IAPQROO, Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- Sánchez González, J.J. “La administración pública en las plataformas electorales de 2006”, en Revista IAPEM. Toluca, IAPEM, No. 64, 2006.
- Sánchez González, J.J. “La administración pública de Vicente Fox: del Modelo de Innovación Estratégico a la Agenda de Buen Gobierno”, en Espacios Públicos, Toluca, UAEM, Núm. 24, 2009.
- Sepúlveda, M.A. y G. de la Fuente. “Experiencias de innovación en la gestión pública: desafíos del Estado chileno en el marco de una nueva matriz socio-política”, en XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 2007.
- Vega Casillas, S. “El Programa de Mejoramiento de la Gestión en México”, en Política Digital, México, No. 37, 2007.
- Vega Casillas, S. “El Programa de Mejora de la Gestión”, texto leído durante la Conferencia Internacional sobre Presupuesto Basado en Resultados. Ciudad de México, marzo de 2008.
- Villanueva Ángel, L. “La necesidad de la implantación y reforzamiento de metodologías y mecanismos de evaluación del desempeño del elemento humano en la administración pública mexicana”, en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003.

APPENDIXES

Appendix 1 Federal Public Management in the PND

Sections	Goals	Strategies
5.4 Government efficiency and effectiveness	4 Improve regulation, management, processes and results of the Federal Public Administration to satisfy the needs of the citizens in provision of public goods and services.	4.1 Increase efficiency standards and government effectiveness through the systematization and digitalization of every administrative procedure and use of information and communication technologies of public management.
		4.2 Increase efficiency in the operation and spending of ministries and bodies.
		4.3 Professionalization of public service to improve performance in organic structures of the Federal Public Administration.
		4.4 Adopt a budget model design based on results; to facilitate accountability and the generation of incentives so that the Federal Public Administration can achieve programmed goals.
		4.5 Evaluate government program performance and its impact on the population.
5.5 Transparency and accountability	5 Promote and ensure transparency, accountability, Access to information and protection of personal data in every level of government. .	5.1 Coordinate and establish mechanisms for transparency and accountability in the exercise of federal resources of state and municipal governments.
		5.2 Strengthen bodies in charge of facilitating the access to government public information and protection of personal data.
		5.3 Develop a regulatory framework that ensures the protection private information and personal data.
		5.4 Develop legal regulations and procedures to control the conservation and organization of government files.
		5.5 Promote mechanisms to ensure government information is clear, accurate, timely and reliable.
		5.6 Promote the right to access public government information; stressing school education and public employees training programs
		5.7 Promote transparency and accountability of political parties, national political groups and employee associations.
		5.8 Promote a civic culture of transparency and accountability.
		5.9 Carry out media campaigns to provide useful information to the population about government programs and projects.

Source: Developed by the author, based upon the National Development Plan 2007-2012.

Appendix 2
Goals and strategies of the PMG

Goals	Strategies
1. Maximize the quality of goods and services provided by the Federal Public Administration	1.1 Improve the execution of procedures and the provision of services in APF; making it easier for the population to access these everywhere and every modality in a timely manner.
	1.2 Improve the provision of public services through the use of information and communication technologies (TIC).
2. Increase the effectiveness of institutions	2.1 Plan institutional management based on results to facilitate the generation of value to society and diminish compliance guidance.
	2.2 Strengthen the development of human resources in APF to achieve institutional goals.
	2.3 Simplify the rules governing institutions and the interaction with society.
	2.4 Improve and simplify administrative and substantial processes to increase institutional efficiency and orient them towards mission and strategic goal achievement.
	2.5 Improve general policies, norms and regulations issued by globalizing bodies or institutions that coordinate the sector.
3. Minimize operation and administrative costs and management of ministries and bodies	3.1 Exercise efficiency of public resources to reduce substantially operation costs. Better use of resources to improve job of the institutions.
	3.2 Optimize the use and preservation of national goods.
	3.3 Increase the efficiency of the organic and occupational structures of ministries and bodies of the APF; resizing and adapting them to fulfill their functions.

Source: Special Program of Management Improvement of the APF

Revista de Administración Pública



An Evaluability Model for Anti-Corruption Programs: a proposal*

Mariana C. Becerril Chávez**

Foreword

In its original edition in 2009, the *Global Corruption Barometer* reports that citizens consider that their governments have not fought corruption effectively (this opinion has lingered over the years) and that in some regions, the problem is increasingly frequent; this data is reflected on the corruption perception or experience index analyzed in the previous chapter¹. The dark concept of corruption and the imprecise diagnoses have spurred policies with unclear goals or unattainable objectives in a given period.

So, how do we measure (not through perception) the success or failure of anti-corruption policies? The lack of a unique and unchanging corruption concept, the difficulty to measure it and the multiple variables related to it make it impossible to ascertain it has increased, diminished or been eradicated: there is no evidence that shows that anti-corruption policies have failed, although there is no data that suggest otherwise. Thus, it is necessary to come up with a model to evaluate them.

The evaluability or pre-evaluation reached its peak in the 70s; it had an instrumental function to identify areas of opportunity of programs and policies. Nowadays, due to the time or resources it requires to be carried out, its use has decreased. However, an evaluability analysis continues to be relevant –perhaps even more than before– because resources are scarce and only useful evaluations should be financed. Strategically,

* Paper received on February 12, 2010. Accepted for publication on May 31, de 2010.

** El Colegio de México graduate student; earned a degree in Politics and Public Administration.

¹ See "Global Corruption Barometer 2009", Berlín, Transparency International, 2009.

evaluation analysis is also desirable: it forces public managers to align program's objectives to future tasks, identify participants and not duplicate activities. In corruption combat programs, pre-evaluation would help improve measurement tools and incorporate a politics approach based on evidence.

In this paper, I will present an evaluability model for anti-corruption programs; that is to say, I will analyze the information they require to be effectively evaluated and learn about the impact they have had on corruption. In the first part of the text, I will briefly lay out the politics approach based on evidence and the performance evaluation from which this model has been developed. The second section describes the theoretical model; I will present the steps and basic concepts of a pre-evaluation. Finally, a generic outline of evaluability, which can be used on anti-corruption policies, will be presented.

It is worth repeating I will not be doing an evaluation of the policies to combat corruption, instead I will suggest an evaluability model to determine what information should exist so that anti-corruption policies could be effectively evaluated, particularly in the policies cycle. I consider the diagnoses steps, problem definition and implementation –the way a problem is perceived comes from the measures taken to fight it, in D. Rodrick's words: "the way we deal with corruption depends on why we think it is a problem and which consequences we decide to face".²

In an ideal world, we would know the impact these anti-corruption policies have on corruption (i.e. for each peso invested in the policy, how much corruption has decreased), without forgetting non-monetary values, which should imbibe public administration (that their effects have been accessible to all or that the sanctions have been fair). For starters, at least three elements are needed to evaluate anti-corruption policies: i) know the initial situation, ii) know what the goals are and iii) know which the deadline for those goals is. As in all public policies, we should remember that the policy is not the only variable that can impact the problem; in this case, anti-corruption policies are not the only factor that influence corruption, but one of many (quality in public service, time of waiting, reduction of costs and overall government performance) that cannot be isolated to be measured individually. Without good measurement tools, we lack a precise diagnose of the problem and the results achieved cannot be weighed. In

² D. Rodrik, "Comments" en K. A. Elliott (ed.), *Corruption and the Global Economy*, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, 1997, p. 109.

other words, when we say a policy or program was successful; we need to be clear, what is being measured?

Evaluative frameworks in anti-corruption policies, these tools must focus on the existence of measurements for public ethics, the viability of a system of integrity, its effectiveness, relevance and coherence³. Other indicators could be incorporated, such as waiting time, cost of public services, costs of information production, number of information requests and response time, electronic procedures, audits or any other thing that helps verify the intention of the intervention to be evaluated; measurable indicators and timely and reliable sources of information. If divided in various indicators, corruption can be seen in different contexts of public administration and fragmented in units that can be easily understood (instead of developing an anti-corruption program that includes all of its aspects; make small programs to fight nepotism, extortion or influence peddling, to mention some).

The literature regarding evaluability is very rare, and scarcer when referred to anti-corruption programs; no studies have been made that explain the use of an evaluability framework in a comprehensive program to fight corruption; as the one that is being presented here. Nevertheless, similar evaluations exist to determine the possibility of evaluating specific areas of anti-corruption programs; specifically joint-ventures between the public and private sectors, construction, humanitarian aid, public service provision areas (especially water), etc.

I. Anti-corruption Policies based on evidence

The United Kingdom's Cabinet Office implemented the concept of evidence-based policy after the publication of the Modernising Government White Paper in 1999.⁴

³ The Evaluation Group of the United Nations establishes those objectives for an evaluability analysis. See ONU, "Normas de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas, April, 2005, p. 9 Available at <http://www.fao.org/pbe/pbee/common/ecg/234/es/ACF95A3.pdf>

⁴ One of the modernization commitments made by Blair's government was policy-making: make policies have relevant results and not only answer to short-term pressures – the Centre for Management and Policy Studies were created. See Cabinet Office, Modernising Government, White Paper. London, Cabinet Office, 1999. Available at <http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/docs/modgov.pdf>). See also, Professional Policy Making for the Twenty First Century Report. London, Cabinet Office, 1999. This paper details the government's actions to include the evidence-based approach to policy-making, concluding that "ensuring policy-making is based on evidence means fighting two problems: the need to increase the capacity of ministries to make a better use of evidence and the need to improve the access policy-makers have to that evidence" (p. 37). Available at <http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/docs/profpolicymaking.pdf>

The British Labour Party, which tends to be pragmatic than ideological, adopted the motto: “what matters is what works”. The concept has however spread to other countries⁵. Policies based on evidence refer to the use of research and evidence to develop and evaluate public policies; this approach supports making informed decisions on policies, programs and projects by taking into account available evidence to develop and implement them in a better way.

One important feature of this approach is that it objects *opinion-based policy* which only uses certain evidence (clinical studies that have no quality) or people or groups’ beliefs that have not been validated and that are mostly inspired in ideologies, prejudices or speculations⁶. The problem is that the government may only decide to use the evidence if it supports its decisions. The publishing of guides to use evidence, like the ones in the European Union, is the first step to avoid the using of “selective evidence” and to call for the use of different sources of information to develop public policies; even when evidence is opposite to the government’s perspective. This is precisely the case of anti-corruption policies: corruption measurements and instruments implemented to fight it are based on ideologies and have not been proven effective or useful to decrease corruption.

The effectiveness of anti-corruption policies is relevant; after reforms to the new public management were carried out; a lot of pressure fell on the government to be legitimized through results of their policies and evidence of knowing what policy works on what specific context. Policies based on evidence are named after evidence-based medicine: what matters now are the results, proof that medicines work to solve the problem⁷.

This approach establishes that policies would be better if we could learn how political mechanisms allow change in social systems to achieve desired goals. The evidence of the effectiveness of options to make decisions and

⁵ It was not until the year 2002 when the European Union published a guide with experts’ advices on public matters, that it was obvious that the recommendations had to be clearly stated, who issued them, how were they supposed to be used, and which were the alternatives. This would have to be followed by all members and their institutions. European Commission, Governance in the EU: A White Paper. Brussels, EC, 2001. Available at http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index.htm

⁶ P. Davies, “Is Evidence-Based Government Possible?” in Jerry Lee Lecture. February 2004, Washington D.C. p. 3 y ss. Available at: <http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/downloads/JerryLeeLecture1202041.pdf>

⁷ In fact, the evidence-based movement started in health policies in the *National Institute for Clinical Excellence* in the United Kingdom; however, this has spread to other types of policies, from education to justice and social readjustment.

the evidence of the evaluation made to the implemented policies will help the decision-making process within public administration; it will be useful to determine if the process should continue or what adjustments policies require to be taken into account for future efforts.

In current governments, evaluation should be very important so as to give information about performance, increase accountability and control results. According to I. Sanderson, there are two forms of evidence required to increase government effectiveness⁸:

1. Evidence to increase accountability through achieved results. This evidence usually depends on performance and is obtained through indicators and objectives.
2. Evidence to increase effectiveness of policies and programs. This type of evidence addresses how policies work on different contexts.

Both of the aforementioned types of evidence are relevant if they are available to decision-makers in every level of the public policy cycle, although they tend to be even more important in the development, formulation and implementation of a diagnosis⁹. Even though I think both types of evidence are important, the next pages will focus on the second type –evidence to increase effectiveness of policies and programs– because it helps learn how public policies change social systems and identify which variables cause change.

Different types of evidence can help the policy-making process: systematic studies or meta-studies that have transparent and specific criteria; case studies (most used evidence even though their results are hard to extrapolate because they are limited to particular circumstances); pilot studies (pilot studies are difficult to performed in government contexts due to their cost and time; besides, they cannot only benefit certain users – pilot users– and exclude the rest of the population like the private sector does); evidence of experts (some countries like New Zealand, Canada and the United Kingdom have very clear guidelines for the use of opinions of experts in policy-making); internet evidence; statistic models; and finally, economic evidence (studies of cost, cost-benefit and cost-efficiency).

⁸ I. Anderson, "Evaluation, Policy learning and Evidence-based Policy Making", in Public Administration, 81 (2002), p. 3.

⁹ W. Solesbury, "Evidence Based Policy: Whence it Came and Where it's Going", in ESRC UK Centre for Evidence Based policy and practice, London, Queen Mary-University of London, 2001, p. 8. Available at: <http://www.kcl.ac.uk/content/1/c6/03/45/84/wp1.pdf>

Regarding the types of evidence, I would like to explain two things: first of all, research does not equal evidence: a lot of studies have objectives that are not clear, un-rigorous designs and methodologies, inadequate statistics, poor data selection and conclusions that do not emerge from the data presented. Both the government and the population should become intelligent clients and demand objective studies that ensure methodological quality. If we want public policies to be based on evidence and not on ideologies or conjectures; we must demand information on cost, effectiveness, efficiency, impact and performance of public policies. However, if we want to make the most of this evidence, we must make it available to the population. Researchers and evaluators need to use a simple language that can be understood by citizens and non-specialized policy-makers.

Secondly, the human capital (experience, *expertise*, and work flexibility) is relevant elements in policy-making; nonetheless, not all the time and not everything can be based on evidence; on the contrary, this would limit the capacity to innovate. Experience and *expertise* are not evidence, they are anecdotes which do not substitute evidence; however, they are essential to distinguish when the latter is mistaken or incomplete. Evidence does not want to replace these elements, but to include them into the decision-making process as one of the most important factors in policy-making: contingencies and pragmatism, experience and expertise, discretionary, resources, values, tradition and organizational culture, pressure groups and council members¹⁰.

Evaluation must be planned jointly with implementation to explain 'how much' was achieved, and also 'how' it was achieved. The aforementioned should be done through a theory that explains how the program achieved its results and tests the validity of its assumptions so as to assess if the interventions have had the desired effects. These causes and reasons make it necessary for the validity of the conjectures that led to the implementation of a policy to be proven in every opportunity. Evaluability makes it possible for us to know if it worked and furthermore why it worked.

II. Performance evaluation of anti-corruption policies

Performance Evaluation is understood as a systematic and regular measurement of obtained results compared to those that have been planned¹¹. It allows the citizens' interests and public employees' tasks to be

¹⁰ P. Davies, op. cit., p. 6.

¹¹ J. C. Bonnefoy and Marianela Armijo, Indicadores de desempeño en el sector público, Santiago de Chile, ILPES-ONU-CEPAL, 2005; p. 13.

regulated when conditioned to the allocation of resources. Thus, moving from a traditional public administration –focused on inputs, attached to rules and procedures– to an administration centered on the fulfillment of quality and quantity objectives.

The relevance of performance evaluation when proposing an evaluability analysis for anti-corruption policies emerges because this evaluation works as evidence to increase accountability (the first type of evidence described earlier). Performance measurement is important in policy-making –especially in implementation, evaluation and in budget process– because it increases the information available to managers, politicians and citizens and also because it can be used as evidence to decide about the implementation of policies. It also encourages public employees to act efficiently, since their performance will determine their resources. This reduces –but does not eliminate– control over supplies and procedures and therefore imposes new controls over the programs’ outputs and outcomes¹².

This becomes relevant considering that citizens finance all government activity. Why would citizens continue to finance policies to fight corruption that have not yielded results? The resources allocated to any policy are the point of convergence between public administration, finances and politics; the administration’s presumptions, goals and priorities for a given period of time expressed in figures. In other words, it is established how the taxpayers’ resources will be spent, reflecting not only strategy and priorities, but the population’s demands also. J. Mejía mentions that a public administration that favors results over procedures improves organizational performance and achievement of objectives¹³.

Performance evaluation increases efficiency, effectiveness, and accountability and promotes strategic planning, as well as decision-making decentralization by bringing public administration closer to the citizens. Performance management is more than policy evaluation; it is a way to integrate the entire policy-making cycle so as to distribute public resources efficiently, help the decision-making process within the organization and align objectives with the tasks to be done. Maybe its main contribution is that it provides more information to policy-makers, politicians and citizens;

¹² D. P. Moynihan, “Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform”, in *Public Administration Review*, January-February 2006, p. 79.

¹³ J. Mejía Lira, “Evaluation as a tool for a results-oriented management. Evaluation practice in the Mexican public field”, in *8th International CLAD Congress on State Reform and Public Administration*, Panamá, November 2005, p. 3.

reducing the uncertainty inside and outside organizations. On the following section I will describe its relevance for each political actor¹⁴:

- a) **Public employees:** Gives them greater flexibility in their tasks and makes them responsible for their results, which improves performance by encouraging them to do a better job by recognizing it as their own, besides it forces them to direct their evaluations towards efficiency, effectiveness and relevance.
- b) **Politicians:** Increases the information on how to distribute resources to where they are needed or to make the most of them. It shows them the cost of opportunity to allocate resources to one program or another. Allows them to come up with new actions (such as civil service laws) to hire public employees because of their technical capacity.
- c) **Citizens:** Allows them to compare results and consequently punish or reward politicians. Increases transparency and accountability by making goals and achieved results to be public. Furthermore, through citizen evaluation and monitoring mechanisms on the administration's performance; it increases the general population's participation and makes them be directly involved in the improvement management process.

From the previous paragraphs we can conclude that the use of a performance evaluation system will ensure information is available to evaluate individual public employees, as well as entire areas and achieved goals¹⁵. Information yielded from performance systems can be used to assess the feasibility of conducting an evaluation of different levels. Moreover, a result-based management system would help political evaluation because:

1. It includes initial and monitoring indicators, standardized to compare programs.
2. Each indicator is tied to specific goals.
3. It creates reports that compare results and goals.

¹⁴ D. Arellano, "Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal", in 6th International CLAD Congress concerning State Reform and Public Administration, Buenos Aires, November 2001, p. 4 y K. Willoughby y J. E. Melkers, "Implementing PBB: Conflicting Views of Success", in Public Budgeting & Finance, 20 (2000), p. 56.

¹⁵ See also the article by Miquel Salvador, included in this issue of RAP

4. Uses information for accountability and decision-making. Reports on results should be used to modify the allocation of resources.

This information will be an input when conducting an evaluability analysis and an evaluation on public policies and will be particularly relevant in anti-corruption policies, since these are not limited to a specific area within public administration and indirectly require differences in implementation and areas to be identified to detect areas for improvement and areas for success. From a strategic point of view, as long as performance evaluation systems are comprehensible and used in the decision-making process; citizens can know how their taxes are being used, politicians can assess the quality of services and public employees can identify the best programs, organizations and individuals and those that need to be improved¹⁶.

The responsibilities concerning the monitoring and evaluation of public employees' performance in the implementation of policies to fight corruption are established in the same anti-corruption documents; although there are some operational and coordination problems among agencies to do so. A department can carry out this responsibility or ministry that directly reports back to the head of the federal public administration, thus, it should have enough authority to make other ministries obey.

III. Public Policy Evaluability

Evaluability is defined as the extent to which a program can be evaluated, that is, to what point information can be obtained regarding their contents and objectives and verifying their expected results. This should not be confused with policy evaluation, which is "the effort to bring together and analyze information concerning essential aspects of politics so as to know if the policy has achieved programmed goals"¹⁷. Evaluability, as seen in the previous definition, has two parts:

1. The first part refers to the formulation of a public policy: the clarity of objectives and goals, the presence of indicators to measure if they have been achieved, the way to use them and their relevance to know if the policy was successful.
2. The second one concerns execution and policy results: if there is any available information, if it can be obtained or if it is relevant or appropriate.

¹⁶ J. Mejia Lira, *loc. cit.*, p. 3.

¹⁷ J. Bertok (ed.), Public Sector Integrity: A Framework for Assessment, Paris, OECD, 2005, p. 24.

Combining these two aspects leads to clearly defined data of execution and results, the policy will be more evaluable; if the objectives are dark and it cannot be proved how the program was executed or what the results were, it will be less evaluable (see Figure 1).

Let me return to the difference between evaluability and evaluation. Generally, the first precedes the second one because it is a qualitative analysis –or if a high level of technical terms is required, also qualitative– about the possibility of evaluating a program. It can also be said that the conclusions of a feasibility analysis would say if an evaluation is justified, possible and will yield useful information. On the other hand, an evaluation is a measurement of results and impacts of a program. To design an evaluability analysis –step taken before an evaluation– a decision has to be made as to which analytical model of public policy evaluation will be taken into account¹⁸:

- 1.- Goal evaluation: this evaluation regards institutional change in the private sector, which is a slow process over time. The process is made up of different phases from formulation to implementation of reforms. These phases in practice are not clear, they overlap each other.
- 2.- Result evaluation: in this evaluation, institutional change is a dependent variable, thus, it must be explained as a result of administrative reforms that are independent variables while changes and goals of new policies are dependent variables (improvement in efficiency, output increase, better performance, etc.).

Even though it is not one of the most used tools in pre-evaluation, I will use the logical framework matrix (it is usually used only in project planning), because it allows to identify and link actors involved in the problem, define the appropriate solution to solve it through objective and alternative analysis. The logical framework matrix is used to analyze the vertical and horizontal logic of the project through objectives, variables, indicators and available information; in other words, it must reflect the current situation of the program, thus, determining the extent to which it can be evaluated¹⁹.

¹⁸ H. Wollmann, "Public Sector Reforms and Evaluation: Trajectories and Trends. An International Overview", Special issue of the *International Journal of Political Studies*, September 2001, pp. 16 y 17.

¹⁹ Many programs and public policies, particularly those focused on fighting corruption, have not been designed taking into account the logical framework method. When analyzing their evaluability, including the logical framework matrix, it is necessary to perform a reconstruction exercise of the different levels of the program's objectives and of their results' indicators to measure the level of achievement.

The steps of the logical framework are: 1) analysis of the involved ones, 2) problem analysis, 3) objectives analysis, 4) alternatives analysis, 5) logical framework matrix.

Hierarchy of objectives	Logical framework matrix			
	Narrative summary	Performance indicators	Sources and means of verification	Risks and conditions
1. Aim (impact)				
2. Purpose (Results)				
3. Component (Goods and Service)				
4. Activity (Actions and Processes)				

Source: author's elaboration based upon H. Camacho, *et.al.* El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos. Madrid, Fundación CIDEAL, 2004.

The aim (impact) is the superior level objective to which the project contributes. The purpose (results) is the specific contribution to the solution of the diagnosed problem or the concrete objectives of the project. The components (goods and services) are the goods and services that the program produces or provides to fulfill its purpose and the activities are the tasks that have to be done to achieve the components. External factors can be assumptions, design and implementation risks of the project.

Here, I will use the matrix to analyze the evaluability of the formulation or design of the program, so as to take advantage of its double logic. In the first place, **vertically**: it explains how the objectives of different levels are linked together; reading the matrix from the bottom up means the inferior activities have to be carried out to reach the top levels (results, purposes and aims). Secondly, **the horizontal axis**: shows that it is not enough to follow the activity-objective chain, necessary conditions (assumptions) have to exist and measurements that make it possible to determine if each level has been completed.

Because of this, the logical framework matrix allows us to identify problems in projects –i.e. if they have multiple objectives that are not clearly related to the project's activities or if indicators to know if they are being executed successfully or not were included- and lets us know what kind of outputs

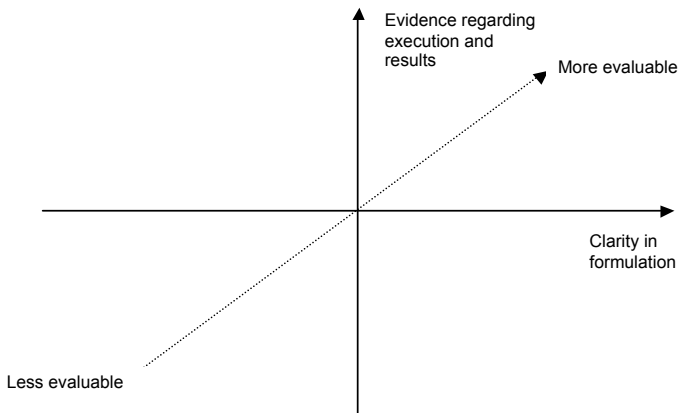
the program must produce to deem it successful; this gives evaluators an objective basis to compare implementation with planning.

To analyze the evaluability of execution and results, I will analyze the available information concerning these two phases of the programs life. The required data can be obtained from primary sources (measurements done by the interested party to obtain the information) or secondary ones (consult measurements and conducted studies). Secondary sources of information are less expensive and therefore the preferred ones; if these are not found it is necessary to work with primary sources to collect and generate data (this will increase the cost of the process and it will take more time). The truthfulness and the possibility of verifying the existent data must be considered.

The feasibility analysis of the evaluation should also consider who is asking for the evaluation, type of exercise evaluation (cost-benefit, cost-efficiency, multi-criteria of the performance of public employees or of the organization), its future use (if the elements provided by the evaluation will be taken into account in the decision-making process or will they be ignored) and what obstacles could appear during the evaluation (reluctance exhibited by public employees to be interviewed and provide information, political infeasibility to institutionalize a systematic evaluation system during the project).

Both aspects of an evaluability analysis –regarding formulation on one hand and execution and results on the other- are depicted in the following graph:

Figure 1: Evaluability of a public policy



Source: Developed with the assistance of P. Estrada, based upon M. S. Trevisan and Y. M. Huang, "Evaluability assessment: a primer", in *Practical Assessment, Research & Evaluation*, Vol. 8 (2003), No. 20. Available at: <http://PAREonline.net/getvn.asp?v=8&n=20>

To explain more clearly the procedure I have followed to analyze the feasibility of evaluating anti-corruption programs, I will consider five tasks that are recommended²⁰:

1. Study the history, design and operation of the program.
2. Observe the program in action.
3. Determine the capacity to collect, manage and analyze information regarding the program.
4. Analyze the program's probability of achieving objectives and goals.
5. Determine if an evaluation will or will not help the program or its stakeholders, understood as users of the system.

IV. Anti-corruption policies and their evaluability

Performance measurements of the public sector, according to M. Schacter, have been focused on what the government has done and not on the results achieved²¹. I propose this evaluability model to take another step forward in measuring government results, particularly anti-corruption policies. A comprehensible performance system must account for its instruments and the evidence of its impact. Thus, indicators must not measure used resources (*inputs*) and developed activities (*outputs*), but their impact outside the organization.

To determine the information needed to evaluate an anti-corruption policy, I base my work on the *Public Sector Integrity. A framework for Assessment* published by the Good Governance Committee of the OCDE in 2005. According to this document, the problem when evaluating integrity and anti-corruption policies lies in the definition of its criteria and not of its procedures²². The steps proposed to evaluate these types of programs are:

1. Define the evaluation's purpose.
2. Define the evaluation's subject.
3. Organize the evaluation operationally: Internal or external? When is it going to be done? How much money is going to be spent on it?

²⁰ Juvenile Justice Evaluation Center-Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, Evaluability Assessment: Examining the Readiness of a Program for Evaluation, Washington, DC. Available at http://www.jrsa.org/jjec/about/briefing_evaluability-assessment.html.

²¹ M. Schacter, Means, Ends, and Indicators: Performance Measurement in the Public Sector, Canada, Institute on Governance, 1999, p. 2.

²² J. Bertok, *op. cit.*, p. 22.

4. Establish the evaluation's methodology.
5. Integrate the evaluation's results on the cycle of policies.

According to the considerations mentioned earlier, to analyze the feasibility of an anti-corruption policy, two axes are required: *i) clarity in the formulation and ii) execution and results evidence*. By evaluating these axes, I will be able to do a comprehensive analysis regarding the evaluability of this policy – as mentioned earlier. On one hand, I will identify the necessary information to design and evaluate the policy. On the other hand, I will also identify the information necessary to evaluate the way the program was implemented and its results.

i) Clarity in the formulation. In this section I will analyze the design of this public policy; thus, the first programmed task will be fulfilled. Clarity in the formulation makes reference to two variables:

1. Planning. Understand deeply the diagnosis of the program, clear identification of the problems.
2. Objective definition. Objectives must be explicit and quantifiable –essential to know if it has been successful or not– and especially to know if those objectives are related to the problem and how (hence the importance of evidence-based policies).

To analyze the clarity of the formulation, I will use the first axis that talks about the formulation of the program: clarity of the objectives, their strategic link to the programs' general aim and their presentation through measurable indicators (intermediate and final).

ii) Execution and resulting evidence. In this section I will analyze the details of the program's execution and its results. Execution and result evidence in this evaluability analysis is intimately linked to the operational efficiency of the project.

As part of this evaluability analysis, a scale to identify the information available to develop it is presented; based on the model by J. S. Wholey.²³ I will use a scale from 1 to 10 as follows:

0	There is no available information.
1-4	Regular, irrelevant or ambiguous information
5-7	Good, relevant information, but insufficient.
8-10	Excellent, relevant information and sufficient to evaluate the program

²³ "Assessing the Feasibility and Likely Usefulness of Evaluation" in J.S. Wholey, H.P. Hatry y K.E. Newcomer (eds.) *Handbook of Practical Program Evaluation*. San Francisco, Jossey Bass, 2004.

• **Diagnostic.**

- a. Has the problem been identified clearly according to some type of indicator?
- b. Has a map of the involved actors (beneficiaries, government agencies, service providers) been developed?

• **Formulation.**

- a. Is the chosen alternative the most adequate to solve the problem?
- b. Do the proposed objectives have measurable results?
- c. Have the sub-stages of the implementation been designed clearly and are they linked to the general objective? Can it be measured if they are being implemented according to planned?

• **Implementation.**

- a. Is there information on the program's execution?
- b. Is the available information related to the programmed objectives?
- c. Is there any information on the program's operative efficiency in different levels: users, regulators and providers of services?

• **Evaluation.**

- a. Does the available information make it possible to conclude to what extent are the programmed objectives being achieved? Is it possible to identify what sections of the program require modifications?

Final remarks

The pre-evaluation is relevant to any public policy because it helps align its strategic objectives with the performed tasks, identify relevant actors and activities with the results. It is especially important for anti-corruption policies because they are policies that, despite their popularity, have not been thoroughly evaluated and are based on ideologies and assumptions and not on evidence that their tasks decrease corruption.

The evaluability analysis forces organizations to manage efficiently one of the most valuable resources: information. A pre-evaluation makes organizations identify, not only the definition of the problem, but also the design of the policy, what information will needed to evaluate it and what information systems should be developed to make it available. Thus, public employees have the opportunity to use the information capital that has been developed and lost when integrated to the organizational decision-making process and integrate it to the policy-making cycle.

However, before using the evaluability model to any anti-corruption policy, its limitations have to be understood. The uses an evaluability analysis has are defined by the will to integrate its results to the public policy cycle, not only use them to determine the viability of the evaluation. If incorporated to the public policy-making, evaluability could be used to: improve the design of the policy (define, from the beginning what information will be required to decide if it was effective or not), make its implementation more effective (identify areas of opportunity in its management), and define if evaluation is possible and what it can be used for. It can even be included in the budget process as part of a performance budgeting system.²⁴

For Anti-corruption programs, pre-evaluation theories about the program's design are not developed; information about its design is extracted from documents and actors. Its major limitation probably comes from the consensus regarding the evaluation's objective between those who make the policy and those who implement it; if this is the case, even if a pre-evaluation and exhaustive evaluations are developed, its results will not be used to improve the said program when:

- The evaluators and the users of the evaluation do not agree on the performance's goals and criteria to be used.
- The program's goals are not realistic because of its design, resources or activities. If this is the case, the policy has to be changed even before it is evaluated. The planned objectives will not be enough.
- There is no information available or the cost to obtain it is too high.
- Even if policy-makers and managers knew the evaluation's results, they would be incapable of changing the program. The evaluation makes sense only if there is an interest or capacity to modify the policy.

References

Arellano, David. "Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal", en VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública; Buenos Aires, noviembre de 2001.

²⁴ J. S. Wholey, *op. cit.*, pp. 33 y ss.

- Bertok, Janos (editor). Public Sector Integrity: A Framework for Assessment. Paris, OECD, 2005.
- Bonnefoy, Juan Carlos y Marianela Armijo. Indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile, ILPES-ONU-CEPAL, 2005.
- Cabinet Office. Modernising Government, White Paper. London, Cabinet Office, 1999. Available at:
<http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/docs/modgov.pdf>
- _____. Professional Policy Making for the Twenty First Century: Report. London, Cabinet Office, 1999. Available at:
<http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/docs/profpolicymaking.pdf>
- Camacho H., *et al.* El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos. Madrid, Fundación CIDEAL, 2004.
- Comisión Europea. Governance in the EU: A White Paper. Bruselas, Comisión Europea, 2001. Available at:
http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index.htm
- Davies, Philipp. "Is Evidence-Based Government Possible?" in Jerry Lee Lecture, February de 2004, Washington D.C. Available at:
<http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/downloads/JerryLeeLecture1202041.pdf>
- Juvenile Justice Evaluation Center-Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention. "Evaluability Assessment: Examining the Readiness of a Program for Evaluation". Washington, [no date]. Available at:
http://www.jrsa.org/jjec/about/briefing_evaluability-assessment.html
- Mejía, José, "La evaluación como herramienta para una gestión orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano", en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; Panamá, noviembre de 2005.
- Moynihan, Donald P. "Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform", in Public Administration Review, January-February 2006; pp. 77- 89.
- Sistema de las Naciones Unidas. "Normas de evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas". Nueva York, Secretaría General, April 2005. Available at:
<http://www.fao.org/pbe/pbee/common/ecg/234/es/ACF95A3.pdf>
- Rodrik, Dani. "Comments" in K. A. Elliott (ed.). Corruption and the Global Economy. Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, 1997; pp. 109-113.
- Schacter, Mark. Means, Ends, Indicators: Performance Measurement in the Public Sector. Canada, Institute on Governance, 1999.
- Sanderson, Ian. "Evaluation, Policy Learning and Evidence-based Policy Making", in Public Administration; no. 81 (2002); pp. 61-75.

- Solesbury, William. "Evidence Based Policy: Whence it came and where it's going". London, ESRC UK Centre for Evidence Based policy and practice, Queen Mary-University of London, 2001.
Available at: <http://www.kcl.ac.uk/content/1/c6/03/45/84/wp1.pdf>
- Transparencia Internacional. "Barómetro Global de la Corrupción 2009". Berlín, TI, 2009. Available at:
http://www.transparency.org/regional_pages/americas/corrupcion_en_america_atina/americas_gcb
- Trevisan, M. S. and Y.M. Huang. "Evaluability assessment: a primer", in Practical Assessment, Research & Evaluation; Vol. 8 (2003), No. 20. Available at: <http://PAREonline.net/getvn.asp?v=8&n=20>
- Willoughby, Katherine and Julia E. Melkers. "Implementing PBB: Conflicting Views of Success", in Public Budgeting & Finance; Spring 2000; pp. 105-120.
- Wholey, Joseph. "Assessing the Feasibility and Likely Usefulness of Evaluation", in J.S. Wholey, H.P. Hatry y K.E. Newcomer (eds.). Handbook of Practical Program Evaluation. San Francisco, Jossey Bass, 2004.
- Wollmann, Hellmut. "Public Sector Reforms and Evaluation: Trajectories and Trends. An International Overview", in Revista Internacional de Estudios Políticos; Septiembre de 2001 (número especial); pp. 11-37.

Revista de Administración Pública



Municipal development plans: State instrument to reduce social imbalance*

Jaime Torres Fragoso**

Foreword

At the end of 2007, the University of the Isthmus (UNISTMO) received an invitation to participate in the program called “Strategy for the Comprehensive, Sustainable and Intercultural Development of the 47 municipalities with lowest HDI (Human Development Index) of Oaxaca”. The invitation was made by the Federal Department for Social Development (SEDESOL) through its delegation at Oaxaca. This program is part of the National 100x100 Strategy promoted by that Department. The idea was to adopt one of the most underdeveloped municipalities, to generate a diagnostic and a municipal development plan, provided that both would be developed with the help of its inhabitants; the latter would identify the most important problems of their locality, suggest ideas and projects to face them and thus, define the paths of their own development.

Even though none of the municipalities that participated that year is located in the same area as the university (which, as its name implies is in the area of the Isthmus of Tehuantepec), the will to support the good progress of this public strategy and especially to promote the development of the most disadvantaged regions of the state of Oaxaca, which also represents one of the tasks of our organization, encouraged us to choose the municipality of San Lucas Camotlán.

This municipality is located in the Mixe¹ Region of the northern mountain range or Juarez mountain range; about 150 kilometers from the

* Article received on November 30, 2009. Approved on March 31, 2010.

** Full-time professor and Coordinator of the Undergraduate Program of Public Administration at the Universidad del Istmo de Oaxaca.

¹ One of the 16 prehispanic cultures that live in the state of Oaxaca.

Tehuantepec Isthmus, a dirt path road that can be driven in six hours when weather conditions permit it; the rainy season makes this road impassable.

In this spirit, the municipal diagnoses were developed, as well as the municipal development plans; according to the following axes: Education, Health, Productivity and Job Generation, Social Infrastructure and Housing, and also Environment; all of them constitute the Comprehensive Municipal Development Plan for San Lucas Camotlán.

I. Models and programs on municipal development

A few years ago, especially before the 70s, the prevailing development model was characterized by centralization in every level, including the territorial one; thus, local communities and institutions were pushed into the background, playing a role that was almost passive. The features of this model (known as the pre-crisis development model²) included: use of inflexible technologies, gambling on major poles of industrial development, centralization of planning and the role of local agents, preeminence of exogenous options (search for external investments and resources, often completely alien to the idiosyncrasies of the place), promotion of big projects and the ignorance or indifference towards ecologic and environmental affairs.

In response to this way of thinking about development, a new perspective sprung: doing and understanding development based on recognizing that the inclusion of local agents and organizations is a necessary condition to promote decentralization. The features of this new model (post-crisis development model) are: a more articulate development based on flexible technologies, incorporation of a balanced inter and intra-territorial planning, giving priority to the endogenous (exploiting competitive advantages of the area), betting on the micro, small and medium enterprises, and taking into account ecologic affairs. The contrast of ideas of both models is presented in Chart I.

Even though few conclusive results exist, the post-crisis model is the approach that is currently included in plan, instrument and program design and laws –concerning development– in Mexico; sharing the idea of conceiving human development (especially in clearly underdeveloped

² This model was named after the drastic fall in oil prices that happened in the mid-seventies of the last century. This provoked an acute worldwide economic crisis, seen in inflation increase and unemployment, thus, transforming development approaches and incorporating comprehensive local development strategies.

Chart I: Characteristics of the pre-crisis and post-crisis development models

	Pre-crisis Model	Post-crisis Model
General Feature	Centralization	Decentralization
Available technologies	Heavy and not adaptable	Lightweight, flexible and adaptable
Industrial Location	Development poles	Distributed throughout the territory
Local agents' attitude	Centralism	Growth of the local role
Preferred types of resources	Exógenous	Endogenous
Preferred types of projects	Large	Small and medium
Consideration of territorial balance	No	Yes, looking for territorial balance
Consideration for environmental affairs	No	Yes, in an active way, promoting development
Administrative components	State	Territorial, local and regional bodies

Source: Carrillo Benito (2006).

areas such as rural and indigenous ones) based on appreciating and acknowledging local capacities and resources; always respecting the environment. The aforementioned ideas promoted the creation of state and municipal planning laws, as well as the Sustainable Rural Development Law and more specific programs such as the National 100x100 Strategy and the Strategy of Comprehensive and Sustainable and Intercultural Development of the 47 municipalities with lowest HDI of Oaxaca³.

A. National 100x100 Strategy

Launched on January 2007, the 100x100 strategy can be considered as the most important initiative in the social political field of the current Mexican federal government. This initiative aims to promote the comprehensive development of the 125 municipalities⁴ with the greatest social underdevelopments in the country, reducing the gap of regional inequality. To comprehensively pay attention to the underdevelopment of these municipalities, six aspects of action that embody the public politics of over 20 federal institutions: education,

³ See Official Publications and Documents at México, CNDPI, 2005 and SEDESOL, 2007.

⁴ It is worth mentioning that originally the Strategy considered 100 municipalities (thus the name); but on 2008 it ended up including 125. On 2009, the plan is to expand its universe of action.

health and nutrition, promotion of productive activity, social infrastructure, decent housing and protection of natural resources. The 125 municipalities that the 100x100 Strategy dealt with in 2008 were located in the states of Chiapas, Durango, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Puebla and Veracruz⁵. According to the guidelines established by the Human Development Index, the 100x100 Strategy has two primary goals:

1. Increase the income of the population that lives in these municipalities through actions to increase job productivity and opportunities, and
2. Increase the quality of life of its inhabitants and improve access and quality of health and education, as well as housing conditions and provision of basic infrastructure in these communities.

During 2008, up to the month of November, the 100x100 Strategy had exercised, according to data provided by the Office of the President, more than 7,279 million pesos. 6,575 million pesos (90.3%) of these resources were provided by the federal government, 6.6% by the participating seven state governments, 2.4% by municipal governments, 0.6% by the beneficiaries and 0.1% by Civil Society⁶. Most of the federal resources were used to carry out basic social infrastructure actions; 2,319 million pesos (35%) were spent. Secondly, the Budget was spent on health: 1,219 million pesos (19%); followed by actions to improve housing conditions: 1,130 million pesos (17%). To improve productivity and income, 923 million pesos were spent (14%); education got 862 million pesos (13%) and environmental development received 119 million pesos (2%).

B. Strategy of Comprehensible and Sustainable and Intercultural Development of the 47 municipalities with lowest HDI in Oaxaca⁷

Of the 100 municipalities that were originally registered in the 100x100 Strategy, most of them had a predominantly indigenous population, 47 of

⁵ 53 out of the 125 municipalities have less than 5,000 inhabitants. Only 13 municipalities have a population of over 25 thousand inhabitants. 46% of the population lives in localities with less than 500 inhabitants and 88% of the localities (6,034 out of 6,857) have a population of less than 500 people. The aforementioned information can be found in the web page of the Micro-region Program of the SEDESOL (<http://www.microrregiones.gob.mx/prog100x100.html?func=tab2>, 20/01/09).

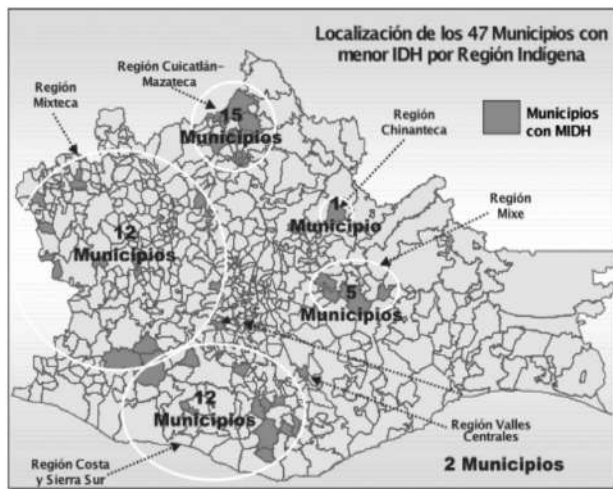
⁶ See the Strategy's yearly reports, published at the website of the Office of the President. Available at <http://www.presidencia.gob.mx/programas/?contenido=34829>, visited on January 20, 2009.

⁷ Mexico is divided in five regions, the Southern Region (includes the states of Guerrero, Oaxaca y Chiapas) has the lowest HDI scores. Oaxaca occupies the second last position only lagged by Chiapas.

them were located in the state of Oaxaca. Given the situation, the Strategy of Comprehensive and Sustainable and Intercultural Development of the 47 municipalities with lowest HDI (Human Development Index) in Oaxaca was postponed. The latter has as central axis the constitutional recognition of the diversity of cultures and thus, the State is obliged to promote the development of these municipalities based on their organization patterns and individual and collective capacities.

Figure I shows the 47 municipalities, which cover a total surface of 5,253.87 km² and, according to the map shown below, the following indigenous regions are distributed there: Mixteca, Cuicatlán-Mazateca, Chatina, Mixe, Costa-Sierra Sur and Valles Centrales.

Figure I: Distribution of the 47 municipalities with lowest HDI in Oaxaca



Source: CDI, 2007.

The 47 municipalities with the lowest HDI have a total population of 225,441 inhabitants; 208,874 of them are indigenous (92.71%). 9 out of 16 indigenous peoples in Oaxaca are represented in the Strategy (see Chart II).

The human settlements of these municipalities, besides being mostly composed by indigenous people are rural and geographically dispersed

(see Chart III) because of their difficult access and their geographic isolation. In most cases, these 47 municipalities only have very poor roads and few dirt roads; which become inaccessible in the rainy season (only 7 of them have paved roads passable year-round).

Chart II: Indigenous peoples by municipalities and region

Indigenous Region	Municipalities	Indigenous Peoples
Chinanteca	1	* Chinantecos
Costa y Sierra Sur	12	* Zapotecos * Chatinos
Cuicateca, Mazateca, Tehuacán y Zongolica	15	* Mazatecos * Mixtecos * Cuicatecos * Náhuatl
Mixe	5	* Mixe
Mixteca	12	* Mixtecos * Triquis
Valles Centrales	2	* Zapotecos
TOTAL	47	9

Source: CDI, 2007

Chart III: Size of the localities in the 47 municipalities of the Strategy

Size of the locality (Inhabitants)	Number of Localities	% Of inhabitants out of the 47 municipalities' total
1 – 99	550	11%
100 – 499	462	47%
500 – 2,499	104	41%
Over 2,500 inhabitants	1	1%
Total	1, 117	100%

Source: CDI, 2007

Regarding its goals, the Strategy's general objective is defined as "To contribute to a comprehensible, sustainable and inter-cultural development of the municipalities with the lowest Human Development Index in Oaxaca; based on an approach that aims to improve individual and collective

capacities so as to overcome underdevelopment through transversal actions in the three government orders and civil society”.⁸

The specific strategies agreed upon are⁹:

- It is our priority to direct attention at the local level; the next stage implies a regional work.
- To consider family, community, municipality and indigenous peoples as the subjects of development.
- To strengthen the capacities of the subjects of attention which will promote their individual comprehensive development, as human beings and collectively as peoples, municipalities and indigenous communities.
- To employ planning as a tool to identify and achieve consensus in local, municipal and regional actions.
- To establish co-responsibilities between citizens and the government to design and carry on short, medium and long term programs and projects (CDI, 2007).

To achieve the aforementioned, participation and coordination among twenty federal institutions and public programs (see Chart IV); each one of them will have a different type and level of performance based on its own missions and focused on any of the Strategy's axes.

The criteria that will govern the development of the Strategy are: informed consultation, multiculturalism, equality, sustainability, transversality, flexibility and diversity, adherence to law, transparency and accountability. The criteria will include the same lines of action or axes as its federal counterpart program (education, health, productivity, job generation, social and housing infrastructure and also environment), its implementation is in charge of the State Committee of Inter-institutional Coordination (integrated by state delegates of the participating institutions in the program) and both the State Operative Technical Group (composed of staff appointed by the head of that ministry to suggest methodological and operative aspects of the Strategy) and the Regional Operative Technical Group (composed of representatives of government offices en the Oaxaca region), besides Commissions (created to handle topics considered as the Strategy's lines of action). All of this according to the following diagram:

⁸ CNDPI, loc. cit.; and SEDESOL loc. cit.

⁹ *Íbidem*

Chart IV: Institutions participating in the Strategy

Abbreviation	Name of the federal institution
SEDESOL	Department of Social Development (Secretaría de Desarrollo Social)
SAGARPA	Department of Agriculture, Livestock, Rural Development, Fishing and Food (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación)
SEMARNAT	Department of Environment and Natural Resources (Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales)
SEP	Department of Public Education (Secretaría de Educación Pública)
SE	Department of Economy (Secretaría de Economía)
SCT	Department of Communications and Transportations (Secretaría de Comunicaciones y Transportes)
SRA	Department of Agrarian Reform (Secretaría de la Reforma Agraria)
CDI	National Commission for the Development of Indigenous Peoples (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas)
OPORTUNIDADES	Human Development Program Opportunities (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades)
DICONSA	CONASUPO Distributor of Oaxaca (Distribuidora CONASUPO de Oaxaca)
LICONSA	Leche Industrializada CONASUPO
FONAES	National Support Fund for Social Enterprises (Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas Sociales)
PA	Agrarian Office (Procuraduría Agraria)
FIRCO	Shared Risk Trust (Fideicomiso de Riesgo Compartido)
CONAFOR	National Forestry Commission (Comisión Nacional Forestal)
CNA	National Water Commission (Comisión Nacional de Agua)
IMSS- OPORTUNIDADES	IMSS-Opportunities Program (Programa IMSS-OPORTUNIDADES)
FONART	National Fund for Handcrafts (Fondo Nacional de las Artesanías)
CORETT	State Commission for the Regulation of Land Tenure (Comisión Estatal para la Regulación de la Tenencia de la Tierra)

Figure II: Structure of the State Committee of Inter-institutional Coordination



Source: CDI, 2007

II. The Municipal Development Plan for San Lucas Camotlán

The municipality of San Lucas Camotlán, as mentioned earlier, is located in the Mixe area of the northern mountain range in the state of Oaxaca and even though its only 157 kilometers away from the state capital, its orographic conditions and poor roads make it an eight hour journey by bus. It has an area of 127.5 km² and an average altitude of 1,280 meters above sea level; thus, its climate is mild and humid, the terrain is mountainous with hills, steep slopes, extremely rugged, with forest vegetation dominated by pine and oak.

It has a population of 2,524 inhabitants, divided almost equally between men and women (SEDESOL, 2007); its political system is based on rule of custom, which is predominant in indigenous peoples of this state¹⁰. Their level of marginalization is considered extremely high, with a HDI of 0.5386

¹⁰ It is worth mentioning that in these types of municipalities, women have no political representation.

(its health index is 0.6527, education index of 0.5629 and income index of 0.4004)¹¹.

According to the guidelines established in the Strategy, between November 2007 and February 2008 the UNISTMO developed municipal diagnoses and development plans for San Luis Camotlán. The work team was made up by three researchers of the university¹² and about eight undergraduate students of Public Administration, as well as specialists in every one of the axes of the plan.¹³

1) Methodology for the Municipal Plan

In the first place, it was important that this PDIM (Municipal Comprehensive Development Plan) would comply with the criteria set by the Social Development Ministry (SEDESOL) and the National Commission for the Development of Indigenous Peoples (CDI) for the elaboration of instruments for rural and indigenous communities:

1. It must be comprehensive; it has been made according to a global perspective on development based on the thematic axes posed by the 100x100 Strategy and the gender perspective.

¹¹ According to official information, 59% of the population 15 years old and over has not finished basic education and 29% is illiterate; although women's percentage reaches 39 points. Up until a few years, 99% of the population lacked the right to public health services. The population does not have sewage or a residual water treatment plant; 87% of private homes have dirt floors and 93% of them do not have electric appliances. Also, 92% of the 1,111 people 12 years old and over that make up the Economically Active Population work in the primary sector, especially cultivating organic coffee (with only one crop per year) corn and beans to survive. A total of 523 persons do not make any money and 341 make only half the minimum wage (about three dollars) or less (SEDESOL, 2007).

¹² The author thanks the project's co-authors Israel Flores Sandoval and Jorge Cordero Torres, and of the students that helped develop the diagnoses, workshops and carried out the surveys.

¹³ The education axis received the support of principals and teachers of the schools of Camotlán. For the health axis, the head of the General Hospital of the city of Ixtepec (home to our university) and the Health Clinic Director of San Lucas Camotlán participated. Teacher José de J. Acosta former UNISTMO professor and agronomy specialist, defined the productivity axis. The support for the infrastructure and housing axis was given by the Teacher Ernesto Santiago Cruz. The environment axis was shaped by professors Miguel Á. Curiel Olivera and Joel Martínez López, both of them work in the University of Sierra Juárez. Finally, a UNISTMO teacher, Ignacio Luna Espinoza, assisted in the statistical area. I appreciate the help of each one of them, as well as of the authorities and the people of this municipality.

2. It must be sustainable; the plan promotes a better use and a rational exploitation of the locality's natural resources available now and in the future.
3. It must be multicultural to answer to the needs of the Mixe indigenous population and also to the needs of the non-indigenous people that live in Camotlán.

The diagnosis, acting as an analysis and interpretation of the municipal reality, is a very important exercise because it allows us to learn about the current situation of San Lucas Camotlán and generate improvement plans with the help of its population. A municipal diagnosis includes the following axes regarding human development:

- Education: quality education services that favor a bilingual and multicultural education.
- Health: long and healthy life.
- Productivity and job generation: new sources of family income.
- Social infrastructure and housing: building of basic infrastructure, communication network and better housing every day.
- Environment: exploitation and conservation of the environment.

The methodology used can be divided into a series of general and shared strategies for each axis and specific ones for each line. Among the first: browsing of planning and social development official documents presented by federal and state government agencies. Some of the most important documents that were consulted appear in Chart V.

Chart V: Important documentary research sources consulted

Institution	Document	Year
SEDESOL	100x100 Program. Diagnoses of the state's 47 municipalities with lowest HDI. San Lucas Camotlán	2007
Municipal Presidency -CDI-COPLADE- Ministry of Indigenous Affairs Oaxaca	Comprehensible, sustainable and multicultural development plan. San Lucas Camotlán	2005
Federal Executive: SEDESOL-SAGARPA, CDI, among others	Strategy of Comprehensible and Sustainable and Intercultural Development of the 47 municipalities with lowest HDI (Human Development Index) in Oaxaca. National 100x100 Strategy	2007 2006
Secretaría de Salud del estado de Oaxaca	Health Diagnosis 2006, San Lucas Camotlán	
INAFED	National System for Municipal Information	2003

Source: UNISTMO, 2008

During November and December 2007, a series of workshops to comment and analyze the most important problems of each and every one of the five axes; with municipal authorities, representatives of government and social organizations and the general population. The specific instruments include visiting different public organizations in charge of implementing public policies in this municipality such as schooling in different levels, health center and city council offices. Also, cover the routes across areas that constitute the municipality to estimate the environmental resources, as well as their infrastructural needs. All of the previously mentioned was complemented with the application of surveys in all the houses in the municipality. This universal application¹⁴ survey was divided into five axes of reference, to obtain specific information regarding the most relevant conditions of this locality.

The exercise was complemented with a door-to-door delivery of a pamphlet on the project's purpose; which did an academic of the UNITSMO develop. The municipal development plans of each axis were based on their diagnoses, highlighting the proposals, which sprung from the participatory planning workshops. Afterwards, they were integrated and put into order following the strategic planning methodology, starting with the SWOT analysis and later integrating their general objectives, strategies, goals and specific projects for each axis.

2) Resulting structure for the Plan

The PDIM of San Lucas Camotlán includes five Sectorial Diagnoses (education, health, productivity, social and housing infrastructure and environment); each one covers the following elements:

- Documentary and statistic research.
- Participatory diagnosis and planning workshops with the community.
- Transecting and visiting municipal government institutions.
- Survey application and analysis.

The PDIM is also complemented with five Municipal Development Plans for the same thematic axes. Each Plan starts with a SWOT matrix and includes the following parts:

¹⁴ Although the original idea was to conduct a census, 432 surveys were made (80% of registered homes at the official census). We did not find the inhabitants of the remaining 20%. However, the number of surveys conducted allows us to make strong statistical statements.

- General goals
- Strategies
- Goals and strategy
- Projects and goals
- Operation mechanics for each project
- Time horizon

At the end, 23 Strategies were defined based on the five thematic axes. Chart VI includes the developed strategies. Regarding projects that support each one of the strategies mentioned earlier, 106 were suggested considering the thematic axes. Chart VII shows all of the projects and lines of action and some of the most representative projects.

Chart VI: Most representative projects and thematic axes

Thematic axes	Number of Projects	Most important projects
1. Education	31	<ul style="list-style-type: none"> • Bilingual schooling in preschool and elementary schools; strengthen the learning of Spanish • Turn Secondary Education Distance Learning (programs) into Technical Secondary Schools • Build educational infrastructure (classrooms, bathrooms, etc.)
2. Health	22	<ul style="list-style-type: none"> • Promote specific programs in health care • Fight child malnutrition • Hygiene and dental health program
3. Productivity and job generation	22	<ul style="list-style-type: none"> • Production of orchids • Coffee processing plant • Ecotourism
4. Social and housing Infrastructure	18	<ul style="list-style-type: none"> • Potable water system • Electrification and public lighting • Paving of main street • Building of independent kitchens in homes • Building of Teacher's House
5. Environment	13	<ul style="list-style-type: none"> • Study of territorial planning • Forest reforestation • Payment for environmental services • Firewood-saving stoves • Construction of a sanitary landfill • Ecological community sinks

Source: UNISTMO, 2008.

3) Preliminary results

The PDIM of San Lucas Camotlán has been printed and presented to the authorities and the population of this municipality, as well as the SEDESOL employees in charge of the 100x100 project in Oaxaca. At the request of this ministry, the UNITSMO decided which actions and projects should and could be carried out immediately. Fortunately, two projects were approved to be implemented this year: the potable water system and the electrification and public lighting one. The university, its experts and outside consultants are currently conducting technical studies for its implementation.

Concluding remarks

This paper is considered as one of the efforts to create public management with greater social responsibility in the countries of our region. In this sense, the guidelines of the National 100x100 Strategy and Strategy of Comprehensive and Sustainable and Intercultural Development of the 47 municipalities with lowest HDI (Human Development Index) in Oaxaca promoted by the Federal Ministry of Social Development (SEDESOL) and by its offices in Oaxaca were laid out. The goals, methodology, experiences and results achieved in implementing the Municipal Comprehensive Development Plan of San Lucas Camotlán stress this and show how the three levels of government (federal, state and local) represented by federal SEDESOL, its state office and the municipal government of Camotlán; working coordinately with a school of higher education (University of Isthmus) to promote one of its main tasks: social development.

It should be noted that in the future the first projects would be implemented: potable water system and the electrification, which are considered a priority, mentioned earlier in the paper. Besides looking for quantitative advances, its application seeks to improve the quality of life of the inhabitants of Camotlán. Thus, this paper supports the idea of understanding State-promoted development based on the rational exploitation of local resources and local synergies.

References

- Carrillo Benito, E. "Cambios en la teoría y la práctica del desarrollo: las estrategias del desarrollo local". Curso sobre Gestión y Promoción del Desarrollo Local, Madrid, Diputación de Huelva, Fundación CEDDET, Agencia Española de Cooperación Internacional, 2006, 3ª edición.
- México. Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Estrategia para el desarrollo integral, sustentable e intercultural de los

47 municipios con menor IDH de Oaxaca. Estrategia Nacional 100 por 100. México, CNDPI, 2007.

México. Comisión para el Desarrollo de los pueblos Indígenas (CDI), Presidencia Municipal de San Luis Camotlán y Secretaría de Asuntos Indígenas de Oaxaca. Plan para el desarrollo integral, sustentable y pluricultural de San Lucas Camotlán. Oaxaca, Ayuntamiento de San Luis Camotlán, 2005.

México. Presidencia de la República. Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007 y 2008. México, SHCP, 2008 y 2009. Available at <http://www.presidencia.gob.mx>

México. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). “Programa 100 por 100. Diagnósticos de los 47 municipios del estado de Oaxaca con los menores índices de desarrollo humano: San Lucas Camotlán”. México, SEDESOL, 2007.

Universidad del Istmo (UNISTMO). “Estrategia para el desarrollo integral, sustentable e intercultural de los 47 municipios con menor IDH de Oaxaca: Plan de Desarrollo Integral Municipal del municipio de San Lucas Camotlán, Oaxaca”. México, Oaxaca, 2008.

Revista de Administración Pública

The logo for INNP (Instituto Nacional de Planeación y Programación Social) consists of the letters 'INNP' in a bold, black, sans-serif font. The letters are closely spaced and have a slightly irregular, hand-drawn appearance.

José María Ramos & Ismael Aguilar Barajas (Coordinators), La gestión del desarrollo local en México: problemas y agenda (The management of Mexico's Local Development: Problems and Agenda). Tijuana, B.C.; El Colegio de la Frontera Norte – M.A. Porrúa, 2009. 256 pp. ISBN 978-607-479-018-4

José Sosa

Regional and local Development is one of those rare issues that, like tides, goes up and down too often in the so-called Systemic Agenda. Even though it is closely related to other issue of development, which has received more attention, as is the case of the evolution of Local Governments throughout the last two decades; Local Development remains as the sole subject for specialists and practitioners, away from the focus of the media and opinion leaders.

The book coordinated by José María Ramos and Ismael Aguilar Barajas constitutes a relevant contribution, not only to compensate the underdeveloped study of Local and Regional Development in Mexico, but also because the works included in it offer an adequate state of the art. The subtitle of the book correctly expresses what it is needed to do in the upcoming years.

The book contains the papers presented during a Seminar organized by El Colegio de la Frontera Norte with the very same title. The coordinators added the Introduction and Final Remarks. The works are adequately harmonized and offer a consistent perspective.

Several lessons can be extracted from the several chapters of the book. These lessons can be divided into two types. The first one refers to those that conform a holistic approach to Regional and Local Development. The works by Ramos and Reyes (chapter 1), Aguilar Barajas (chapter 2), and Fuentes (chapter 6) refer to the subject as an integrated corpus of political definitions, social resources and management tools.

In accordance with the challenges mostly referred to, these authors acknowledge the indissolubility of the relationship between political ends and management tools, when strategies to promote local Development are implemented. As a whole, the works provide a common vision regarding the adequacy of the management tools used in Government-wide modernization strategies for regional purposes; such as strategic planning, quality management, and human security.

In the same line, the works also provide a set of instrumental definitions that goes beyond what Aguilar Barajas refers to as the traditional definition of Regional Development; in order to remark the multi-dimensional character of social processes that take place at the local and regional levels.

So, in the Development Agenda of States and Localities, sectorial as well territorial perspectives are worth applying. The same can be said regarding single-resource perspectives (e.g. water, energy or soil).

The second type of lessons comes up from the contributions of the single chapters. The first one, by José María Ramos and Marcela Reyes, provides an overview of the management background of regional policy and explains how a centralist tradition was dominant in the implementation of regional development strategies for the country and, particularly, for the Northern Border Area.

It was until 1980's when the first non-centralist and territorially based strategies were adopted by Federal and State-level institutions and programs. Even so, the old problems still remain intact:

The shifts in Party majorities at Federal level in year 2000, although produced significant changes in public administration, did not bring about better performance results. The so-called structural problems in management and civic culture have not been modified by recent administrations (p. 26).

The chapter written by Ismael Aguilar Barajas centers its attention on the analyses of the concepts historically associated to Regional Development. In contrast with the other works included in the book, Aguilar's refuses to limit its focus on the sole description of the current situation, and proposes the restoration of Mexico's Regional Policy. He remarks that "There is no need to create a huge argumentative structure to understand that this omission has affected adversely the country's development [... If we don't know how to incorporate the regional dimension in developmental

strategies, the former will be necessarily weak and hardly will be able to deliver effective results” (p. 47).

Chapters three to six are dedicate to analyze regional development in social, security, and energy sectors, as well as to the implementation of strategic planning in Ciudad Juárez and the border relations in the San Diego-Tijuana Area. These chapters offer evidence and analytical elements that overcome the sole description of the phenomena and identify the challenges that the implementation of effective policies and programs face.

The main conclusion that emerges of this book is that there is a need to recover local and regional perspectives to promote territorial development over different bases from those applied so far. It is not only a question of overcoming centralization as the dominant form of policymaking and decision-making.

It is the promising articulation of several tools and models for diagnosing, planning and implementing capacities, based upon the views of social and institutional actors. It's, essentially, the setting of an agenda for effective territorial development, as the authors of this book agree to propose.

(Transcript of the comments made during the presentation of the book at the XXXIth International Book Fair of El Palacio de Minería, Mexico City February 2010).

Revista de Administración Pública

The logo for INNP (Instituto Nacional de Nueva Política) consists of the letters 'INNP' in a bold, black, sans-serif font. The letters are closely spaced and have a slightly irregular, hand-drawn appearance.

Carlos F. Matute González, La modernización administrativa del Consejo de la Judicatura Federal (The Administrative Modernization of the Federal Judicial Council). México, Editorial Porrúa–Universidad Panamericana, 2008. 339 pp. ISBN 978-607-9-00084-4

José Sosa

Among the abundant bibliography on administrative modernization and management improvement, there are very few references to the workings of judicial organizations. This omission can be explained in several ways. For instance, the belief among experts by which judicial institutions have very little to do with development policies and processes, so it was pointless to discuss about their modernization. It's also worth to mention the generally accepted idea that legal norms are sufficient to organize the work inside judicial departments.

In the light of the most recent changes in the interrelationships among the work of executive, legislative and judicial institutions, it has become clear the need to improve the coordination systems of the three branches of government. In the same fashion, the influence that larger societal processes have on all kinds of organizations has obliged courts and other judicial organizations integrate to what has been named as the Globalization Era or the Information Society.

If we look at the relevance of these changes, the book by Carlos F. Matute becomes rapidly in a basic reference. This work not only offers a clear and easily understandable explanation of what's been going on inside Mexico's Judicial Branch; it also contributes to a more general understanding of modernization processes when they occur inside organizations different from those that constitute Executive Branches of Government.

The books is structured according to an historical perspective, describing chronologically the elements of the modernization process. Constitutional

reforms are described first, as the most adequate way to understand the context in which modernization would take place later. Doing so, the book shows one of its distinctive features that is a unique perspective that combines legal arguments with administrative reasoning. It's useless to comment that literature, as a general norm, tends to separate legal questions from those related to organizational analysis. And this, despite the obvious outcome of any study that always demanded the inclusion of the other's perspective, for clarification and practical use.

After analyzing in the first two chapters the constitutional pillars of the Federal Judiciary Council (*Consejo de la Judicatura Federal*), the book refers to the description of the process of administrative modernization. The third chapter is, by itself, a detailed diagnostic of the Council's evolution and offers, as well, an interpretation of its internal dynamics. At this point, the book includes the description of one of the factors that affected the process of administrative modernization –and of course the rest of the institution's activities–, the changes in the composition of the members of the Council.

In the fourth chapter, titled “The Administrative Modernization (2000-2006)”, the main analytical contributions and ideas can be found. They consist of a set of statistical analyses and interpretation of benchmarks. In author's words: “Administrative modernization was a process which orientation was continually renewed due to the periodical substitution of Council Members and, of course, of the changing conditions in the work of jurisdictional organs” (p. 227).

The final part of the book is dedicated to talk about the future of the modernization process within the *Consejo*. The author insists on the need to ensure that it can be defined as a permanent activity. His proposal includes both, the actions that couldn't be implemented in the initial phases, and those that are the result of new changes in the environment surrounding the *Consejo* and the Judicial Branch.

The author is also critical of the results that the process rendered, when says that: “[... the changes in the administration were only tangential and the impacts –positive or negative– were not properly measured. That is to say, that administrative reforms may not be measured in terms of Justice Administration or in reference to other concepts as legitimacy, which has proved to be useful to other kinds of public institutions...”] (p. 294).

Nevertheless, “[... the *Consejo*, as an outcome of tis modernization, achieved a more legitimate condition among other Judicial Institutions and public servants” (p. 294-295).

It can be concluded, in accordance with the author, that the study of organizational change among judicial institutions is still a poorly explored field, which demands a larger number of studies. The more authors and research projects that continue the work initiated by Carlos F. Matute, the more evidence that will allow Mexican Society to feel secure regarding the effectiveness of Justice Administration. Paraphrasing José Francisco Vergara, Justice is such an important subject to leave it only in the hands of courts and judges.

(Transcript of the comments made during the presentation of the book at the Auditorium of Universidad Panamericana, –Mexico City– October 2010).

RESÚMENES

Perspectivas analíticas en torno a la institucionalización del servicio público, por Miquel Salvador

Se ofrece una discusión sobre la perspectiva del Institucionalismo en torno a la evaluación del desempeño, y la importancia que esta perspectiva otorga a la influencia que las instituciones ejercen sobre el comportamiento de los individuos. Esta influencia se refiere a las dos dimensiones básicas de la vida de las organizaciones, tanto la formal como la informal. Consecuentemente, se ha hecho necesario analizar por separado las variables asociadas a la dimensión cultural, de aquellas que tienen que ver con las operaciones formales. El autor concluye que el éxito de los sistemas de evaluación del desempeño será afectado por los valores organizacionales, lo que llevará a adecuaciones. El texto ofrece una agenda de investigación.

Palabras clave: institucionalismo, evaluación del desempeño, gestión pública, cultura organizacional.

La propuesta de modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón, por José Juan Sánchez González

Se analizan las acciones de modernización realizadas durante el gobierno de Felipe Calderón, a partir del “Informe de los 100 días” y el “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”. El trabajo desglosa los alcances de la estrategia de evaluación del desempeño mediante el Presupuesto basado en Resultados (PbR), el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), y el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-20012. El trabajo sostiene que el gobierno de Felipe Calderón ha empleado diversas estrategias para mejorar la gestión pública bajo un enfoque fundamentalmente presupuestario, perdiéndose de vista algunas otras dimensiones importantes.

Palabras clave: mejora de la gestión; evaluación del desempeño; presupuesto basado en resultados; Gobierno de Felipe Calderón 2006-2012.

Propuesta de un modelo de evaluabilidad aplicable a programas de combate a la corrupción, por Mariana C. Becerril Chávez

Se aborda la discusión entre la evaluabilidad en el sector público y los resultados alcanzados por los programas de combate a la corrupción. El texto ofrece los elementos generales para un modelo de evaluabilidad que pueda servir para una mejor valoración social de los resultados del combate a la corrupción. Se parte del reconocimiento de la práctica imposibilidad de contar, actualmente, con una evaluación ciudadana en el tema y se exponen los factores que pueden conformar el modelo específico de evaluabilidad. La autora plantea los recursos analíticos e instrumentales que deben ser considerados para alcanzar la evaluación deseada, pero indicando también las limitaciones que derivan del imperfecto diseño de los programas públicos.

Palabras clave: evaluabilidad, combate a la corrupción, evaluación del desempeño, análisis cualitativo.

Los planes de desarrollo municipal: instrumentos del Estado en la reducción de los desequilibrios sociales, por Jaime Torres Fragoso

En este trabajo se describen los alcances y resultados que derivan de la aplicación de un esquema de colaboración gobierno-universidad en el diseño de estrategias de reducción de la pobreza en zonas rurales que sufren alta marginación. La experiencia relatada tuvo lugar en el estado de Oaxaca y contempló la participación directa de instancias del Gobierno Federal, del Gobierno Estatal, más la Universidad del Istmo. El autor fue el principal responsable del proyecto y relaciona en su análisis los conceptos de desarrollo local con los resultados de la intervención. Se destacan los efectos de la participación de la población en el proyecto en cuanto a la inclusión de metas sociales y ambientales o de conservación.

Palabras clave: modelos de desarrollo, desarrollo local, Índice de Desarrollo Humano, Oaxaca, combate a la pobreza.

ABSTRACTS

Analytical perspectives on the institutionalization of the public service, by Miquel Salvador

The article offers the Institutional Perspective on Performance Evaluation and the central role this perspective attributes to the influence that institutions have on individual behavior. This takes place on both dimensions of organizational life, the formal rules and the informal ones. As a consequence, it becomes necessary to analyze separately the variables associated to organization's culture, from those that constitute the operations and formal procedures. The author concludes that the success or failure of systems for performance evaluation will be affected by organizational values and norms and, for this, adjustments will be necessary. The article offers an agenda for research and experimentation.

Keywords: Institutionalism; Performance Evaluation; Public Management; Organizational Culture.

Felipe Calderon's Administration proposal for the Modernization of public administration, by José Juan Sánchez González

The paper analyses the official activities related to the modernization of Public management, during the Administration of President Felipe Calderon, using the report "Informe de los 100 días" and the National Development Plan -"Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012"- . The article examines the achievements of the strategy based upon performance evaluation, and its related tools, the Results-based-Budgeting, the System for Performance Evaluation and the Special Program for the Improvement of Public Management 2008-2012. The author concludes that President Calderon's modernization strategy is based solely in a budgetary perspective and that some other dimensions have not been adequately addressed.

Keywords: Management Improvement; Performance Evaluation; Budgeting by Results; Felipe Calderon Administration 2006-2012.

An Evaluability Model for Anti-Corruption Programs: a proposal, by Mariana C. Becerril Chávez

This paper discusses the relationship between evaluability and programs to fight corruption. It offers the elements for a specific model of evaluation

for public programs that fight against corruption. The article considers, as its starting point, the fact that there is not a satisfactory evaluation of the results offered by this type of programs. The author proposes a model that could solve some of the major problems that evaluating anti-corruption strategies is currently facing, including those that emerge from the imperfections that policy design and program design have. It is stressed the importance of adequate information gathering and processing.

Keywords: Evaluability, Fight against Corruption, Performance Evaluation, Qualitative Analysis.

Municipal development plans: State instrument to reduce social imbalance, by Jaime Torres Fragoso

The paper describes the results of the inter-institutional Project implemented in Oaxaca, in which several federal, state-level and academic institutions participated, namely the Universidad del Istmo. The article relates how development concepts can be applied for the design and implementation of projects and programs to promote the development of poor localities at the Mexican State of Oaxaca. The author acted as the director of the Project and offers an academic perspective on the practical results that this experience produced. Specific remarks are made regarding the effects that social participation produced in the setting of social and environmental objectives and goals.

Keywords: Development models; Local Development; Human Development Index; Oaxaca; Poverty Reduction.

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 en formato electrónico en Word de Microsoft Office o 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 en cualquier programa de Microsoft Office u 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
- 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

- 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
- 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

123

Nuevas Visiones del Servicio Público

Se terminó de imprimir en Abril de 2011
por Impresión Comunicación
Gráfica, S.A. de C.V.

La edición consta de 1000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

