

# CONTRIBUCIONES DE POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO

En este trabajo editorial, los investigadores José Carlos Trejo García, Francisco Venegas Martínez y Miguel Ángel Martínez García coordinan una serie de trabajos sobre temas contemporáneos inherentes a la Política Fiscal y Monetaria de México. Esta obra compila los capítulos de los distinguidos investigadores: Alfredo Omar Palafox Roca, Alfredo Sánchez Daza, Abigail Rodríguez Nava, Carlos Menéndez Gámiz, Cesáreo Gámez, Clemente Hernández Rodríguez, Domingo Rodríguez Benavides, Eduardo Ramírez Cedillo, Francisco López Herrera, Gloria de la Luz Juárez, Héctor Osorio Osorio, Ignacio Perrotini Hernández, María Concepción Martínez Rodríguez, Martín C. Vera Martínez, María Isabel García Morales, Javier Galán Figueroa, Jesús Zurita González, Josefina León León, José Luis Hernández Mota, Roberto J. Santillán Salgado y Víctor H. Palacio Muñoz.



CONTRIBUCIONES DE  
POLÍTICA FISCAL Y  
MONETARIA  
EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO

José Carlos Trejo García  
Francisco Venegas Martínez  
Miguel Ángel Martínez García



# CONTRIBUCIONES DE POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO

Coordinadores  
José Carlos Trejo García  
Francisco Venegas Martínez  
Miguel Ángel Martínez García



# CONTRIBUCIONES DE POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO



## COORDINADORES

**José Carlos Trejo-García**

*Escuela Superior de Economía - Instituto Politécnico Nacional.*

**Francisco Venegas-Martínez**

*Escuela Superior de Economía - Instituto Politécnico Nacional.*

**Miguel Ángel Martínez-García**

*Escuela Superior de Economía - Instituto Politécnico Nacional.*

**Instituto Politécnico Nacional**  
**Escuela Superior de Economía**

Plan de Agua Prieta 66, Colonia Plutarco Elías Calles, Campus Unidad Profesional “Gral. Lázaro Cárdenas”, México D.F.

Contribuciones de Política Fiscal y Monetaria en el México Contemporáneo.

**Primera edición: 2015**

**Derechos reservados ©**

**ISBN: 9 786079 682613**

Impreso en México / Printed in Mexico

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, reprográfico, gramofónico u otro, sin el permiso previo y por escrito del editor

**INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL**  
**DIRECTORIO**

Enrique Fernández Fassnach

**Director General**

Julio Gregorio Mendoza Álvarez

**Secretario General**

Miguel Ángel Álvarez Gómez

**Secretario Académico**

José Guadalupe Trujillo Ferrara

**Secretario de Investigación y Posgrado**



# CONTENIDO

<i>Índice de Gráficas y Figuras</i> .....	vi
<i>Índice de Cuadros y Tablas</i> .....	ix
<i>Colaboradores</i> .....	xi

<b>Prólogo</b> .....	xii
----------------------	-----

<b>Introducción de los Coordinadores</b> .....	xv
--	----

<b>SECCIÓN I. POLÍTICA FISCAL</b> .....	19
---	----

## **Capítulo 1. Reforma hacendaria, balance estructural y política fiscal en México**

<i>Gloria De La Luz Juárez, Alfredo Sánchez Daza y Jesús Zurita González</i> .....	20
--	----

## **Capítulo 2. Inestabilidad financiera, crecimiento económico y gasto público: una análisis teórico**

<i>José Luis Hernández Mota</i> .....	39
---------------------------------------	----

## **Capítulo 3. Estímulos fiscales fallidos en México: el programa del primer empleo**

<i>Clemente Hernández Rodríguez</i> .....	69
---	----

## **Capítulo 4. Impacto de una reforma fiscal sobre el bienestar económico en un ambiente de incertidumbre**

<i>Francisco Venegas Martínez, Abigail Rodríguez Nava y Alfredo Omar Palafox Roca</i> .....	92
---	----

## **Capítulo 5. Ingresos tributarios y crecimiento económico en México de 1925 a 2011: análisis de su relación cambiante en el tiempo**

<i>Eduardo Ramírez Cedillo, Francisco López Herrera y Domingo Rodríguez Benavides</i> .....	107
---	-----

<b>SECCIÓN II. POLÍTICA MONETARIA</b> .....	129
---	-----

## **Capítulo 6. Política monetaria y rendimientos bursátiles en México: análisis mediante un VAR bayesiano**

<i>Roberto J. Santillán Salgado, Francisco López Herrera e Ignacio Perrotini Hernández</i> .....	130
--	-----

<b>Capítulo 7. Sintonía fina de la política monetaria mexicana entre objetivos e instrumentos durante la crisis 2007 - 2009</b>	
<i>Javier Galán Figueroa y Francisco Venegas Martínez .....</i>	<b>164</b>
<b>Capítulo 8. El efecto Fisher y el régimen de objetivos de inflación en México: 2002 - 2013</b>	
<i>Héctor Osorio Osorio, Francisco López Herrera y Francisco Venegas Martínez .....</i>	<b>188</b>
<b>SECCIÓN III. POLÍTICA ECONÓMICA Y FACTORES DE CRECIMIENTO ECONÓMICO .....</b>	<b>213</b>
<b>Capítulo 9. Sistema de evaluación del desempeño, fundamental para eficientizar el presupuesto público</b>	
<i>María Concepción Martínez Rodríguez, Martin C. Vera Martínez y María Isabel García Morales .....</i>	<b>214</b>
<b>Capítulo 10. Política monetaria y fiscal: su incidencia en el sector agrícola mexicano</b>	
<i>Víctor H. Palacio Muñoz y Carlos Menéndez Gámiz .....</i>	<b>248</b>
<b>Capítulo 11. Limitaciones de la política económica en México en un marco de estabilidad de precios</b>	
<i>Josefina León León .....</i>	<b>268</b>
<b>Capítulo 12. El ciclo político económico en México y la transición 2012 - 2013</b>	
<i>Cesáreo Gámez.....</i>	<b>296</b>
<b>Capítulo 13. Determinantes de la Volatilidad del Tipo de Cambio Real Flexible: Caso Mexicano 1999 - 2012</b>	
<i>José Carlos Trejo García y Miguel ángel Martínez García.....</i>	<b>315</b>

# ÍNDICE DE GRÁFICAS Y FIGURAS

<i>Gráfica 1.1 Correlaciones entre gasto de gobierno y PIB, 1960-1999</i> .....	25
<i>Gráfica 1.2 Correlaciones entre gasto de gobierno y PIB, 2000-2009</i> .....	25
<i>Gráfica 1.3 Correlaciones entre gasto de gobierno y PIB, 1960-1999 vs 2000-2009</i> .....	26
<i>Gráfica 1.4 Balance Estructural de México y Chile</i> .....	30
<i>Figura 3.1 Colectivos que participan en el mercado de trabajo</i> .....	73
<i>Gráfica 3.2 Población desocupada en México (2006-2013)</i> .....	76
<i>Gráfica 3.3 Tasa de Ocupación del sector informal en México (mensual)</i> .....	78
<i>Gráfica 3.4 Tasa de PEA (mensual)</i> .....	79
<i>Gráfica 3.5 Salario promedio de cotización de trabajadores asegurados (pesos 2010)</i> .....	81
<i>Figura 5.1 PIB a precios de 2003 (1925 - 2013)</i> .....	113
<i>Figura 5.2 Tasas de crecimiento del PIB (1926 - 2013)</i> .....	114
<i>Figura 5.3 Ingresos tributarios como proporción del PIB (1925 - 2013)</i> .....	116
<i>Figura 5.4 Participación de los Ingresos tributarios en relación con los ingresos públicos totales (1925 - 2013)</i> .....	118
<i>Figura 6.1 Mecanismo de Transmisión de la Política Monetaria</i> .....	146
<i>Figura 6.2 Los niveles del “corto” entre 1995 y 2005 (Saldo objetivo en millones de pesos)</i> .....	149
<i>Figura 6.3: TIIIE semanal (marzo 24, 1995 - noviembre 22, 2013)</i> .....	153
<i>Figura 6.4 IPC semanal (marzo 24, 1995 - noviembre 22, 2013)</i> .....	154
<i>Figura 6.5 Rendimientos semanales del IPC (marzo 31, 1995 - noviembre 22, 2013)</i> .....	154
<i>Figura 6.6 Respuestas a un choque en el mercado bursátil</i> .....	158
<i>Grafica 7.1 México: Coordinación entre tasas de política</i> .....	172
<i>Gráfica 7.2 México: Comportamiento anticíclico de la oferta monetaria</i> .....	175
<i>Gráfica 7.3 México: Coordinación entre variables e instrumento de política</i> .....	178
<i>Gráfica 7.4 Impulso respuesta estructural de corto plazo</i> .....	180
<i>Figura 8.1 TIIIE nominal a 28 días</i> .....	198
<i>Figura 8.2 Cambios en la TIIIE nominal a 28 días</i> .....	199

<i>Figura 8.3 TIIIE real a 28 días en términos anuales</i> .....	200
<i>Figura 8.4 TIIIE real a 28 días en términos quincenales</i> .....	201
<i>Figura 8.5 INPC</i> .....	201
<i>Figura 8.6 Inflación quincenal</i> .....	202
<i>Figura 8.7 Probabilidades suavizadas del régimen de volatilidad alta y cambios en la TIIIE nominal</i> .....	206
<i>Figura 8.8: Probabilidades suavizadas del régimen 1</i> .....	208
<i>Figura 9.1 Fases de la Implementación de la Reforma del Sistema</i> .....	231
<i>Figura 9.2 Elementos Programáticos de la Nueva Estructura Programática</i>	232
<i>Figura 9.3 Principios que fundamentales en la gestión para resultados</i> .....	235
<i>Figura 9.4 Elementos y Objetivos del SED</i> .....	237
<i>Figura 9.5 Marco Regulatorio</i> .....	238
<i>Gráfica 10.1 Tasa de inflación y de interés: 2001-2012</i> .....	253
<i>Gráfica 10.2 Comportamiento de M1, PIB agropecuario e índice nacional de precios de productos agropecuarios: 2000-2012</i> .....	255
<i>Gráfica 10.3 Saldo en cuenta corriente e inversión extranjera directa en el sector agropecuario: 2000-2012</i> .....	255
<i>Gráfica 10.4 Transferencias vía precios del sector agropecuario al resto de la economía: 2000-2012</i> .....	257
<i>Gráfica 10.5 Índice nacional de precios al consumidor México-Estados Unidos: 1990-2010</i> .....	258
<i>Gráfica 10.6 Exportaciones e importaciones del sector agropecuario: 2000-2011</i> .....	259
<i>Gráfica 10.7 Participación del gasto público y del gasto Agropecuario como porcentaje del PIB: 2000-2012</i> .....	261
<i>Gráfica 10.8 Evolución de la TMCA de la población total y rural: 1990-2010</i> .....	264
<i>Gráfica 10.9 Gasto público y agropecuario por población total y rural: 1990-2010 (miles de pesos per cápita y porcentajes)</i> .....	265
<i>Gráfica 11.1 IPC Bolsa Mexicana de Valores</i> .....	283
<i>Gráfica 11.2 Tipo de cambio nominal (cotización diaria): 2008-2013</i> .....	285
<i>Gráfica 11.3 Saldo de la Reserva Internacional Neta: 2008-2013</i> .....	286
<i>Gráfica 11.4. México: INPC (variación porcentual anual %), 1994-2013</i> .....	287



<i>Gráfica 11.5 Tenencia de Cetes y Bonos por inversionistas nacionales y extranjeros: 2008- 2012</i> .....	289
<i>Gráfica 11.6. México: crecimiento económico anual del PIB (%) 1990-2013.</i> .....	290
<i>Gráfica 12.1 Crecimiento del gasto federal total, en los 18 meses anteriores y posteriores al cambio de sexenio Enero de 1987-Diciembre de 2010</i> .....	305
<i>Gráfica 12.2 Tasas de crecimiento de la industria de la construcción Enero de 2012- Septiembre de 2013</i> .....	307
<i>Gráfica 12.3 Tasas de crecimiento del gasto público federal Enero 2012 - Septiembre 2013</i> .....	308
<i>Gráfica 13.1 Comportamiento</i> .....	319
<i>Gráfica 13.2 Comportamiento</i> .....	321
<i>Gráfica 13.3 Tipo de Cambio Real (Base Enero 1983)</i> .....	322
<i>Gráfica 13.4 Crecimiento del Tipo de Cambio Real (Base Enero 1983)</i> .....	322
<i>Gráfica 13.5 Variable Dummy (Dum) (Oct 08 - Oct 09)</i> .....	323
<i>Gráfica 13.6 Prueba de Estabilidad con Variable Dummy</i> .....	324
<i>Gráfica 13.7 Distribución</i> .....	325
<i>Gráfica 13.8 Comportamiento de los Residuales</i> .....	329
<i>Gráfica 13.9 Prueba de Cointegración (Johansen)</i> .....	336
<i>Gráfica 13.10 Comparativo</i> .....	335
<i>Gráfica 13.11 Comparativo</i> .....	337
<i>Gráfica 13.12 Comportamiento del Tipo de Cambio Real Logarítmico contra el tipo de cambio observado</i> .....	338
<i>Gráfica 13.13 Comportamiento del Tipo de Cambio Real Logarítmico pronosticado contra el tipo de cambio observado</i> .....	340
<i>Gráfica 13.14 Función Impulso-Respuesta</i> .....	342
<i>Gráfica 13.15 Función Impulso-Respuesta</i> .....	343
<i>Gráfica 13.16 Función Impulso-Respuesta</i> .....	343
<i>Gráfica 13.17 Función Impulso-Respuesta</i> .....	344
<i>Gráfica 13.18 Función Impulso-Respuesta</i> .....	344

# ÍNDICE DE CUADROS Y TABLAS

<i>Tabla 3.1 El Desempleo en México (% respecto a la PEA)</i> .....	75
<i>Tabla 3.2 Trabajadores asegurados promedio ante el IMSS cada año</i> .....	77
<i>Tabla 3.3 Déficit de plazas laborales</i> .....	80
<i>Tabla 3.4 Subsidios en el Programa del Primer Empleo</i> .....	84
<i>Tabla 3.5 Tabla comparativa. Programa del Primer Empleo</i> .....	86
<i>Cuadro 5.1 Pruebas de Bai Perron de 1 a 10 rupturas (Determinadas globalmente)</i> .....	122
<i>Cuadro 5.2 Regresión con rupturas estructurales (Variable dependiente = crecimiento real del PIB)</i> .....	123
<i>Cuadro 6.1 Pruebas Dickey y Fuller de raíces unitarias</i> .....	155
<i>Cuadro 6.2 Pruebas para selección del orden del VAR RIPC- TIIIE</i> .....	156
<i>Cuadro 6.3 VAR Bayesiano RIPC- TIIIE</i> .....	157
<i>Cuadro 6.4 Descomposición de Varianza</i> .....	159
<i>Cuadro 7.1 México: Coordinación entre tasas de política 2008 - 2009</i> .....	173
<i>Cuadro 7.2 México: Coordinación entre tasas de política 2003 - 2011</i> .....	176
<i>Cuadro 7.3 Descomposición de la varianza estructural de corto plazo</i> .....	178
<i>Cuadro 7.1a Prueba de raíces unitarias</i> .....	182
<i>Cuadro 7.2a Rezago óptimo del VAR irrestricto</i> .....	183
<i>Cuadro 7.3a Estabilidad del VAR</i> .....	184
<i>Cuadro 7.4a Pruebas de Especificación</i> .....	184
<i>Cuadro 8.1 Pruebas de raíces unitarias</i> .....	203
<i>Cuadro 8.2 Prueba de cointegración TIIIE nominal a 28 días-INPC</i> .....	204
<i>Cuadro 8.3 Regresión con cambios markovianos para los cambios en la TIIIE nominal</i> .....	205
<i>Cuadro 8.4: Regresión con cambios markovianos para la TIIIE real</i> .....	207
<i>Cuadro 8.5: Probabilidades de transición y duración esperada</i> .....	209
<i>Cuadro 10.1 TMCA quinquenal de la población total, urbana y rural: 1990-2010</i> .....	263
<i>Cuadro 10.2 TMCA quinquenal del GNT y GNA per cápita total y rural: 1990-2010</i> .....	265
<i>Cuadro 11.1 Ingresos de México: 2006-2013. (Millones de dólares)</i> .....	280

<i>Cuadro 11.2 Tasas objetivo de Bancos Centrales. Cifras en porcentajes</i> .....	284
<i>Cuadro 11.3 Deuda neta del sector público en México/a: 2000-2013. (Miles de millones de pesos)</i> .....	288
<i>Cuadro 12.1 Implicaciones empíricas de los modelos de ciclos políticos</i> .....	299
<i>Cuadro 12.2 Producto Interno Bruto al tercer trimestre de 2013 (Variación porcentual real respecto al mismo periodo del año anterior)</i> .....	306
<i>Cuadro 12.3 Formación Bruta de Capital Fijo al segundo trimestre de 2013 (Variación porcentual real respecto al mismo periodo del año anterior)</i> .....	308
<i>Cuadro 12.4 Tasa de crecimiento del PIB en los años de cambio de sexenio</i>	309
<i>Tabla 13.1 Regresión con Mínimos Cuadrados Ordinarios</i> .....	318
<i>Tabla 13.2 Modelo Linealizado</i> .....	320
<i>Tabla 13.3 Modelo Linealizado incorporando variable Dummy</i> .....	323
<i>Tabla 13.4 Pruebas de Causalidad</i> .....	325
<i>Tabla 13.5 Pruebas de Raíz Unitaria en Niveles Logarítmicos</i> .....	326
<i>Tabla 13.6 Pruebas de Raíz Unitaria en Niveles Logarítmicos con primer diferencia</i> .....	327
<i>Tabla 13.7 Prueba de Raíz Unitaria general en Niveles Logarítmicos</i> .....	328
<i>Tabla 13.8 Prueba de Tendencia lineal determinística y prueba de VAR</i> .....	330
<i>Tabla 13.9 Normalized Cointegrating Coefficients: 1 Cointegrating Equation(s)</i> .....	331
<i>Tabla 13.10 Prueba de Cointegración</i> .....	332
<i>Tabla 13.11 Modelo VAR</i> .....	334
<i>Tabla 13.12 Modelo VAR con Variable Dummy</i> .....	338
<i>Tabla 13.13 Modelo VAR con tendencia lineal en ecuación cointegrada con intercepto y Variable Dummy exógena</i> .....	339
<i>Tabla 13.14 Prueba de Significancia</i> .....	341

# COLABORADORES

**Dr. Alfredo Omar Palafox-Roca** es Profesor e Investigador del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

**Dr. Alfredo Sánchez Daza** es Profesor e Investigador del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

**Dr. Abigail Rodríguez Nava** es Profesora e Investigadora del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

**Dr. Carlos Menéndez Gámiz** es estudiante y candidato al grado Doctor en Problemas Económico Agroindustriales en el Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial en la Universidad Autónoma Chapingo.

**Dr. Cesáreo Gámez** es actualmente Profesor en la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

**Dr. Clemente Hernández Rodríguez** es Profesor e investigador en el Tecnológico de Monterrey campus Guadalajara.

**Dr. Domingo Rodríguez Benavides** es actualmente Profesor e Investigador del Departamento de Sistemas de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

**Dr. Eduardo Ramírez Cedillo** es actualmente Profesor e Investigador de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración en la Universidad Nacional Autónoma de México.

**Lic. Efraín Abraham Hernández Saldaña** es estudiante y candidato al grado de MCE en la Escuela Superior de Economía en el Instituto Politécnico Nacional.

**Dr. Francisco López Herrera** es actualmente Profesor e Investigador de la División de Investigación de la Facultad de Contaduría y Administración en la Universidad Nacional Autónoma de México.

**Dr. Francisco Venegas Martínez** es actualmente profesor e investigador en la Escuela Superior de Economía en el Instituto Politécnico Nacional, SNI III.

**Mtra. Gloria de la Luz Juárez** es Profesora e Investigadora del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

**Dr. Héctor Osorio Osorio** es actualmente Profesor e Investigador de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración en la Universidad Nacional Autónoma de México.

**Dr. Ignacio Perrotini Hernández** es Profesor e Investigador en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México.

**Dr. María Concepción Martínez Rodríguez** actualmente es Profesora e Investigadora del Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo en el Instituto Politécnico Nacional.

**Dra. María Isabel García Morales** es profesora investigadora en la Escuela Superior de Economía en el Instituto Politécnico Nacional, SNI I.

**Dr. Martín C. Vera Martínez** es actualmente Profesor e Investigador de la Universidad Autónoma de Baja California, Campus Tijuana.

**Dr. Miguel Ángel Martínez García** como profesor, investigador y Jefe del Departamento de Posgrado de la Sección de Estudios de Posgrado e Investigación de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional. SNI I.

**Dr. Javier Galán Figueroa** es coordinador de la especialización en Economía y profesor de la Facultad de Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México.

**Dr. Jesús Zurita González** es Profesor e Investigador del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

**Dr. José Carlos Trejo García** actualmente profesor, investigador y coordinador de la Maestría en Ciencias Económicas en la Sección de Estudios de Posgrado e Investigación en el Instituto Politécnico Nacional, SNI C.

**Dra. Josefina León León** actualmente es profesora en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México

**Dr. José Luis Hernández Mota** es Profesor e Investigador del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

**Dr. Roberto J. Santillán Salgado** actualmente profesor del EGADE Business School, del Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey.

**Dr. Víctor H. Palacio Muñoz** actualmente es profesor e investigador del Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial en la Universidad Autónoma Chapingo; y profesor de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional.

## PRÓLOGO

La importancia de diversas reformas en México, principalmente la monetaria y hacendaria, es actualmente un tema predominante; tanto en el ámbito académico, gubernamental y del sector privado. Por lo que el presente libro realiza una contribución a este tipo de investigaciones contestando diversas preguntas como: ¿Existe un balance estructural y social con la población? ¿Hay un crecimiento con mayor gasto y menor estabilidad financiera? ¿El bienestar económico es afectado con una reforma fiscal? ¿Cuáles han sido los beneficios de los ingresos tributarios y una reforma financiera en el crecimiento económico? ¿Qué efectos trae consigo la política monetaria en México con los rendimientos bursátiles? ¿Qué efectos monetarios trae consigo la implementación de objetivos monetarios? Mediante la consideración de un ámbito de cambios estructurales y de apertura económica con política monetaria y fiscal, con temas de importancia social de la medición del bienestar social, incidencia en sectores productivos como el agrícola, con limitaciones por el objetivo de estabilidad de precios; se da una explicación clara y precisa de la situación de los ciclos económicos de México y la situación actual de reformas para medir la eficiencia de estos cambios en México a nivel social como a niveles de política económica.

La primera sección del libro se centra en la reforma hacendaria como factor importante en el balance estructural, por lo que Gloria De la Luz hace análisis de similitudes con países sudamericanos, con la finalidad de sostener las finanzas públicas, generando así crecimiento económico en el tiempo. Mientras que el análisis teórico es la base de cualquier toma de decisiones en política económica, J. Luis Hernández realiza una investigación que permite una posible salida a las crisis financieras mediante el papel de la política fiscal, construyendo un modelo con gasto público, inversión pública y productividad, para que en su conjunto se lleve a cabo la creación de valor.

Así los estímulos fiscales fallidos son analizados por Clemente Hernández, quien hace un estudio cualitativo sobre las políticas económicas domésticas, explica el deterioro de los sectores productivos formales en el país, incrementando el sector informal y la desigualdad de oportunidades, por lo que la acción fallida del primer empleo es de suma atención para la productividad del país. Los análisis de bienestar económico, han sido de suma importancia para medir sus efectos en la sociedad ante un ambiente de incertidumbre, es por ello que Francisco Venegas, analiza a una economía pequeña y abierta con un régimen de tipo de cambio flexible con un grado de aversión al riesgo con procesos de difusión combinados con saltos de Poisson, explica que la usencia de reformas fiscales ha acumulado cargas fiscales a consecuencia de ignorar la incertidumbre y menospreciar factores de riesgo. De esta manera, se hace una conexión en el tiempo con los análisis de Eduardo Ramírez respecto a los niveles de crecimiento económico en los últimos noventa años respecto a los ingresos tributarios, ya que posterior a la revolución las rupturas sociales registradas muestran la relación de los ingresos respecto al crecimiento económico, es por ello que su relación se vuelve dinámica.

En temas referentes a la Política Monetaria y rendimientos financieros, entre otros elementos sociales; son factores esenciales en el Crecimiento Económico y los cuales son planteados en la segunda sección. El análisis de vectores autorregresivos de estilo bayesiano, ayudan a entender la relación entre la política monetaria y los rendimientos bursátiles de México, es por ello que Roberto Santillán analiza el tipo de direccionalidad entre los rendimientos accionarios y la tasa de interés, resultando que ambas variables son de mutua retroalimentación; aun cuando las tasas de interés han mostrado un comportamiento descendente, mientras que los movimientos accionarios también muestran relación directa sobre el comportamiento de las tasas. Este último tema, da apertura al análisis hecho por Javier Galán, quien determina un marco analítico macroeconómico clásico entre la política monetaria de Banco de México y los efectos recientes con la crisis de liquidez registrada a finales de la última década, demostrando que el banco central ha utilizado una regla combinada de tasa de interés nominal, oferta monetaria estable y tasa de interés con efectos inflacionarios para mantener el nivel inflacionario en los objetivos determinados alrededor del tres por ciento y con una variación no mayor del uno por ciento. Respecto a los objetivos inflacionarios, Francisco López lleva a cabo regresiones econométricas con cambios markovianos de régimen para medir los efectos explicativos de la inflación y la tasa de interés interbancaria de equilibrio, resultando un cumplimiento de efecto Fisher inverso.

Aunado a los análisis planteados en este libro desde la perspectiva de políticas fiscales y de políticas monetarias, en la tercera sección del libro se realizan aportaciones valiosas en su conjunto respecto al crecimiento económico. De esta manera, la necesidad actual de medir la eficiencia del

presupuesto público visto como una evaluación de desempeño, es como María Martínez, Martín Vera e Isabel García presentan resultados de estudio entre diversas discusiones de desarrollo y un buen gobierno, de esta manera con la construcción de una matriz de indicadores para resultados con mayor coordinación entre instituciones y elaboración de planes o programas a nivel nacional con metodologías de enfoque verdaderamente públicos. De esta manera resulta importante, enfocar análisis a sectores productivos que puedan brindar mayor efecto al crecimiento económico, y con ello el desarrollo económico buscado en las reformas estructurales. Este es el caso de Víctor Palacio, quien aborda un análisis de política monetaria y su impacto en el sector agrícola, debido a que en diversos periodos económicos se ha reflejado que el banco central ha buscado estabilizar el tipo de cambio, lo que conlleva a una reducción de deuda y ajustes fiscales, lo que contrae el mercado interno y disminuyen ingresos, este círculo se ve en el resultado de bajar inflación, auxiliado por aumento de tasas de interés y reducción en gasto público. Así con estos temas de estabilidad de precios, Josefina León analiza los tipos de limitaciones de política económica en el país, aun cuando se ha logrado una relativa estabilidad monetaria como la inflación y tasas de interés, con apreciaciones cambiarias y aumento en reservas naturales. Por lo que aún es necesario que el gobierno mexicano siga evaluando las políticas estructurales a favor de una mejor generación de empleo y que conlleve a un crecimiento económico incluyente. Con el análisis de Cesáreo Gámez respecto a la transición de reformas estructurales en los últimos tres años, permite evaluar los efectos de cambio presidencial y los efectos de desaceleración económica al comienzo de cada sexenio. Dicho análisis permite medir los efectos de dichos cambios a sectores que influyen de manera directa y en mayor medida al crecimiento económico en México, tal es el caso del sector de construcción y/o sectores proveedores del sector gubernamental, por lo que su efecto se ve reflejado cuantitativamente en menor formación bruta de capital y disminución del gasto público. Finalmente Miguel Martínez y José Trejo identifican la importancia de los factores influyentes en el comportamiento del tipo de cambio real, lo cual contribuye a explicar su efecto en el largo plazo.

En general, este volumen cuenta con un contenido de ensayos que contribuyen a la literatura de Crecimiento Económico, fundamentado por todos aquellos cambios estructurales que actualmente vive política y económicamente nuestro país. Por ello, se recomienda sin duda a su lectura por todos aquellos investigadores, académicos y sector privado que buscan claridad y enriquecer su experiencia en estos temas de corte monetario, fiscal y social.

# INTRODUCCIÓN DE LOS COORDINADORES

El Balance Estructural para la política fiscal futura de México, muestra que con una regla de balance estructural explícita, como la actualmente establecida en Chile, es posible mantener una política fiscal contracíclica sin afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo, es decir sin perjudicar la estabilidad macroeconómica. La política fiscal contracíclica, a su vez, permite que el crecimiento económico se mantenga cerca de su potencial a lo largo del tiempo, reduciendo los efectos nocivos sobre el empleo y el bienestar cuando ocurre una crisis económica. Por lo tanto, el propósito de este libro es mostrar la relevancia del papel de la política fiscal en procesos de inestabilidad financiera, bajo un marco teórico que privilegia el papel del gasto público en la generación de externalidades y economías a escala que permite una posible salida a las crisis financieras. Con este tipo de investigaciones, se analizan y construyen modelos donde el gasto público productivo, o inversión pública física y social; tienen la propiedad de complementariedad productiva de los procesos productivos privados y, por tanto, además de apoyar la creación de valor puede generar también una mejora constante de la productividad de los factores. Se destaca que estos elementos son necesarios para el incremento de la competitividad de las economías dentro del proceso comercial mundial tales que permiten la salida de procesos de crisis o estancamiento económico.

Con los estudios cualitativos sobre las políticas económicas domésticas que han resultado en el combate al desempleo, enfocado en el programa mexicano del primer empleo; es permitir al lector que dimensione las eficientes y equitativas políticas que están activas para la protección o creación de empleo. La situación de crisis de liquidez mundial la cual también vivió México en el 2008, ha tenido su mayor repercusión en el empleo, tanto en la reducción de puestos laborales como en la disminución de la calidad de los trabajos existentes.

El deterioro en los sectores productivos formales en el país ha impulsado el llamado sector informal de la economía y el mercado laboral no proporciona igualdad de oportunidades a todos al mismo tiempo. Mientras que además se examina el impacto de una reforma fiscal sobre el bienestar económico en un ambiente de incertidumbre en una economía pequeña y abierta con un régimen de tipo de cambio flexible. El llevar estos escenarios a una economía poblada por individuos racionales y adversos al riesgo, permite al lector entender la consideración de individuos sujetos a tasas impositivas sobre la riqueza, el ingreso y el consumo, con la característica distintiva de que las variables macroeconómicas fundamentales tienen una dinámica aleatoria que es modelada con procesos de difusión o procesos de difusión combinados con procesos de saltos de Poisson.

Así en los análisis de ingresos tributarios en el crecimiento económico de México, en un horizonte de análisis posterior a la Revolución Mexicana, se



identificaron las características esenciales de diferentes periodos del crecimiento económico. Los resultados de la estimación de un modelo econométrico, que permitió tomar en cuenta las rupturas estructurales, muestran que la relación que mantienen los ingresos tributarios con el crecimiento económico en México no es una relación estática sino más bien su naturaleza es dinámica, estando determinada por el contexto y el énfasis de la política económica. Además, los resultados de este estudio, entre las relaciones del comportamiento de los rendimientos de la Bolsa Mexicana de Valores y la instrumentación de la política monetaria del Banco de México, con un modelo bayesiano de vectores auto regresivos (VAR bayesiano) con observaciones semanales, se determinó que el tipo de direccionalidad de la influencia entre los rendimientos accionarios mexicanos y la tasa de interés, son instrumentos de la política monetaria seguida por el Banco Central mexicano. Para el periodo comprendido entre el 31 de 1995 y el 22 de noviembre de 2013 se encuentra que entre la dinámica de ambas variables se encuentra que existe retroalimentación significativa.

Con base en el marco analítico de la macroeconomía neoclásica, los análisis obtenidos en este libro reflejan el cómo Banco de México condujo su política monetaria durante la crisis de 2007-2009. Adicionalmente, el lector podrá encontrar cómo se muestra que en dicho periodo se siguió una política anticíclica para disminuir el efecto adverso de dicha crisis sobre la actividad económica. Para alcanzar lo anterior, el banco central utilizó una estrategia de sintonía fina entre objetivos e instrumentos. Con la estimación de un modelo de Vectores Autorregresivos Estructurales (VARE), el cual permite mostrar evidencia empírica de que la autoridad monetaria mexicana reaccionó (en el corto plazo) ante la crisis de manera anticíclica, estimulando con ello la actividad económica mediante una expansión monetaria acompañada de una reacción lenta del nivel general de precios; mientras que en el largo plazo la dinámica del nivel general de precios incrementó la tasa de interés ante un aumento de las expectativas inflacionarias de los agentes, menguando con ello el ritmo de la actividad económica.

En la investigación para determinar si la tasa de inflación permite explicar la tasa de interés interbancaria de equilibrio (TIIE), en términos nominales y reales a 28 días, se utilizaron las hipótesis del efecto Fisher y del efecto Fisher inverso bajo el régimen de objetivos de inflación en México. Las pruebas econométricas se llevaron a cabo mediante regresiones con cambios markovianos de régimen, sugiriendo que en el periodo analizado no se cumple la hipótesis del efecto Fisher pero en la volatilidad de la tasa de interés se detectó la existencia de dos regímenes. La evidencia sugiere el cumplimiento del efecto Fisher inverso. Ahora bien, ante un sobresaliente interés por la calidad del gasto público, surgiendo también un marcado énfasis a los resultados obtenidos en las discusiones sobre el desarrollo y el buen gobierno, en la actualidad existe una preocupación acerca de cómo se lleva a cabo la gestión del sector público está

relacionada cada vez más con la pregunta empírica “¿qué resultados está produciendo el sector público?”. El comportamiento puede observarse sobre todo en las reformas presupuestarias y del sector público llevadas a cabo en varios países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Abordando una vinculación real de la política macroeconómica y su impacto en el sector agrícola mexicano, mostrando un panorama donde el entendimiento da razón a la manera tan fluctuante en que se comporta la política monetaria y fiscal en varios periodos, permite validar extensas regiones del país que aún se ven apartadas del proceso económico y amplias masas de población, careciendo de condiciones para participar en los procesos productivos modernos. La base del desarrollo del sector agrícola nacional acumula grandes tensiones de desintegración económica. Los cambios de la economía nacional son muy marcados y se ven reflejados en problemas particulares al interior de la agricultura. Esto observándose a través de la periodización de los cambios de política, su correlación con el sector agrícola y el desarrollo nacional.

Los acontecimientos de la década de los años setenta impulsan el surgimiento de nuevas corrientes del pensamiento macroeconómico que influyen en la teoría tradicional de la política económica, dando origen a la Nueva Macroeconomía Política, que promueve la filosofía del neoliberalismo económico y subraya la interdependencia entre la economía y la política. Asimismo, considera al gobierno como un agente racional maximizador con intereses propios, por lo tanto, deja de ser el dictador benevolente que actúa como un guardián del bienestar social y asume un papel en el que sus decisiones maximizan su propia satisfacción y la de determinados grupos. Por lo que también existe la necesidad de analizar la actual transición de administración presidencial, bajo la perspectiva de la teoría de ciclo político económico. Con esto se muestra que, como ha sucedido en 10 de los últimos 11 cambios de administración presidencial, en el primer año de cada administración se produce una desaceleración de la actividad económica, la llamada “Maldición del primer año”. Esta desaceleración es en buena parte causada por la contracción en el gasto público federal, especialmente en el gasto de capital y en las compras y adquisiciones públicas.

El contenido de este libro se encuentra dividido en tres partes, el primero llamado “Política Fiscal”, con cinco capítulos se busca dar a conocer la importancia de la reforma hacendaria como factor importante en el balance estructural y similitudes con países sudamericanos, con la finalidad de sostener las finanzas públicas, generando así crecimiento económico en el tiempo. Mientras que el análisis teórico es la base de cualquier toma de decisiones en política económica, construyendo un modelo con gasto público, inversión pública y productividad, para que en su conjunto se lleve a cabo la creación de valor. Así con los estímulos fiscales fallidos, se explica el deterioro de los

sectores productivos formales en el país, incrementando el sector informal y la desigualdad de oportunidades. El análisis de una economía pequeña y abierta con un régimen de tipo de cambio flexible con un grado de aversión al riesgo con procesos de difusión combinados, explica que la usencia de reformas fiscales ha acumulado en gran medida en cargas fiscales a consecuencia de ignorar la incertidumbre y menospreciar factores de riesgo, afectando el crecimiento económico. En la segunda sección, los tres capítulos son referentes a la Política Monetaria y rendimientos financieros, entre otros elementos sociales, son analizados con vectores autorregresivos de estilo bayesiano, aunado al análisis del tipo de direccionalidad entre los rendimientos accionarios y la tasa de interés. Además se determina un marco analítico macroeconómico clásico entre la política monetaria de Banco de México y los efectos recientes con la crisis de liquidez registrada a finales de la última década. Respecto a los objetivos inflacionarios, se lleva a cabo regresiones econométricas con cambios markovianos de régimen para medir los efectos explicativos de la inflación y la tasa de interés interbancaria de equilibrio.

Finalmente, en la tercera sección del libro se realizan en cinco capítulos aportaciones respecto al crecimiento económico. La necesidad actual de medir la eficiencia del presupuesto público visto como una evaluación de desempeño resulta importante, puesto se enfoca un análisis a sectores productivos que puedan brindar mayor efecto al crecimiento económico, y con ello el desarrollo económico buscado en las reformas estructurales. Así con temas de estabilidad de precios, se analizan los tipos de limitaciones de política económica en el país, aun cuando se ha logrado una relativa estabilidad monetaria como la inflación y tasas de interés, con apreciaciones cambiarias y aumento en reservas naturales. Esto permite evaluar los efectos de cambio presidencial y los efectos de desaceleración económica al comienzo de cada sexenio, considerando los factores que afectan al tipo de cambio real y con ello sus efectos en el largo plazo.

José Carlos Trejo-García  
Francisco Venegas-Martínez  
Miguel Ángel Martínez-García  
México, D.F.  
2015

## **SECCION III**

# **POLITICA ECONOMICA Y FACTORES DE CRECIMIENTO ECONOMICO**

## CAPITULO 9

# SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO, FUNDAMENTAL PARA EFICIENTIZAR EL PRESUPUESTO PÚBLICO.

MARÍA CONCEPCIÓN MARTÍNEZ RODRÍGUEZ<sup>75</sup> ♦ MARTIN C. VERA MARTÍNEZ<sup>76</sup>  
♦ MARÍA ISABEL GARCÍA MORALES<sup>77</sup>

*En este capítulo se presentan los resultados del estudio ante un sobresaliente interés por la calidad del gasto público, surgiendo también un marcado énfasis a los resultados obtenidos en las discusiones sobre el desarrollo y el buen gobierno. La preocupación acerca de cómo se lleva a cabo la gestión del sector público está relacionada cada vez más con la pregunta empírica “¿qué resultados está produciendo el sector público?”. El comportamiento puede observarse sobre todo en las reformas presupuestarias y del sector público llevadas a cabo en varios países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).*

---

<sup>75</sup> Doctora en Política Pública, ITESM. Profesora Investigadora del Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo del Instituto Politécnico Nacional. CIIEMAD-IPN; [mcmartinezr@ipn.mx](mailto:mcmartinezr@ipn.mx); [mconcepcionmr@yahoo.com.mx](mailto:mconcepcionmr@yahoo.com.mx)

<sup>76</sup> Doctor en Gobierno y Administración Pública, Universidad Complutense de Madrid, España. Profesor Investigador de la Universidad Autónoma de Baja California, Campus Tijuana.

<sup>77</sup> Doctora en Estudios Latinoamericanos, UNAM. Profesora de nivel Licenciatura y Posgrado de la Escuela Superior de Economía en el Instituto Politécnico Nacional, SNI I; [isabel\\_garciam@yahoo.com.mx](mailto:isabel_garciam@yahoo.com.mx).

## 9.1. Antecedentes históricos

La gestión del capital humano en la historia reciente de la administración pública puede ubicarse en tres grandes épocas: la primera se da en el siglo XVI en la Europa occidental, donde los nuevos estados territoriales requerían dejar atrás el diletantismo de sus funcionarios así como la venalidad de los cargos, ante la creciente competencia de los emergentes estado-naciones.

La segunda se gestó en el siglo XIX, mediante el establecimiento de un sistema legal-racional producto de la modernización de la administración pública; a medida que la sociedad se racionaliza –el siglo XIX es el siglo de la diosa razón-, se produce una especialización de funciones que exige el desarrollo de reglas formales y de una estructura jerárquica, con el fin de imponer esas reglas y gobernar un mundo que exigía cálculo y certidumbre. Esta época concluye convencionalmente con la puesta en marcha del New Deal.

La tercera aparece en el último cuarto del siglo XX, ante la demanda, por parte de la sociedad civil, de mayor eficacia, eficiencia y economía en el gobierno; se realizan ejercicios de benchmarking para encontrar las mejores prácticas gubernamentales; se construyen instituciones flexibles y autónomas; se exige racionalidad en la asignación de recursos y atención precisa y específica de las demandas y expectativas ciudadanas.

La nueva concepción del servicio civil propicia insertarlo en una administración pública eficaz basada en el mérito, defensora del interés público y orientada hacia el ciudadano. Las recomendaciones de la OCDE sobre este tenor son las siguientes (OCDE:1995):

- a) *Establecer un servicio civil profesional y políticamente neutral, que provea servicios públicos en forma oportuna y eficiente, que responda a las necesidades de la nación de manera imparcial, libre de corrupción y de abusos de poder y, sobre todo, que sea funcional, acorde con los requerimientos del gobierno.*
- b) *Definir las instituciones autorizadas para administrar y evaluar el desempeño de los servidores públicos, o bien monitorear su gestión cuando dicha administración es llevada a cabo por las dependencias gubernamentales.*
- c) *Establecer los mecanismos de selección de personal con base en el mérito propio y en una competencia justa y abierta.*
- d) *Fomentar la igualdad de oportunidades para el ingreso y la promoción en el servicio civil, así como para el desarrollo de una carrera dentro de éste.*

- e) *Crear un régimen de obligaciones para los servidores públicos dirigido a fomentar la calidad, continuidad, imparcialidad y responsabilidad en el desempeño de sus funciones.*
- f) *Garantizar una gama de derechos, beneficios y otras condiciones laborales que resulten atractivas para los servidores públicos, cuyo desempeño sea de la más alta calidad.*

En la misma dirección de la OCDE, la declaración de Shafritz (1999:960) sobre una administración centrada en la eficacia, eficiencia y orientada al ciudadano-cliente, propone los siguientes postulados:

- *Una dependencia burocrática se enfoca en sus propias necesidades y perspectivas. Una dependencia impulsada por el cliente se enfoca en las necesidades y las perspectivas de éste.*
- *Una dependencia burocrática se enfoca en las funciones y las responsabilidades de sus partes. Una dependencia impulsada por el cliente se enfoca en ayudar a que toda la organización funcione como equipo; el paradigma es un gobierno horizontal y la creación de redes.*
- *Una dependencia burocrática se define tanto por la cantidad de recursos que controla como por las tareas que desempeña. Una dependencia impulsada por el cliente se define por los resultados que logra en beneficio de sus clientes.*
- *Una dependencia burocrática controla los costos. Una dependencia impulsada por el cliente crea un valor neto de costo; se orienta por el análisis costo-beneficio.*
- *Una dependencia burocrática se aferra a la rutina. Una dependencia impulsada por el cliente modifica sus operaciones como respuesta a las demandas cambiantes de sus servicios.*
- *Una dependencia burocrática lucha por ganar terreno. Una dependencia impulsada por el cliente compite por obtener más negocio.*
- *Una dependencia burocrática insiste en seguir los procedimientos normales. Una dependencia impulsada por el cliente introduce la opción en sus sistemas operativos, y al hacerlo cumple un propósito.*
- *Una dependencia burocrática anuncia políticas y planes. Una dependencia impulsada por el cliente emprende con sus clientes una comunicación en ambos sentidos, con el objetivo de evaluar y revisar su estrategia operativa.*

- *Una dependencia burocrática separa el trabajo de pensar del trabajo de hacer. Una dependencia impulsada por el cliente otorga a los empleados operativos la autoridad de emitir juicios sobre el modo de mejorar tanto el servicio al cliente como su valor.*

La autonomía de gestión y la flexibilidad en la acción de la actual etapa de la administración pública impelen a disertar sobre tres puntos torales: la flexibilidad de la gestión, la idoneidad del servidor público medida por el mérito profesional y la evaluación del desempeño.

## **9.2. La flexibilidad de la gestión:**

Una necesidad básica de todo Estado es que la maquinaria gubernamental desempeñe las funciones públicas con eficacia; para ello se requiere un gobierno enfocado en resultados, personal con alta pericia técnica y flexibilidad para que los ejecutores sorteen con éxito las contingencias que conlleva toda ejecución.

La flexibilidad debe entenderse como la creación de una administración autónoma que aumente la capacidad de ejecución. La autonomía, a su vez, implica: descentralización de responsabilidades; establecimiento de objetivos y metas por alcanzar; reducción de la normativa y los controles a su mínima expresión; definición de estándares básicos de actuación; elaboración de guías sobre las mejores prácticas gubernamentales; manejo flexible del presupuesto; sistemas de capacitación y desarrollo destinados a fortalecer habilidades, competencias y responsabilidades en la fuerza de trabajo.

Un desempeño basado en normas y controles olvida los fines últimos de la organización. Se considera que no infringir la norma es alcanzar el objetivo institucional, por lo que se entra en un círculo vicioso: el actuar mediante el cumplimiento de las normas conlleva a centrarse en procesos burocráticos inerciales, y la inercia dificulta elevar la mira hacia los propósitos institucionales. Romper este círculo vicioso significa sacudir los espacios de confort de la burocracia y enfrentar las resistencias al cambio. Dahl (1971:269) establece cinco obstáculos para que una institución rompa el círculo vicioso: 1) los especialistas, no siempre fáciles de reemplazar, están en una fuerte posición de negociar y, por ende, pueden resistir el cambio; 2) las reglas y las reglamentaciones pueden volverse a menudo contra el superior demasiado severo; 3) quienes ocupan el nivel máximo de la jerarquía con frecuencia no son ajenos a las recompensas que proporciona la estabilidad; 4) los superiores que se habitúan a operar con reglas y reglamentos pueden perder la necesaria severidad; 5) la jerarquía y el sistema de estatus resultante produce problemas en la comunicación entre escalones y, por lo tanto, los subordinados pueden ser



incapaces de convencer a los superiores de que el cambio se justifica, así como éstos pueden ser incapaces de justificarlo en términos comprensibles para los subordinados. Los cambios deseados para instaurar la flexibilidad en la gestión inciden en tres ámbitos: en la cultura de las normas; en la cultura del control; y en la cultura de la centralización-descentralización.

*La cultura de las normas:* Una organización es producto del espíritu de cooperación de sus miembros; y la cooperación sólo es posible merced a las normas generadoras de la inordinación de todos a un fin común. El asunto de las normas plantea una antinomia: sólo es posible obtener resultados positivos si se ejecuta el trabajo de conformidad con ellas; pero en ocasiones, la realidad exige excepciones y es muy común que los ejecutores caigan en el error de negarse a realizar ajustes en las normas, incluso cuando su aplicación es a todas luces irrazonable. Esa antinomia se resuelve en el justo equilibrio entre un actuar observante de las normas, pero con la flexibilidad necesaria para realizar las excepciones que se requieren dadas las circunstancias de la ejecución. Cuando se generaba un conflicto de esta naturaleza en la administración colonial española de los siglos XVI a XIX, el ejecutor podía resolverla mediante la divisa: *“obedézcase, pero no se cumpla”*.

Un buen ejecutor tiene que atenerse, en la mayor parte de los casos, a las reglas; si hace excepciones con demasiada facilidad, en especial en las normas que han sido formuladas teniendo presentes otras normas sobre las cuales no ejerce control, es muy probable que se produzca una confusión que alcance a toda la institución.

Ninguna organización que pretenda administrar o resolver problemas complejos puede emitir reglas cuya pretensión sea abarcar todas las circunstancias, todos los casos y todos los contextos. Por consiguiente, otra manera de superar la antinomia planteada es que las reglas debieran ser criterios racionales de actuación, más que prescripciones puntuales para cada caso y para todos ellos.

Cuando se pretende dar normas para cada caso y para todos ellos, sucede lo que comenta Al Gore (1995:26): en un solo tema –cómo llevar un formulario estándar para notificar una acción referente al personal- el Manual de Personal Federal de los E.E.U.U. contiene 900 páginas de instrucciones. Y pone otro ejemplo, el de la Secretaría de Agricultura, donde todo el cúmulo de leyes, reglamentos, mandatos, jurisprudencia y guías utilizadas pesa 493.5 Kg. Todo ello es producto de una vieja práctica: siempre que las cosas salen mal, se responde con un bombardeo de nuevos reglamentos.

Por lo tanto, es necesario virar de las administraciones orientadas por normas hacia las administraciones impulsadas por una misión; éstas son más eficientes, más eficaces, más innovadoras, más flexibles y poseen una moral más alta.

*La cultura del control:* Las organizaciones burocráticas se caracterizan por una cadena más o menos larga de controladores y subordinados; el control está escalonado de manera que cada controlador es a su vez subordinado de otro controlador. Por ello, se afirma que las burocracias son piramidales, pues se posibilita que un número relativamente pequeño de personas ubicadas en la cima pueda controlar, mediante una cadena de mando, en forma más o menos completa, a un número relativamente amplio de personas que están por debajo de aquélla.

En esa cadena de mando y control, la discrecionalidad de cada subordinado y de cada controlador está habitualmente prescrita y limitada; el rango de alternativa que cada individuo y cada unidad pueden propiamente considerar al formular las decisiones, está definido en forma más o menos explícita por un conjunto de prescripciones. Es precisamente el punto de equilibrio entre control y facultad discrecional el que ordena la acción institucional y el que produce, mediante la especialización y experiencia, por la ejecución de acuerdo con la norma o por medio de la excepción de la misma, la eficacia y los buenos resultados.

Una organización sana y eficaz establece la jerarquía –quién manda y hasta dónde- mediante reglas y reglamentos. En ellos, se establece lo que debe hacer el subordinado y lo que debe hacer el superior. Reglas y reglamentos son para inordinar, coordinar, subordinar y supraordenar las acciones de una multiplicidad de actores, para que todos cooperen para el logro del fin común, en este sentido, son una virtud institucional. Pero puede devenir vicio cuando las reglas y los reglamentos llevan a la organización a una rutina formalista: *“un perfecto observante de las normas, sin rumbo ni propósito”*.

La rutina formalista que obedece ciegamente a las normas degenera en una organización irracional; los fines institucionales se pierden y lo que queda es un esfuerzo por lograr estatus y control en una maquinaria que se mueve amorfa y arrítmica. Este vicio, cuando es llevado al extremo, se expresa en el cultivo fatuo de las reglas y los reglamentos, y predispone a una patología institucional: la atención se concentra sobre las prescripciones que limitan necesariamente la discrecionalidad de cada uno, se pierden los fines y se sobreestima el actuar automático conforme al tiempo, reglas y movimientos.

Toda esta patología está descrita en *Los empleados*, de Honoré de Balzac (1968:1329 ss). Rafael Cansinos Assens, al presentar la obra, describe así la patología: *“... esta obra nos introduce en ese mundillo pintoresco y curioso de las covachuelas del Estado, donde anidan unos hombres rutinarios, embrutecidos por el ambiente sin horizonte de la oficina y el trato cotidiano con el papel sellado y el balduque. Los empleados es un estudio social de los hombres encargados de hacer funcionar esa maquinaria complicada y costosa*

*y que, en su mayoría son seres vulgares, sin más horizonte que el de sus covachuelas, que pierden el tiempo en cotorreos sin trascendencia, en hacer chistes sin más preocupación que la del ascenso y cumplir los años de servicio reglamentario para jubilarse con el máximo de pensión”.*

Balzac sitúa su novela en un momento culminante de las oficinas, cuando se va a morir un jefe y los escalafones están a punto de moverse; nos refiere los enredos y artimañas que ponen en juego los aspirantes principales a la vacante que va a producirse, lucha en la que, como era previsible, triunfa el más inepto, pero el que ha sabido armarse de más influencias.

Osborne (1992:49) nos pinta la segunda parte de la obra de Balzac: “La gran tarea que emprendió la sociedad fue dificultar el robo al erario público, pero tantos controles hicieron imposible la administración; al exigir exámenes escritos calificados hasta el tercer punto decimal para controlar a burócratas, se introdujo la mediocridad en la fuerza de trabajo; al imposibilitar el despido de personas que no se desempeñan bien, se convirtió la mediocridad en una carga; al tratar de controlar todos los procesos, se olvidaron los resultados. Se construyó de esta manera una maquinaria lenta, ineficiente y depredadora”.

En conclusión, el equilibrio entre el binomio normas-control y facultades discrecionales encaminadas hacia resultados puede vacunar a las burocracias contra las patologías descritas.

*La cultura de la centralización-descentralización:* El dilema común entre la toma de decisiones descentralizada y la coordinación centralizada está en la discusión de qué forma aporta más eficacia al esfuerzo colectivo. El dilema es muy sencillo: si se delega se puede perder el control, la inordinación y la sincronía del movimiento colectivo; si no se delega, la sobrecarga de trabajo en las áreas de decisión detendrá la maquinaria institucional y romperá la coordinación entre las partes del sistema. Sólo la experiencia de las jerarquías puede acertar en qué punto debe trazarse la línea.

Dahl (1971:270) describe psicológicamente el asunto de esta manera: “Cuando después de una lucha despiadada uno logra llegar al liderazgo máximo de una organización mediante la confianza que tiene en su propio juicio, probablemente no esté predispuesto a otorgar gran crédito al juicio de aquellos que no pudieron llegar a su nivel. Inversamente, algunos individuos surgen a la cima después de años en que han sido subordinados y no pueden despojarse de su habitual interés por detalles que resultan ahora insignificantes. Y desde esa cima tan elevada uno no puede dejar de notar cuántas cosas más hay en el mundo de las que quizá puedan ver los pigmeos que habitan en los valles y colinas, allá abajo. Es evidente, además, que algunas personas sienten amenazado su estatus si los subordinados comienzan a tomar decisiones importantes”.

En esta era de la información, la presión para la toma de decisiones acelerada se enfrenta al aumento de la complejidad y lo desconocido del entorno sobre el que se han de tomar decisiones. Toffler(1978: XVII-XVIII) describe dos posibles respuestas: “ *Una fórmula es intentar reforzar más el centro de gobierno, añadiendo cada vez más políticos, burócratas, expertos y ordenadores, en un intento desesperado por superar la aceleración de la complejidad; la otra es empezar a reducir la carga de decisión compartiéndola con más personas, permitiendo que se tomen más decisiones desde ‘abajo’ o desde la ‘periferia’, en lugar de concentrarlas en un centro que ya está estresado y que funciona mal*”.

Los burócratas tradicionales buscan instintivamente la primera fórmula; los burócratas racionales con orientación en resultados, se inclinan por la descentralización hacia abajo y hacia la periferia, pues saben que las instituciones descentralizadas son mucho más flexibles, responden con mayor rapidez a las circunstancias cambiantes; son más eficaces puesto que los trabajadores ubicados en la vanguardia están cercanos a las raíces de los problemas, saben lo que realmente sucede día a día y hora tras hora y, si tienen apoyo, son los que pueden plantear las mejores soluciones; son mucho más innovadores, pues las buenas ideas surgen de los trabajadores que están en el frente de batalla; generan una alta moral, pues saben que se les otorga responsabilidad por el reconocimiento de su actuación.

La descentralización es el esfuerzo racional por otorgar a los trabajadores de línea la responsabilidad de hacer lo correcto; para ello, se requiere generar confianza entre superiores y subordinados e invertir mucho en la formación de estos últimos. Cuanto mayor es el margen de confianza que se otorga al subordinado, mayor es el grado de iniciativa y responsabilidad. El personal trabaja con más ahínco e invierte más creatividad cuando se le otorga confianza, se invierte en su capacitación y se le entrega la responsabilidad de controlar su propia labor. Pero también existe el riesgo de que la delegación de funciones influya en la discrecionalidad de la actuación.

### **9.3. El mérito profesional**

La calidad del capital humano está en relación directa con la capacidad de realización gubernamental; la inexperiencia y las limitaciones de los funcionarios públicos restringen las posibilidades de desarrollo de los gobiernos. El búsilis de la gestión del capital humano es la eficacia. A medida que el gobierno se hizo más complejo, se produjo la necesidad imperativa de una mayor diferenciación de funciones y, por ende, se requirieron especialistas que supieran manejar los problemas –como afirmó Max Weber- con precisión, confiabilidad

y eficacia. Por lo tanto, el principal mérito del capital humano es su eficacia técnica que se traduce en precisión, rapidez, control experto, continuidad, discreción, confianza y rendimiento óptimo.

El concepto de eficacia técnica se asocia con el de especialista; éste, por formación o experiencia, domina un ámbito de problemas gubernamentales y posee una alta competencia para proponer y ejecutar las medidas para administrar o resolver los problemas planteados en su ámbito de acción. Como el rasgo característico del especialista es, en principio, limitarse al campo de su saber, la experiencia adquirida lo convierte en experto, que es la conjunción de saber y hacer.

Frente al especialista, los gobiernos requieren también funcionarios de alta capacidad técnica para manejar problemas difusos y multisectoriales que requieren ser abordados con una perspectiva global y con criterios generales sobre eficacia y mejores prácticas. Nacen de esta manera los generalistas. Así, los problemas específicos son encargados a especialistas y pueden crearse unidades descentralizadas para una gestión autónoma; los problemas difusos son del ámbito de actuación de los generalistas quienes, a menudo, centralizan las funciones para ordenar y generar la cooperación de las distintas áreas de la administración pública que tienen que ver con el problema.

Frente a la necesidad de capital humano altamente calificado, Dror (1990:110) afirma que: *“... las funciones y las responsabilidades gubernamentales están aumentando, mientras que sus capacidades para manejar problemas decrecen. En cierto nivel de agregación, uno de los puntos críticos que se deben tratar consiste en reconocer si es conveniente la tasa de recursos humanos calificados que se desplazan hacia el gobierno [...] Existe el peligro de que los gobiernos experimenten cierto desgaste futuro debido a un insumo inadecuado de personal altamente calificado. Destaca por tanto, la necesidad de asegurar un flujo proporcional de los mejor dotados hacia el gobierno, ya sea por medio de un reclutamiento adecuado, de una promoción acelerada de los mejores o de otros medios. Pero no tengo sugerencia alguna que hacer sobre cómo alentar a los mejores cuadros para participar en el sector público”*.

El principal y legítimo principio de selección, actualmente, es el mérito probado en el campo de acción; la pregunta clave es qué ha realizado, no cuántos diplomas trae; el sector público requiere saber y hacer; en suma saber hacer, entendida esta frase como ciencia y experiencia.

Para la selección con base en méritos es necesario responder algunas preguntas: *¿qué atributos se consideran deseables?, ¿qué mecanismos son aceptables para reclutar a los candidatos que se necesitan?, ¿cómo puede*

*atraerse a los candidatos aptos?, ¿quién nombra?, ¿entre quienes es posible nombrar?, ¿cómo se nombra?*

Los expertos recomiendan –salvo para el primer peldaño del escalafón– que la selección se realice primordialmente por la experiencia, por los “éxitos alcanzados”. Por supuesto que la dificultad principal es definir qué se entiende por mérito y qué se entiende por éxito. Simmel (1964:294), con un alto grado de escepticismo, afirma que la aristocracia de mérito no podría realizarse empíricamente. La razón: no se ha visto ningún procedimiento por el cual, “*el mejor*” pudiera reconocerse con seguridad y, así, conferirle los cargos de importancia. Tampoco se posee el método a priori para educar a una clase administrativa ni el método a posteriori de la selección natural por contienda libre, buscando la mejor posición, ni tampoco el método intermedio de elegir a las personas, bien desde abajo o bien desde arriba, que hubieran demostrado su eficacia.

A pesar de las dificultades para seleccionar a los mejores o idóneos, en ejercicios de ensayo y error, se ha procedido a reclutarlos por cuatro procedimientos distintos: *a)* la formación universitaria; *b)* los exámenes; *c)* la preparación interna desde el primer peldaño; y *d)* la preparación ex profeso en institutos ad hoc.

El mérito para ingresar al servicio público es una educación universitaria a la que comúnmente se le añade el entrenamiento postuniversitario. De entre ellos, por el método de exámenes, se selecciona a los de más altas calificaciones. Pero en realidad, el sustento del mérito es la educación universitaria. Esta modalidad presenta ventajas considerables, aunque el anverso de la medalla es que el beneficio de la enseñanza superior es un privilegio de clase, por lo tanto, la composición social de la alta administración es marcadamente discriminatoria y atenta contra el principio de igualdad de oportunidades. Sin embargo, habrá que subrayar que se debe privilegiar el mérito, que no corresponde a los sistemas civiles de carrera fomentar y trabajar por el acceso de los estratos bajos a la educación universitaria; ésta, que es una tarea de justicia social, corresponde a las autoridades educativas del país. Al servicio civil sólo le corresponde seleccionar el mejor.

El procedimiento de reclutamiento de funcionarios en países industrializados –Reino Unido, Francia, E.E.U.U.– consiste en un examen de ingreso con normas centralizadas, formalmente estandarizadas y con frecuencia con un alto grado de dificultad. Pero la experiencia indica serias deficiencias de este método de selección, pues los méritos que se buscan difícilmente se pueden reflejar en un examen. Se ha encontrado que quienes responden con excelencia los exámenes, no siempre son los mejores servidores públicos; e incluso, hay ejemplos de

reprobados que demostraron más adelante ser de alta calidad en su desempeño profesional.

Friedrich (1946:380) es un autor decepcionado de este método de selección; afirma: *“Los exámenes de admisión bordean el ridículo por la falta de atención prestada a las cuestiones que tienen importancia. Los instructores encargados de preparar a los futuros funcionarios públicos no tienen de ordinario acceso a los exámenes, que están considerados como secretos oficiales celosamente guardados. Si leyeran los exámenes, se encontraría que son inútiles”*.

Sin embargo, el examen es el método más socorrido por la mayoría de los sistemas civiles de carrera tanto para el ingreso como para la promoción.

Bonnin (2004:118) delineó la preparación interna desde el primer peldaño de la pirámide. Dedujo que nada sería más favorable para garantizar las virtudes y los talentos de los empleados públicos para prevenir las ambiciones, las intrigas y las cábalas, que iniciar a los servidores públicos en los cargos inferiores de la administración, antes de acceder a los empleos superiores. Esta fórmula, afirma, desanimaría a las personas intrigantes y frenaría la corrupción.

Los empleos públicos serían ejercidos por quienes tuvieran los talentos necesarios y fueran los más idóneos para éstos, pues aquellos destinados a ocupar los primeros cargos del Estado estarían convencidos de que su nombramiento se debió al escrutinio de su conducta pasada, su moralidad y sus conocimientos de los asuntos administrativos. Se establecería así, una ruta de profesionalización basada en la concepción de que todo puesto público es un tripuesto: se requiere saber lo que sucede en el peldaño anterior y suplir omisiones y ausencias de los subordinados; desempeñar con eficacia el peldaño donde se encuentra; y prepararse para asumir mayores responsabilidades. Esto haría que todos los cargos estuvieran desempeñados por hombres capaces de ocuparlos y que gozaran de la estima y la confianza públicas. Consiguientemente, el gobierno y el público tendrían la garantía del mérito y de los saberes de los agentes de la administración, pues no podrían acceder, sino por rangos, a los primeros empleos y siempre mediante la ruta de profesionalización.

Bonnin piensa que la carrera administrativa es inherentemente progresiva, es decir, un incentivo perpetuo de la promoción, pues, además de que cualquiera que sea la naturaleza de las funciones del administrador, como hombre público que es, siempre debe tender a volverse superior al puesto que ocupa merced a la amplitud de sus conocimientos logrados por recorrer las rutas de profesionalización y de capacitación que le tocan. De esta forma se conjuga el saber con el hacer. Sólo así sería realmente capaz de ocuparlo, porque *“quien no sabe más de lo que hay que saber para ejercer el empleo al que se le destina, es necesariamente inferior a su empleo”*.

En la vertiente de la preparación ex profeso en institutos ad hoc, Francia es el modelo a seguir. Mayntz (1985:167) lo describe de manera sucinta: *“En Francia, donde el acceso a la función pública se hace mediante exámenes de admisión, se da un tipo especial de selectividad merced a la combinación del principio de las pruebas competitivas con la capacitación centralizada en materias administrativas. Antes de 1945, los distintos ministerios franceses y otros organismos convocaban sus propios exámenes de admisión para los aspirantes a niveles administrativos superiores. Con la fundación de la Escuela Nacional de Administración (ENA) se vieron privados de este derecho, y desde 1945 el acceso a estos cargos se realiza únicamente tras haber pasado con éxito por dicha escuela. Ésta, a su vez, recluta sus estudiantes mediante dos tipos de examen de admisión, uno para titulados superiores del sistema educativo y otro para personal procedente de la función pública que aspira a un ascenso. Sin embargo, el examen de ingreso en la ENA es de tal profundidad, que exige una preparación especial. Esta preparación se imparte principalmente en los Institutos de Estudios Políticos (IEP) regionales, los cuales monopolizan de hecho el acceso a la ENA. Este riguroso proceso de selección implica que sólo los titulados de los IEP tienen de hecho la oportunidad de ingresar en la ENA, y sólo los que superan con éxito la ENA tienen acceso a los altos puestos de la administración. Este sistema contribuye a crear una especial conciencia elitista y cerrada entre los candidatos que al fin consiguen superar con éxito todas las pruebas”*.

Los cuatro procedimientos descritos para el reclutamiento sobre la base del mérito tienen pros y contras. Personalmente, considero que el método Bonnin y el método francés ofrecen ventajas significativas para encontrar con mayor certeza el mérito en los candidatos al servicio civil; en ambos el rango de error es menor. Algunas consideraciones sobre la promoción. En muchos sistemas administrativos, la promoción se otorga al comprobar los méritos universitarios –titulación sobre todo- y estar en posición administrativa para asumir un cargo superior, lo que constituye un método rudimentario de comprobar el mérito del funcionario. En algunos casos, los superiores realizan regularmente informes acerca de sus colaboradores que, sin embargo, se refieren sustancialmente a su rendimiento en la posición que se ocupa y sólo indirectamente a su aptitud para suplir a sus subordinados o a su aptitud para un cargo más elevado. Es inevitable que en tales informes desempeñen un papel preponderante criterios subjetivos e influyan también otras apreciaciones relacionadas con la vida social y afectiva. Por lo tanto, es pertinente preguntarse si las promociones se realizan sobre criterios racionales y objetivos y prevalece el mérito como la consideración superior para éstas.



La experiencia inglesa justifica la observación de que no hay problema tan difícil y enojoso en el servicio civil como el de las promociones. La base más sencilla y fácil para que asciendan los servidores públicos es la antigüedad, pero ésta, según los psicólogos y sociólogos, puede representar dos fenómenos: simplemente vejez, entendida como acumulación de años; o antigüedad, como suma de conocimientos y experiencia. Se dice en el lenguaje popular que lo viejo se va al desván y lo antiguo –suma de arte y calidad– se va al museo. Como es difícil a veces discernir entre lo viejo y lo antiguo, se han instaurado los exámenes de promoción; pero si bien tienden a dar las mismas oportunidades a todos y suponen otras ventajas, la experiencia general indica lo deficiente de este método para su objetivo inmediato, que es seleccionar a los que poseen los méritos; los méritos que se buscan para el ascenso rara vez se manifiestan mediante los procesos de los exámenes. Por consiguiente, se ha tratado de estructurar una hoja de servicios que condense los méritos de la ruta de capacitación y los méritos de la ruta de profesionalización. La primera califica la actualización del conocimiento del servidor público; y la segunda pondera la experiencia adquirida en el ejercicio del cargo, tanto del nivel que se desempeña como del cuidado del nivel anterior y los ejercicios para acceder al escalón superior. El índice que pondera ambas calificaciones puede constituir un criterio objetivo para las promociones. Hasta ahora, sólo se han realizado ejercicios académicos y ejercicios aislados en algunas áreas del sector público como en seguridad pública, el servicio exterior y en los tribunales jurisdiccionales. Sería deseable extender los ejercicios a otras áreas del sector público. El mérito quedaría como prioridad.

#### **9.4. La Evaluación del Desempeño**

La evaluación del desempeño de los servidores públicos es un asunto abstruso y de difícil solución; conlleva el síndrome de la madrastra de Blancanieves: la evaluación es correcta y objetiva y no hay objeciones mientras el espejo mágico diga que uno es la encarnación de la belleza; pero cuando el espejo es objetivo y nos dice que no somos ni los mejores ni los más bellos, ni los más eficaces, entonces confrontamos lo dicho por el espejo y emprendemos una campaña de desprestigio contra los sistemas de evaluación.

Se debe partir del principio de que *“lo que no se puede medir no se puede mejorar”*. Por lo tanto, la evaluación del desempeño del servidor público deberá realizarse aunque sea por el método de aproximaciones sucesivas. Entonces, ¿cuáles serán los criterios generalmente aceptados para la evaluación?, se responde: combinaciones de indicadores cuantitativos y cualitativos, y combinaciones de factores individuales y de cooperación en grupos de trabajo.

Los indicadores cuantitativos indicarán la parte de la eficiencia: número de días laborados, número de días con asistencia puntual, cumplimiento de tareas ordenadas. Pero la calidad del trabajo tiene que ser medida mediante indicadores cualitativos de satisfacción del superior y de los ciudadanos usuarios o beneficiarios; se trataría de medidas de percepción. Las medidas de eficacia laboral individual serían relativamente manejables si los procesos en que se labora establecieran controles documentales que midieran la contribución de cada quien para el trabajo colectivo. Y las medidas de cooperación social en el trabajo colectivo tendrían que ser una mezcla entre la percepción de los pares y el juicio del superior.

Los cuatro factores: indicadores cuantitativos, cualitativos, evaluación individual y evaluación del trabajo en equipo deben estar orientados a medir el cumplimiento de la misión, de los objetivos institucionales de mediano y largo plazos y de las metas de corto plazo. El paradigma de la evaluación debe valorar los esfuerzos de los administradores públicos por producir estados de cosas en que los servidores públicos se sientan responsables de alcanzar los resultados deseados.

La evaluación racional debe centrar sus indicadores en términos tales que midan si se logró el mejor resultado posible, tomando en cuenta tanto la intención subyacente tras las reglas, la complejidad y la ambigüedad de la situación, como la habilidad para lograr el apoyo de quienes implantan las normas. De esta forma, la evaluación debe centrarse en medir la capacidad para solucionar problemas, en vez del seguimiento de rutinas burocráticas.

La evaluación racional centrada en la medición del cumplimiento de objetivos y metas, mediante la solución de problemas que acaecen de continuo en el accionar administrativo, tiene que satisfacer varios objetivos: cumplir objetivos y metas; elevar la productividad; establecer estímulos al esfuerzo del personal; y elevar la cultura institucional de calidad y cumplimiento de la misión. Todo ello puede resumirse en un solo objetivo: mejorar el desempeño de los individuos y de las instituciones.

Para que las formas de medir el desempeño puedan ser tomadas con seriedad, es preciso que los administradores dispongan de autoridad para cesar a los trabajadores que no se desempeñen con la calidad y el estándar requeridos. Aunque normalmente sí se puede despedir a un trabajador mediocre, hacerlo exige demasiado esfuerzo y tiempo; esto lesiona la buena administración y reduce los incentivos para que los trabajadores incrementen su calidad.

La evaluación del desempeño mediante indicadores estratégicos de logros de objetivos y metas tiene que resolver algunas cuestiones claves: *a)* precisar la misión, objetivos y metas de la institución, de tal modo que no se permitan interpretaciones multívocas o ambiguas de lo que se pretende lograr; *b)* precisar

las responsabilidades individuales y grupales para clarificar las responsabilidades y evitar responsabilidades difusas o de múltiples manos; precisar los indicadores estratégicos que deslinden quién hizo qué, cómo y cuándo, y con ello exigir las responsabilidades correspondientes.

Las instituciones públicas deben fundir los esfuerzos individuales en un esfuerzo común. Cada servidor público contribuye con su actuar a algo concreto, pero todos ellos deben contribuir al logro del objetivo institucional.

Puesto que no se evalúan los resultados, los gobiernos tradicionales –dice Osborne (1992:209)- rara vez alcanzan sus metas. Gastan cada vez más en educación pública, pero las calificaciones de los exámenes y los índices de deserción escolar apenas mejoran. Desembolsan sumas siempre crecientes en capacitación laboral para los beneficiarios del sistema de bienestar social, pero las nóminas de éste continúan aumentando. Invierten cada vez más en policías y prisiones, pero los índices de delincuencia continúan elevándose. Como cuentan con tan poca información sobre los resultados, los gobiernos retribuyen a sus empleados con base en otras cosas: su longevidad, el monto del presupuesto, el personal a su cargo, su grado de autoridad.

Por otra parte, existe una tendencia a centrarse en los procesos. Los administradores evalúan lo que hacen sus agencias y, en las organizaciones regidas por las reglas, la gente considera que sus empleos siguen ciertos procesos establecidos por los reglamentos. Si los siguen fielmente y producen el volumen de producción esperado, cumplen con su trabajo. Rara vez –dice Osborne (1992:488)- piensan en los resultados. No obstante, un proceso ejecutado a la perfección es una pérdida de tiempo y de dinero si no se alcanzan los resultados adecuados.

Uno de los indicadores estratégicos fundamentales para evaluar la calidad del desempeño de los servidores públicos es la satisfacción en el cumplimiento de la misión. La psicología del trabajo ha buscado establecer el vínculo entre la productividad y la satisfacción laboral. La cooperación voluntaria y entusiasta de los trabajadores para el logro de los objetivos institucionales está ligada con la percepción sobre la importancia de la misión institucional. La hipótesis está basada en el sentido común de que es más factible que un individuo sea eficaz en su trabajo si éste le agrada y le parece un desafío importante para su vida profesional.

Se ha estudiado que los trabajos desafiantes, con retos de importancia por sus consecuencias, contienen factores motivadores que hacen surgir un élan vital, un estrés feliz, un esfuerzo extra en los administradores que llevan a un desempeño superior del trabajo.

Wright Mills (1956:215) argumenta: el trabajo puede ser una mera fuente de subsistencia o la parte más importante de la vida interior de uno; puede ser

experimentado como expiación, o como una expresión de extrema fecundidad del yo; como un deber indispensable, o como el desarrollo de la naturaleza universal del hombre. Por consiguiente, es necesario evaluar la satisfacción en el trabajo porque esa satisfacción genera mayor eficacia y hace converger los intereses individuales con los institucionales sobre el supuesto de que una organización está compuesta de equipos cooperativos que están organizados para alcanzar objetivos comunes.

Si la administración se enfoca en resultados, es imprescindible que la confianza, la descentralización y la flexibilidad de los cuerpos normativos, lleven a fortalecer la capacidad de tomar decisiones en el ámbito de competencia de cada servidor público. Finalmente, la acción del servidor público está enfocada en resolver problemas, por lo tanto, se debe asumir el riesgo de tomar decisiones y se debe capacitar para que esas decisiones se realicen con prudencia y eficacia. Según los psicólogos laborales, la decidofobia -esa enfermedad que consiste en el terror de tomar decisiones- es una de las patologías más nefastas en las burocracias, pues detiene el movimiento de la maquinaria gubernamental mientras se consulta qué se debe hacer. También aquí la prudencia y la sabiduría intervienen; ¿cuándo preguntar? y ¿cuándo asumir el riesgo de la decisión? Teóricamente parecerá muy sencillo, si es de tu incumbencia, decide y asume la responsabilidad; si es ambigua la incumbencia, “para qué adivinar, si se puede preguntar”. Por ser de vital importancia esta facultad, es necesario evaluar de manera constante la capacidad de decisión de los individuos y de los grupos para asumir los riesgos de la toma de decisiones.

El famoso cuento de Gogol, La capa, se refiere a la promoción del protagonista, un copista del gobierno que había desempeñado su cargo durante muchos años, hacia una posición en que al copiar debía tomar decisiones menores acerca de cambios en la ortografía, la puntuación y la sintaxis. El protagonista resulta totalmente incapaz de sobrellevar la nueva y pesada carga.

Otro asunto para evaluar es la capacidad de trabajo en equipo. El desempeño efectivo se ve afectado no sólo por los atributos personales de cada quien, sino también por los atributos de los colegas y el carácter preciso de las relaciones con ellos. Es necesario considerar que el trabajo en equipo es medido por la disposición de los componentes del equipo en cooperar para alcanzar objetivos comunes. Los comandos militares son el paradigma del trabajo en equipo: cada quien sabe qué le toca hacer en lo individual y cuándo debe actuar en concierto con los otros. Por supuesto, la evaluación tiene que ser colectiva y tomar en cuenta las puntuaciones de todos.

Por lo tanto, la evaluación del desempeño puede lograrse por la ponderación de dos indicadores clave: la capacitación como actualización del conocimiento en la esfera de competencia; profesionalización como la conjunción de

indicadores cualitativos sobre la capacidad del trabajo en equipo, la capacidad de solucionar problemas, la satisfacción en el cumplimiento de la misión, la capacidad de tomar decisiones y asumir el riesgo. Ambos indicadores deben manifestar si se cumplieron los objetivos y metas institucionales y si se orientó la actuación de conformidad con la misión.

### **9.5. Sistemas de Evaluación de Desempeño (SED)**

Desde hace más de 20 años la evaluación del desempeño se realiza en diferentes países, lo que ha requerido implementar reformas presupuestarias enfocadas a la mejora de la eficiencia y efectividad del gasto público. Nuestro país también se ha incorporado al movimiento hacia la evaluación del desempeño para mejorar fundamentalmente la gestión pública.

No obstante a la reciente incorporación de los sistemas de evaluación para el mejoramiento de la administración pública, en México, se han desarrollado esfuerzos desde principios del siglo XX, para asociar el gasto público con los resultados; así en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1935; se establece que los recursos sean asignados de acuerdo al objeto específico del gasto.

Cuarenta años más tarde, en 1976 se emprende una reforma administrativa para reorganizarla Administración Pública Federal (APF), se promulga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), de donde se deriva la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP); días después, se decretó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF), que impuso como técnica presupuestal el Presupuesto por Programas; sin embargo no es hasta 1983 cuando se establece la Ley de Planeación, que vincula de manera más amplia la presupuestación con los grandes objetivos nacionales, al mismo tiempo que se reforma la Constitución Política con la finalidad de articular el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional.

Ya durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), son claramente señalados los planteamientos sobre medición y evaluación gubernamental. Se crea la Secretaría de Contraloría General de la Federación para coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública, sin embargo la dependencia no logró su objetivo de impulsar un sistema integrado de evaluación en ese momento, pero si inicia un proceso donde la evaluación es tomada en cuenta, aunque sólo fue con un sentido de comprobación de los gastos y de cumplimiento normativo.

Posteriormente se elabora el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública en el periodo de 1990-1994, donde se ofrecía mayor autonomía de gestión a las entidades paraestatales bajo un esquema de índices de medición

para evaluar resultados y la incorporación de la calidad total en sus procesos. Los alcances de este programa se vieron limitados por la existencia de ordenamientos presupuestarios que impedían la autonomía de los órganos de gobierno y la suscripción de los convenios de desempeño.

Para el periodo de 1995 al 2000 el Plan Nacional de Desarrollo abre una vertiente sobre la rendición de cuentas orientado a la evaluación del desempeño, la cual considera elementos como la evaluación de la calidad del servicio, la capacidad de respuesta para atender los requerimientos de la ciudadanía la opinión de la población en torno a los servicios. Durante este periodo se implementa también el Programa de Modernización y Desarrollo Administrativo, el cual presenta deficiencias en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno.

Dicho programa señala que “...la evaluación del desempeño del gobierno se ha hecho con base en los niveles de gasto autorizados, y se ha omitido medir la contribución del gasto público al logro de los objetivos... el sistema de vigilancia y control, se dirige a verificar el cumplimiento al marco jurídico-administrativo, y a detectar irregularidades o ilícitos, y no se orienta a solicitar cuentas sobre los logros alcanzados... no existen estándares de calidad en los servicios, y tampoco parámetros para evaluar el servicio. Las medidas usadas se refieren a los medios utilizados y no a los objetivos que se persiguen...”

Se implementa la reforma del Sistema Presupuestario (RSP) en tres fases.

**Figura 9.1 Fases de la Implementación de la Reforma del Sistema Presupuestario**



Esta reforma presupuestaria identificó seis componentes: Nueva Estructura Programática (NEP), Costeo, Normatividad, Servicio Civil, Tesorería en Línea, y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), en este último se establecen indicadores estratégicos de cobertura, calidad, eficiencia, alineación de recursos e impacto. La NEP contiene un conjunto de características y elementos programáticos, los cuales miden los resultados alcanzados con los recursos

públicos: misión (MS), propósito institucional (PIN), objetivos (OBJ), indicadores estratégicos (IE) y metas de los indicadores (MI).

**Figura 9.2 Elementos Programáticos de la Nueva Estructura Programática**



Los elementos contienen la información cualitativa y/o física de lo que se pretende lograr, establecen las características y atributos del destino del gasto y permiten evaluar los logros alcanzados.

Para 2001 se establece un sistema de metas presidenciales, interrumpiendo la conformación del Sistema de Evaluación del Desempeño y se determina que el Ejecutivo Federal a través de su Secretaría debería definir los objetivos, contenido, estrategias y alcances de la reforma al sistema presupuestario, incluyendo el Sistema de Evaluación del Desempeño dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 con la finalidad de aumentar la transparencia y dar mejores resultados en el ejercicio del gasto público. A partir de esto se incorpora en los siguientes ejercicios fiscales la solicitud de las evaluaciones a los programas sociales.

El SED retoma los productos de la NEP para incorporarlos a un modelo de medición de resultados, el cual tendría como objetivo fortalecer un cambio en la gestión, dependencias y entidades vinculándolas con el cumplimiento de sus objetivos. Supone la integración de las auditorías al sistema, encuestas a la población, incorporación de tecnologías de información, convenios de desempeño y la construcción de indicadores estratégicos distintos a los indicadores del PROMAP.

El Proyecto de Decreto de Presupuesto del 2002 incorpora lineamientos sobre transferencias para programas sociales, en particular en su artículo 78 introduce la obligación para la vigilar periódicamente los resultados de la ejecución de programas y presupuestos de la APF para identificar costos, calidad y el impacto social del gasto público, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, elementos que deberían alimentar al proceso presupuestario 2003.

En 2004 entra en vigor la Ley General de Desarrollo Social, que contiene mecanismos para regular la evaluación y seguimiento de los programas sociales y la política social. Adicionalmente la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en su ejercicio anual de revisión de los recursos públicos practica auditorías del desempeño.

En la revisión de los presupuestos 2003-2007 se aprecian avances sin embargo, se observa que en la Cuenta Pública se incorpora el ejercicio del gasto conforme a lo autorizado, pero no se hace énfasis en los indicadores de desempeño. Es decir, el presupuesto se sigue construyendo con el método incrementalista y prevalece la idea de agotar los presupuestos al final del año.

Por lo que los legisladores realizan un nuevo esfuerzo para garantizar una adecuada revisión del gasto público y la búsqueda de la transparencia, para lo cual actualizan el marco normativo presupuestario y aprueban la Ley Federal de Presupuesto y responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que entró en vigor en 2006, donde se institucionaliza el SED, como parte integrante del proceso presupuestario con lo que se robusteció la evaluación del desempeño.

Este esfuerzo representa un gran avance en términos de rendición de cuentas y el principio de la implementación de una cultura de evaluación. Razón por la cual las instituciones y organismos públicos se han visto obligados a hacer evaluaciones y producir indicadores para medir su gestión.

De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad hacendaria (LFPRH) el sistema de Evaluación del Desempeño es un conjunto de elementos metodológicos que permiten:

- a) *Valorar objetivamente el desempeño de los programas.*
- b) *Verificar el cumplimiento de metas y objetivos.*
- c) *Conocer el impacto social de los programas con base en indicadores estratégicos y de gestión.*

El SED consiste básicamente en:

- *Evaluaciones por instancias técnicas y externas de quienes ejecutan los programas y recursos;*
- *Sus resultados apoyan la mejora continua de políticas, programas y del desempeño institucional;* y
- *Fortalece la transparencia y rendición de cuentas al H. Congreso de la Unión y a la sociedad.*

Ésta misma ley en su artículo 27 señala que: “La estructura programática del PEF debe incorporar indicadores de desempeño con sus correspondientes metas



anuales, que permitirán la evaluación de programas y proyectos; estos indicadores serán la base para el funcionamiento del SED”

El Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece:

*El Artículo 25 define las dimensiones del indicador como:*

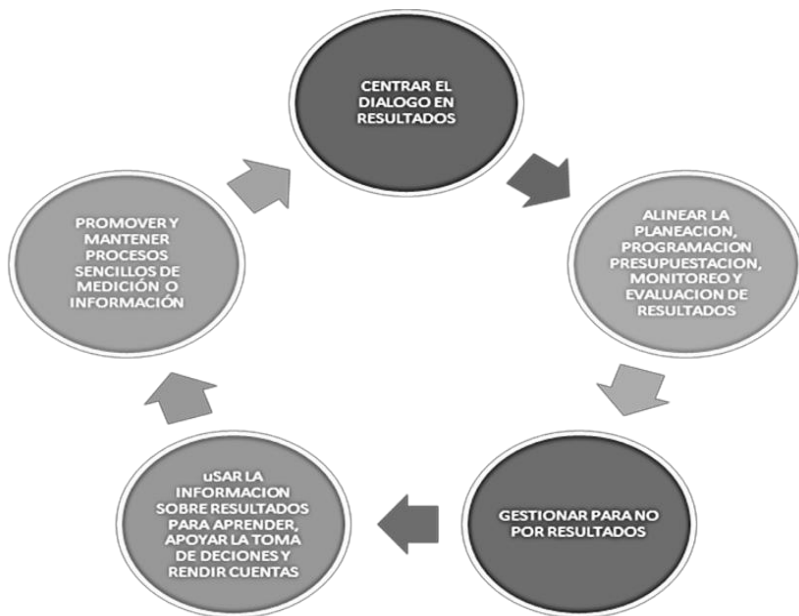
- a) Cobertura, mide la proporción de atención sobre la demanda total que se alcanza con la producción del bien o servicio.*
- b) Eficiencia, mide la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados y los insumos o recursos utilizados para su producción.*
- c) Impacto económico y social, mide o valora el grado de transformación relativa lograda en el sector objetivo económico o social, en términos de bienestar oportunidades, condiciones de vida, desempeño económico y productivo, o características de una población objetiva o potencial.*
- d) Calidad, mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios públicos generados en la atención de la población objetivo, vinculándose con la satisfacción del usuario o beneficiario.*
- e) Equidad, mide los elementos relativos al acceso, valoración, participación e impacto distributivo entre los grupos sociales o entre los géneros por la provisión de un bien o servicio.*

En la versión definitiva del SED se estable el siguiente esquema:

### ***Gestión basada en Resultados (GbR):***

- *“Modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos.”*

### Figura 9.3 Principios que fundamentales en la gestión para resultados



#### **Presupuesto basado en Resultados (PbR):**

- *“Conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias en información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre resultados del ejercicio de los recursos públicos y que motiva a las instituciones a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una más adecuada rendición de cuentas”.*

En este esquema, el SED permite realizar el “seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la APF para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND y los programas que se derivan de éste.

Lo que permite establecer los dos grandes componente del SED:

- Evaluación de las políticas públicas y programas presupuestarios, para verificar el grado de cumplimiento de objetivos y metas.*
- Gestión para la calidad del gasto, enfocado en la mejora del funcionamiento de las instituciones y en sus resultados; promover la eficiencia, eficacia,*

*modernización en la prestación de servicios, la productividad en el desempeño de sus funciones y la reducción de los gastos de operación.*

El objetivo del SED con respecto a la política social es realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos conforme a indicadores estratégicos y de gestión. Orientar adecuadamente las actividades relacionadas con procesos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control del gasto público federal, así como determinar y aplicar las medidas para hacer más eficientes los programas federales. Y en último término la implementación /expansión de los programas que funcionan, así como la eliminación/reducción de aquellos que no arrojan resultados positivos.

El programa de mejoramiento de la gestión es un modelo reciente de administración pública se centra en el desempeño; enfatiza el análisis de los resultados producidos por las distintas unidades que integran una institución e incluso la organización vista como un todo. La administración centrada en el desempeño obliga a la organización a definir explícita y detalladamente indicadores de desempeño que permitan medir sus metas y objetivos. De este modo, la evaluación del desempeño se hace predominantemente a través del cumplimiento o no de metas, y no a partir del respeto a normas.

Para 2007 el CONEVAL resumió y sistematizó los primeros resultados del Programa Anual de Evaluación (PAE) y derivó las siguientes recomendaciones:

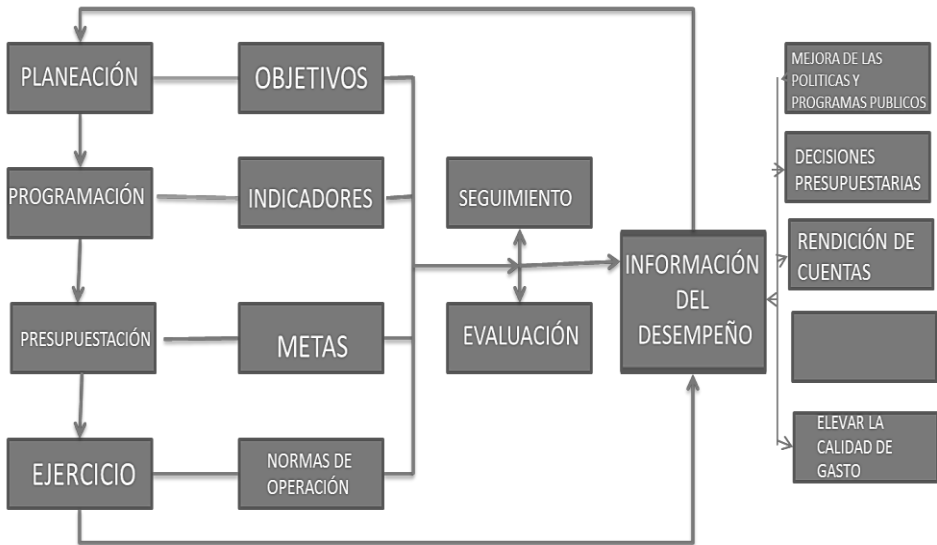
- 1) *Definir claramente la población objetivo.*
- 2) *Las ROP deben reflejar claramente los objetivos y la consistencia de los procesos, esto es, los conceptos y criterios para seleccionar a los beneficiarios, así como asegurar la consistencia entre los objetivos del programa, las metas y el diseño del programa.*
- 3) *Asegurar la existencia de personal suficiente y capacitado para la operación y monitoreo del programa.*
- 4) *Fomentar el cumplimiento de plazos.*
- 5) *Incentivar la coordinación efectiva entre instituciones y entre programas.*
- 6) *Mejorar la calidad de los bienes y servicios provistos.*
- 7) *Aumentar la difusión y promoción de los programas.*

**SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO, FUNDAMENTAL PARA EFICIENTIZAR EL PRESUPUESTO PÚBLICO.**

MARÍA CONCEPCIÓN MARTÍNEZ RODRÍGUEZ • MARTIN C. VERA MARTÍNEZ • MARÍA ISABEL GARCÍA MORALES

- 8) *Implementar mecanismos efectivos de control presupuestal, así como implementar sistemas de control y consolidar a las contralorías sociales.*
- 9) *Actualizar las bases de datos, los padrones de beneficiarios, la información generada por los programas, mecanismos de seguimiento del cumplimiento de la normatividad, generar indicadores de resultados para medir el impacto en la población atendida, indicadores de cumplimiento de metas y procesos operativos para el control de la gestión, y analizar las recomendaciones para el mejor funcionamiento del programa.*

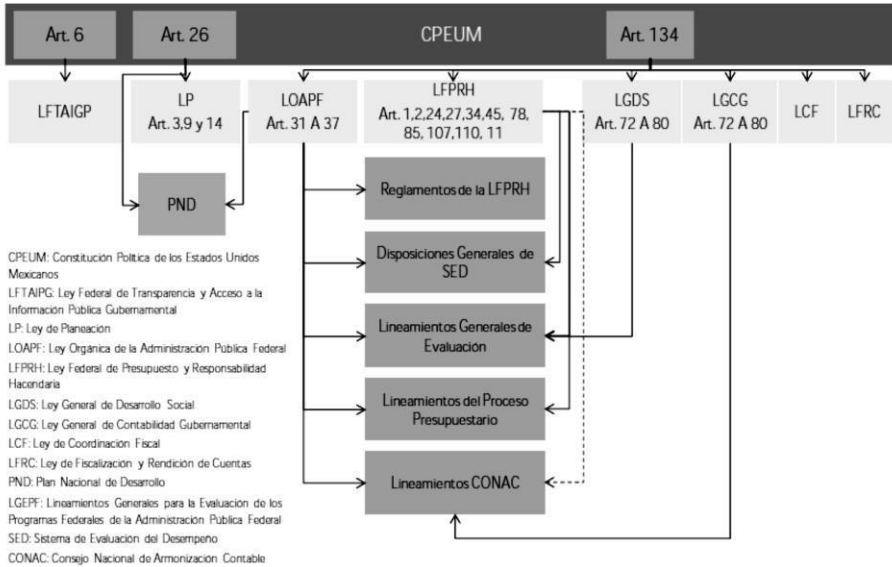
**Figura 9.4 Elementos y Objetivos del SED**



**9.6. Marco Regulatorio.**

La evaluación de desempeño tiene su sustento jurídico en diversos instrumentos desde la Carta Magna de nuestro País hasta lineamientos muy específicos que regulan la forma en que ha de llevarse a cabo así como las instancias encargadas de hacerlo, a continuación se mencionan los más importantes:

**Figura 9.5 Marco Regulatorio**



La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases en los artículos, 73, 74, 79, 116, 122 y 134.

**Art. 73. Establece como facultades del congreso:**

*XXIV...expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;*

*XXVIII...expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;*

*XXIX-D... expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;*

**Art. 74. Señala como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:**

*Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;*

**Art. 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus**

***atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.***

*La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.*

*Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo: Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.*

*Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.*

***Art. 116. Establece que en su fracción II que las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes.***

*La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.*

***Art. 122. En su fracción V establece que la Asamblea Legislativa tendrá entre sus facultades:***

*c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la entidad de fiscalización del Distrito Federal de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción VI del artículo 74, en lo que sean aplicables. La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se*

*formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;*

*e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.*

**Art. 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.**

*Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.*

*...El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.*

*Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.*

Por su parte la Ley de Coordinación Fiscal establece:

**Artículo 49 que el control y supervisión del manejo de los recursos a que se refiere este Capítulo quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:**

- I. Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública;*
- II. Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales. La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos;*
- III. La fiscalización de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, será efectuada*

*por el Poder Legislativo local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente conforme a lo que establezcan sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y, en su caso, de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley; y*

- IV. *La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales y, por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos a los que se refiere este capítulo, la misma se realizará en términos del Título Tercero de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.*

Adicionalmente es claro cómo, prácticamente la Ley de Coordinación Fiscal, regula la distribución de los recursos conforme a indicadores pertinentes según sea el caso del fondo a que se refiere.

Para el presente periodo las reformas más significativas y que enmarcan la obligatoriedad de la evaluación explícitamente se reflejan en la Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria en sus artículos 110 y 111 el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED, señalando que el SED) “permitirá identificar la eficiencia, economía, eficacia y calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público; y los hallazgos servirán para retroalimentar el proceso de programación, presupuestación y ejercicio de los recursos públicos”.

**Art. 110. La Secretaría realizará trimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados.**

*Para efectos del párrafo anterior, el Ejecutivo Federal enviará trimestralmente a la Cámara de Diputados la información necesaria, con desglose mensual. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social coordinará las evaluaciones en materia de desarrollo social en términos de lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social y lo dispuesto en esta Ley.*

*La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales. Para tal efecto, las instancias públicas a cargo de la evaluación del desempeño se sujetarán a lo siguiente:*

- I. *Efectuarán las evaluaciones por sí mismas o a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar,*



*que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables;*

- II. *Todas las evaluaciones se harán públicas y al menos deberán contener la siguiente información:*
  - a) *Los datos generales del evaluador externo, destacando al coordinador de la evaluación y a su principal equipo colaborador;*
  - b) *Los datos generales de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación al interior de la dependencia o entidad;*
  - c) *La forma de contratación del evaluador externo, de acuerdo con las disposiciones aplicables;*
  - d) *El tipo de evaluación contratada, así como sus principales objetivos;*
  - e) *La base de datos generada con la información de gabinete y/o de campo para el análisis de la evaluación;*
  - f) *Los instrumentos de recolección de información: cuestionarios, entrevistas y formatos, entre otros;*
  - g) *Una nota metodológica con la descripción de las técnicas y los modelos utilizados, acompañada del diseño por muestreo, especificando los supuestos empleados y las principales características del tamaño y dispersión de la muestra utilizada;*
  - h) *Un resumen ejecutivo en el que se describan los principales hallazgos y recomendaciones del evaluador externo;*
  - i) *El costo total de la evaluación externa, especificando la fuente de financiamiento;*
- III. *Las evaluaciones podrán efectuarse respecto de las políticas públicas, los programas correspondientes y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo. Para tal efecto, se establecerán los métodos de evaluación que sean necesarios, los cuales podrán utilizarse de acuerdo a las características de las evaluaciones respectivas;*
- IV. *Establecerán programas anuales de evaluaciones;*
- V. *Las evaluaciones, en la medida de lo posible, deberán incluir información desagregada por sexo relacionada con las beneficiarias y beneficiarios de los programas. Asimismo, en los casos que sea posible, las dependencias y entidades deberán presentar resultados con base en indicadores, desagregados por sexo, a fin de que se pueda medir el impacto y la incidencia de los programas de manera diferenciada entre mujeres y hombres, y*
- VI. *Deberán dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que se emitan derivado de las evaluaciones correspondientes.*

**Art. 111. La Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente, al menos cada bimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas.**

*Dicho sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior del presente artículo será obligatorio para los ejecutores de gasto. Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes bimestrales, desglosados por mes, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley. La Secretaría y la Función Pública emitirán las disposiciones para la aplicación y evaluación de los referidos indicadores en las dependencias y entidades; los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de administración.*

*Los indicadores del sistema de evaluación del desempeño deberán formar parte del Presupuesto de Egresos e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico. Los resultados a los que se refiere este artículo deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos.*

Por su parte el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público establece:

**Art. 130 se establece que el control y la evaluación del gasto público federal comprenderá “La fiscalización permanente de los activos, pasivos, ingresos, costos y erogaciones; el seguimiento de las realizaciones financieras y de metas durante el desarrollo de la ejecución de los programas aprobados; y la medición de la eficiencia y eficacia en la consecución de los objetivos y metas de dichos programas”.**

Finalmente en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece:

**Artículo 15.- Para la fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:**

*...IV. Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijados en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos y de gestión establecidos en el Presupuesto de Egresos y tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo, los planes sectoriales, los planes regionales, los programas*

*operativos anuales, los programas de las entidades fiscalizadas, entre otros, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y, en su caso, el uso de recursos públicos federales conforme a las disposiciones legales. Lo anterior, con independencia de las atribuciones similares que tengan otras instancias; ...*

*...XIV. Formular recomendaciones al desempeño para mejorar los resultados, la eficacia, eficiencia y economía de las acciones de gobierno, a fin de elevar la calidad del desempeño gubernamental;*

Con este marco, la evaluación de la gestión pública tiene un sentido estratégico para los sistemas no sólo de fiscalización y rendición de cuentas sino para los procesos de planeación y mejora continua, lo que se acentúa si se considera la nueva dinámica de la administración pública, los sistemas de presupuesto como el (*PbR*) basado en resultados.

## 9.7. Comentarios finales

En los últimos treinta años, economías de diversos países, rompieron paradigmas en cuanto al enfoque de la administración de los recursos públicos, por dos razones principales:

- *Necesidad de hacer más con los mismos recursos, y*
- *Necesidad de rendir cuentas a los ciudadanos, cada vez más exigentes con la eficiencia, en la asignación y uso de los recursos públicos.*

Para dar respuesta a las anteriores demandas se evalúa el actuar del gobierno o bien se evalúa su desempeño, hay diferentes formas de evaluación, pero independientemente de la que se adopte está basada en indicadores los cuales se construyen de acuerdo a las necesidades de la institución, sin perder de vista la visión de homologar un sistema de indicadores a nivel nacional e internacional.

México ha comenzado a incursionar en estos temas y aun su proceso es perfectible, sin embargo el primer paso ha sido dado, y con ello se ven los primeros resultados, los cuales son incorporados a la Matriz de Indicadores para Resultados, una herramienta que tiene el objetivo de incorporar nacionalmente los avances en su gestión.

Para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, se sugiere algunos elementos metodológicos para apoyar y facilitar la elección y construcción, sin embargo pueden cambiar de acuerdo a las necesidades específicas.

En la aplicación de los instrumentos revisados en el presente curso, podemos darnos cuenta que aún falta mucha coordinación entre las instituciones, en la elaboración de planes y programas a nivel nacional, sin embargo con el uso de

**SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO, FUNDAMENTAL PARA EFICIENTIZAR EL  
PRESUPUESTO PÚBLICO.**

MARÍA CONCEPCIÓN MARTÍNEZ RODRÍGUEZ • MARTÍN C. VERA MARTÍNEZ • MARÍA ISABEL GARCÍA MORALES

metodologías en los procesos de la administración pública, en las áreas de oportunidad, podemos ir logrando un sistema confiable que proporcione datos que ayuden a la toma de decisiones a nivel nacional para aprovechar de una manera eficiente y eficaz los recursos de los mexicanos para construir un mejor México.

## Referencias bibliográficas

*Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de Mejora. Auditoría Superior de la Federación, 2009. <http://www.asf.gob.mx/> Fecha de consulta 26 de diciembre de 2010.*

*Asociación nacional de organismos de fiscalización superior y control gubernamental <http://www.asofis.org.mx/> Fecha de consulta 27 de diciembre de 2010.*

*Comisión Nacional Hacendaria, 2004. (CNH) <http://www.indetec.gob.mx/cnh/> Fecha de consulta 26 de diciembre de 2010.*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última Reforma DOF 24-08-2009 <http://www.asf.gob.mx/Trans/Obliga/CPEUM240809.pdf> Fecha de consulta 26 de diciembre de 2010.*

*Gaceta Electrónica. Auditoría Superior de la Federación. Año 2, Número 5. Junio 2010.*

*Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados CONEVAL <http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/normatividad/matriz.es.do;jsessionid=124B3F3CFDB87964020112C488A6BDBC> Fecha de consulta 31 de diciembre de 2010.*

*Ley de Coordinación Fiscal <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf> Fecha de consulta 30 de diciembre de 2010.*

*Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Viernes 29 de mayo de 2009 <http://www.asf.gob.mx/Trans/Obliga/ley.pdf> Fecha de consulta 26 de diciembre de 2010.*

*Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf> Fecha de consulta 29 de diciembre de 2010*

*México Fortaleciendo el Desempeño Administrativo y la Transparencia Fiscal a Nivel Estatal. 12 de Septiembre de 2006 Unidad Administrativa para Colombia y México Adquisiciones, Servicios Operacionales Gestión Financiera, Servicios Operacionales Región de América Latina y el Caribe. Banco Mundial*

*[http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/Fort\\_transpBM.pdf](http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/Fort_transpBM.pdf) Fecha de consulta 26 de diciembre de 2010.*

*Mondragón, Pérez Angélica Rocío. 2002 ¿Qué son los indicadores? Revista de Información y Análisis No. 19. 2002.*

*Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) <http://www.olacefs.net/?cat=0> Fecha de consulta 27 de diciembre de 2010.*

*Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) [http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/) Fecha de consulta 27 de diciembre de 2010.*

*Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*

*[http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf) Fecha de consulta 26 de diciembre de 2010.*

*Proyecto de Presupuesto de Egresos 2011*

*<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2011/index2.html>  
Fecha de consulta 28 de diciembre de 2010.*

*Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. <http://www.asf.gob.mx/trans/obliga/Reglamen.pdf> Fecha de consulta 27 de diciembre de 2010.*

*Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público [http://www.conae.gob.mx/work/sites/CONAE/resources/LocalContent/2548/4/Regla\\_Ley\\_Presupuesto\\_Contabilidad.pdf](http://www.conae.gob.mx/work/sites/CONAE/resources/LocalContent/2548/4/Regla_Ley_Presupuesto_Contabilidad.pdf) Fecha de consulta 29 de diciembre de 2010.*

*Salcedo, Aquino Roberto. 2009. “La evaluación en el desempeño de la función pública contemporánea”. XIV Congreso Internacional del Comité Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador de Bahía, Brasil. 27 al 30 de octubre de 2009.*

*Visión Institucional. 2009. Auditoría Superior de la Federación. <http://www.asf.gob.mx/trans/Obliga/vision.pdf> Fecha de consulta 26 de diciembre de 2010.*