

La promoción de la política pública sustentable en México: Del diseño metodológico a la evaluación y desempeño del presupuesto basado en resultados

Juan Manjarrez & Sergio Flores

J. Manjarrez & S. Flores

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). 4 Sur 104, Centro Histórico, 72000 Puebla

Universidad Tecnológica de Puebla (UTP). Antiguo Camino a la Resurrección 1002 - A, Zona Industrial Oriente, 72300 Puebla

sflores@hotmail.com

M. Ramos.,V.Aguilera.,(eds.). Ciencias Administrativas y Sociales, Handbook -©ECORFAN- Valle de Santiago, Guanajuato, 2014.

Abstract

The overall objective of this study was to determine, identify and critically analyze the theoretical approaches to the analysis of public policies and their relationship to sustainability in the central Mexico region 1976-2008 period. We start from the program budget (PPP) that has its origin in 1976 to support national planning, where programs that were fixed targets and costs were designed, to the institutionalization of the Performance Evaluation System (SED) in 2008 to implement the Performance Budgeting (PBR).

The instruments are designed and implemented in the urban -regional planning have been important to address the improvement of quality of life, but insufficient to promote land and environmental management supported by a balanced and sustainable system. As regards the Mexican reality highlights the seven major stages of public involvement in the planning of development during the period 1915-2006 (Sobrinó, 1993 and Carrillo, 1998) and analysis of sustainability from the existence of economic, social, environmental, institutional and technological dimensions (Natalichio, 2007). In that sense the achievements reported in the implementation of sustainable public policies are very limited.

13 Introducción

El Desarrollo Sustentable, tiene sus particularidades de entendimiento y aplicación, para algunos esta propuesta inició en 1987 con el Informe de Brundtland, para otros inició a finales de los setenta con el modelo de Ecodesarrollo, del cual se hicieron reflexiones sobre los límites del crecimiento. Algunos consideran que lo fundamental es preservar los recursos naturales y otros más que lo significativo es lograr un crecimiento económico con calidad de vida.

Así el informe Brundtland marcó su importancia al definir el concepto de desarrollo sustentable y sus tres principios esenciales: desarrollo económico, protección ambiental y equidad social y para cumplir con esas condiciones, serían indispensables generar cambios tanto tecnológicos como compromisos sociales. Ante esta realidad sin duda el papel fundamental del Estado mexicano es la promoción del desarrollo sustentable, para ello es imprescindible reconocer los límites y características que existen actualmente en el país respecto de la evaluación de las políticas públicas, para orientar de esta forma la asignación del presupuesto y su desempeño basado en resultados.

Tenemos el gran reto de lograr un manejo sustentable no sólo de los recursos naturales, si no también de lograr la sustentabilidad de las políticas públicas; de tal forma que no se reinventen recurrentemente los programas y acciones de gobierno, si no más bien que se retroalimenten y se fortalezcan en vías de generar políticas públicas enriquecidas y con ello también lograr un desarrollo social equitativo, para que los millones de mexicanos del nuevo milenio puedan vivir ubicados en zonas, regiones y ciudades, en donde exista una mayor calidad de vida.

Es así como finalmente ante este gran reto, México tiene en este momento la gran oportunidad de lograr un desarrollo sustentable, desde el punto de vista social, ambiental y económico en el nuevo milenio que iniciamos, si existe una determinación y visión a largo plazo para legislar en relación a la continuidad de políticas públicas que resulten exitosas, y con ello garantizar el seguimiento y aplicación de las mismas independientemente de los cambios de gobierno, en los tres niveles federal, estatal y municipal; garantizando de este modo la sustentabilidad de dichas políticas.

Enfoques Teóricos de las Políticas Públicas

Analizar al Estado, como organización política, es encontrarse con su función principal, misma que fue producto del pacto social que le dio origen, esta es una función inalienable estipulada a través de un marco jurídico que sustenta el origen, autonomía, territorialidad, actores sociales, organización, funciones y mecanismos, por mencionar algunos, y que se representa en parte, a través de la administración pública, espacio en donde se materializan las acciones que buscan el bien colectivo, derivando en las políticas públicas.

Para autores como Enrique Cabrero (1997:137), la transformación del administrador al gerente público consiste en el desplazamiento de un pensamiento tradicional a otro moderno y para ello es necesario replantear la visión parcial, jurídica y técnica a una más integral, de la misma forma sucede en la consideración del “Estado omnipresente” a un Estado modesto, de un sistema administrativo semi-abierto a uno totalmente abierto, del plan como requisito burocrático al plan como instrumento de la acción pública; y pasar de la estrategia tradicional sólo por cumplir a una estrategia clara y sistematizada para el cambio.

Para Bernardo Kliksberg (1995), el gerente social debe cambiar en sus estructuras mentales básicas, asumiéndose, de preferencia, por la capacidad de hacer prospectivos los escenarios futuros, pasar de la simple reprogramación de actividades del pasado a la consideración de las necesidades presentes y futuras de la comunidad, previendo el riesgo y pronosticando los escenarios y sobre todo evaluando los resultados.

Para ambos casos, el común denominador es el cambio en el desempeño de los funcionarios públicos sin que esto implique mayores transformaciones estructurales en la operación de la administración pública y consecuentemente sin que dejen de existir los problemas de fondo.

Para Ramos (2011) la llamada nueva gerencia pública está basada en la administración de responsabilidades específicas y a su vez diversas y tiene como principal misión el resolver problemas públicos que en su mayoría ya rebasaron los mecanismos formales (organigramas, formatos, manuales de operación, ventanillas únicas de atención, denuncias, etc.) y que suponían una estabilidad estructural básica; actualmente los problemas sociales involucran grupos de presión, grupos de interés, partidos políticos, medios de comunicación, relaciones y percepción de la población, etc., y requieren de una atención más sofisticada que maneje la impredecibilidad y variabilidad de los asuntos públicos.

En los años recientes, ha habido un cambio de suma importancia en la escuela de la administración pública, se ha pasado del gobierno como operador único del ejercicio de las políticas públicas a la participación ciudadana como garante de la legitimidad, de la eficiencia y de la eficacia del desempeño del gobierno, desde el discurso oficial a la ponderación de los resultados través de las evaluaciones y, de la opacidad en el manejo de la información a la transparencia de los resultados.

Desde esta perspectiva, la cuestión que se ha planteado es cómo producir procesos que logren los objetivos propuestos de la manera más eficiente posible¹³. Estos enfoques han tomado como punto de partida los trabajos presentados por Lasswell; Harold Lasswell escribió la orientación de las políticas, texto con el cual se fundaron los estudios de las políticas públicas, la intención del texto era establecer lineamientos de investigación que coadyuvaran a aumentar la racionalidad de las decisiones del gobierno estadounidense. Para Laswell las ciencias de las políticas (policy sciences) eran el conjunto de disciplinas que se ocuparían en explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas públicas de un periodo determinado.

Finalmente se puede observar que las políticas públicas más que una disciplina teórica se trata de una ciencia práctica, ya que el objetivo principal es proceder a generar un mejor análisis del proceso de aplicación de políticas, de forma que nos permita establecer un diagnóstico más cercano a la realidad de su eficacia; para con ello poder lograr un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, tratando de que los productos generados produzcan los efectos esperados o al menos previniendo y reduciendo las desviaciones que pudieran presentarse.

Las Bases Jurídicas de la Política Pública

Las bases jurídicas para la planeación gubernamental en México se encuentran en la Constitución Política en los artículos 25, 26 y 115, en la Ley Federal de Planeación, en las Constituciones Políticas de los estados, en las Leyes Estatales de Planeación y en las Leyes Orgánicas de la Administración Pública estatal y del municipio libre; el Poder Ejecutivo federal, estatal y municipal (según sea el caso) es el encargado de la elaboración, ejecución, control y evaluación de los planes en sus respectivos niveles de gobierno, el órgano responsable de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo es la oficina de la Presidencia de la República, en el caso estatal son los COPLADE (Comités de Planeación del Desarrollo) y en el municipal los COPLADEM o COPLADEMUN (Comités de Planeación del Desarrollo Municipal). Los planes deben contener un diagnóstico, objetivos, estrategias, lineamientos sectoriales, programas coordinados de inversión pública, delimitación de responsabilidades, seguimiento y evaluación, aunque aún no se ha avanzado en estipular sanciones a los funcionarios públicos en caso de no cumplimiento.

Por su parte la programación, que es la parte instrumental del plan, sirve para definir puntualmente acciones, obras y servicios para un período establecido (trimestre, semestre, año), para determinar las dependencias encargadas de ejecutar las obras y/o servicios programados, para asignar a las dependencias competentes la elaboración de los estudios preliminares, la ejecución, la supervisión, el control y la evaluación de las acciones, obras y servicios programados y para calcular el costo de las obras, servicios y acciones (Moncayo, 2007).

Hoy día ya no es suficiente con saber en qué se emplean los recursos provenientes de los contribuyentes y de la renta petrolera, sino también qué es lo que se logra hacer con esos fondos y a quiénes les beneficiarán. Esto nace con la intención de poder garantizar la confianza de los ciudadanos en el ejercicio del gasto público, en el marco de una sociedad cada vez más demandante y donde los recursos resultan insuficientes para responder a todas las necesidades, por tanto; es necesario asegurar que cada peso que eroga el gobierno se aproveche de la mejor manera posible, así como también demostrar su gasto de manera transparente y objetiva para la sociedad (ibid).

¹³ El enfoque de las políticas públicas parte de una concepción multidisciplinaria en que la ciencia política asume una función predominante. Esta perspectiva teórica tiene su origen en Harold Lasswell y fue desarrollada desde Francia por Jean-Claude Thoening y Michael Crozier, desde Gran Bretaña por Lewis A. Gunn, B. W. Hogwood, C. Ham, M. Hill, Robert A. W. Rhodes y J. J. Richardson, desde Alemania por F. A. Scharpf y R. Mayntz y desde Italia por Bruno Dente.

Así considerando lo expuesto anteriormente, el Gobierno Federal ha determinado adoptar un sistema del Presupuesto Basado en Resultados (PBR) para la Administración Pública Federal (APF), que consiste en un conjunto de procesos e instrumentos y permitirán que las decisiones involucradas en el presupuesto incorporen sistemáticamente consideraciones sobre los resultados de la aplicación de los recursos públicos.

Como parte del PBR y en cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley, se ha establecido un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que está definido en este ordenamiento como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos gubernamentales.

Aplicación del presupuesto y nueva estructura programática

Las primeras aplicaciones del PBR se dieron en países desarrollados, por lo que las experiencias más exitosas se registran en la Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Australia y Suecia. En América Latina el PBR llegó más tarde, motivado por el interés de encontrar formas de elevar el rendimiento de los recursos públicos tras años de ajustes fiscales y una reactivación de las demandas sociales insatisfechas en ese periodo.

Para el caso de México; el sistema presupuestario contemporáneo de nuestro país tiene su origen en la reforma administrativa de 1976, cuando se introdujo el Presupuesto por Programas (PPP) para apoyar la planeación nacional. El PPP definía una serie de funciones y sub-funciones gubernamentales que se alineaban con la misión de la dependencia o entidad. A partir de ello, se diseñaban programas a los que se fijaban metas y costos. Así el PPP representó un avance en la manera de presupuestar, aún su cultura está fuertemente arraigada entre los funcionarios presupuestarios y se utiliza aún mucho del lenguaje de ese modelo de presupuestación.

Más adelante, en el año 1996, se llevó a cabo la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP) que buscó que el presupuesto incorporara una serie de técnicas modernas de gestión, como la planeación estratégica, la orientación al cliente, los indicadores de desempeño y la administración por objetivos.

En el sexenio pasado se mantuvo la nueva estructura programática y fue perfeccionada, donde el proceso presupuestario se convirtió en un Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP). Además, se estableció un sistema de metas presidenciales mediante el cual los titulares de las dependencias y entidades se comprometían a cumplir metas de desempeño definidas con la Presidencia.

Actualmente, y con el esfuerzo realizado a lo largo de muchos años, existe una infraestructura institucional y tecnológica que constituye una base sólida para construir un PBR. En el contexto del enfoque de gestión para resultados, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, la SFP y del CONEVAL, ha dispuesto la adopción del PBR como el inicio de un nuevo tipo de gestión pública para resultados que modifica y mejora de manera estructural el proceso de planeación, programación, presupuestación, aprobación y ejercicio presupuestario, y que tiene como una de sus principales vertientes la evaluación de los programas de gobierno. De esta forma el PBR consiste en un conjunto de procesos e instrumentos que permitirán que las decisiones involucradas en el presupuesto incorporen, sistemáticamente, consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos.

No hay que perder de vista que dicho proceso se encuentra en implementación; pues la institucionalización del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), se inician los cambios jurídicos en 2008 para instrumentar el Presupuesto Basado en Resultados (PBR). La correcta aplicación y evaluación del presupuesto llevará algunos años, para lograr eficientarlo de manera integral, venciendo todas las resistencias que se originen por antelación; y si bien a la fecha no existe en la literatura evidencias específicas de la evaluación de los resultados del impacto de todos los programas de gobierno; a groso modo se cuenta con una síntesis de los gastos destinados por rubro y que ejemplificamos a continuación:

Tabla 13 Presupuesto de egresos de la Federación 2007 Principales Programas

	Monto (Millones de \$) (% total)
Total 124 Principales Programas	235,758.6 -100.0
Suma 26 principales programas	166,296.3 -70.5
Hacienda y Crédito Público	
Programas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	5,698.4- 2.4 Programa
de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para la Vivienda	3,892.0- 1.7
Defensa Nacional	
Modernización y Equipamiento de los Cuerpos Policiacos, de Seguridad Pública y Nacional	3,598.0 -1.5
SAGARPA	
Procampo	14,857.1 - 6.3
Alianza para el Campo	7,319.7 - 3.1
Ingreso Objetivo	7,050.0- 3.0
Plan Emergente para la Producción de Maíz, Frijol, Caña de Azúcar y Leche	6,956.1- 3.0
Programa Ganadero (PROGAN)	4,946.2 -2.1
Fondo de Compensación a Costo de Energéticos Agrícolas, en el Marco de Apoyo a la Competitividad por Ramas de Producción	2,810.8-1.2
Economía	
Programa de Apoyos para PYMES	2,743.4 -1.2
Educación Pública	
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	16,550.0 -7.0
Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza (CONAFE)	1,984.8 -0.8
Salud	
Programa Seguro Popular	26,040.3 -11.0
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	3,928.8 -1.7
Seguro Universal de Salud para niños	3,200.0 -1.4
SEMARNAT	
Proárbol	3,933.6 -1.7
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas	3,686.6 -1.6
Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales	2,614.7- 1.1
Aportaciones a Seguridad Social	
Programa IMSS-Oportunidades	5,487.6 -2.3
Programa Primer Empleo	3,000.0 -1.3
Desarrollo Social	
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	15,608.1 -6.6
Programa de Atención a Adultos Mayores	6,550.0- 2.8
Programa de Apoyos para el Consumo de Energía Eléctrica y Gas	3,500.0- 1.5
Programa Hábitat	2,190.4 -0.9
Provisiones Salariales y Económicas	
Fondo Metropolitano	3,000.0 - 1.3
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	
Programas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	5,149.8 -2.2
Los otros 98 principales programas	69,462.3 - 29.5

Fuente: shcp, 2009

Las etapas del desarrollo en México y la región centro

En el análisis de las estrategias y políticas para el desarrollo regional en México se ha señalado que en las agendas gubernamentales se ha incorporado el aspecto regional (espacial) dentro de los lineamientos, políticas, planes y programas. Normalmente estos estudios tienen en común la separación del análisis en periodos que corresponden a diferentes administraciones del gobierno federal.

Entre los trabajos que han analizado adecuadamente dichos periodos destacan los de Sobrino (1993; 115-169) y Carrillo (1998; 77-89) quienes coinciden en señalar que durante el siglo XX se pueden identificar las siguientes etapas:

- 1) acciones pioneras, 1915-1940,
- 2) políticas de impacto territorial aislado, 1940-1970,
- 3) estrategia económica nacional y política de desarrollo equilibrado, 1971-1976,
- 4) planificación urbano-regional institucionalizada, 1977-1982,
- 5) sistema nacional de planeación y acciones ante la crisis económica 1983-1988,
- 6) acciones para el reordenamiento territorial y mejoramiento solidario de la calidad de vida de la población 1989-1994.

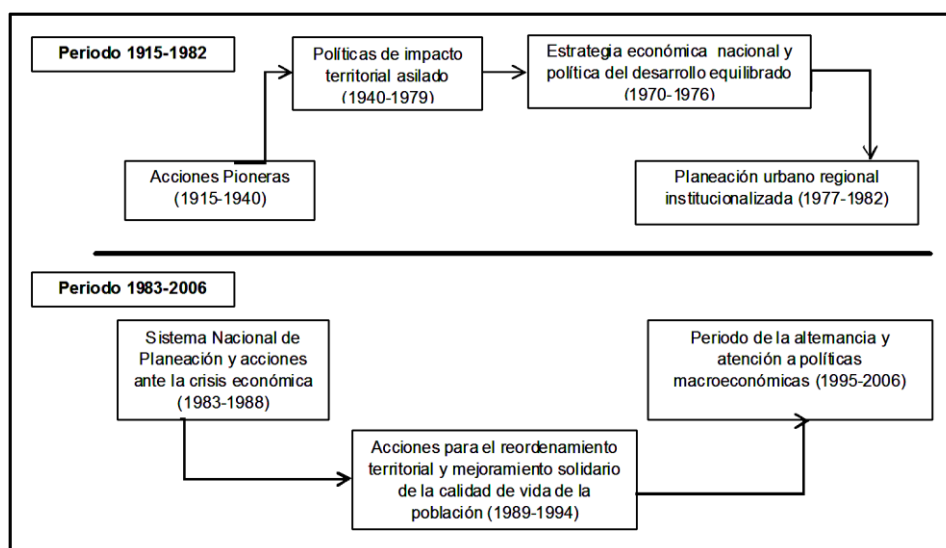
Cada una de estas etapas contempla acciones relevantes que incluyen leyes, planes nacionales, programas sectoriales, decretos, formación de comisiones, institucionalización del sistema nacional de planeación democrática. Son etapas en las que se destacan acciones relevantes que de alguna forma se han vinculado a la promoción del desarrollo regional a partir de la generación de condiciones socioeconómicas que propician el desarrollo o la intención de resolver las disparidades del desarrollo considerando más sus resultados que sus causas y las que han combinado objetivos económicos de redistribución de los beneficios del desarrollo con una base económica que permite el sistema autónomo del desarrollo (Carrillo, 1998; 79-80).

Se ha considerado incluir la etapa reciente a la que se ha denominado periodo de la alternancia y atención a políticas macroeconómicas (1995-2006) esto en virtud de que no se puede dejar de señalar la disminución en importancia que ha tenido en los sexenios recientes la planeación urbano-regional. De este modo se tiene la etapa séptima y se define como:

- 7) Alternancia política y atención en las políticas macro-económicas 1995- 2006

Una idea de las etapas de intervención pública en la planeación del desarrollo en el país aparece en la gráfica siguiente:

Gráfica 13 Etapas de intervención pública en la planeación del desarrollo en México (1915-2006)



Fuentes: Sobrino, Jaime (1993). Gobierno y administración metropolitana y regional. México, DF., Instituto Nacional de Administración Pública. Y Carrillo Huerta, Mario M. (1998). "Estrategias y Políticas de Desarrollo Regional en México" en Mario M. Carrillo Huerta y René Valdivieso Sandoval (Coordinadores). Tlaxcala en el Marco de la política regional mexicana. Tlaxcala, Tlax. Universidad Autónoma de Tlaxcala; CIISDER-UAT, 1ª Ed.

Por lo que se refiere a la medición de los niveles de desarrollo en las entidades de la región centro de México, se encuentran variaciones en los valores reportados y obtenidos; los cuales se muestran a continuación en el cuadro III; vale la pena señalar que dicho desarrollo es un proceso mediante y durante el cual se mejora la calidad de vida y que la conjunción de un número muy alto de elementos de bienestar, se ha optado por medirlo con indicadores que combinen esos elementos de forma significativa, es decir de una forma que puedan ser útil al hacer comparaciones entre los procesos de desarrollo de diversas regiones o de una misma región a través del tiempo (Carrillo,2002:22)

Un índice de desarrollo se construye como una suma donde dada las variables que influyen en la calidad de vida de la sociedad, donde las ponderaciones son subjetivas o mediante el uso de modelos estadísticos específicos y las ponderaciones se determinan dentro del modelo. La región centro del país se encuentra conformada por el Distrito Federal y los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala. Se trata de una región de contrastes, diversificada y con un gran potencial económico.

En cuanto al marco nacional destaca el hecho de que la evolución de la población es un factor de primera importancia pues de ella se han de derivar múltiples aspectos tanto económicos, de planeación, educación, vivienda, salud, empleo y, en general, todos aquellos aspectos que harán posible una eficiente actuación, en particular, del sector público en tanto núcleo promotor de las políticas del desarrollo sustentable.

La población de nuestro país, en el período 1900-2005, vio incrementar de forma drástica su volumen y ritmo de crecimiento, pues pasó de menos de diez a más de 100 millones de habitantes. El punto de inflexión que representa el parteaguas de ese crecimiento acelerado es el año de 1950. La población urbana ha aumentado de forma más rápida que la población mixta o que la rural. Se puede decir que cerca del 65% de la población total del país es urbana, cerca del 23% es rural y el 12% es mixta (residiendo en localidades de entre 5 000 y 14999 habitantes)

Por lo que se refiere a la integración de los índices de desarrollo regional por entidad federativa, debe destacarse que, combinando ese conjunto de variables, en particular al llegar el año 2000, las entidades con mayor nivel de desarrollo son el Distrito Federal (2.05631), Tlaxcala (0.05172) y México (0.01593); las que presentan un grado de desarrollo intermedio son Morelos (-0.09698) y Querétaro (-0.17106) y las que registran bajo nivel de desarrollo son Hidalgo (-0.86571) y Puebla (-0.99021). (Ver cuadro II).

Tabla 13.1 Índices del desarrollo Regional Sustentable por Entidad Federativa de la Región Centro de México: 1970-2000

Año \ Estado	1970		1980		1990		2000	
	Índice	Rango	Índice	Rango	Índice	Rango	Índice	Rango
Distrito Federal	2.03405	1	1.92879	1	2.02029	1	2.05631	1
Hidalgo	-0.87974	7	-0.94084	7	-0.90702	7	-0.86571	6
México	0.452	2	0.65233	2	0.45224	2	0.01593	3
Morelos	0.01777	3	-0.00272	3	0.0006	3	-0.09698	4
Puebla	-0.53448	5	-0.75582	6	-0.74191	6	-0.99021	7
Querétaro	-0.49597	4	-0.50819	5	-0.38822	4	-0.17106	5
Tlaxcala	-0.59364	6	-0.37354	4	-0.43598	5	0.05172	2

Fuente: elaboración propia mediante el método de componentes principales.

En la construcción de los índices de desarrollo regional para las siete entidades federativas de la región centro del país se consideraron las siguientes variables:

$$ID = f(X1, X2, X3, X4, X5, X6, X7, X8, X9, X10, X11 \text{ y } X12)$$

ID= Índice de desarrollo de cada entidad federativa.

X1= Población total.

X2= Nivel de urbanización (población que radica en localidades de 15 mil habitantes y más, respecto a la población total municipal).

X3= Tasa de crecimiento poblacional intercensal.

X4= PEA del sector industrial respecto a la PEA total.

X5= Participación de la PEA respecto a la PEA total.

X6= Densidad de población.

X7= Nivel de alfabetización municipal (población de 6 años y más que sabe leer y escribir respecto a la población total de 6 años y más).

X8= Porcentaje de viviendas con agua entubada.

X9= Porcentaje de viviendas con piso de cemento.

X10= Porcentaje de viviendas con energía eléctrica.

X11= Porcentaje de viviendas con radio.

X12= Porcentaje de viviendas con televisión.

13.2 Conclusiones

La evaluación de las políticas públicas tiene su fundamento en el desempeño de la gestión pública; la cual se erige como el centro de las preocupaciones de los tomadores de decisiones de las instituciones gubernamentales. Dicho proceso evaluativo se considera imprescindible si queremos garantizar el desarrollo y la sustentabilidad en los tres niveles de gobierno, tanto a nivel Federal, Estatal y el Municipal.

La necesidad de involucrar el desarrollo sustentable en todas las dimensiones de la planeación gubernamental, exige optimizar la eficacia de la planeación de las políticas públicas; pero sobre todo requiere lograr la eficiencia en la operación y evaluación de las mismas. Los mecanismos de rendición de cuentas hacia los ciudadanos y los grupos de interés que rodean la acción pública, son los fundamentos básicos que han tenido los gobiernos para poder impulsar el desarrollo de indicadores del desempeño en todas las tareas de las instituciones públicas.

Cabe mencionar que las reformas a las políticas económicas y su rendición de cuentas, se venían ya impulsando desde el Consenso de Washington; donde la base de sus criterios económicos data de los años 90; y señalan la importancia de una disciplina presupuestaria (los presupuestos públicos no pueden tener déficit) y desde luego el reordenamiento de las prioridades del gasto público debe concentrarse donde sea más urgente.

Así las recomendaciones de políticas económicas del Consenso de Washington marcaron la agenda de reformas en América Latina, durante la primera mitad de la década de los noventa. Estas fórmulas ponían el acento en los cambios institucionales que se relacionan con la disciplina fiscal, la reorientación del gasto público hacia la salud y la educación, las privatizaciones de las empresas públicas y sobre todo la desregulación de los mercados.

Sin embargo, la evidencia empírica demuestra que las iniciativas implementadas hasta mediados de los años noventa, se centraron principalmente en el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos y la restructuración de incentivos de mercado (Haggard, 1997). Este proceso de reformas en América Latina, logró reducir el déficit fiscal promedio de la región de un 2,2% del PIB en 1990 a un 1,1% en 1997, no obstante subsistieron en la mayoría de los países latinoamericanos los altos niveles de pobreza y desigualdad social. Ante aquel contexto, en 1998 la CEPAL propuso, a través del Pacto Fiscal, un re-direccionamiento de las reformas del Estado, enfatizando la necesidad de un desarrollo institucional y del fortalecimiento de la gobernabilidad en los países miembros (Cristóbal y Armijo, 2005).

En el ámbito político estas propuestas se formalizaron durante la Cumbre de las Américas de 1998, denominado Consenso de Santiago (o neo-Consenso de Washington). Este conjunto de proposiciones plantearon que las debilidades institucionales, constituyen un cuello de botella, para las transformaciones económicas más profundas en los países de América Latina, reafirmando así; que la calidad del control en el gasto público es tan importante como el balance fiscal de las economías (ibid). De este modo se puede observar, como la preocupación por un funcionamiento adecuado de las instituciones de gobierno en países como el nuestro, han vuelto a estar en el centro del debate y donde la adecuada planeación, operación y evaluación de las políticas públicas, constituyen el eje rector para una correcta implementación del gasto público. Así, en el marco de estas reformas de segunda generación, surge un conjunto de iniciativas y programas gubernamentales dirigidos a desarrollar mecanismos de evaluación de la gestión pública, entre los cuales se ubican los sistemas de indicadores de desempeño.

En consecuencia, actualmente existe un amplio consenso sobre la conveniencia de evaluar regularmente las acciones de gobierno, con el propósito de conocer si están o no cumpliendo con los objetivos que justifican su existencia y los recursos públicos que se destinan a ellas. De este modo el Estado mexicano adoptó decisiones encaminadas a substanciar un esfuerzo amplio y sistemático de evaluación que le permitiera justamente conocer los resultados del actuar de sus instituciones públicas. En ese sentido La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley General de Desarrollo Social; ambas leyes aprobadas hacia el final de la administración del presidente Vicente Fox, constituyen las piezas centrales de lo que ha venido a conocerse como la Política Federal de Evaluación en México y que se integra por instrumentos de gran valor como el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y la evaluación de la política de desarrollo social, encabezada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Desde luego dentro de este contexto también ya se asume, que los propios ciudadanos desde siempre ya evalúan subjetivamente, la calidad, cantidad y oportunidad de los bienes y servicios recibidos, a través de las políticas públicas que les otorgan sus gobiernos en los distintos niveles; situación que genera resultados y en los más de los casos, una inconformidad que se manifiesta claramente a la hora de elegir a sus gobernantes; incrementándose así las demandas sociales.

13.3 Referencias

Carrillo Huerta, Mario M. (2002). Estudios regionales en México. Selección de teoría y evidencia empírica, Puebla. Universidad Autónoma de Puebla, 1ª. Ed.

Carrillo Huerta, Mario y Valdiviezo Sandoval, René (1998). Tlaxcala en el Marco de la Política Regional Mexicana (Universidad Autónoma de Tlaxcala).

Carrillo Huerta, Mario, Sergio Flores González, Martha Elena Cubillas Amézquita y Gabriel Reyes Cardoso (2001). La Educación para el Desarrollo Regional Humano Sustentable en el Estado de Puebla. SEP.

Cabrero Mendoza, Enrique (1997) Del administrador al gerente público, INAP; México.

Cristóbal Bonnefoy Juan y Armijo Marianela (2005). Indicadores del desempeño en el sector público, ILPES.

Haggard Stephan and Kaufman Robert R. The Political Economy of Democratic Transitions Source: Comparative Politics, Vol. 29, No. 3, Transitions to Democracy: A Special Issue in Memory of Dankwart A. Rustow (Apr., 1997), pp. 263-283

Moncayo Jiménez, Edgar (2007) "Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización"; Santiago de Chile; Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL).

Natalichio, Ricardo (2007), "Tema especial. Desarrollo sustentable" en PNUD (2000), Informe sobre desarrollo humano, 2000, España; Ediciones Mundi Prensa, 1a Ed.

Ramos, José María y Sosa Félix (2011), La Evaluación de Políticas Públicas en México. El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Nacional de Administración Pública.

René Valdivieso Sandoval (Coordinadores). Tlaxcala en el Marco de la política regional mexicana. Tlaxcala, Tlax. Universidad Autónoma de Tlaxcala; CIISDER-UAT, 1ª Ed.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2009, Informa Sobre la Situación Económica, las finanzas Públicas y la Deuda.

Sobrino, Jaime (1993). Gobierno y administración metropolitana y regional. México, DF., Instituto Nacional de Administración Pública. Y Carrillo Huerta, Mario M. (1998). “Estrategias y Políticas de Desarrollo Regional en México” en Mario M. Carrillo Huerta y Stephan Haggard y Robert R. Kaufman (1995) The Political Economy of Democratic Transitions, Princenton University Press Kliksberg, Bernardo (1995) Clave para una nueva Gerencia Social Eficiente. Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Editorial Norma. Buenos Aires.

www. SEDESOL (2001). Programa nacional de desarrollo urbano y ordenación del territorio, 2001-2006, México D.F.

www. INEGI (2006) II Censo de Población y Vivienda en www.inegi.gob.mx

www. SHCP, 2009

www.ecoportel.net

www.coneval