

## PRÓLOGO

La obra merecedora del primer lugar del certamen anual del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) 2009, elaborada por el Maestro Alberto Villalobos es trascendental para la administración pública en México, ya que analiza un tema estratégico para el desarrollo económico y social: La evaluación del desempeño en el gobierno y sus administraciones públicas. Especialmente, por el hecho de que tal propuesta va relacionada en un ámbito donde la administración pública mexicana ha concedido una relativa atención: Los gobiernos locales.

Tradicionalmente los estudios sobre los gobiernos municipales en México han concedido una mayor atención a los temas de gobernabilidad, alternancia y modernización institucional. Generalmente se tenía la idea de que un cambio en las autoridades municipales implicaba un cambio en los procesos de gestión pública local. Sin embargo, desde el ascenso del primer gobierno de oposición (PAN) en México como fue el caso de Baja California en 1989, los procesos de alternancia nos han conducido necesariamente a que en la actualidad contemos con gobiernos locales eficaces y con un buen desempeño para promover la competitividad y el bienestar bajo un esquema de gestión y planeación intergubernamental. Una de las limitaciones ha sido que no se ha concedido relevancia al análisis de los elementos estratégicos de la gestión local para promover el desarrollo y entre esos elementos, se destaca la ausencia de análisis sobre la evaluación de programas, planes y políticas con una visión estratégica (visión en distintos plazos), transversal (vinculación con otras políticas) e integral (aborda distintas dimensiones social, económica, política, etc.).

En ese marco, la obra del Maestro Villalobos nos brinda una aportación sustancial a las perspectivas, contextos, dimensiones, estrategias y planes estratégicos en materia de evaluación del desempeño asociada al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México, que se considera como la principal estrategia del Gobierno Federal para promover las evaluaciones gubernamentales.

Hace aproximadamente 20 años se iniciaron en el ámbito internacional los estudios sobre evaluación de programas, políticas y sobre el desempeño gubernamental. La prioridad de organismos internacionales y de algunos gobiernos desarrollados era el de impulsar procesos de monitoreo y conocimiento puntual de los logros, problemas e impactos que generaba la acción

gubernamental en especial en materia de desempeño gubernamental y su impacto en el desarrollo. En ese contexto, se concedió atención especial a que la evaluación debería ser una parte estratégica, integral y transversal de todas las fases del proceso de las políticas y no la última fase. La importancia de esta concepción era que un mal diseño de una política implicaba de antemano una deficiente evaluación y con ello que los problemas sociales se agudizaban. En este contexto, durante la década de los noventa, gobiernos como el de Estados Unidos lograron promover procesos de crecimiento y desarrollo económico, en donde una de las claves del éxito fue la implementación permanente de procesos de evaluación estratégica orientados a promover un mayor desempeño gubernamental en el diseño e implementación de las políticas hacia el desarrollo. Este reconocimiento de la importancia estratégica de la evaluación de políticas paulatinamente ha logrado un impacto en países como México, cuyos problemas de desarrollo implican una ausencia de procesos previos de evaluación de políticas, programas y proyectos.

En otras palabras, la ausencia de capacidades institucionales en el gobierno y las administraciones públicas en sus tres niveles en materia de evaluación con una visión estratégica, integral y transversal, ha influido en un bajo desempeño gubernamental y en el diseño e implementación de políticas deficientes que no generan impactos sociales. En este sentido, se puede ubicar la obra del Maestro Villalobos, que es uno de los pocos trabajos sobre evaluación que se han escrito en México y sobre todo, orientados al ámbito municipal mexicano. La obra es producto de su interés particular de analizar el proceso de evaluación tanto en términos teóricos y prácticos, orientados a fortalecer el papel de los municipios mexicanos, en cuyos contextos y a pesar de las alternancias democráticas, no ha sido común las capacidades institucionales para evaluar políticas, programas o el desempeño institucional local.

Es de destacar que la obra del Maestro Villalobos permite visualizar su factibilidad de aplicación en el ejercicio público local. Por lo tanto, nos muestra una serie de elementos fundamentales para fortalecer las capacidades institucionales de los municipios del país y que a su vez, éstas puedan ser viables. El supuesto central que nos propone la obra del Maestro Villalobos es que la institucionalización efectiva de una política de evaluación del desempeño en un ámbito local, requiere, como mínimo, fortalecer los procesos de cambio institucional en materia de gestión, políticas y dirección estratégica. De esta manera, la presente obra contrasta unos de los argumentos de Fukuyama (2004) asociado a la relevancia de

los valores de la cultura de gestión para promover el cambio institucional en países en desarrollo.

La obra se compone de los siguientes temas centrales: el primer capítulo fundamenta teóricamente la evaluación gubernamental en la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP), en donde se destacan algunos antecedentes y principios básicos de la misma y sobre todo, los retos de su aplicación en el ámbito local mexicano. Si bien en los últimos años se han publicado varios textos sobre experiencias e impactos de la NGP en México, pocos análisis se han centrado en el papel y dilemas de la evaluación en el ámbito local. Así mismo, este capítulo destaca algunas experiencias en México en cuanto a sus procesos de modernización de la gestión pública, en términos de sus problemas y desafíos. La reflexión central del Maestro Villalobos es: ¿por qué en México no se ha asimilado e institucionalizado un sistema eficaz de evaluación con base a algunas experiencias internacionales como son los casos de Chile, España y Colombia?

Un aspecto a destacar del primer capítulo es la necesidad de un análisis integral y una articulación efectiva entre gestión, políticas públicas y su respectiva evaluación; elementos que tradicionalmente se presentan tanto en términos conceptuales como operativos desvinculados y que en consecuencia no impactan en el ámbito municipal.

El segundo capítulo analiza el origen y desarrollo de la evaluación gubernamental en México; sobre todo, se examinan las diversas etapas de modernización de la administración pública mexicana. La pregunta central que se formula el autor es: ¿por qué a lo largo de tal proceso no se logró crear e institucionalizar un sistema de evaluación gubernamental que promoviera un mayor desempeño en el Gobierno Federal y sus impactos en el desarrollo local-regional? Aquí se examinan las acciones del Gobierno Federal en implementar procesos de evaluación gubernamental, las limitaciones, alcances y los principales logros obtenidos en las diversas etapas de la administración pública mexicana. Así mismo, se analizan el contexto y los problemas de los procesos de descentralización y federalismo en México, en donde se concluye acerca de las limitaciones del Gobierno Federal en fortalecer las capacidades de evaluación de los gobiernos locales en México. Esto explicaría en la actualidad los rezagos en materia de educación y salud, cuyos procesos de descentralización no se vieron fortalecidos con una estrategia previa de fortalecimiento de capacidades de gestión y de evaluación estratégica. Se concluye que en los próximos años uno de los retos será la implementación de un modelo de evaluación intergubernamental, fundamentado en los ámbitos de competencia y orientado a consolidar las agendas hacia el desarrollo.

20 *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los gobiernos locales*

El tercer capítulo analiza los elementos básicos y la naturaleza del SED, al igual que su origen y desarrollo hasta el año 2009 y destacando su impacto en las entidades federativas; al igual que el impacto de las nuevas reformas federales en los gobiernos locales de México. En este capítulo se fundamenta una de las aportaciones centrales de la obra del Maestro Villalobos en el sentido de que si el SED es y puede ser viable para los municipios mexicanos, considerando los avances de la evaluación en el Gobierno Federal mexicano y los rezagos en materia de gestión y de evaluación en los municipios mexicanos, particularmente bajo el enfoque orientado a resultados.

El capítulo cuarto nos presenta un diagnóstico acerca de los sistemas de evaluación existentes en México en un ámbito municipal, destacando las diversas experiencias desarrolladas en nuestro país. La pregunta central es si puede ser viable implementar una cultura de gestión y evaluación por resultados en los gobiernos locales de México, considerando las limitaciones existentes y el carácter de la cultura de gestión en México. En este apartado se analizan los diversos Sistemas de Medición del Desempeño (SMD) en México en un ámbito local; iniciando con la descripción de los diversos SMD provenientes de asociaciones privadas, instituciones académicas y los desarrollados por parte del sector gubernamental. Así mismo se examina el enfoque de gestión y evaluación transversal utilizado en Chile y Brasil; estos aportes son relevantes porque nos proporcionan experiencias y cursos de acción para la gestión y las políticas estratégicas de evaluación en un contexto municipal mexicano. La lección que nos deja esta obra es que México debe de adaptar y no adoptar tales experiencias acorde a su contexto, capacidades y dilemas que presenta la administración pública mexicana y bajo un contexto intergubernamental.

El último apartado cristaliza la propuesta central de la obra del Maestro Villalobos; una metodología para la gestión, implementación y la evaluación del SED en los municipios mexicanos; esto con base a las experiencias de evaluación en México, el marco legal e institucional y acorde a los retos que implican las capacidades institucionales en los gobiernos locales mexicanos. La idea es que los gobiernos locales conciban con responsabilidad pública y con visión estratégica, integral y transversal los procesos de evaluación mediante agendas orientados a fortalecer la competitividad y el bienestar. Otro de los desafíos y que se plantea a lo largo de la obra del Maestro Villalobos es la necesidad de un cambio institucional en el municipio mexicano, en el sentido de rediseñar su gestión tradicional y orientarla hacia la creación de valor público en los términos planteados por Mark Moore (1998).

Como se puede apreciar en esta obra, el Maestro Villalobos examina elementos estratégicos tanto del enfoque tradicional de la administración pública, como de gestión pública bajo un contexto internacional y acorde a la escuela mexicana de administración y de políticas. Es de destacarse que la obra deriva de la participación activa del Maestro Villalobos en la iniciativa estratégica de El Colegio de la Frontera Norte (El Colef) de impulsar un Seminario Internacional de Evaluación de Políticas Públicas bajo la coordinación del Dr. Luis F. Aguilar, Profesor Emérito del SNI y Profesor-Visitante en el Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colef; al igual que ha contado con la participación destacada de José de Jesús Sosa, académico, consultor y ex funcionario especializado en temas de gestión, políticas y evaluación. Tal seminario se ha fortalecido con alianzas estratégicas promovidas por El Colef con el CONEVAL, la SHCP, la SFP, CONACYT, INMUJERES, la Fundación Ortega y Gasset, la Universidad Complutense y el Banco Mundial respectivamente. Este seminario se puede considerar pionero en el tema de evaluación en el ámbito nacional y con una concepción internacional e interdisciplinaria. El seminario de evaluación de la gestión y de políticas se ha consolidado como un espacio para el análisis, la discusión y la presentación de experiencias internacionales y nacionales de gestión y de evaluación de políticas; y ha logrado motivar que nuestros funcionarios, estudiantes, asesores, consultores y analistas se interesen en los temas de gestión y de evaluación, como ha sido el caso del Maestro Alberto Villalobos, en cuya obra, se destaca una de las principales propuestas de la actual administración federal como es el SED, y que se puede considerar como el esfuerzo institucional más serio de la presente administración federal en materia de gestión y evaluación de políticas públicas. El análisis del Maestro Villalobos es importante ya que analiza el contexto y los retos institucionales de la evaluación del desempeño en México dentro de un contexto municipal; lo cual es fundamental para que los municipios mexicanos sean más eficaces y eficientes en el ejercicio de los recursos para promover mayores impactos sociales.

La obra surge en un marco en que los problemas socioeconómicos en México se han agudizado, la existencia de bajas capacidades institucionales en materia de gestión y políticas gubernamentales, las restricciones económico-financieras de las administraciones públicas estatales y locales. Problemas que en su conjunto, implican la necesidad de que las administraciones locales fortalezcan sus capacidades de diseño, implementación y evaluación de agendas estratégicas en materia de desarrollo local-regional. Para lo cual es fundamental que exista iniciativa, voluntad política y ca-

22 *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los gobiernos locales*

pacidades institucionales, que permitan y hagan viable una gestión de la evaluación más responsable con los ciudadanos.

José María Ramos García  
Director del Departamento de Estudios de Administración Pública  
El Colegio de la Frontera Norte  
San Antonio del Mar, julio del 2010