

INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

VOLUMEN 4 / NO. DE REVISTA 004
MAYO - AGOSTO 2022

LA IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE TABASCO EN EL FUTURO

Dr. Moisés Ramón Payró

“Antecedentes de la evaluación de políticas públicas en el sistema político internacional: Un análisis para entender el proceso de gobernabilidad en el contexto federal mexicano”

Dr. Pablo Pérez Akaki
Dr. Luis Rovirosa Pérez
Mtro. Alonso Veraza López

“Participaciones federales y desarrollo local. Análisis de los efectos del Fism y Fortamun a los municipios mexicanos”



ISSN: 2954-4513
www.iaptabasco.org.mx

f IAP Tabasco, A. C. t @IAPTabascoac
i iaptabascoac g www.iaptabasco.org.mx

Consejo Directivo

Carlos Manuel Merino Campos

Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco y presidente Honorario del Consejo

Mtro. Carlos Eduardo Flota Estrada

Presidente del Consejo Directivo del IAP Tabasco A.C.

Dra. Eglá Cornelio Landero

Vicepresidenta del Consejo Directivo del IAP Tabasco A.C. y de Secretaría de Educación del Estado de Tabasco.

CONSEJEROS

Lic. Luis Romeo Gurría Gurría

Secretario de Finanzas

Lic. Carlos Enrique Iñiguez Rosique

Secretario de Administración e Innovación Gubernamental

Lic. Jaime Humberto Lastra Bastar

Presidente de la Junta de Coordinación Política del Honorable Congreso del Estado

Lic. Guillermo Narvárez Osorio

Rector de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

Lic. Luis Rodrigo Marín Figueroa

Subsecretario de Educación

Lic. Lenin Martínez Pérez

Presidente de la UTTAB

Dr. Jorge Abdó Francis

Magistrado presidente del Tribunal de Justicia Administrativa

Lic. Guillermo Arturo del Rivero León

Secretario de Gobierno

Lic. Luciano Camero Martínez

Presidente del Colegio de Administración y Políticas Públicas

Lic. Enrique Priego Oropeza

Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura

Lic. Narciso Tomás Oropeza Andrade

Secretario de Movilidad

Director del número: Guillermo González Valencia

COORDINACIÓN EDITORIAL

**Iván Eduardo Ramírez Urdaneta
Nery Georgina Maldonado Castillo**

Diseño de portada: Manuel Isaías Martínez García

CONSEJO EDITORIAL

Ángel Mundo López UAM

Erasmus Martínez Rodríguez COBATAB

Andrés Peralta Rivera CECYTE

Jorge Alberto Lamoyi Bocanegra UJAT

Daniel Armando Barceló Rojas UNAM

Emilio Alberto De Ygartua y Monteverde Universidad Olmeca

Patricia Guerrero Baldera IAP Tabasco

Carlos Antonio Mejía Gómez IAP Tabasco

PRESENTACION

Continuando con el proyecto editorial de nuestra institución educativa, presentamos la cuarta edición de nuestra revista digital Innovación y Gestión Pública (IGP), para fomentar el desarrollo y producción de conocimiento académico entre nuestra comunidad de estudiantes, colaboradores, docentes, investigadores y académicos del Instituto de Administración Pública de Tabasco, que busca hacer permanente el trabajo de difusión, reflexión y análisis sobre diversos temas relacionados con la Administración y Gestión Pública, que en esta ocasión abordamos el tema sobre *La importancia de las políticas para las administraciones públicas de Tabasco en el futuro*.

Esperando seguir cumpliendo con los altos estándares de aportación de conocimiento científico y académico que presentamos en los trabajos presentados en este espacio editorial, que permitan reflexionar y discutir sobre temas de actualidad que sumo interés a nuestra sociedad, permitan presentar los dos artículos que han sido elaborados por nuestros invitados y colaboradores, que son dignos de realizarle una minuciosa lectura, para acrecentar nuestro conocimiento sobre los temas que han abordado de manera inteligente, analítica y racional.

Iniciamos con el primer artículo *“Antecedentes de la evaluación de políticas públicas en el sistema político internacional: Un análisis para entender el proceso de gobernabilidad en el contexto federal mexicano”*, Moisés Ramón Payró, es docente y colaborador de nuestra institución, plantea su reflexión en un trabajo extenso donde plantea que: Los sistemas políticos internacionales viven en una constante dinámica que los permite evolucionar día a día acorde a las circunstancias de la estructura socio-política y jurídica en la que descansan.

Menciona que tienen la obligación de generar cauces de gobernabilidad para sostener el orden y generar los equilibrios posibles sobre su política interna. Bajo esta óptica y como producto de los ajustes internacionales en las administraciones públicas aparece la evaluación de políticas públicas.

Estas son explicadas desde la crisis del Estado, los diferentes regímenes políticos y la visión concreta de sistemas políticos como el Argentino/Alemán quienes comparten su forma de Estado federalista, diferenciadas de su forma de gobierno presidencialista y semiparlamentario respectivamente; así como, el Colombiano/Francés, quienes comparten la forma de Estado unitaria, pero se distinguen en su forma presidencial al igual que el argentino y parlamentarista puro. Ello, como un medio para entender los cauces actuales de la gobernabilidad en México.

El segundo y último artículo, denominado *“Participaciones federales y desarrollo local. Análisis de los efectos del Fism y Fortamun a los municipios mexicanos”*, de nuestros invitados Pablo Pérez Akaki, Luis Roviroza Pérez y Alonso Veraza López, coordinados para realizar esta extraordinaria investigación académica interdisciplinaria, exponen que el propósito de este artículo es identificar si las participaciones federales a los municipios a través de los fondos del Ramo 33 para Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), contribuyen al fortalecimiento del desarrollo económico a nivel local. Para ello, se considera que el estudio del desarrollo económico local debe estar orientado a reducir las inequidades y disparidades existentes entre las regiones y localidades, reflejándose en el incremento de la calidad de vida de sus habitantes.

Los procesos de descentralización administrativa y fiscal impulsados por el gobierno federal, así como el fortalecimiento del federalismo fiscal para darles sustento, suponen que con estas acciones se fortalece la autonomía de los municipios, favorece a las localidades para contar con nuevas fuentes de financiamiento, fortalece las instituciones y fomenta el desarrollo económico en el nivel local. Sobre esta base, a partir del análisis de las condiciones prevalecientes en los municipios después de más de veinte años de implementación, en este estudio se demuestra que las aportaciones condicionadas a los municipios a través del Ramo 33, no es una estrategia que haya logrado los resultados esperados.

INDICE

PRESENTACION	4
ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SISTEMA POLÍTICO INTERNACIONAL: UN ANÁLISIS PARA ENTENDER EL PROCESO DE GOBERNABILIDAD EN EL CONTEXTO FEDERAL MEXICANO. . 8	
INTRODUCCIÓN	10
I. Análisis socio-histórico de la evaluación de las políticas públicas en el marco de la transformación a de la administración	13
A. La evaluación de políticas públicas como producto del reajuste internacional de la administración pública	13
B. La evaluación de políticas públicas y los regímenes políticos en los que descansa su forma de actuación	18
C. La inflexión socio-histórica de la evaluación de políticas públicas visto desde el proceso generacional	20
II. La evaluación de políticas públicas a partir de la visión de los sistemas políticos latinoamericanos y europeos. La experiencia en Argentina, Colombia, Alemania y Francia.....	22
A. Evaluación de políticas públicas en el Estado Unitario Colombiano	25
B. La evaluación de políticas públicas en el Estado Federal Alemán.....	28
C. La evaluación de políticas públicas en el Estado Unitario Francés.....	32
III. Procesos de gobernabilidad en México a través del estudio histórico - normativo de la evaluación de políticas públicas en la Administración Pública Federal	35
A. Del contexto internacional al escenario nacional de la evaluación de políticas públicas en México.	36
B. La evolución de la evaluación de políticas en el contexto normativo federal hacia nuevos procesos de gobernabilidad interior.....	45
CONCLUSIÓN	57
BIBLIOGRAFIA	66
PARTICIPACIONES FEDERALES Y DESARROLLO LOCAL. ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DEL FISM Y FORTAMUN A LOS MUNICIPIOS MEXICANOS 73	
Keyword: Federal participations, local development, administrative and fiscal decentralisation, municipal autonomy. Introducción.....	
I. El concepto de desarrollo económico local	77
II. Metodología	80
A. Análisis cualitativo	80
B. Modelos de regresión.....	81
III. El Ramo 33 y el desarrollo local.....	82
A. Contribución de las aportaciones federales al crecimiento y desarrollo de los municipios en México	83

B. Recursos del Ramo 33 asignados a los municipios	83
C. Autonomía financiera municipal	85
D. Desarrollo socioeconómico municipal	91
IV. Análisis de los efectos en los niveles de pobreza.....	96
CONCLUSIONES	100
BIBLIOGRAFÍA	103

ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SISTEMA POLÍTICO INTERNACIONAL: UN ANÁLISIS PARA ENTENDER EL PROCESO DE GOBERNABILIDAD EN EL CONTEXTO FEDERAL MEXICANO.

19 de agosto de 2022

Dr. Moisés Ramón Payró*

RESUMEN

Los sistemas políticos internacionales viven en una constante dinámica que los permite evolucionar día a día acorde a las circunstancias de la estructura socio-política y jurídica en la que descansan. Tienen la obligación de generar cauces de gobernabilidad para sostener el orden y generar los equilibrios posibles sobre su política interna. Bajo esta óptica y como producto de los ajustes internacionales en las administraciones públicas aparece la evaluación de políticas públicas. Estas son explicadas desde la crisis del Estado, los diferentes regímenes políticos y la visión concreta de sistemas políticos como el Argentino/Alemán quienes comparten su forma de Estado federalista, diferenciadas de su forma de gobierno presidencialista y semiparlamentario respectivamente; así como, el Colombiano/Francés, quienes comparten la forma de Estado unitaria, pero se distinguen en su forma presidencial al igual que el argentino y parlamentarista puro. Ello, como un medio para entender los cauces actuales de la gobernabilidad en México.

Palabras claves: Evaluación de políticas públicas, gobernabilidad, sistema federal, administración pública federal.

*Es Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la UPCh, Maestría en Administración Pública, Doctor en Administración Pública INAP A.C. Docente en la Universidad del Valle de México Campus Vhsa. y La Universidad Interamericana para el Desarrollo UNID-Campus Vhsa. Es profesor en el CECYTE.

ABSTRACT

International political systems live in a constant dynamic that allows them to evolve day by day according to the circumstances of the socio-political and legal structure on which they rest. They have the obligation to generate governance channels to maintain order and generate the possible balances on their internal politics. From this point of view and as a product of international adjustments in public administrations, the evaluation of public policies appears. These are explained from the crisis of the State, the different political regimes and the concrete vision of political systems such as the Argentine/German who share their form of federalist State, differentiated from their form of presidential and semi-parliamentary government respectively; as well as the Colombian/French, who share the form of a unitary State, but are distinguished in their presidential form as well as the Argentine and pure parliamentarian. This, as a means to understand the current channels of governance in Mexico.

Keywords: Evaluation of public policies, governance, federal system, federal public administration.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo académico intitulado *“Antecedentes de la evaluación de políticas públicas en el sistema político internacional: Un análisis para entender el proceso de gobernabilidad en el contexto federal mexicano”*, obedece a una respuesta complementaria sobre la primera entrega del documento *“Teorización de las políticas públicas en el marco internacional de la administración pública. Un análisis introductorio al campo evaluativo”*, publicado en las pp. 188-214, de la revista *“Innovación y Gestión Pública”* edición No.03, con fecha de Ene – Abr 2022, misma que emite el Instituto de Administración Pública de Tabasco.

En ese sentido, el análisis que ahora corresponde ilustrar tiene como objeto de estudio, realizar un reforzamiento teórico coordinado con la primera entrega -arriba citada- a partir de los antecedentes de la evaluación de políticas públicas en un escenario internacional, el cual complementa de manera integral el significado del marco conceptual expuesto en el primer artículo referenciada. Ello, como un medio para comprender la funcionalidad del proceso de gobernabilidad del sistema político federal mexicano como forma de gobierno. De esta manera, para entender la evaluación de las políticas públicas y su relación con los procesos de gobernabilidad, es importante concebir el ámbito histórico en el que se desenvuelven y la complejidad que esto conlleva. Por ello, es preciso retomar el campo disciplinar de la Nueva Gestión Pública (NGP, en adelante), como la atmósfera política en la que se despliega la práctica gubernativa.

Por ende, la premisa de que la evaluación de políticas es un medio que se organiza y funciona desde el ángulo de la administración pública, obliga a estudiar, no solo la transformación de la administración pública tradicional a una moderna, sino además, su función en base al marco de sus regimenes políticos, como parte del estudio de la ciencia política y las generaciones que han marcado su evolución. De esta manera, para darle un sentido estructurado al análisis, es importante preguntarse: *¿Qué relación guarda la evaluación de políticas públicas con la transformación de la administración pública? y ¿cuál es el comportamiento que adopta la evaluación de políticas públicas a partir de la correlación que existe con*

los modelos de administración pública, el régimen político y sus tipos de interdependencia que delinear los gobiernos?

Para dar respuesta a lo inmediatamente citado y como un preámbulo del documento, se enuncia a Ospina (2002; citado en Amaya, 2016: 43), quien explica que la práctica de evaluación de políticas y programas se da a partir de tres momentos históricos:

- A. En el marco de la planificación normativa de tipo desarrollista.
- B. En la línea de las reformas del Estado orientadas por el consenso de Washington.
- C. En la etapa del retorno del Estado, del protagonismo de la sociedad civil y política.

Sin bien la perspectiva sociopolítica de Ospina (2002; citado en Amaya, 2016), es congruente con la forma en que se presenta la evaluación de políticas públicas en los distintos escenarios que atañen al Estado y, que a su vez contribuyen en la definición de parámetros dialécticos sobre el origen y desarrollo de la disciplina en estudio, esta se limita al contexto de análisis centrado en los procesos de transformación de la administración pública y no, en aquellos factores que han mostrado nuevas herramientas para evaluar programas. Ahora bien, en la búsqueda analítica del surgimiento de la evaluación en el marco de las políticas públicas, tomando como referencia los momentos históricos arriba citados, el presente artículo producto de una investigación documental de corte teórico-descriptiva, ha definido dos visiones complementarias¹ en las que la disciplina ha forjado su desarrollo evolutivo y, que para efectos didácticos dan origen a la estructura del documento en mención, como una guía para comprender el estudio:

- A. Análisis socio-histórico de la evaluación de las políticas públicas en el marco de la transformación a la de administración.
- B. La evaluación de políticas públicas a partir de la visión de los sistemas políticos latinoamericanos y europeos. La experiencia en Argentina, Colombia, Alemania y Francia.

¹ Formulación propia a partir de Ospina (2002; citado en Amaya, 2016).

C. Procesos de gobernabilidad en México a través del estudio histórico - normativo de la evaluación de políticas públicas en la Administración Pública Federal

El primero comprende un análisis de la evaluación de políticas públicas como producto del reajuste internacional de la administración pública. Escenifica posteriormente cómo funciona la evaluación en sus orígenes y contextos actuales en el marco del tipo de régimen político que distinguen a los países, por ejemplo, autoritarios, democráticos o paternalistas; para dar pie así, a una revisión sobre la inflexión socio-histórica de la evaluación de políticas públicas visto desde el proceso generacional en el que se ha venido transformando. En el segundo apartado, toma como reflexión lo previsto en el primer punto como un ejercicio aplicado para comprender cómo ha sido el marco evolutivo de la evaluación de políticas públicas a partir del contexto interno de los sistemas políticos del Estado Argentino, Colombiano, Alemán y Francés. Con ello, el presente documento, busca explicar cómo la evaluación de políticas públicas debe entenderse a partir de su comportamiento histórico y socio-cultural en el ambiente que se despliega, es decir, en la administración pública. Entendida esta como el aparato burocrático donde descansa el Poder Ejecutivo de los Estados, como uno de los Poderes Públicos que componen un Gobierno. Ello, en el marco de la división de poderes que expresaba Montesquieu; dicho sea de paso, en sistemas de gobierno presidencialistas o parlamentarios, o en formas de Estado, tales como, el caso de Repúblicas federalistas o unitarias y/o monarquías constitucionales. Para el funcionamiento de ello, debe fundarse en hechos basados en su proceso evolutivo vinculado a la transformación de la administración pública, sin dejar de observar, el régimen político en el que estas se han desenvuelto: autoritarios y/o democráticos; socialistas o neoliberalistas. En el tercer apartado se plantea la evolución del proceso evaluativo en México a partir del marco jurídico en el que explica como ha venido desarrollándose nuestra unidad de análisis en función de las leyes que la regulan, además de reflexionar sobre los acontecimientos y transformaciones que ha sufrido la administración pública federal haciendo énfasis en los aspectos políticos de su sistema autoritario en correlación al democrático.

I. Análisis socio-histórico de la evaluación de las políticas públicas en el marco de la transformación a de la administración

La evaluación de políticas públicas comprende un complejo sistema de análisis dada su relación con el Estado, pues mucho depende de la forma en que esta última se desenvuelve y cómo se ha transformado al pasar de los años, siendo así, de un enfoque tradicional de estilo weberiano a uno más moderno fundado en la nueva gestión pública; de un estilo de régimen político centralizado basado en el autoritarismo de los sistemas omnipresentes y omnipotentes como el caso mexicano a uno más descentralizado con el modelo alemán. Entender esta dinámica permite identificar el rol que juega la evaluación en la forma en que se ha insertado en la agenda de discusión en los últimos 40 años, con la finalidad de fortalecer el desarrollo de la práctica gubernamental. De esta manera, se expone pues, como la evaluación de políticas públicas, surge como un producto derivado del reajuste internacional de la administración pública, impulsado por sistemas políticos como el modelo francés, estadounidense y el inglés. Los dos primeros con un sistema republicano con forma de gobierno semiparlamentario y presidencialista respectivamente; y el tercero como monarquía parlamentaria.

En ese mismo sentido, se establece una explicación de la evaluación de políticas públicas en función de los regímenes políticos en los que descansa su forma de actuación, para que finalmente este primer apartado, concluya con una inflexión socio-histórica que data sobre como nuestra unidad de análisis se ha transformado mediante etapas generacionales destacando así sus principales aportes al proceso de gobernabilidad.

A. La evaluación de políticas públicas como producto del reajuste internacional de la administración pública

Existe una disputa sobre el contexto de estudio de la administración pública, en la que Caiden (1994: 1-2) acoje como elementos principales dentro del debate, el cuestionamiento sobre si debe ser un campo independiente o parte de una disciplina en común, si su contenido debe ser menos especializado y con un nutrido esquema teórico para identificar el tema de interés y cómo interrelacionarse con las diferentes

áreas de especialidad. Esta reflexión nos obliga a revisar cómo la evaluación de políticas públicas coonverge y en consecuencia responder cómo influye esto en el proceso gobernabilidad. En ese horizonte, establece un cuadro de distinciones entre la administración pública y la administración privada -por citar un ejemplo, las políticas públicas y éstas a su vez con la evaluación-, lo que deriva en una serie de argumentos para establecer si debe o no existir la primera o debe de refundarse y establecer nuevos límites. Asunto que permitió a finales de los años setentas dar origen a la NGP irrumpiendo más en ambientes relacionados con la separación de unidades o áreas (desburocratización), así como, el control y monitoreo de los resultados mediante la signación de estándares de medición: indicadores. Se suman a este modelo su concordancia con aspectos económicos y de mercados, tal y como lo proponen las corrientes teóricas del neoliberalismo en su objeto de hacer que prevalezca la disminución del Estado. Alejándose así, de aquellas formalidades napoleónicas sobre asuntos de indole organizacional, procedimental, el interés público y el poder público que reclamaba el derecho administrativo como medio regulador primario de la administración pública desde el siglo XVIII.

Por ende, el debate central, ha sido cómo promover una mejor administración que transitara de un esquema burocrático, vertical y centralizado, a uno más moderno, eficiente y eficaz entorno a la socialización del proceso administrativo y la atención de los problemas públicos, donde la caja de resonancia fuese medir el desempeño real de la acción pública. Es aquí, pues, donde el campo de la evaluación encuentra su auge de desarrollo.

Sin embargo, dada la complejidad que involucra la operación de la administración pública como ente ejecutor de las acciones de gobierno, esta se ha inmerso durante casi tres décadas en una discusión intelectual constante en la que se revisa y analiza el enfoque direccional para actuar en torno a las nuevas situaciones que acontecían en el quehacer público de aquel momento; introduciendo así, herramientas como la Gestión basada en Resultados (GpR en adelante) y el Presupuesto Basado en Resultados (PbR en adelante). En este sentido, el rol que jugó dicha evolución de la administración pública tuvo como consecuencias el surgimiento de la evaluación de políticas públicas como un instrumento estratégico

para la medición de los resultados de los programas sociales gubernamentales. Dentro de los argumentos de dicho fenómeno, se da por la imperiosa necesidad de producir argumentos sólidos que alimentaran otros cambios asociados a ello, “la transparencia y rendición de cuentas”, como una respuesta de los gobiernos ante una ciudadanía que exigía y sigue requiriendo estar más informada, tal y cómo lo establecen los sistemas democráticos del mundo.

Pero ¿Cómo vincular de manera más profunda lo citado con la aparición de la evaluación de políticas públicas? No obstante, si bien es cierto, que las políticas públicas surgen en la década de los años 50, el campo de estudio sobre el subsistema de evaluación puso mayor énfasis a principios de los años 80 a raíz de las crisis de los Estados nacionales, fundada en el desgaste estructural y funcional que acompañaron a las administraciones públicas de los sistemas políticos internacionales, tales como fiscales, obesidad del sistema político, centralización de los poderes públicos, desarrollo nacional basado en el gasto público del modelo keynesiano, entre los principales. Ello, derivó en una mutación de la práctica del proceso gubernamental y posteriormente dar pie al sentido de estudio de la evaluación.

Sumado a lo anterior, la introducción de principios teóricos fundamentados en la teoría de la elección pública impulsada por la denominada NGP, la cual -como parte de sus postulados-, impulsó la reconfiguración del interés público colectivo o general de la sociedad, mediante su estudio; la complejidad y rigurosidad con que exigían los procedimientos y resultados de la acción pública; así como, una serie de actividades arbitrarias que se habían venido conformando al amparo del poder y del servicio público -tráfico de influencias y la corrupción-, sostenían el argumento de la existencia de un deficiente desempeño en su actuación. Por ende, la creación de valor público sobre los resultados de las decisiones públicas, no existían, pues si quiera estaba puesto sobre la mesa la discusión sobre el sentido de una evaluación seria de los programas de gobierno como productos del ejercicio de las políticas públicas. Estos fueron los principales motivos que de acuerdo a Argyriades (2003: 547-557), provocaron la caída de un sistema weberiano de administración pública para transitar del modelo burocrático – tradicional a uno gerencial (NGP), para lo

cual de igual manera, el autor inmediatamente citado, refiriese que existe una precariedad de valores en el nuevo modelo que se estaba instaurando en la mayoría de los sistemas políticos internacionales del mundo occidental y en el contexto latinoamericano, donde México, fue precursor de ello. Importante señalar que se vendió y compró la idea en los actores políticos de primer nivel como decisores gubernamentales estratégicos, que para eficientar el sector público, era importante redefinir el sentido de actuación del gobierno para volverlo eficaz y resolver más con menos tal cual lo plantea la administración privada, campo en el que las generaciones de la evaluación de políticas públicas fue encontrando su marco de oportunidad. A decir de esto, la esencia o motivo no era del todo negativo, pues realmente en el fondo no solo presumía un verdadero cambio de actuación, sino la creación de parámetros para medir los resultados de los programas que implementaba presupuestalmente la esfera del poder público.

El resultado de ello, fue, que en la escala de valores de lo privado sobre lo público se concretó en una falsa promesa sobre el horizonte político que le ha quedado a daber al profesionalismo público, pues este, aún no identifica a quién sirve y para qué sirve, cómo funciona, cómo actúa y gobierna, cómo y a quienes mide, cómo evaluar esas acciones encaminadas a resolver los problemas públicos y qué hacer a partir de los hallazgos detectados. Entonces, esa supremacía de lo privado sobre lo público descrita, ha orientado la conformación de un gobierno que no representa a sus ciudadanos bajo un interés común y colectivo, pues se presume un alejamiento del Estado sobre su estructura social, el cual se ha convertido más en un ente que esconde sus complejidades y arbitrariedades bajo la bondad de la administración privada, confundiendo e intercambiando el sentido del servicio público para con el ciudadano por el interés particular de mercado y el servicio al cliente – consumidores. En igualdad de circunstancia, es importante entender que las características principales de la administración pública hasta antes de los 80's, se fundaban en un sistema de valores que privilegiaban el interés general de la ciudadanía, haciendo énfasis en la democracia, responsabilidad, equidad y probidad (Martín, 2003: 1).

Sobre ello, Argyriades (2003: 547-557), expone un sistema de valores en el cual es coincidente con Guillermo Martín, pues este refiere que mientras la administración pública se basaba en el interés público y general, bajo principios tradicionales del derecho administrativo con sistema de regulación de sus procedimientos (burocráticos), pasando de un régimen de lealtades y rendición de tributos entre la monarquía y los ministros hasta la subordinación y obediencia jerárquica entre los que dirigen el sector público dentro de un marco legal y constitucional; el enfoque de la administración privada, fundamentó su acción en el desplazamiento de estos esquemas para introducir, un nuevo sistema de valores basados en la administración gerencial, la competencia profesional, promoción al mérito y, el reconocimiento y la autonomía de poder.

De ahí, que se hagan planteamientos serios a partir de los ochentas, encontrando nuevos ecos en la última década del siglo XX, sobre la forma en que se comporta la administración pública a partir del enfoque de valores que ofrece la administración privada; análisis de las diferencias y bondades que existen entre uno y otro tipo de administración y; a partir de ello, la explicación para entender cómo funciona uno y otro sector; cuestionamientos sobre si realmente constituye un nuevo paso para eficientar la acción pública transformada en políticas y programas de gobierno; así como, el estudio de cómo influye la composición de la NGP en el marco de la evaluación de las políticas públicas.

Lo anterior, fundamentó la aparición de nuevas formas de reorganizar el sector público, la necesidad de modificar los procesos de la actuación pública a partir de una mejor economía, eficiencia y eficacia para mejorar el desempeño de la actuación gubernamental, de sus políticas y programas y, la introducción de un novedoso modelo de administración pública basado en los principios del sector privado. Esto, conlleva hoy en día al replanteamiento sobre los resultados de dicho enfoque, pues tal parece que 40 años después le sigue debiendo mejores prácticas a la composición del gobierno. Ello, en la actualidad ha provocado una amplia campaña de desprestigio sobre el funcionamiento del Estado, utilizando como medio de lucha, el sentido de las reformas encaminadas más hacia una privatización de la administración pública, lo cual ha puesto en exacerbancia lo ya ganado en las

décadas anteriores, sobre la posibilidad de una regresión a lo tradicional que planteaba el mundo contemporáneo.

Sin embargo, la evaluación, como un subsistema de las políticas públicas, ha venido jugando un rol a partir de la introducción del nuevo modelo de gestión pública y el sistema de valores de lo privado sobre lo público, como elementos que propiciaron un cambio de paradigma en donde se ha estado gestando la medición del desempeño de los programas sociales, esto, desde una disyuntiva más positivista que transformadora de la realidad social. Por tanto, pese al desgaste que hoy en día enfrenta la NGP, lo más valioso o rescatable ha sido la introducción precisamente de la evaluación de políticas, teniendo como resultado un parámetro basado en la rendición de cuentas gubernamental y la transparencia presupuestaria, en el que se pone de manifiesto sus resultados ante la ciudadanía; cuyo fin permite redoblar esfuerzos técnicos, presupuestales, metodológicos y administrativos sobre sus acciones. Es esto pues, los pilares en los que se sostiene la evaluación de políticas públicas.

B. La evaluación de políticas públicas y los regímenes políticos en los que descansa su forma de actuación

Otra forma de apreciar la evaluación de políticas públicas es aquella que se asienta en la forma de su régimen político y los tipos de interdependencia que adoptan los gobiernos. Esto quiere decir, que las políticas públicas y las formas en que son evaluadas asumen distintas connotaciones, sobre todo si se categorizan los tipos o formas en que se interrelacionan las funciones de la administración pública en base a su régimen político. Al respecto, Ozlak (1980: 35), define una correlación entre un esquema jerárquico, funcional y, material y presupuestario con el esquema burocrático – autoritario, democrático - liberal y el patrimonialista. Así, la evaluación de políticas públicas que se desenvuelve en gobiernos donde sus estructuras obedecen a una perspectiva burocrática – autoritario, permite comprender que desde su forma jerárquica la medición del desempeño de sus programas sociales se llevaron mediante esquemas rígidos de poder como la centralización y

verticalidad de la toma de decisiones. Tal y como sucedió en la Europa Central y Latinoamérica principalmente, convenidas con el Estado Benefactor.

En relación a su nivel funcional, la evaluación tiende a tonarse hacia la racionalización y desconcentración como argumento de la eficiencia pública. Con respecto a la parte material y presupuestaria, la evaluación estiraba hacia una asignación de los recursos de manera autoritaria o discrecional, la cual en la mayoría de las ocasiones carece de análisis serios para la presupuestación de un programa. Por tanto, la evaluación de políticas públicas bajo este tipo de régimen político en el que se desenvuelvían algunas administraciones públicas llegaron a enfrentar problemas de burocratización de la función pública, falta de interés sobre la medición y resultados de los programas evaluados y sobre todo deficiencias en la clasificación y asignación del gasto público, ya que sus procesos regidos hacen que su función sea bajo parámetros estructurados basados en rangos, medios de control y organización vertical.

Por su parte, aquellas administraciones públicas que gozan de un régimen democrático – liberal, en cuanto a su forma jerárquica esta funciona también bajo un sistema estructurado pero flexible. En su composición se involucra a la opinión pública como factor de presión y la toma de decisión se concentra en un grupo de actores políticos, partidos políticos y sociedad civil organizada. Bajo este medio, las evaluaciones tienden a ser de corte constructivistas – naturalistas, pues toman en cuenta al sujeto en el análisis.

En cuanto a su postura funcional, tienden hacia los procesos descentralizados, cuya característica es la autonomía técnica, jurídica, administrativa y financiera, por lo que la evaluación de políticas en este medio se desarrolla con mayores indicadores de éxitos, pues el factor político, si bien es importante, la democratización de la información hace que no sea determinante, por lo que la publicación de sus resultados tienden a ser más objetivos. En lo que se refiere a la parte material y presupuestal, las administraciones públicas gozan de esa asignación autónoma, lo que permite actuar como un equilibrio institucional al interior de las instituciones.

Por último, se encuentra, el tipo de régimen patrimonialista en la administración pública, caso asociados a la economía o Estado de bienestar. En este modelo la jerarquía estatal, controla a la sociedad a través de los programas sociales principalmente. Aquí, los padrones de beneficiarios funcionan como redes de poder que permiten establecer redes clientelares de la política, por lo que la evaluación tiende hacer un instrumento inusual, al no buscar la calidad y eficiencia presupuestal.

Su parte funcional esta asociada a crear unidades de apoyos a modo, es decir, acorde a las necesidades que el gobierno quiere crear y no las que la sociedad demande, ello como un fin para fortalecer las estructuras sociales que se van crean a partir, de las prebendas que el gobierno va formulando para satisfacer necesidades primarias, por lo que material y presupuestalmente los recursos son asignados discrecionalmente o acorde a los intereses del gobierno en turno. Esto significa el control total del Estado, haciendo deficiente la toma de decisión.

C. La inflexión socio-histórica de la evaluación de políticas públicas visto desde el proceso generacional

Explicado el panorama de la transformación de la administración pública y la forma en que opera la evaluación de políticas en relación al tipo de régimen político, óptica tratada en los puntos anteriores, se puede argüir que, para construir un panorama histórico desde el proceso evolutivo, se pueden establecer razonamientos críticos sobre el comportamiento de la evaluación como subsistema de las políticas públicas. En ese sentido, Guba & Lincoln (1989: 27-28), establecen la existencia de cuatro tipos de generaciones (**Ver tabla N° 1**) en el desarrollo de la evaluación de políticas públicas como medio para abordar la tipología de los asuntos públicos mediante la evaluación. Cada etapa ha destacado por sus propias características que le han inyectado un dinamismo diferente para enfrentar los grandes problemas que abrazan la actuación de los gobiernos y sus programas sociales. Bajo esta lógica, la evaluación de políticas públicas surge en primera instancia en un medio en el que se prestaba atención exclusivamente al establecimiento de indicadores de control para medir los avances de un programa, fundados principalmente en un

paradigma positivista, es decir, he hechos concretos que son observables a partir de datos duros y estructurados como instrumentos factibles de medición.

La siguiente transformación que sufre la generación de la evaluación de políticas públicas, fue la inyección de la aparición de diagnósticos basados en el análisis FODA sobre los objetivos de los programas cuyo fin se centró en generar un balance entre lo establecido y lo cumplido de forma continua, de ahí, que se le denomine formativo y descriptivo. Esto presupone incluso la aparición de una de las tipologías de la evaluación de políticas: el Desempeño. La tercera corriente de generación, concentra su atención en los juicios que se realizan sobre la política evaluada, es decir, no solo cumple con medir y dar seguimiento continuo a partir de hechos cuantificables que presupone el paradigma positivista, sino además, establece una crítica sobre los avances, deficiencias o problemas detectados. Una última y cuarta generación registrada sobre la evaluación de políticas públicas, es la que viene a poner énfasis en los procesos de negociación, consensos y construcción de información enrutados en el papel que juegan los diferentes actores, de ahí que se considere, no solo pluralista, sino también, constructista y, por ende, clasificada en un enfoque metodológico de orientación cualitativa en el proceso de valoración de los resultados de evaluación de una política o programa.

Tabla N° 1. La evaluación de políticas públicas a partir del marco generacional

Etapa	Características
Primera Generación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se centra en la actividad de la medición. ▪ Es de corte positivista. ▪ Gestión científica de la industria y el comercio considerando necesario aplicar criterios de eficiencia y de efectividad al factor de producción: el trabajo humano.
Segunda Generación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluación formativa / descriptiva. ▪ El papel del evaluador se enfoca en la descripción de fortalezas y debilidades en relación con el logro de ciertos objetivos. ▪ La medición se transforma como una herramienta disponible.
Tercera Generación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Juicio en la evaluación / Se mide, se describe y se juzga. ▪ Se consideran los objetivos como problemáticas y por lo tanto susceptibles de ser juzgados en relación con estándares externos al mismo programa. ▪ Juicio a los objetivos a partir de criterios o estándares tanto intrínsecos como extrínsecos.
Cuarta Generación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Suplir debilidades que siempre permanecen en las prácticas evaluativas de las tres generaciones desarrolladas. ▪ Es llamada "Responsive Constructive Evaluation" o "Evaluación Constructivista no Focalizada". ▪ Es una evaluación pluralista. ▪ Se centra como un lugar de negociación como la instancia de evaluación que reúne todas las partes involucradas (Roth, 2002, pág. 164). ▪ Es un orquestador de procesos de negociación entre diferentes visiones, quien intenta alcanzar un consenso con base en mejor información.

Fuente: Elaboración propia a partir del planteamiento de Guba & Lincoln (1989; citado en Roth Deubel, 2009: 1-4)

II. La evaluación de políticas públicas a partir de la visión de los sistemas políticos latinoamericanos y europeos. La experiencia en Argentina, Colombia, Alemania y Francia

La disertación de este segundo apartado no podría ser entendida, sin la reflexión realizada a partir de la evaluación de políticas públicas entendida como un producto del reajuste internacional que sufre la administración pública a finales de los setentas; acompañando el análisis desde la visión en la que descansa acorde el tipo de régimen político por nación, y, en consecuencia, desde su evolución como proceso generacional. Por ende, los puntos tratados en el primer tema permiten contextualizar el análisis sobre sistemas políticos internacionales, a partir de lo que sucedió de manera concreta en países cuya forma de Estado se caracteriza por ser federales con una forma de gobierno presidencialista y parlamentarista, como es el caso de Argentina (Bazán 2013: 240) y Alemania (Handabaka 2004: 235), respectivamente. Se adhiere al estudio para tener una perspectiva comparada en base a una forma distinta de organización política, países definidos como Estados Unitarios, también conocidos como centralistas. En este cuadrante destacan el modelo francés y colombiano, el primero cuya forma de gobierno es semipresidencialista (Aguirre, 2001: 23), mientras que el segundo se distingue por tener un régimen presidencialista (Ladino Orjuela, 2008: 23). Lo anterior, coadyuva en la comprensión sobre el comportamiento de la evaluación de políticas en el panorama que subsiste en el sistema federal mexicano.

A. Evaluación de políticas públicas en el Estado Federal Argentino

En Argentina, la práctica de la evaluación tiene lugar en un clima político enrarecido por una serie de acontecimientos registrados durante la década de los setenta: golpe de Estado, muerte del presidente de la República José Domingo Perón y el régimen militar dictatorial. En este escenario se inició la evaluación de programas de combate a la pobreza como un método experimental, es decir, con una metodología primaria como un intento de transparentar la vida pública de este país.

En efecto, las condiciones parecían propicias para innovar la toma de decisiones y los procesos de gestión en el sector público, entre ellos el desempeño de los

programas sociales, propuestas surgidas de los nuevos campos disciplinares de las ciencias sociales y de la obligación gubernamental de superar los problemas de presupuestación y el sistema de tributación argentino (Acuña *et al.*, 2016).

Por su parte, Amaya (2014: 3), inscribe como antecedentes de la evaluación de políticas públicas en Argentina, factores internos como la “mejora cualitativa del conjunto de decisiones y acciones que implican las políticas públicas”; y, externos que influyeron en su aparición, tales como, “el Consenso de Washington”, que desencadenaron un conjunto de medidas que obligaron al Estado a reorganizar su funcionamiento en nuevos instrumentos de acción centradas en la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información pública a partir del enfoque de la evaluación; situaciones que convergieron a finales de los años 80’s y la década de los 90. Tanto los factores internos como externos referidos, demostraron la incapacidad del Estado Argentino, para responder a las exigencias de una sociedad cada día mas abierta, de un Gobierno desgastado funcionalmente con la imposibilidad de identificar los problemas sociales e incluirlos en la agenda de discusión como medio estratégico para implementar soluciones.

Como resultado de los acontecimientos señalados, Castro (2014: 26-27), arguye, la creación del “Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO)” mismo que nace en el año de 1995, a través de la resolución 2851/95, por parte de la ex Secretaría de Desarrollo Social, vigente en aquel momento. Sin embargo, Acuña, *et al.* (2016: 12-14), citan como antecedentes inmediatos de la institucionalización de la evaluación de políticas públicas, la creación de un conjunto de leyes que crean directrices organizacionales y normativas para preservar tales fines. Ejemplo de ello, están las siguientes: ley No. 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control, sancionada en 1992; ley 24.354 que establece el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, sancionada en 1994; ley 25.152 de Solvencia Fiscal y Calidad de la Gestión Pública Nacional, sancionada en 1999; en el año 2000, se crea el “Programa de Evaluación de la Calidad del Gasto” (PCCC), mediante el decreto 229/2000, así como, el Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG), ambos como instrumentos de la Jefatura de Gabinete de Ministros, dando pie en el año 2013 a la

creación del Programa de Evaluación de Políticas Públicas, mediante resolución 416/2013, misma que está asignada a la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa. **Ver tabla N° 2.**

Tabla N° 2. Evolución de la evaluación de políticas públicas en el Estado Argentino	
Organismos	Características
Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO)” (Ley 2851/95)	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumento de fortalecimiento de las áreas sociales, a nivel nacional y provincial. • Sistema de Identificación y Registro de Familias Beneficiarias Actuales y Potenciales de Programas Sociales (SISFAM).
Sistema Nacional de Inversiones Públicas (Sansionada en 1994) (Ley No. 24.354)	<ul style="list-style-type: none"> • Establecía que las oficinas encargadas de elaborar proyectos de inversión pública de cada jurisdicción o entidad del sector público nacional realizarían el control físico – financiero y la evaluación ex post de los proyectos de inversión del área (Artículo 7) y el órgano rector del sistema deberá controlar la evaluación ex post realizada (Artículo 5).
Solvencia Fiscal y Calidad de la Gestión Pública Nacional (Sansionada en 1999) (Ley No. 25.152)	<ul style="list-style-type: none"> • Establecía el Programa de Evaluación de Calidad del Gasto de la Administración Pública Nacional en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros con la participación de la Secretaría de Hacienda.
Programa de Evaluación de la Calidad del Gasto (PCCC) (Decreto 229/2000)	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentar “compromisos de servicio por parte de los organismos públicos prestadores directos, para transparentar las condiciones operativas de las prestaciones, así como los derechos que, con relación al tema, asisten a los ciudadanos. • Evaluar el desempeño de los organismos con servicios directos en la administración pública través del monitoreo de indicadores de proceso, calidad y producto de los servicios provistos por los mismos.
Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG) (Decreto 229/2000)	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumento de la Jefatura de Gabinete de Ministros. • Sistema de monitoreo compuesto por cinco subsistemas independientes entre sí, con diferentes funcionalidades y dirigidos a distintos usuarios: I) Tablero de Metas de Gobierno; II) Sistema de Información Parlamentaria (SIP); III) Sistema de Información para la Gestión (SIG); IV) Sistema de Información para la Gestión Local (SIG Local); y V) Sistema de Información para la Gestión de Proyectos (SIG Proyectos).
Evaluación Obligatoria de Programas Sociales y Creación de la Agencia Nacional de Evaluación (3046-D-2010)	<ul style="list-style-type: none"> • Proponía una relación entre el proceso evaluativo y el presupuesto nacional
Agencia Nacional de Evaluación de políticas y programas de desarrollo social (2268-D-2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Proponía el diseño completo de un sistema de evaluación de desempeño (denominado SED)
Programa de Evaluación de Políticas Públicas (Res. 416/2013)	<ul style="list-style-type: none"> • Asignada a la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa • Promover la institucionalización de la evaluación en la Administración Pública Nacional (APN). • Diseñar metodologías y herramientas de evaluación susceptibles de ser aplicadas en los organismos gubernamentales. • Desarrollar capacidades para el diseño e implementación de diversos tipos de evaluación de programas y proyectos. • Evaluar programas, proyectos y/o políticas implementadas en el ámbito de la APN, de manera conjunta y en coordinación con los organismos que ejecutan dichas intervenciones, y/o asistir técnicamente para su desarrollo.
Fuente: Elaboración propia a partir del planteamiento de Acuña, et al. (2016: 12-15)	

Es importante citar que en el ámbito del Congreso Argentino, también se han establecidos proyectos de ley que al menos hasta ese momento no habían prosperado pero que valen la pena enunciar como un avance hacia los intentos de creación de un Sistema Integral de Evaluación de las Acciones de la Administración Pública Federal en Argentina. Estos fueron: “Evaluación Obligatoria de Programas Sociales y Creación de la Agencia Nacional de Evaluación”; “Agencia Nacional de Evaluación de políticas y programas de desarrollo social”; y por último la “Creación de la Agencia Nacional de Evaluación de Políticas Públicas”. Proyectos de ley que fueron presentados en el año 2010 (3046-D-2010), 2011 (2268-D-2011) y 2015.

A. Evaluación de políticas públicas en el Estado Unitario Colombiano

En Colombia, la evaluación surge en medio de diversos contrastes de la realidad social y política que subyacía en los años 80. Este contexto se da en medio de dos situaciones que marcaron el antes y el después de la disciplina como eje concatenado de la acción pública nacional: La articulación del poder en manos de grupos armados y narcotráfico, y la introducción de un nuevo modelo administrativo ilustrado por las economías neoliberales. El primer caso, se da por el desgaste social y político que venía sufriendo Colombia, derivado del golpe de Estado o bogotazo suscitado el 9 de abril de 1948 en el que se dio muerte al presidente Jorge Eliécer Gaitán. Este periodo de desestabilización política, aunque perduró cerca de 10 años (1948 – 1958), sus efectos se hicieron visibles durante años posteriores a dicho periodo, pues se acompañó del crecimiento exponencial de la violencia, dando origen así, al surgimiento de grupos armados, guerrillas, bandas paramilitares y cárteles de la droga entre los años 60 y 70. En relación a los tres primeros grupos enunciados, se dieron cita en la propagación del miedo y el control político de diversas regiones del país, como el Valle del Cauca y Quindío, ello, por la creciente convocatoria que invocaban a crisis electorales generando panoramas desestabilizadores entre los grupos liberales y conservadores que marcaban la oligarquía estatal; configurando así, un resquebrajamiento del tejido político – social. Mientras que, el debilitamiento del estado se daba en medio de las presiones del narcotráfico, el cual había acumulado poder en las distintas esferas del aparato

burocrático nacional y territorios como Medellín, Antioquia, Valle del Cauca y Cali, por mencionar algunos; lo cual, desencadenó una ola de corrupción, clientelismo político, ilegalidad, terrorismo político y desestabilización institucional.

Otro factor que obliga a establecer un reordenamiento nacional sobre las actividades del Estado es el que se da a partir de que las economías liberales empiezan a sustituir el esquema vigente en el que estaba instalado el Estado con una economía cerrada, fraguada de la concentración de todas las actividades públicas, más por tratarse de una forma de gobierno presidencialista. Dando pie así, a la introducción de la política neoliberal a finales de los 80, así como, la aparición de medidas que proponía el consenso de Washington durante la década de los 90, comenzando de esta manera a promover cambios latentes en los modos de actuar del Estado Nacional. La finalidad de todo ello subyace en contrarrestar las anomalías adheridas al sistema político colombiano llenos de vicios que germinaron y fortalecieron la corrupción durante los años 60 – 80, principalmente; motivando la necesidad de ir reestructurando el Estado y promover los nuevos esquemas de control y efectividad del gasto público. Es en este ambiente que aparece la importancia de fortalecer la democracia, ampliar los canales de participación ciudadana, reducir el tamaño de la estructura burocrática; así como, impulsar la privatización, desregulación de la economía y despolitización del aparato gubernamental en pro de una nueva forma de establecer la solidez del mercado como una nueva estrategia de descentralización del poder político. Este episodio de la historia nacional de Colombia deriva en el impulso de la Reforma del Estado durante la década de 1980 que concluye con la adopción de una nueva constitución en 1991 en la que surgen mecanismos novedosos que privilegiaran una mejor forma de gobernar a partir de la NGP. Dado los acontecimientos mencionados entre finales de los años 40's y años 80's, en Colombia, surgen consideraciones técnicas que se hicieron acompañar con el surgimiento de la nueva gestión pública y la reforma del estado. Los factores principales que urgieron la aparición de la evaluación de políticas públicas, de acuerdo a lo que cita Roth Deubel (2009: 1), se centró en la “preocupación central en cuanto al control del gasto público y la efectividad de la acción pública”, así como:

[1]...la necesidad de promover una cultura de evaluación, conocer el desempeño institucional y los efectos de las políticas y programas, limitar la corrupción, aumentar la transparencia, construir elementos para mejorar la acción pública, informar a la ciudadanía y las instituciones públicas de la eficacia y eficiencia de esta.

Ello, pone de manifiesto que las medidas o políticas diseñadas hasta finales de los 90's y principios del nuevo milenio en Colombia, no habían contrarrestado la gravedad del aumento de los problemas sociales (Nina Baltazar, 2008: 450), por lo que existía la necesidad de generar información que explicara la efectividad de los programas incurriendo así en el establecimiento de recortes presupuestales. Circunstancias, como las ya enunciados, conllevaron a institucionalizar la evaluación en el marco de la constitución de 1991, introduciendo la obligatoriedad de evaluar las políticas públicas por parte de la entidad nacional de planeación y de los mismos organismos departamentales de planeación (Pignatta, 2015; 57). A lo largo de la historia de la evaluación de políticas públicas y programas sociales en Colombia, se suman distintos órganos evaluadores que han permeado en la construcción de una cultura de evaluación, tanto gubernamentales como del sector social. Dentro de los primeros, destacan la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA) a nivel central y, la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas como parte del Departamento Nacional de Planeación; así también, en materia de educación surgió en 1992 a través de la ley 30, el Sistema Nacional de Acreditación; mientras que, de los segundos se desprende la defensoría del pueblo (Roth Deubel, 2009: 5). **Ver tabla N°3.**

Tabla N°3. Órganos evaluadores gubernamentales y de la sociedad civil en Colombia	
Órgano Evaluador	Características
Contraloría General de la República (Regulado dentro del sector público)	<ul style="list-style-type: none"> • Realiza estudios sectoriales como herramienta para la construcción de ajustes de las políticas públicas. • Los estudios son descriptivos. • El análisis se basa en definir, revisar proceso de transformación, situación que se homologa al contexto normativo e institucional.
Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública y la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Evaluación (Regulado dentro del sector público)	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluaciones estratégicas externas. • Produce información necesaria para mejorar la efectividad, el diseño, y la ejecución de políticas y programas considerados centrales para los objetivos de desarrollo del país.

<p style="text-align: center;">Defensoría del Pueblo</p> <p>(Regulado dentro del sector Social)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación a partir de documentos basados en visitas de campo, entrevistas y aplicación de encuestas. • Su proceso es descriptivo identificando problemáticas de su marco legal e institucional. • Carece de una discusión y aplicación metodológica propia que garantice la objetividad de la misma, salvo el caso de la aplicación de la encuesta. • Es una evaluación de segunda generación
<p>Fuente: Elaboración propia a partir del planteamiento de Roth Deubel (2009: 5)</p>	

B. La evaluación de políticas públicas en el Estado Federal Alemán

Los antecedentes de la evaluación de políticas públicas en el Estado Alemán², proviene de la década de los años 60's. Este al igual que en el caso de los países como Argentina y Colombia en América Latina, no es ajeno a características compartidas en cuanto al modelo de economía en la que funcionaba Alemania: Economía de Bienestar. Otra característica compartida, es la forma autoritaria de gobernar, misma que se venía reflejando durante décadas como una tradición del gobierno alemán, es decir, la democracia institucional era carente en las decisiones de gobierno ante una sociedad restringida a la participación política. Como bien cita Sergio Cortés en su artículo *“El análisis de las políticas públicas en Alemania. Desarrollo y Perspectivas”*, en este país, se produjo una lucha doctrinal entre conservadores y liberales por implantar sus pensamientos políticos a partir del desarrollo de sus propias teorías. Los primeros que pugnaban por “la teoría de la seguridad y el orden como supremo objetivo del Estado en contra de una sociedad anárquica” y los segundos que basaban su perspectiva en la “teoría de la restricción de la intervención del Estado en la sociedad en contra de un Estado autoritario” (Cortés, 2007).

La primera teoría imponía por parte del gobierno reglas rígidas para el funcionamiento del Estado sobre la sociedad civil, en donde las decisiones funcionaban a partir de la verticalidad de su proceder, terminando en un proceso de implantación de medidas de manera autoritaria para limitar las actividades políticas, económicas y sociales sobre la cual se fundaba la operatividad productiva de la nación. En cuanto a la segunda teoría que los alemanes liberales defendían, era

² En aquel entonces, es importante citar que Alemania estaba dividida en dos naciones, por lo que en el presente texto nos referimos a la República Federal Alemana.

precisamente incursionar en un esquema que le permitiese incorporarse a la modernización de sus actividades, flexibilizando y despolitizando el poder, con la finalidad de desregular la economía y apertura el campo de la profesionalización del aparato público nacional e imponer de esa forma, límites a la intervención del Estado en la vida de los ciudadanos.

Una forma diferente de observar el escenario en el que aparece la evaluación de políticas públicas en Alemania, es la que tiene que ver con acontecimientos preponderantes que existían por parte del gobierno sobre la vida pública del país, tales como:

[2]...una acelerada intervención de los gobiernos socialdemócratas en las actividades sociales y económicas del país; restricciones económicas que obligaron al gobierno a reorganizar los presupuestos destinados a los programas que fuesen más efectivos, presiones del Parlamento Alemán y el interés público expresado a través de la prensa, sobre las acciones interventoras del gobierno; y, mayores recursos destinados a las ciencias sociales como instrumento para establecer el control de los efectos de la acción gubernamental (Guerrero Amparán, 1995: 87-88).

Del referente que cita Juan Pablo Guerrero Amparán, se logra identificar tres mecanismos de arranque por parte del gobierno alemán para centrar su análisis de implementación de la evaluación acompañado, a su vez de tres aspectos importantes para su institucionalización³.

El primer mecanismo planteado “análisis de las políticas”, busca entender los problemas de una forma lógica, racional y sistematizada del problema a partir de la formación de unidades encargadas de dirigir tales procesos al interior de los ministerios de la nación. Otro elemento característico es el “uso suficiente de recursos limitados”, es decir, un parámetro fundado en la racionalidad administrativa existente para el establecimiento de una política de evaluación con reglas y disposiciones administrativas claras para implementar la evaluación en primera instancia a determinados programas públicos.

Así también, la “necesidad de legitimar las políticas con objetivos sociales”, que contarán no solo con el respaldo legal y administrativo de las instituciones del

³ Véase tabla no. 7

Estado, sino, además, con las causas de una sociedad civil con carencias y problemas latentes, lo cual permitiera establecer indicadores sociales como motor de la evaluación, surgiendo así, la evaluación experimental como un medio para medir el impacto de la política. **Ver tabla N°4.**

Tabla N°4. Mecanismos de arranque de la evaluación de políticas públicas y tipos de institucionalización en el Estado Alemán	
Mecanismos de arranque para institucionalizar la Evaluación	Tipos de Institucionalización
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Análisis de las políticas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unidades espaciales al interior de los ministerios
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uso suficiente de los recursos limitados 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluación legal sobre determinados programas públicos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Necesidad de legitimar las políticas con objetivos sociales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluación experimental sobre algunos programas sociales
Fuente: Elaboración propia a partir de Guerrero Amparán (1995: 87-88)	

Haarich (2005), cita distintos aspectos fundamentales de la evaluación de políticas públicas antes y después de la reunificación de las Alemanias en los 90's⁴: la forma en que era identificada la evaluación entre los años 60's y 80's; las áreas de concentración de cambio de visión sobre la forma de evaluar políticas públicas; su institucionalización; y, las debilidades existentes en la década de los 90's. Así, una de las características propias de la evaluación de políticas públicas en el Estado Alemán, antes de los 90's, fue precisamente la forma autónoma de las entidades gubernamentales para crear sus propias áreas de medición y seguimiento, por lo que no existía una asimetría general de ello, al menos hasta la década de los 80's; de ahí, que a las tareas de evaluación se les hayan conocido como unidades o departamentos de estadística, investigación, informes al parlamento o análisis coste - beneficio.

Sin embargo, a partir de la reunificación de las Alemanias en los años 90's, se propició un cambio significativo en la forma de ver e insertar la evaluación de políticas en las agendas del debate público como instrumento valioso para su implementación y medición de acciones, acompañada de la "necesidad de reestructurar el sistema académico de las universidades y centros de investigación

⁴ La historia política alemana posterior a la segunda guerra mundial se clasificaba en dos Estados Nacionales hasta finales de los años 80's: República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana.

del este del país” (Haarich: 2005), como parte de un ejercicio de evaluación; ello configuró el otro contexto de la historia de la evaluación de políticas públicas. Estos antecedentes originaron la institucionalización de la evaluación en tres ejes: unidades especializadas, marco de programas específicos y, programas y políticas experimentales. Ejes que sin duda alguna durante su proceso de fundación encontraron áreas de oportunidad para profundizar el campo de actuación en “la profesionalización, el uso y la integración de la evaluación en los procesos de toma de decisiones” (Haarich, 2005: 78).

Lázaro (2015: 47), por su parte, en su obra “Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y en América Latina”, cita a Derlien (2002), quien resume que la evaluación de políticas públicas se configuró históricamente en tres momentos en el Estado Alemán, pero además sintetiza dos aspectos fundamentales de la evaluación durante este proceso: su institucionalización y la práctica. Los eventos históricos de la evaluación en Alemania citados por Lázaro (2015), corresponden en primera instancia a la surgida en los años 60 y 70, las cuales fueron fuertemente vinculadas al impulso que recibieran las políticas de bienestar (Walfere). Un segundo momento fue a partir de la segunda mitad de la década de los 70’s, representada por las crisis económicas y fiscales de la época, cuyo enfoque se centró en los principios básicos de la disminución presupuestaria y la eficiencia del gasto público; mientras que una tercera etapa de transformación de la evaluación, derivó en la introducción del New Public Management⁵ mejor conocida como la NGP. Dentro de las características distintivas de la institucionalización y de las prácticas de la evaluación en Alemania, se encuentran por una parte la incorporación de una forma más procedimental que institucional de éstas, pues su operación es a través de los marcos legales existentes en la materia y la discrecionalidad con la que operan las instancias gubernamentales; mientras que la práctica evaluativa se centra en los diferentes ámbitos de actuación gubernamental, tales como: educación y empleo.

⁵ *New Steering Model* (en alemán), que significa rediseñando el modelo de dirección.

C. La evaluación de políticas públicas en el Estado Unitario Francés

En Francia, la evaluación surge ante la disminución presupuestal sobre áreas de interés social e inversión pública por la amplia intervención del Estado en las diferentes actividades de la vida pública nacional; así como, por sus propias características que le otorgan su forma de gobierno semipresidencial con una forma de Estado Unitaria.

La situación planteada presupone que la evaluación de políticas públicas ha estado comandada por las decisiones públicas de la administración pública central (Guerrero Amparán, 1995: 92). En este sentido y siguiendo a Guerrero Amparán (1995) los antecedentes primarios de la evaluación se encuentran en la Comisión para el Análisis de Estrategias Científicas y Tecnológicas, y el Programa de Desarrollo Económico de 1983 denominado “Noveno Plan Nacional”. Al respecto, Lázaro (2015: 52-54), distingue dos formas de desarrollo de la evaluación de políticas públicas en Francia, una centrada desde la visión del poder ejecutivo y otra desde el enfoque parlamentario.

Desde la visión del Poder Ejecutivo, la evaluación de políticas públicas encuentra sus orígenes en 1983 a través de un coloquio sobre dicha disciplina organizado por el Ministerio de Economía, Finanzas y Presupuesto y la *École des Hautes Études Commerciales*, el cual tenía como objetivo identificar mejores formas para vigilar el presupuesto y gasto público. Es decir, aparece en medio de la discusión académica como un medio para legitimar el proceso de incorporación, más adelante, sobre la evaluación en la vida pública nacional. Como resultado de las disertaciones realizadas en el coloquio, es hasta 1986 que se obtiene como producto la presentación del informe final *“Évaluer les politiques publiques: méthodes, déontologies, organisation: rapport”* -Informe: Evaluación de políticas públicas: métodos, ética, organización-, estableciendo así, un documento que contenía de forma estructurada los métodos, la deontología y formas para organizar un trabajo de análisis sobre la evaluación de políticas públicas más profundo, configurando su

importancia de manera seria en el ejercicio público nacional, planteando pues, de manera seria, la necesidad de institucionalizar la evaluación de políticas públicas.

Es en el año de 1988 ya con Michel Rocard como primer ministro, que se logra vincular la modernización de los servicios públicos a la evaluación, concibiendo de esta manera, la contrapartida indispensable de la autonomía. Para 1989, es decir, un año después, se presenta un nuevo informe de evaluación, cuyo contenido configuró nuevas medidas para la “*renovación de los servicios públicos*”⁶ a través de “*la evaluación de las políticas y acciones públicas*”⁷. En dicho marco se da origen a cuatro instancias de gobierno como parte del marco institucional: *Commissariat général du Plan*, órgano encargado de la planificación económica del Estado Francés como un medio para establecer un plan de desarrollo acorde al periodo gubernamental con la Constitución francesa que establece de manera quinquenal. También, se encuentran el *Fonds national du développement de l'évaluation*, el *Comité interministériel de l'évaluation* (CIME) y el *Conseil scientifique de l'évaluation*, instancias que permitían establecer una relación interministerial para la evaluación, sin embargo, sus principales fallas recayeron en la falta de seguimiento a estas.

Como puede observarse, la ruta del proceso de la evaluación de políticas públicas en Francia continua hasta finales de 1998, etapa en la que se modifica el dispositivo de evaluación en el poder ejecutivo, haciéndolo reposar sobre el *Conseil national de l'évaluation* y el *Commissariat général du Plan*, como responsable de la evaluación de las políticas públicas estatales y locales. Ya para finales del año 2008, se aprueba la *Loi de la Revenu de Solidarité Active*, la cual sirve de base para la puesta en marcha de una iniciativa innovadora en materia de evaluación, que llega hasta la actualidad: el *Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse*. **(Ver figura N°1).**

⁶ “Renouveau du service public”, en francés

⁷ Conocido como “*L'Évaluation des politiques publiques et des actions publiques*”

Figura 1. Proceso de institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en el Poder Ejecutivo Francés					
Diciembre de 1983	1986	1988	23 de febrero de 1989	Finales de 1998	Finales del 2008
<ul style="list-style-type: none"> • Coloquio sobre evaluación de políticas públicas, organizado por el Ministerio de Economía, Finanzas y Presupuesto en colaboración con la Ecole des Hautes Etudes Commerciales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se plantea la necesidad de institucionalizar la evaluación de políticas públicas. • Se obtiene como producto la presentación del informe final Evaluer les politiques, méthodes, méthodes, déontologies, organisation: rapport. 	<ul style="list-style-type: none"> • Con Michel Rocard como primer ministro, se vincula la modernización de los servicios públicos a la evaluación, que se concibe como la contrapartida indispensable de la autonomía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Circula el <i>Renouveau du service public</i> titulada <i>L'Evaluation des politiques et des actions publiques</i> como el nuevo informe de evaluación. • Se da origen a cuatro instancias de gobierno como parte del marco institucional: Commissariat General du Plan 30, el Fonds National du développement de l'Evaluation, el comité interministeriel de Evaluation (CIME) y el Conseil Scientifique de l'Evaluation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se modifica el dispositivo de evaluación en el Poder Ejecutivo, haciéndolo reposar sobre el Conseil National de l'Evaluation y el Commissariat General du Plan como responsable de la evaluación de políticas públicas estatales y locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se aprueba la Loi de la Revenueu de Solidarité Activé, la cual sirve para la puesta en marcha de una iniciativa innovadora en materia de evaluación, el Fond d'Experimentation Pour la Jeunesse.
Fuente: <i>Elaboración propia a partir de Lázaro (2015: 52-54)</i>					

Ahora bien, desde el enfoque parlamentario, la evaluación de políticas públicas se da en medio de los siguientes parámetros cronológicos (Lázaro, 2015):

1. En 1995, a través de una proposición de ley, se crea una Oficina parlamentaria de evaluación de las políticas públicas (OPEPP), en la Asamblea Nacional y el Senado, cuyas funciones estaban enfocadas a realizar evaluación de tipo tanto prospectivo como retrospectivo sobre la adecuación entre los medios jurídicos, administrativos o financieros consagrados a una política pública y los resultados observados o previstos.
2. La *Mission d'évaluation et de contrôle* (MEC), que continua desde 1999 y que cumple un papel inspirado en la *National Audit Office* británica, de control de la efectividad y eficiencia del gasto público, pudiendo llevar a cabo evaluaciones en profundidad de políticas sectoriales.
3. La *Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale* (MECSS), creada a finales de 2004 para supervisar el uso dado a los fondos de la Seguridad Social, a través de auditorías, estudios, etc.
4. El *Comité d'évaluation et de contrôle* (CEC), creado en mayo de 2009 y encargado expresamente, entre otras funciones, de la evaluación de políticas públicas en ámbitos que afectan a más de una comisión parlamentaria.

Bajo este último contexto, el papel que juega el Parlamento en el proceso de evaluación les da un contrapeso a las oficinas centrales del gobierno francés. Sin embargo, ambos organismos ejecutores no gozan de independencia política, jurídica, técnica y financiera, pues dependen ampliamente en sus respectivas esferas del Poder Público que las dirige. Lo que podría marcar la diferencia en ese

sentido de dependencia de los órganos de gobierno y parlamentario del Estado Francés con el caso mexicano, sea propiamente su cultura, su sociedad y pensamiento avanzado, pues los dotes de su pensamiento ilustrado y liberal le han dado un sentido ético, responsable y garante de las leyes. Situación hacia donde México trata de transitar por lo menos desde la gran ruptura política (1988) de las corrientes izquierdistas con las derechistas, concentradas ambas en el Partido hegemónico del gobierno de aquel entonces: El PRI.

III. Procesos de gobernabilidad en México a través del estudio histórico -normativo de la evaluación de políticas públicas en la Administración Pública Federal

A través de los antecedentes internacionales y nacionales sobre la evaluación, expuestos en los apartados anteriores del artículo en comentario⁸, permite hacer un análisis más focalizado hacia el contexto en el que se desarrolla en el Estado Mexicano. Esto conlleva a una exploración y explicación de los acontecimientos históricos y los avances normativos que ha obligado a que evolucione la evaluación de las políticas públicas en el gobierno federal mexicano (Martín, 2003), mismos, en los que ha quedado circunscrito su esencia esquemática y operativa. Sustentando, además, su estudio en el proceso socio - histórico de su realidad y comportamiento evolutivo, tal y como lo refiere el paradigma crítico del conocimiento, entendiendo así, sus fortalezas y debilidades.

De manera concreta, el estudio de la evaluación del desempeño de políticas públicas en México comprende un episodio histórico que expone los factores y situaciones durante la cual se ha venido desarrollando, al menos desde que se tiene registro, esto es desde el año de 1935 (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2008: 24). Se trata no solamente de hacer una revisión sistemática de su evolución, sino, además, de medir el comportamiento que la evaluación de políticas ha adoptado en el transcurso de la historia política mexicana y sus ejes normativos que motivan su

⁸ Antecedentes de la evaluación en el marco de las políticas públicas.

existencia y que derivan en mecanismos de gobernabilidad. Con ello, se busca examinar la evaluación de políticas públicas a partir de su proceso histórico-normativo, fundado en dos momentos cruciales para su ilustración, por un lado los procesos evaluativos durante el Estado autoritario omnipotente y omnipresente, y por otro, la evaluación a partir de la transición democrática del Estado moderno y transparente.

Del preámbulo anterior, subyace la exacción de ponderar el siguiente planteamiento: *¿Cuándo surge la evaluación del desempeño de políticas públicas en México, qué factores determinan su aparición y cómo ha funcionado la implementación de este proceso a partir de que se sientan las bases técnicas, jurídicas y operacionales?*

A. Del contexto internacional al escenario nacional de la evaluación de políticas públicas en México.

Los constructos históricos que preceden estas líneas, cobran relevancia con las aportaciones que hacen Chapoy Bonifaz (2003), Castro *et al.* (2009: 3-5) y Medina Giopp (2007: 20-21), quienes han permitido que la investigación construya tres tipos de clasificaciones históricas sobre la evaluación del desempeño de las políticas públicas, mismas que han originado el establecimiento de una categorización propia para la explicación de su proceso evolutivo. Así, a partir de Chapoy Bonifaz (2003), la evaluación puede estudiarse en un solo periodo histórico, el cual, comprende el surgimiento de herramientas de presupuestación sin ningún interés evaluativo.

Con Castro, *et al.* (2009: 3-5), se logra categorizar el proceso histórico en tres periodos que datan las matices entre el auge y conclusión del régimen autoritario de gobierno, y la inauguración de la etapa de transición democrática, en los que se constituyen los siguientes parámetros:

1. Esfuerzos dispersos de Medición y Evaluación, periodo que abarca desde 1970 hasta principios de los años noventa.
2. Establecimiento de una Función Sistemática de Evaluación, proceso que se da entre 1997-2003, en la recta del régimen hegemónico del partido gobernante hacia la transición pacífica de la democracia.

3. Avance hacia un Sistema de Medición y Evaluación a nivel Gubernamental a partir de 2004, que consolida e institucionaliza la Evaluación del Desempeño.

En el caso de Medina Giopp (2007: 20-21), se plantean escenarios que promueven la necesidad de incorporar al Estado mexicano en un proceso de modernización generado por los primeros cambios políticos registrados en la historia política internacional, como los golpes de Estado en América Latina y la relevancia del papel que empezaron a jugar los organismos internacionales en la economía mexicana.

Acciones como estas obligaron al ejecutivo federal en repensar -por lo menos en documentos normativos- la transformación de los viejos principios de la administración pública federal, introduciendo así, los primeros componentes de la evaluación del desempeño. Con ello, surgieron importantes cambios cristalizados en 1976 con la creación de la Secretaría de Programación Presupuesto, área centralizada desde donde se configuraría el nuevo modelo de Estado y en consecuencia la consolidación de la ruptura del viejo paradigma económico sostenido en las políticas keynesianas. Es mediante este instrumento organizacional que pasan a darle orden al proceso de presupuestación orientados hacia los programas, además de que se formaliza una vinculación entre la planificación, programación y presupuestación con resultados, dando origen a la evaluación del desempeño clasificados en tres etapas: a), 1976 -1990; b), 1995-2000; y, c), 2000-2007.

En lo que respecta al proceso normativo, como segundo parametro de estudio, se centra en la discusión normativa que motiva y coordina la dirección de la política de evaluación en México, además de establecer una reflexión sobre sus avances, retrocesos y hallazgos encontrados durante su ejecución. En ambos momentos, el análisis presupone el planteamiento de diversas aristas de estudio, como la identificación de la etapa en la que surge la evaluación en México, la observación de los factores que determinan su aparición y el bosquejo que traza el funcionamiento en el que se da su implementación a partir de las bases técnicas, jurídicas y operacionales que ambos casos adquiere.

Medina Giopp (2007: 20-21), refiere que en el periodo comprendido entre 1976 a 1990, como antecedentes de la evaluación de políticas públicas en materia de desempeño, se encuentran en tres instrumentos normativos que surgen en esa época: el Plan Global de Desarrollo, la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal. En cuanto al Plan Global de Desarrollo como primer instrumento, se arguye, que tenía como objetivo establecer el Sistema Integral de Planeación, mismo que estuviera vinculado al proceso presupuestario de la nación, además, se hacen modificaciones constitucionales sobre los artículos 25 y 26 con la que se eleva a rango constitucional la planeación, mismo que estrecha una relación con el desarrollo social. En cuanto a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como segundo componente, su principal interés se enfocó principalmente en la parte normativa que busca el castigo o sanciones sobre situaciones ilícitas generadas en la actuación gubernamental, poniendo énfasis en la fiscalización, control interno global y evaluación de la gestión pública, dejando así, de un lado los avances significativos sobre las facultades para medir el desempeño de los programas sociales que emanaban de las políticas públicas. Un tercer instrumento descansó en el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, mismo que se concentró exclusivamente en la modernización de la gestión pública, sin registrar cambios de mayor trascendencia sobre los resultados del ejercicio público federal y sus respectivas acciones.

Durante la etapa de 1995 – 2000 que documenta Medina Giopp (2007), acontecen tres momentos importantes en los avances por una mejor evaluación del desempeño de los programas y la gestión pública. El primero que surge es el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP), el segundo es la Reforma del Sistema Presupuestario y el tercero, la elaboración del modelo de evaluación del impacto del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá).

Finalmente, el periodo comprendido entre los años 2001 a 2006, es definido como el surgimiento del desarrollo del modelo estratégico para la innovación y la calidad

gubernamental, en este, comienza a operar el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Metas Presidenciales (SIMEP), se diseña el Sistema de Evaluación y Monitoreo en Resultados de Programas Sociales (SEMBR) y se promulga la Ley General de Desarrollo Social. **Ver Tabla N°5.**

Tabla N°5. Evolución de la evaluación políticas públicas desde el enfoque del desempeño en México correspondiente en los planes sexenales (1995-2006)		
Etapa	Instrumento	Características
1995 - 2000	Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sienta las bases de la vinculación de las evaluaciones de resultados con los recursos asignados. ▪ Introduce la medición y evaluación de la Gestión Pública. ▪ Aparece la rendición de cuentas, responsabilidad, transparencia y evaluación.
	Reforma del Sistema Presupuestario	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Orientada al resultado. ▪ Descentralización de la toma de decisiones. ▪ Nueva estructura presupuestal. ▪ Se diseñó el Sistema de Evaluación del Desempeño. ▪ Se diseñó el Sistema Integrado de Administración Financiera Federal (SIAFF)
	Modelo de evaluación del impacto del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Es un modelo de tipo experimental. Si bien este modelo no se enfoca al desempeño, si es un referente en los principios evaluativos a nivel general.
	Congreso de la Unión	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Establece la obligatoriedad de realizar evaluaciones externas de carácter anual de programas federales sujetos a reglas de operación.
2001- 2006	Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental (2001)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Define el modelo Intragob.
	Sistema de Seguimiento y Evaluación de Metas Presidenciales (SIMEP) (2002)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se encuentra a cargo de la Secretaría de la Función Pública. ▪ Surgen las Unidades de Control y evaluación de la Gestión Pública.
	Sistema de Evaluación y Monitoreo en Resultados de Programas Sociales (SEMBR) (2004)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instrumento operado por la Dirección General de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales de SEDESOL (hoy Secretaría de Bienestar).
	Ley General de Desarrollo Social (2004)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dota a la Administración Pública Federal de institucionalidad <i>Ad hoc</i> para la conducción y coordinación de las tareas de evaluación de la política Nacional de Desarrollo. ▪ Surge el CONEVAL.
Fuente: Elaboración propia a partir del planteamiento de Medina Giopp (2007: 20-21)		

Las aportaciones de Chapoy Bonifaz (2003), la clasificación que refieren Castro, *et al* (2009) y el recuento que hace Medina Giopp (2007), sobre el proceso histórico de la evaluación del desempeño de políticas públicas en México, permiten que la discusión teórico – histórica aquí realizada, robustesca su análisis reorganizando y categorizando el enfoque de evolución de la evaluación de las políticas públicas; ampliando así, la visión histórica hacia cuatro etapas históricas citados por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2008: 24-42).

El parámetro referido hace que el arte de la cuestión sea sometida a un juicio funcional que refuta el proceso aislado de la primer etapa descrito por Castro (2009). Además que el origen de la evaluación del desempeño como bien se cita al principio de esta sección, se presentan en los años 30. Por tanto, la clasificación de los cuatro periodos de la evaluación de políticas públicas en México de forma concreta en su dimensión de análisis del desempeño se basa en lo siguiente:

1. Primer Periodo comprendido entre los años de 1935 a 1975, denominado el “Genesis Evaluativo”.
2. Segundo Periodo comprendido entre los años de 1976 a 1990, al que se ha denominado “Modernización Administrativa”, dados los cambios normativos y administrativos en la función federal que fueron surgiendo en esa epoca.
3. Tercer Periodo, contextualizado entre 1990 – 2000, nombrado como la etapa “Reformista o de Transformación”, pues es en esta donde la modernización administrativa pasa a ser una epoca de transformaciones dado los acontecimientos economicos, sociales y políticas que exigia el escenario internacional.
4. Cuarto Periodo, comprendido entre el año 2000 y 2008. En esta etapa es en la que se comienza la fase de institucionalización con el surgimiento de instituciones que vienen a darle orden al proceso de evaluación del desempeño de las políticas públicas.

La etapa del “Genesis Evaluativo” (1935 - 1965)⁹, comprende dos momentos claves. El primero que duró 30 años y que se fundamentó en la técnica presupuestal como instrumento que normó durante ese tiempo el objetivo del gasto público; y el segundo que surgió en 1965 con la ordenación del presupuesto en un solo documento, en el cual prestaba atención a la organización y control del gasto.

Tabla N° 6. Evaluación de políticas públicas en México. Periodo del Génesis (1935-1975)	
Instrumento técnico - normativo	Características

⁹ Denominación propia a partir de lo que dicta la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2008) y que se ilustra en la tabla N° 6.

Técnica presupuestal	<ul style="list-style-type: none"> • Asignación de recursos de acuerdo al objeto específico del gasto • El presupuesto de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y de gobierno federal se integra en un solo documento. • Se establece un mayor control del gasto público
----------------------	--

Fuente: *Elaboración propia a partir del planteamiento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2008)*

En la etapa de la modernización administrativa (1976-1990)¹⁰, llamada así por los grandes cambios que surgieron en torno a la reorganización de la administración pública federal y la expedición de nuevas leyes que ponía fin a una era simplista de administrar y regular el gasto público. Esta se apoyó en cinco instrumentos claves: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976), en la que además de darle orden y sentido lógico al funcionamiento de la administración pública, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, dependencia que obligó a normar los criterios de planeación, programación y control del gasto público; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (1976), la cual propicia la introducción de métodos presupuestales y coherencia programática del gasto, así como, se impone la técnica de Presupuesto por Programa; la Ley de Planeación (1983), por primera vez el Estado Mexicano cuenta con una norma jurídica que le permite implementar un Sistema de Planeación Democrática Nacional que privilegie los mecanismos de medición y evaluación gubernamental y de programas; con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (1986) aparece la autonomía de gestión y compromisos claros para medir su desempeño, sin embargo, no prospera pues queda pendiente su reglamentación, la cual surge hasta el año de 1990, misma que se denominó Reglamentos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Tabla N° 7. Proceso histórico de la evaluación del desempeño de las políticas públicas a nivel federal en México en el periodo denominado Modernización Administrativa (1976-1990)	
Instrumento técnico - normativo	Características
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Se hace una reforma administrativa que reorganiza la administración Pública Federal. • Surge la Secretaría de Programación y Presupuesto.
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Se impone la técnica presupuestal denominada "Presupuesto por Programa. • Se estableció un método que posibilitaba la vinculación entre la planeación, programación y presupuestación, enlazando programas con metas.

¹⁰ (ver tabla N° 7)

Ley de Planeación	<ul style="list-style-type: none"> • Se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para articular el Sistema de Planeación Democrática Nacional (PND). • El ejecutivo es quien asume la elaboración del PND. • Se establecen los primeros mecanismos normativos sobre la medición y evaluación gubernamental y programas. • Se crea la Secretaría de Contraloría General de la Federación para coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública.
Ley Federal de las Entidades Paraestatales	<ul style="list-style-type: none"> • Se otorga mayor autonomía de gestión a cambio de compromisos claros para evaluar el desempeño.
Reglamentos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales	<ul style="list-style-type: none"> • Viene a poner en acción lo implementado en 1986 a través de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.
Fuente: <i>Elaboración propia a partir del planteamiento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2008)</i>	

A partir de 1990 hasta el año 2000 se entra en la etapa “Reformista o de transformación” (**ver tabla N°8**), la cual sienta sus bases en cuatro pilares fundamentales:

1. “Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública”.
2. “Programa de Modernización y Desarrollo Administrativo (PROMAP)”.
3. “Plan Nacional de Desarrollo”.
4. “Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE)”.

Con el “*Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública*”, teniendo dentro de sus principales logros: mayor autonomía de gestión, la medición para evaluar resultados y la calidad total de los procesos. Por su parte, mediante el “*Programa de Modernización y Desarrollo Administrativo (PROMAP)*”, lo que pareciera ser un avance en este momento significó un revés o estancamiento, pues se fomentó exclusivamente el cumplimiento del marco jurídico – administrativo y detectar irregularidades o ilícitos; sin embargo, combate factores como la centralización, la limitada capacidad de gestión sobre las demandas sociales, las deficiencias de medición y evaluación del desempeño.

En lo que se refiere al “*Plan Nacional de Desarrollo*”, surgen nuevas medidas que vienen a darle un impulso mayor sobre los esfuerzos de introducir una verdadera evaluación del desempeño y con ello aparece por primera vez la rendición de cuentas, los procesos orientados a la evaluación de desempeño y la modernización presupuestal, por tan solo mencionar los más importantes. Y, por último, a través del “*Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE)*”, tuvo su principal orientación en la reforma presupuestaria para aumentar la eficiencia y

calidad en la aplicación de los recursos, la nueva estructura programática y diseño de indicadores estratégicos.

Tabla N°8. Proceso histórico de la evaluación del desempeño de las políticas públicas a nivel federal en México en el periodo denominado Reformista o transformación (1990-2000)	
Instrumento técnico - normativo	Características
Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor autonomía de gestión a las entidades paraestatales bajo esquemas de índices de medición para evaluar resultados. • Incorporación de la calidad total en los procesos.
Programa de Modernización y Desarrollo Administrativo (PROMAP)	<ul style="list-style-type: none"> • Limitada capacidad de gestión en relación con las demandas de los bienes y servicios de la sociedad. • Centralismo. • Deficiencias en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño. • Carencia de una administración profesionalizada en la materia. • Solo se enfoca al cumplimiento del marco jurídico – administrativo y detectar irregularidades o ilícitos.
Plan Nacional de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Surge la rendición de cuentas. • Se impulsan los procesos orientados a la evaluación del desempeño. • Evaluación de la calidad en el servicio. • Capacidad de respuesta para atender los requerimientos de la ciudadanía y tomar en cuenta la opinión de la población en torno a los servicios. • Modernización Presupuestal basada en la revisión del proceso de asignación de recursos. • Incremento en la efectividad del gasto y el impulso de una mayor capacidad de respuesta del gobierno frente a la sociedad.
Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE)	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma presupuestaria para aumentar la eficiencia y calidad en la aplicación de los recursos. • Nueva estructura programática. • Diseño de indicadores estratégicos. • Auditorias de gasto a resultados. • Incremento de la calidad del capital humano. • Descentralización de programas estatales y municipales.
Fuente: <i>Elaboración propia a partir del planteamiento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2008)</i>	

En la etapa de la “*Institucionalización*”¹¹ comprendida a partir del año 2001 al 2008, sus cimientos descansaron en siete herramientas normativas: “*Sistema de Metas Presidenciales*”, medida de evaluación aplicada al margen del Presupuesto de Egresos de la Federación; “*Proyecto de Decreto Presupuestal 2002*”, en el que se estipula monitorear continuamente los resultados de los programas ejecutados, entre otros; “*Proyecto de Decreto Presupuestal 2003*”, se requieren los indicadores de resultados desagregados por género; con la “*Ley General de Desarrollo Social*”, nacen los mecanismos de regulación y seguimiento de los programas sociales y política social y, surge así, el Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México; a través de la “*Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad*

¹¹ Ver tabla 9

Hacendaria”, los mecanismos de evaluación de programas presupuestarios se basan en el SED.

Tabla N°9. Proceso histórico de la evaluación del desempeño de las políticas públicas a nivel federal en México en el periodo denominado Institucionalización (2000-2008)	
Instrumento técnico - normativo	Características
Sistema de Metas Presidenciales	<ul style="list-style-type: none"> • Surgen al margen del presupuesto de egresos de la federación. • Se interrumpe la conformación del SED derivado de la alternancia en el poder político y el fortalecimiento de la democracia. • El SED pasa del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo.
Proyecto de Decreto Presupuestal 2002	<ul style="list-style-type: none"> • El Poder Legislativo incorpora lineamientos sobre transferencias para programas sociales. • En el artículo 78 se introdujo la obligación para la SHCP y la SECODAM de vigilar periódicamente los resultados de la ejecución de programas y presupuestos de la Administración Públicas Federal para identificar costos, calidad y el impacto social del gasto público, con base en el SED.
Proyecto de Decreto Presupuestal 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Se incorpora el requerimiento de indicadores de resultados desagregados por género. • Diseño de indicadores de resultados recae en instituciones académicas.
Ley General de Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> • Surgen los mecanismos de regulación de la evaluación y seguimiento de los programas y política sociales. • Surge el Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México.
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	<ul style="list-style-type: none"> • Establece mecanismos de evaluación de programas y presupuesto de entidades de la A.P.F. con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño. • Se convierte en la norma que lidera la implementación del SED y del PBR.
SHCP y SFP, establecen los lineamientos generales para la evaluación de programas de la A.P.F	<ul style="list-style-type: none"> • Contemplan los diversos tipos de evaluaciones, así como instrucciones para la planificación / programación a través del uso de la matriz del marco lógico (MML).
SHCP / SFP / CONEVAL	<ul style="list-style-type: none"> • Establecen los lineamientos generales para el proceso de programación y presupuestación del ejercicio fiscal 2008. • Presentan un esquema articulado e integrado de las diversas iniciativas que comprenden la vertiente de programas y de Gestión Pública del SED.

Fuente: *Elaboración propia a partir del planteamiento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2008)*

Otros instrumentos fueron el papel que jugaron las “*Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública*”, ya que estas establecieron los lineamientos generales para la evaluación de programas de la Administración Pública Federal, contemplando los diversos tipos de evaluaciones, las instrucciones y planificación de ellos, adoptando la Matriz de Marco Lógico (MML), como un instrumento estratégico.

Mediante la “*Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*”, se establecen los lineamientos generales para el proceso de programación y

presupuestación del ejercicio fiscal 2008 y se presentan un esquema articulado e integrado de las diversas iniciativas que comprenden la vertiente de programas y de Gestión Pública del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Derivado del análisis histórico de la evaluación del desempeño de las políticas públicas a nivel federal en México, el proceso iniciado entre 1997 y 2006, fue el plan maestro de su institucionalización bajo una perspectiva planificada de largo alcance, estructurada en tres fases: Bases de transformación (1997-2000); Mejora de procesos críticos (2001-2005), y; fortalecimiento institucional (2006 en adelante).

B. La evolución de la evaluación de políticas en el contexto normativo federal hacia nuevos procesos de gobernabilidad interior.

Toda acción pública se enmarca en el sistema jurídico de una nación, lo cual le da organización, función y orden para poder alcanzar los fines que este determina en sus planes de desarrollo. A partir de ese contexto, todo proceso de evaluación del quehacer público que el gobierno mexicano realiza, lo hace desde lo que dicta el marco del derecho constitucional o político y del derecho administrativo mexicano, por lo que, medir el desempeño de las políticas públicas tiene como fundamento legal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias respectivas. La idea no es tratar de describir una serie de leyes que rigen esta actividad fundamental para una sociedad que exige gobiernos eficientes, eficaces, honestos, transparentes y rendidores de cuentas¹², sino, el de analizar, desde la visión de la Administración Pública y la teoría de las políticas públicas si es suficiente o no para llevar a cabo un proceso de evaluación apegado a resultados e impactos, pues finalmente en la arena de la democracia interesa al gobierno lograr resultados con impactos positivos en la población.

Así, los grandes avances registrados en la historia de la evaluación del desempeño de políticas públicas, conllevan a la reflexión de qué tan ambiguos han sido los profundos cambios legales y la introducción de nuevos marcos jurídicos en relación al nacimiento de la evaluación del desempeño de políticas públicas en México, es

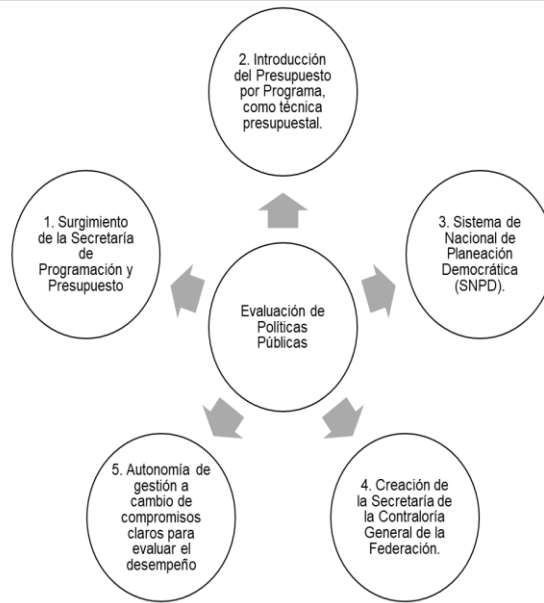
¹² Según el artículo 134 del propio ordenamiento constitucional.

decir, hasta donde, tales transformaciones han permitido un mejor rendimiento de su proceso de análisis y cómo ha contribuido a la calidad gubernativa de las instituciones coordinadoras de las políticas públicas de bienestar económico en México.

De la connotación inmediata, llama la atención que los primeros intentos para implementar un proceso eficaz de la evaluación surgen con las modificaciones legales realizadas en 1976. Este proceso otorga una plataforma inicial, no solo a nivel constitucional, sino también en las leyes secundarias de la nación en dicha materia.

Tal situación trajo consigo grandes reformas de los marcos jurídicos que normaban los asuntos públicos relacionados con el gasto público, procesos de ejecución y regulación institucional, por un lado, y por el otro, el surgimiento de nuevos marcos regulatorios que, de forma vinculatoria, sentaron las bases del proceso de evaluación de políticas públicas en el nivel federal de gobierno. De esta manera, con las reformas hechas entre 1976 y 1986 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se establecen cinco medios interesantes para articular las decisiones en dicha materia (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2008: 24). Ver figura 2.

Figura 2. Marco normativo de la evaluación de políticas públicas a partir de las reformas a diversas leyes en la materia entre 1976 y 1986



Fuente: Elaboración propia a partir de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2008, 24)

Así, con el nacimiento de la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal en México, se sientan las bases de una evaluación, pero con escasas posibilidades de crecimiento para establecerse como una política de medición del rendimiento de los programas con relación a los fines que perseguían, por lo menos hasta antes de los años setenta en el que su modelo de Estado, en su base constitucional de corte federal, pero en la práctica centralista. El objetivo era ordenar los presupuestos bajo un mismo documento que permitiese controlar las acciones financieras de los programas y la gestión pública. Bajo la perspectiva de la función pública, el objeto no era ajeno a las circunstancias mundiales de reformas del Estado, las cuales eran validas porque exigía un mayor rendimiento de las políticas presupuestales que garantizaran su desempeño, sobre todo en Inglaterra, Francia y Estados Unidos. Para coadyuvar en el acompañamiento de lo referido, se hizo presente la introducción de una nueva medida de control presupuestal: El Presupuesto por Programas, como técnica. El objetivo común de esta medida era establecerse como un método que exigía una vinculación entre la planeación, programación y presupuestación para así coordinar estratégicamente los programas con las metas nacionales. Es decir, lo novedoso de este esquema era

estrechar una relación con sentido lógico entre el programa y los objetivos para los cuales habían sido diseñados.

También, surge el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) y se crea Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuyo objeto era coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública. Con ello aparecen los primeros mecanismos normativos sobre la medición y evaluación gubernamental y los programas. Sin embargo, para el primer esquema el andamiaje en el que fue diseñado establecía que su proceso principal fuese organizado de manera centralizada, por el titular del Poder Ejecutivo Federal, es decir, fuese el presidente de la República, la figura política que concentrase el poder de decisión unilateral de la conformación de la política nacional de desarrollo, desplazando a los Congresos Locales y al Federal de toda revisión equilibrada de los avances gubernamentales.

Formalmente se dio un acercamiento normativo entre sociedad y gobierno, aunque en la práctica el divorcio siguió existiendo, por ende, la ciudadanía careció de un verdadero instrumento de planeación democrática tal y como lo empezaban a exigir, en esos momentos la constitución. Por tanto, los resultados en la evaluación de programas y de la acción pública como segundo esquema, quedaron desprotegidos en la práctica. La propia sinergia del aparato político y su partido único en el poder central y local (PRI), propiciaba que este nuevo paradigma gubernamental no funcionara como tal. Si bien, los conflictos políticos y sociales que se venían arrastrando desde el movimiento del 68, la crisis financiera de los setenta y los ochenta en México, marcaron la ruta de concentración de las decisiones públicas.

Dadas las características del sistema político mexicano, la utilización de las reformas constitucionales y de leyes secundarias entre los setenta, ochenta y al menos a principios de los noventa se enfocó más hacia una estrategia política para conocer de manera ordenada la administración del gasto y desde ahí establecer una nueva forma de sostener la subsistencia del viejo andamiaje político y económico de la nación. Significó el control político presupuestal utilizando las nuevas praxis de la reorganización de las administraciones públicas impulsadas principalmente por Estado Unidos.

Los avances en materia de evaluación no se hicieron esperar en la década de los noventas, cuando el régimen político de carácter omnipotente y omnipresente estaban en su peor momento, pues, los primeros cambios democráticos, gracias la ruptura interna del partido gobernante (PRI) en 1988, habían provocado que, por primera vez en la historia política de México de los últimos 70 años, partidos como Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD), ocuparan a partir de los noventa, la titularidad del ejecutivo de ciertas entidades federativas y gobiernos locales, en primer instancia y posteriormente el ejecutivo federal en el año 2000, iniciando así una nueva era en el régimen político, el cual solo significó una alternancia del poder, más allá de un cambio del viejo paradigma de actuación pública del sistema político mexicano. La misma historia se repitió en espacios en el Congreso de la Unión y diversas legislaturas locales, iniciando así, un contrapeso del poder central en la primera esfera citada.

Es en este período que los cambios a las leyes comienzan a tomar un nuevo cauce, pues la reflexión de los contrapesos y equilibrio de poder le otorga al sistema una base democrática en las decisiones públicas, que si bien, no garantizaron la introducción del modelo de una forma sostenible y garante de efectividad, si sentaron las bases de un entendimiento sobre la complejidad presupuestal y la necesidad de transparentar y rendir cuentas sobre sus acciones, es decir, evaluar para transformar la actividad del gobierno federal en valor público. Es así, como los pilares de las transformaciones en la administración pública federal se hicieron presente más hacia el surgimiento de nuevas medidas instrumentales desde el poder central, las cuales lograron descansar en la implementación de las siguientes herramientas políticas:

1. Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública
2. Programa de Modernización y Desarrollo Administrativo (PROMAP)
3. Plan Nacional de Desarrollo
4. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE)

Sobre la primera herramienta recayeron ejes que introducían el concepto de calidad total y mayor autonomía de gestión de las instituciones públicas encargadas de dirigir la implementación de los programas. Sin embargo, el ocaso de ello se tradujo

en un resquebrajamiento total de las empresas públicas y el desmantelamiento total de sus presupuestos, concluyendo con la privatización de más del 70% de los organismos paraestatales del gobierno. Medidas que en ningún momento garantizó un mejor desempeño, ni de la gestión, ni del presupuesto y mucho menos de los programas o acciones que tenían como fin atender.

Con los nuevos mecanismos que se introducen en una nueva legislación sobre el Plan Nacional de Desarrollo, en la década de los 90's, esta si adquiere una connotación de peso, que significaría el modelo de actuación de hoy en día, esto se basa en cuatro aristas: Rendición de cuentas, procesos orientados a la evaluación del desempeño, modernización presupuestal basada en la revisión del método de asignación presupuestal y análisis del incremento del gasto a partir de su efectividad.

Estos componentes sirvieron de pilares técnicos para sostener los cimientos de un nuevo modelo de actuación gubernamental en un momento clave del sistema político mexicano: El camino hacia un proceso de transición democrática que transformara de fondo los mecanismos mediante los cuales la administración pública funcionaba. Con ello, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE), se logran establecer reformas presupuestales y de gestión cuyo fin consistió en al menos cinco ejes:

- Nueva estructura programática.
- Diseño de indicadores estratégicos.
- Servicio civil de carrera cuyo enfoque estuviese basado en el incremento de la calidad del capital humano.
- Descentralización de programas estatales y municipales.

Estas unidades sirvieron de pilares técnicos para sostener los cimientos de un nuevo modelo de actuación gubernamental en un momento clave del sistema político mexicano: El camino hacia un proceso de transición democrática que transformara de fondo los mecanismos mediante los cuales la administración pública funcionaba.

Así con el nuevo enfoque de la administración pública, se logró que los programas contaran con una base presupuestal a partir de modernos mecanismos de integración de los recursos públicos, si bien los avances fueron significativos, estos aún sostenían un modelo carente de un andamiaje legal moderno en el que la Constitución permitiese la construcción de indicadores y medios de valoración de las políticas públicas en áreas de fortalecer la gerencia pública gubernamental.

Ya con la institucionalización democratizadora de la función de pública y el sistema político mexicano, a partir del año 2000, los procesos de gestión presupuestal basados en los resultados de los programas públicos adquieren relevancia la evaluación como el instrumento de técnico con validez estratégica para el análisis del grado de efectividad y comportamiento registrado en el tiempo de duración de la política. Esto significó nuevos cambios paradigmáticos en las leyes mexicanas orientadas a modernizar la estructura de evaluación de los programas públicos y de gestión, dando un mayor grado de certeza jurídica a través de las reformas a nivel Constitucional y sus leyes secundarias.

En ese sentido, el fundamento legal de la evaluación del desempeño de las políticas públicas en el nivel federal del Estado México, se encuentra regulado por un conjunto de normas que emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tales, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley General de Desarrollo Social, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (mismas que incluyen su propio reglamento, respectivamente), Ley de Contabilidad Gubernamental, Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, Presupuesto de Egresos, Programa Anual de Evaluación y los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (dentro de los más relevantes en la materia), son las que vienen a dar vida organizacional y jurídica a dicha materia.

A nivel constitucional la evaluación del desempeño de políticas públicas tiene su origen en el artículo 26 inciso “C” de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2019), que a la letra dice:

[3]...El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

Ello significa, que el artículo constitucional referido, además de definir cuál es el ente coordinador de la política nacional de evaluación establecen su personalidad jurídica, los fines para los cuales fue creado y refiere la forma en que se organiza y gobierna en su interior. Con ello, el rango de dirección de la política para evaluar las políticas públicas en México queda constituida en una institución rectora de los ejes, formas y utilidad de la evaluación. Esto significa que el papel de la evaluación esté concluido y se haya consolidado un vínculo transparente y efectivo de los mecanismos para medir una política, pero si delinea las formas en las que se orienta el proceso de implementación de las evaluaciones.

Asimismo, se modificaron los artículos, 6º, 73, 74, 79, 116, 122 y 134, con la finalidad de dar entrada a las dimensiones sociales y de bienestar económico como medios para clasificar las políticas, ya bien sea para su objeto de estudio u organización del Plan Nacional de Desarrollo, por lo que en concordancia con el artículo 134 constitucional, se modificaron las leyes de Coordinación Fiscal y General de Contabilidad Gubernamental para dar cabida a tres elementos importantes sobre la evaluación del desempeño de los programas presupuestarios y/o de políticas públicas:

1. Se establece el PBR y el SED.
2. Surge la transparencia sobre los indicadores de desempeño relacionados con el gasto público.
3. Se instrumentan medidas jurídicas de fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación y los órganos técnicos de fiscalización de los congresos locales.

4. Se impulsa la armonización de la contabilidad gubernamental.

Estos elementos coadyuban en la medición de los recursos públicos en base a resultados en los tres órdenes de gobierno, a través de indicadores que miden la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, cuyos elementos se constituyen en los indicadores estratégicos como componentes que las evaluaciones del desempeño utilizan para registrar el comportamiento del programa y explicar su grado de efectividad. Es decir, a partir de estas unidades de valoración son las claves de la gestión pública para la creación de valor público y así, los gobiernos puedan sostener un mayor grado de confianza en la implementación de sus acciones vinculantes con los problemas públicos que atienden.

Con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, se obliga a los estados modernizar sus marcos jurídicos contables con la finalidad de que armonicen sus acciones de gobierno, establecer los lineamientos para el diseño de indicadores del desempeño sobre los avances y/o seguimiento de las actividades físicas. Esto da pie al surgimiento de los indicadores estratégicos y de gestión en las administraciones públicas estatales y municipales bajo un régimen de coordinación técnico – jurídica con la federación.

Otro instrumento legal clave dentro del entramado jurídico de la evaluación del desempeño es lo que mandata la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual, a través de su artículo 85, predispone que toda aquella transferencia de los recursos públicos a los estados de la república, debe ser evaluada a partir de lo que señala el artículo 110 de la referida ley, es decir, debe ser sometida a evaluaciones económicas de los ingresos y egresos de forma trimestral mediante todo un esquema integral de requisitos y parámetros que se exigen dentro del mismo articulado, poniendo énfasis en la construcción de indicadores estratégico y de gestión.

Es de notar que a partir de la alternancia política que se, da en el año 2000 en el ejecutivo federal y de algunas entidades federativas de la república, surgen avances significativos en los diversos marcos normativos a nivel federal. Por ejemplo, con la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, como marco normativo que

ha venido regula la forma en que se organiza y funciona el gobierno de la República Mexicana, en los cambios institucionales del año 2000 este ordenamiento legal delimita las atribuciones que le competen a cada área de la gestión pública federal, haciendo énfasis el área que se ocupa de establecer medidas de evaluación del desempeño, esto es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública.

Por su parte, en los artículos 72 al 78 del capítulo primero del Título Quinto de la **Ley General de Desarrollo**, se especifica la normatización de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la evaluación del desempeño de las políticas públicas.

En tal articulado, no solo se expresa el origen del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como ente público federal encargado para organizar las tareas evaluativas, sino, además, estipula quienes pueden participar en dicho ejercicio, así como, cuáles son los requisitos fundamentales que se expresan para realizar una evaluación del desempeño: inclusión de indicadores de resultados, gestión y de servicios, que sirvan para medir su cobertura, calidad e impacto (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2019).

La misma ley en mención prevé un reglamento, el cual a través de los artículos 75 al 82, correspondiente al capítulo XI habla sobre el ordenamiento de la evaluación de la política de desarrollo social, siendo el artículo 76, el que le da vida al enfoque de la evaluación del desempeño de los programas.

Otra ley importante en la vida de la evaluación del desempeño de las políticas públicas, de la cual ya se ha hecho énfasis en su papel preponderante dentro de la evaluación del desempeño en párrafos anteriores, es la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, misma que encuentra su cauce en los siguientes apartados:

- A. Título Primero. Capítulo II. Del Equilibrio Presupuestario y de los Principios de Responsabilidad Hacendaria, basados en el artículo 16.
- B. Título Segundo, De la Programación, Presupuestación y Aprobación. Capítulo I, De la Programación y Presupuestación, artículos 24 inciso I y artículo 27 párrafo segundo y tercero. Capítulo III, De la Aprobación y los

Mecanismos de Comunicación y Coordinación entre Poderes, artículo 42, numeral VIII, inciso F. Capítulo VI, De los Subsidios, Transferencias y Donativos, artículo 77 párrafo primero y artículo 78.

- C. Título sexto “De la Información, Transparencia y Evaluación”. Capítulo I, De la Información y Transparencia, artículo 107, numeral I, párrafo segundo. Capítulo II. De la Evaluación, artículo 110, párrafo cuarto, numeral primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto; artículo 111, párrafo primero, segundo, tercero y cuarto.

La misma Ley, presupone en su reglamento en el Título Séptimo “De la Información, Transparencia y Evaluación”, en su capítulo II “De la Evaluación”, aspectos normativos en la materia. Por otra parte, es de vital importancia enunciar que la **Ley de Contabilidad Gubernamental** en su Título Quinto “De la Transparencia y Difusión, capítulo V “Información Financiera Relativa a la Evaluación y Rendición de Cuentas”, también fundamenta los fines de la evaluación del desempeño en su artículo 79 al 83. En lo que se refiere a la **Ley de Coordinación Fiscal**, en su capítulo V “De las Aportaciones Federales”, artículo 49 párrafo cuarto numeral V, menciona la obligación que existe sobre la evaluación de programas federales.

La **Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas** en el inciso A, numeral segundo del artículo 14, señala que es objeto de la fiscalización de la Cuenta Pública, “realizar auditorías del desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía en el cumplimiento de los objetivos de los mismo”. Así también, en la fracción quinta del artículo 17 de la citada ley, refiere que una de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, es “practicar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, conforme a los indicadores establecidos en el Presupuesto de Egresos y tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales, regionales, operativos anuales, y demás 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”.

Existen también, **lineamientos generales** para la evaluación de programas federales, en los cuales se delinearán los siguientes aspectos normativos:

- a) Objetivos estratégicos.
- b) Matriz de indicadores.
- c) Tipos de evaluación, el seguimiento a los resultados y a la difusión de las evaluaciones.
- d) Del sistema integral de monitoreo y evaluación basado en resultados de los programas federales.

Ahora bien, este proceso en donde las esferas de la vida política nacional han denominado el proceso de institucionalización de la política de evaluación en México, contrae una vertiente de análisis importante acorde a los nuevos tiempos, es decir, pese a las grandes transformaciones administrativas de gobierno, donde la introducción de la evaluación de políticas se da entre un régimen autoritario y uno más democrático (o al menos así se percibió dentro del modelo de transición política), *¿La evaluación realmente se ha consolidado?, ¿Cómo ha sido su aceptación en el nuevo régimen político democrático en el que se empieza a impulsar la construcción de una sociedad organizada y reflexiva?*

Al respecto, si bien, los avances han sido significativos y han ido a la par de las exigencias nacionales por actualizar el estatus quo de la acción pública con relación a la valoración de sus funciones, ya bien sean de gestión de sus programas o de revisión de los resultados obtenidos; el nuevo escenario le ha permitido a la nación al menos hasta el año 2018, entrar en un nuevo modelaje político: El poder nacional desde lo local. Esto significa que, con el debilitamiento de la figura presidencial a partir del año 2000, en el que el régimen unipartidista del poder central le sede el paso a una alternancia obligada, este subyace en un equilibrio de poder, no solo en ambas cámaras federales, sino también en los gobiernos de los estados de la república. Por tanto, si bien los avances fueron tangibles a nivel central, el poder que fueron adquiriendo los gobernadores, les dio un giro a los marcos legales existentes y nacientes, pues se convirtió en una moneda de cambio para negociar privilegios. Y no es que el equilibrio de poder sea negativo, por el contrario, tiene sus grandes beneficios pues a través de ello surgen mecanismos de control entre

los poderes de la unión, sin embargo, el problema subyace de acuerdo con el énfasis que los actores políticos y sociales le han dado. Pues se ha venido utilizando como medio para satisfacer intereses políticos propios descobijando la visión acertada de los procesos de transformación de la administración pública.

CONCLUSIÓN

Derivado del análisis socio-histórico de la evaluación de las políticas públicas en el marco de la transformación de la administración como producto del reajuste internacional que esta tuvo a partir de la segunda mitad del siglo XX y, con la visión brindada a partir de la revisión de los sistemas políticos latinoamericanos y europeos, de manera particular Argentina-Colombia y Alemania-Francia respectivamente; se pudo establecer una comprensión integral de los procesos de gobernabilidad en México vinculado al propio estudio histórico -normativo de la evaluación de políticas públicas en la Administración Pública Federal.

Desde el enfoque socio-histórico de la evaluación de políticas públicas se logra identificar que, de manera coincidente, esta aparece en medio de la crisis del Estado por la que enfrentaban los países de ambos bloques hegemónicos. El principal problema se fundó en la crisis fiscal por el acaparamiento del control económico de las empresas y de los programas sociales asistencialista; por el desgaste de la administración pública por un excesivo control burocrático de las diversas áreas del gobierno haciéndolo inoperante y funcional antes los nuevos problemas de la estructura social; y, por la estela de corrupción que empezó a generar el Estado derivado de las dos primeras aristas citadas. Se hace una reflexión sobre los tipos de regímenes políticos para comprender como se da la evaluación de políticas a partir de cada una de ellas, logrando identificar en el contexto internacional que esta opera en sus inicios en un tipo de régimen paternalista, clientelar con una estructura política centralizada y vertical en su toma de decisiones para dar paso posteriormente a uno democrático. Con esto se puede explicar de manera conjunta el porqué de la crisis del Estado comentada líneas arriba y porqué se inicia el desmantelamiento de la misma entre los años 80's y 90's, como una estrategia de adelgazamiento presupuestal y reestablecer el orden político generado por el déficit

fiscal y los procesos económicos inflacionarios. En ese mismo escenario internacional la evaluación de políticas públicas viene a cumplir como una herramienta sólida para los procesos de gobernabilidad que el nuevo mundo empezaba a exigir y con ello, surgen diversas etapas que emanan de los años 70's, tales como su visión de centrar su objeto de análisis sobre la función pública a través de mecanismos positivistas, centrados solamente en la medición del desempeño como un componente para cuantificar resultados. De igual manera, la evaluación empieza a evolucionar, y transita por esquemas formativos / descriptivos sobre la forma de cómo abordar los resultados de los programas sociales estudiando sus fortalezas y debilidades, para dar pie a juicios valorativos sobre los objetivos en función del establecimiento de criterios o estándares intrínsecos o extrínsecos surgiendo así la época de los indicadores de medición para resultados. Es decir, aquí se introduce el Presupuesto basado en Resultados (PbR) como una variante de la Administración para Resultados (ApR) junto con la Metodología de Marco Lógico (MML) y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Estamos hablando pues, de la tercera generación en donde los regímenes autoritarios ya habían cambiado hacia formas más democráticas, la década del 2000 en el mundo en su pleno apogeo. Ello ha dado paso a una nueva generación que mientras en algunos países ya se implementa, en otros aún se discute. Esta se tiene su nivel de énfasis en la evaluación constructivista no focalizada, la cual busca la implementación de procesos de negociación con todas las partes involucradas, tal y como lo expone Roth (2002: 164), a manera de explicar los fallos de una política pública y plantear que se tiene que hacer para recomponer dichos parámetros

El análisis documental también permitió identificar que países como Argentina y Alemania que comparten su forma de Estado federalista pero con una connotación diferente en su forma de gobierno -presidencialista/semiparlamentarista-, al igual que Colombia y Francia, quienes coinciden en ser Estados Unitarios pero con forma de gobierno diferentes también -Presidencialistas/Parlamentaristas- a los cuatro países en comento, los unen características similares en las que se gestó la evaluación de políticas públicas. Los cuatro países, enfrentaron crisis fiscales, actos de corrupción, toma de decisiones centralizadas, sumado a ello, la obesidad de la

estructura del gobierno en su conjunto. Sobre esto en los casos de Alemania/Argentina que eran federalistas, la propia sintonía con el modelo de Estado Benefactor provocó dicho panorama. Sin embargo, marca la diferencia en los países latinoamericanos los golpes de Estado, la corrupción y el narco tráfico. Esto hace comprender los atrasos y adelantos en la materia, las arbitrariedades o el piso fangoso en el que se desenvolvía, en algunos casos de forma seria mientras que en otros como un medio populista para entrarle a la acción de los cambios institucionales sin mayor interés.

Ahora bien, el panorama en México se asemeja a los factores internacionales citados, gozaba de un régimen autoritario/paternalista en dicha época en la que aparece la evaluación. Así, dentro de los antecedentes breves políticos-presupuestarios, los cuales experimentaba el mundo y a los que México no fue ajeno, podemos citar puntos concretos del caso mexicano, mismos que guardan similitud con un régimen político autoritario/democrático en un Estado federal/unitario, considerado dentro de esos procesos de transición. En ese sentido, se puede citar que, las políticas sociales en México llevan la huella del sistema que las engendra, refería, Pérez Alvarado (2001: 199). Este enunciado coloca el análisis de la historia de la evaluación en el centro del periodo hegemónico de un partido ambivalente lleno de ambiciones por mantener el control político del Estado, haciéndose presente en todas las esferas de la vida nacional en la que asumían su papel paternalista y benefactor herado de los preceptos sociales de la revolución mexicana, mismas que cobraron mayor significado con la polarización ideológica de las economías mundiales, siendo así, al menos hasta finales de la década de los noventa. Las cuestiones planteadas, presuponen diversos acontecimientos que han obligado el surgimiento de la evaluación de políticas públicas, si bien es cierto, la literatura lo enmarca como parte de un ciclo, esta no había sido explorada con mayor énfasis, por lo menos hasta finales de los años ochenta en que el Estado, por lo general, se distinguía por su estructura política centralizadora, autoritaria, represora y alejada de la construcción de una participación ciudadana activa, de la cual, incluso, México y los países latinoamericanos no eran ajenos (Boiser, 1976; citado en Franco, 2001: 26). Sumado a lo anterior, las finanzas públicas

experimentaron profundas crisis fiscales provocado por un aparato burocrático obeso y la expansión de una estructura gubernamental para acaparar todo tipo de ejercicio económico, político y social, tal y como refiere, Revueltas (1993: 216-217), propiamente en el caso mexicano. En función de lo inmediatamente citado, es importante referir, que uno de los fines por lo cual nace la evaluación, es precisamente para contrarrestar los daños presupuestales en las arcas financieras del Estado, derivado por la ineficiencia e ineficacia en la implementación de los programas públicos.

Desde el aspecto legal, la evaluación, se identificó que tiene su origen en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación (1935) esquema normativo que nace casi dos décadas después de que surge el nuevo Estado Mexicano Post Revolucionario. La relevancia del funcionamiento de las primeras matices de la evaluación se da en pleno auge y desarrollo del régimen político del partido único en el poder en México, por lo menos desde 1929 hasta el año 2000, donde su funcionamiento decisorio se daba a partir de un modelo centralista, clientelar, corporativista y vertical con una economía cerrada y estatista. Bajo esta situación cabe hacerse presunciones sobre si efectivamente habría evaluación del desempeño cuando el Estado autoritario era omnipotente y omnipresente, y estaba divorciado de la sociedad o eran meros intentos que no llevaban a nada porque el gobierno no estaba comprometido a rendirles cuentas a la población. Durante 40 años aproximadamente muy poco fue el énfasis que se le puso a la valoración del desempeño de las políticas públicas, concretamente a los programas sociales emanados de estas, además que estos aparecen y cobran importancia muchos años después. El indicio próximo que se tenía entre aquellos años como instrumento normativo para la vigilancia de los recursos era la “Técnica Presupuestal” cuyo fin se centraba en asignar recursos a partir del objeto específico del gasto (Chapoy Bonifaz, 2003). La unión de esa técnica dado las características y visión del Estado para gobernar, tuvo un significado limitativo -sino es que nulo- sobre el proceso de evaluación, pues su propia orientación solo funcionaba como una herramienta para distribuir recursos públicos sobre la determinación de las obras que el gobierno decidía realizar sexenalmente. Es decir, su interés no estaba concentrado en medir

la eficacia o el grado de avances y resultados, sino más bien, era un instrumento clasificatorio del presupuesto sobre el gasto. La connotación referida, se apreciaba como una especie de balance general simplista que administra financieramente los ingresos y egresos de una entidad u organización. El interés del Estado, por tanto, estaba en conocer cuanto existía monetariamente y en que se gastaba, sin prestar atención a la forma en cómo se gastaba y que impactos generaba sobre una población objetivo. Siguiendo a Chapoy Bonifaz (2003), esta técnica por lo menos funcionó hasta el año de 1965, etapa en la que las crisis políticas y económicas mundiales provocadas por la guerra fría empezaban, acontecimiento incluso que tenía dividido al mundo en la facción hegemónica del socialismo y capitalismo, inclinando México su orientación hacia la primera por la propia naturaleza que la revolución le había heredado para institucionalizar su poder político un solo partido hegemónico. Es ahí, cuando se produce uno de los primeros intentos de cambios sustanciales en la materia, pues adquiere notoriedad la concentración en un solo documento, todos los presupuestos de la administración pública federal. Para Castro *et al.* (2009) la evaluación de políticas públicas en su variante del desempeño surge como un medio aislado en el que se aterrizan diversas iniciativas de forma sectorial en áreas específicas del gobierno, las cuales encontraron su punto de apoyo normativo en el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo y el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal. Este fenómeno de dispersión se da porque la propia coyuntura del sistema político mexicano entre las décadas de los setenta a los noventa establecía un posicionamiento centralizado en lo político para sostener los hilos de las decisiones públicas de forma vertical y clientelar. Esto, provocó que aun cuando se habían impulsado medidas en esos años para que pusieran atención en la forma de cómo se ejercía el gasto, se tradujese en un medio más de control sobre el aparato burocrático nacional. Por ende, se puede argüir que este periodo yace en una época en donde las decisiones públicas eran parte esencial del control político para garantizar la estabilidad social y/o gobernabilidad en su conjunto a través de pactos y compromisos que establecían las agencias gubernamentales con la sociedad a fin de evitar conflictos que germinaran en los diversos espacios geográficos y gubernamentales del país.

Por ende, pocos fueron los avances registrados en dicha materia, los cuales encontraron cabida solo en entes supranacionales apoyados principalmente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo como órganos que habían estrechado relaciones con México a partir del surgimiento de los programas sociales y los primeros cambios democratizadores a finales de la década de los setentas.

Ya para finales de los años ochenta y principios de los noventa surgen por primera vez los conceptos sobre medición del desempeño y las auditorías integrales, fortaleciendo los controles internos de evaluación. Sin embargo, los esfuerzos, nuevamente quedaron sostenidos sobre los pilares de las redes políticas que prevalecían en ese momento, pese a la existencia de dos grupos latentes que se habían forjado a partir del movimiento del 68: los jóvenes tecnócratas que venían escalando posiciones desde 1970 en el gobierno de la república y la clase política tradicional pujante desde los años cincuenta. Los primeros formados con ideas reformistas del poder, apertura económica y democratización del Estado, y los segundos, un grupo de conservadores de izquierda impregnados de las viejas prácticas de control político fundado en el Estado Benefactor. Es en ese entorno en el que las medidas impulsadas para eficientar el gasto, modernizar la administración pública y transformar el Estado, coexistían dos clases políticas, dentro de un mismo régimen político. Por tanto, se logra identificar que las características distintivas que subyacen sobre los esfuerzos dispersos de Medición y Evaluación que sugieren Castro *et al.* (2009), durante el periodo comprendido entre los años setenta y principios de los noventa refieren el poco esfuerzo político realizado para transformar la realidad de la administración pública federal y hacer tangibles los procesos de evaluación de políticas. De esta manera, se vieron opacadas por diversos factores de la época, entre ellos, los que se basaron en sus formas de organización corporativa, socialmente articuladas para controlar el poder; las pocas iniciativas orientadas a la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público: los programas sin reglas de operación y enfocados a planes sexenales sin una forma de medición de resultados; así como, la utilidad del gasto público como un medio para la neutralizar los conflictos ambivalentes en el seno de una sociedad distanciada del gobierno con una redistribución del ingreso de manera centralizada

carente de un objeto de análisis sistemático en base a efectos producidos por las políticas. Además, que los controles internos promovidos en la década de los ochenta terminaron por fortalecer más a la base burocrática de la gestión pública que, a los propios programas en donde descansaba la otra parte del presupuesto. Es en ese sentido, que los procesos evaluativos durante el Estado autoritario omnipotente y omnipresente, se vieron reflejado en la forma de gobernar. Ahora bien, la evaluación centrada a partir de la transición democrática del Estado moderno y transparente en México, obedece al periodo de 1997 a 2003, el cual comprende un esfuerzo mayor para establecer la Función Sistemática de Evaluación. Esta etapa acontece en la recta final del régimen hegemónico del partido gobernante y el inicio de la transición pacífica de la democracia. Es en este contexto, cuando aparecen un conjunto de reformas que vienen a darle apertura al análisis de la rendición de cuentas como un nuevo concepto vinculado a los procesos de información ciudadana, cuyo objetivo estaba dirigido a fortalecer las iniciativas vinculadas a la evaluación de programas de gobierno y la gestión pública. Ello, otorgó que se estipularan nuevos mecanismos como la exigencia de que todo programa de gobierno contara con Reglas de Operación, mejoras sobre la calidad y disponibilidad de la información del desempeño de estos, así como, la obligación de que todos los programas fuesen evaluados. En ese mismo eje surge el Sistema de Metas Presidenciales, la Auditoría Superior de la Federación, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como la secretaria de la Función Pública, siendo todos estos los instrumentos técnicos – normativos para darle esa configuración operativa y jurídica a la evaluación del desempeño. La aparición de los nuevos instrumentos políticos se desarrolló en medio de una parálisis política al establecer las nuevas reglas del escenario nacional, pues la democratización de las cámaras permitió la polarización de las fracciones parlamentarias frente al Poder Ejecutivo, abriendo la discusión como jamás se había manifestado en el aparato político nacional mexicano. Las grandes ventajas fue que mostró una fuerza para sostener un equilibrio de poder, sin embargo, la gran ventaja fue que se convirtió en un instrumento de negociación política para la satisfacción de intereses de los partidos políticos, principalmente aquel que ya no ostentaba la

silla presidencial: el PRI. Una última etapa que mencionan Castro *et al.* (2009), que comprende el periodo de transición democrática del Estado Mexicano, es la que refieren como “*consolidación de la evaluación*”, teniendo como referentes la creación de la Ley de Desarrollo Social, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Si bien los avances han sido tangibles sobre la inclusión de nuevos instrumentos normativos que datan sobre las formas y modos de establecer y coordinar la política de evaluación en México. Esta ha considerado fallas, sobre todo en la forma de como introducir parametros como la Matriz de Marco Lógico, la cual se había patentado en su proceso de diseño como un modelo altamente gerencialista con matices del régimen político anterior en lo que respecta a procesos participativos en su formulación e implementación. Aunado a ello, las medidas aún no han sido exitosas del todo, pues se han registrados problemas latentes en los órganos responsables de la operación de programas, a raíz de las exigencias metodológicas y de cumplimiento que la misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público requería para la presentación de indicadores. Además, la creencia de que la utilidad de los indicadores entregados significa una alteración positiva o negativa sobre la asignación presupuestal, perturbando sus definiciones básicas y componentes estratégicos. Esta valoración ha implicado un desconcierto en el ocaso de una transición democrática que desconfía de sus propios funcionarios generando que la entrega de los indicadores -en parte por la presión del tiempo y el formato exigido- no reflejen de manera fidedigna la realidad del programa en función de lo que se desea obtener en el siguiente ciclo presupuestal. Se suma a ello, la concentración de la mayoría de las responsabilidades y facultades en la titularidad unipersonal de un solo ente de la administración pública centralizada como lo era SEDESOL (hoy Secretaría del Bienestar). Esto obliga a realizarse planteamientos, tales como, si debe ser el Secretario de Bienestar (actualmente) quien asuma un rol protagónico sobre las cinco instituciones que marca la Ley General de Desarrollo Social (LGDS): el Consejo Nacional de Evaluación para la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS), el Consejo Consultivo de Desarrollo Social (CCDS), la Comisión Nacional de

Desarrollo Social (CNDS) y el Sistema Nacional de Desarrollo Social (SNDS). Pues tal parece que esa ambivalencia de la ley le resta imparcialidad a los hechos decisorios para la ejecución de la política de evaluación sobre los órganos citados quienes fungen una responsabilidad notoria en la coordinación de la política de evaluación federal en México.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Ruíz, F. (2000). ¿Sabes realmente qué es un paradigma? *Revista Iberoamericana de Educación* . Recuperado el 03 de Septiembre de 2018, de file:///C:/Users/DD/Downloads/819Acosta.PDF: file:///C:/Users/DD/Downloads/819Acosta.PDF
- Acuña, C. H., Martínez Nogueira, R., Rubio , J., & Potenza, F. (2016). La evaluación de políticas en la Argentina. Sentido, actualidad y perspectivas. *Serie Documentos de Trabajo IIEP - III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno*(13).
- Aguilar Astorga, C. (2017). *Evaluación de políticas públicas. Una aproximación* (Primera ed.). México: Casa Abierta al Tiempo Universidad Autónoma Metropolitana . Recuperado el 24 de Junio de 2018, de http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/contenido/contenido/Libroelectronico/evaluacion_politicas.pdf
- Aguilar Astorga, C. R., & Lima Facio, M. A. (2009). ¿Qué son y para que sirven las políticas públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Recuperado el 20 de Enero de 2019, de ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, septiembre 2009. www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- Álvarez, L. M. (Julio-Diciembre de 1992). Public sector performance; a conceptual turning point. *Gestión y Política Pública*, 1(1), 225-230.
- Ansoleaga, A. (2017). Evaluación y decisiones en Políticas Públicas: El caso de Chile. Recuperado el 23 de Abril de 2018
- Aparicio González, S., Martín Rodríguez, L., Rivera Borrero, L., Tovar Valle, L., & Vera Rodríguez, M. (2012). El uso de la evaluación en los programas sociales. Recuperado el 12 de Enero de 2019, de file:///C:/Users/User/Downloads/Dialnet-EIUsodeLaEvaluacionEnLosProgramasSociales-4043200.pdf

- Arias Díaz, L. (2017). Sistemas de Evaluación del Desempeño para organizaciones públicas, de David Arellano Gault, Walter Lepore, Emilio Zamudio y Felipe Blanco, México, CIDE, 2015, 221pp. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, VI(1), 153-156. Recuperado el 23 de Marzo de 2019
- Arroyave Alzate, S. (Enero - Julio 2011 de 2010). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Revista Forum*(1). Recuperado el 10 de Marzo de 2018
- Arteaga Basurto, C., & Solís San Vicente, S. (2006). *La política social en la transición* (1ra. Reimpresión a la 2da. Edición ed.). México, D.F.: Plaza y Valdés - UNAM.
- Ballart, X. (1992). ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso. *Administración del Estado*. Ministerio para las administraciones públicas. Recuperado el 2 de Febrero de 2018
- Barret , N. (2013). *Program Evaluation. A Step-by-Step Guide*.
- Bazán , V. (2013). Sistema federal argentino: Actualidad y perspectivas. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 235-278. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32201.pdf>
- Besil Bardawi, J. (Ed.). (Agosto de 2013). Evaluación del Desempeño Gubernamental. *Boletín de Investigación de la Comisión de Desarrollo Contabilidad y Auditoría Gubernamental - Sur*(5). Recuperado el 26 de enero de 2019
- Briones, G. (2006). *Evaluación de Programas Sociales* (3ra ed.). Mexico: Trillas. Recuperado el 16 de marzo de 2020
- Caiden, G. E., & Caiden, N. J. (2001). Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del Sector Público. *Revista de Servicio Público*, 52(1), 78-104. Recuperado el 20 de Febrero de 2018

- Cardozo Brum, M. (Enero - Junio de 1993). La Evaluación de Políticas Públicas: Problemas, metodologías, aportes y limitaciones. *Revista de Administración Pública*(84), 167-197. Recuperado el 23 de diciembre de 2018
- Cardozo Brum, M. (Enero-Abril de 2013). Políticas públicas: Los debates de su análisis y evaluación. (U. A. México, Ed.) *Andamios, Revista de Investigación Social*, 10(21), 39-59. Recuperado el 09 de Julio de 2018
- Casar, M. A., & Maldonado, C. (2008). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política. *Documentos de Trabajo del CIDE*(207). Recuperado el 25 de Noviembre de 2018
- Castaño Serna, D. M. (2013). Proceso de Evaluación del Desempeño: Análisis desde la teoría de la burocracia y de la agencia. Estudios de caso del sector hotelero de Medellín. Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado el 20 de Mayo de 2018
- Castillón Girón, V. M. (2013). *Teoría de las Organizaciones*. México: Trillas. Recuperado el 15 de marzo de 2019
- Castro, V. E. (2014). Evaluación de Políticas Públicas: Contexto, tendencias y desafíos para la realidad Argentina. *REP ILSE*, 6(6). Recuperado el 12 de Marzo de 2018
- Chica Vélez, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración y Desarrollo*. Obtenido de <https://www.researchgate.net/publication/277259426>
- Cohen, E., & Franco, R. (2006). *Evaluación de Proyectos Sociales*. Madrid, España: Siglo XXI Editores S.A. de C.V. Recuperado el 27 de Agosto de 2018, de <https://books.google.com.mx/books?id=Uz7leGnN1mkC&printsec=frontcover&dq=evaluaci%C3%B3n+de+proyectos+sociales+%22ernesto+cohen%22&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjprbGeydndAhUPWqwKHap8BIsQ6AEIKDAA#v=onepage&q=evaluaci%C3%B3n%20de%20proyectos%20sociales%20%22ernest>

- Cortés, S. (Enero - Junio de 2007). El análisis de las políticas públicas en Alemania. Desarrollo y perspectivas. *Ciencia Política*(3), 100-112. Recuperado el 23 de Febrero de 2019, de <file:///C:/Users/DD/Downloads/Dialnet-EIAalisisDeLasPolíticasPublicasEnAlemania-3663821.pdf>
- Dahler-Larsen, P. (2007). ¿Debemos evaluar todo? O de la estimación de la evaluabilidad a la cultura de la evaluación. *Evaluación de Políticas Públicas ICE*(836), 93-104. Recuperado el 12 de Enero de 2019
- Farge Collazos, C. (2007). El Estado de Bienestar. (U. A. Plata, Ed.) *Enfoques*, XIX(1-2), 45-54. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/259/25913121005.pdf>
- Fischer, F., Miller, G. J., & Sidney, M. S. (2007). *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Method*. Florida: CRC Press. Recuperado el 14 de Noviembre de 2018, de [http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20\(Public%20Administration%20and%20public%20policy%20125\)%20Handbook%20of%20Public%20Policy%20Analysis%20Th.pdf](http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20(Public%20Administration%20and%20public%20policy%20125)%20Handbook%20of%20Public%20Policy%20Analysis%20Th.pdf)
- Gómez Serra, M. (2004). *Evaluación de Servicios Sociales*. Barcelona, España: Gedisa. Recuperado el 23 de Octubre de 2018
- Guerrero Amparán, J. P. (Primer Semestre 1995). La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados. *Gestión y Política Pública*, IV(1). Recuperado el 12 de Agosto de 2017, de file:///C:/Users/DD/Downloads/DOCT2064259_ARTICULO_3-VOLIVNUM1.PDF
- Haarich, S. N. (2004). Diferentes Sistemas de Evaluación de las Políticas Públicas en Europa: España, Alemania y los Países del Este. *Revista Española de Control Externo*. Recuperado el 12 de Marzo de 2018
- Handabaka, O. (2004). El sistema político alemán: Balance y retos. *Elecciones*, 225-248. Obtenido de

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/82D6EA538D953B50052575A600049E80/\\$FILE/1retos.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/82D6EA538D953B50052575A600049E80/$FILE/1retos.pdf)

Ladino Orjuela, W. F. (2008). *Estado colombiano y formas organizativas del Estado a nivel territorial*. Bogotá D.C., Colombia: Escuela Superior de Administración Pública. Obtenido de <https://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/1-Organizacio%CC%81n-del-Estado-Colombiano-y-formas-Organizativas-i.pdf>

Lázaro, B. (2015). *Estudio Comparado sobre la Institucionalización de la Evaluación en Europa y América Latina* (Vol. 15). Madrid, España: Programa Eurosocial. Recuperado el 29 de Agosto de 2018

Martín, G. (2003). Tres reformas sobre tres administraciones originalmente similares: Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá. Del Estado de Bienestar al dogma privatista. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(25). Recuperado el 20 de Febrero de 2018, de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/025-febrero-2003/0045500>

Mejía Jiménez, J. (Julio - Diciembre de 2012). Modelos de Implementación de las Políticas Públicas en Colombia y su Impacto en el Bienestar Social. *ANALECTA POLIT*, 2(3), 141-164. Recuperado el 24 de Mayo de 2018

Muñoz Gaviria, G. A. (Julio - Diciembre de 2011). Colombian Environmental Policy Analysis (Análisis de la Política Ambiental Colombiana). *Semestre Económico*, 14(30), 121-134.

Muñoz, Á., Pérez Zabaleta, A., Muñoz, A., & Sánchez, C. (2013). Evaluación de políticas públicas: Una creciente necesidad de la Unión Europea. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 1, 1-30. Recuperado el 19 de Marzo de 2018

Navarrete Vela, J. P. (2012). *Diseño de programas y políticas públicas* (Primera ed.). Tlalpan, Estado de México: Red Tercer Milenio. Recuperado el 23 de Mayo de 2018

- Nazarena Amaya, P. (2014). El proceso de evaluación del programa Conectar Igualdad en Argentina como referencia innovadora de una iniciativa interinstitucional y participativa. Caracas, Venezuela: XXVII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. "La Innovación en la Gestión Pública". Recuperado el 12 de Febrero de 2018
- Nina Baltazar, E. (Julio-Diciembre de 2008). Modelos de Evaluación de Políticas y Programas Sociales en Colombia. *Pap. Polit*, 13(2), 449.471. Recuperado el 13 de Marzo de 2018
- Nirenberg, O., Brawerman, J., & Ruiz, V. (2005). *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós. Recuperado el 1 de Septiembre de 2018, de [http://www.top.org.ar/mdc_gps/Nirenberg%20O.,%20Brawerman%20J.%20y%20Ruiz%20V.%20\(2000\)%20Cap%201,%202%20y%203.pdf](http://www.top.org.ar/mdc_gps/Nirenberg%20O.,%20Brawerman%20J.%20y%20Ruiz%20V.%20(2000)%20Cap%201,%202%20y%203.pdf)
- Olavarría Gambi, M. (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas* (Vol. 11). (E. Díaz - Tendero, Ed.) Chile: Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Recuperado el 23 de Junio de 2017, de http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos_%20Basicos_PoliticasyPublicas.pdf?sequence=1
- Olavarría Gambi., M. (2011). El desarrollo del proceso de evaluación en Chile. En A. Peroni (Ed.), *Perspectiva de la Evaluación Pública en Chile*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Ramos, José María; Sosa, José; Acosta, Félix. (2011). *La evaluación de políticas públicas en México*. México, D.F.: Colegio de la Frontera Norte - INAP. Recuperado el 1 de junio de 2017, de <http://www.inap.mx/portal/images/RAP/evaluacion%20politicas%20publicas.pdf>

Rodríguez Escobedo, F. J., & Fonseca López, M. (2017). *El desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México desde la perspectiva de sus autores* (Vol. 1). Ciudad de México: Fontamara. Recuperado el 12 de junio de 2018

Roth Deubel, A.-N. (Octubre de 2009). La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la "Red de Apoyo Social". *CLAD Reforma y Democracia*(45). Recuperado el 26 de Octubre de 2018, de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/045-octubre2-2009/roth>

Roth Deubel, A.-N. (2009). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aurora. Recuperado el 15 de Abril de 2018

PARTICIPACIONES FEDERALES Y DESARROLLO LOCAL. ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DEL FISM Y FORTAMUN A LOS MUNICIPIOS MEXICANOS

20 de agosto de 2022

Alonso Veraza López*

Pablo Pérez Akaki**

Luis Roviroza Pérez***

Resumen

En los tres niveles de gobierno en México, el fortalecimiento del federalismo fiscal es una opción que las autoridades consideraron viable para fomentar el desarrollo económico en los municipios, sustentado en procesos de descentralización administrativa y fiscal en los que se han transferido responsabilidades desde la Federación para la atención e implementación de servicios públicos y acciones. Así, el propósito de este artículo es identificar si las participaciones federales a los municipios a través de los fondos del Ramo 33 para Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), contribuyen al fortalecimiento del desarrollo económico a nivel local. Para ello, se considera que el estudio del desarrollo económico local debe estar orientado a reducir las inequidades y disparidades existentes entre las regiones y localidades, reflejándose en el incremento de la calidad de vida de sus habitantes.

Los procesos de descentralización administrativa y fiscal impulsados por el gobierno federal, así como el fortalecimiento del federalismo fiscal para darles sustento, suponen que con estas acciones se fortalece la autonomía de los municipios, favorece a las localidades para contar con nuevas fuentes de financiamiento, fortalece las instituciones y fomenta el desarrollo económico en el nivel local. Sobre esta base, a partir del análisis de las condiciones prevalecientes en los municipios después de más de veinte años de implementación, en este estudio se demuestra

* Maestro en Economía y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Es profesor del Programa en Economía de la UNAM, FES Acatlán y Consultor en Políticas Públicas. Correo electrónico: alonso_veraza@hotmail.com.

** Doctor en geografía por la UNAM, con especialidad en geografía rural; también es Doctor en administración por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Estado de México, con especialidad en matemáticas financieras. Es profesor-investigador de tiempo completo en la Escuela de Negocios del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Estado de México. Correo electrónico: pablo.pereza@tec.mx.

*** Candidato a Doctor en Análisis estratégico y desarrollo sustentable por la Universidad Anáhuac Mayab. Profesor de la carrera de Economía en la Universidad Juárez Autónoma Tabasco y Consultor independiente. Correo electrónico: luisrovipe@gmail.com.

que las aportaciones condicionadas a los municipios a través del Ramo 33, no es una estrategia que haya logrado los resultados esperados.

Palabra claves: Participaciones federales, desarrollo local, descentralización administrativa y fiscal, autonomía municipal.

ABSTRACT

At the three levels of government in Mexico, the strengthening of fiscal federalism is an option that the authorities considered viable to promote economic development in the municipalities, based on processes of administrative and fiscal decentralisation in which responsibilities have been transferred from the Federation for the attention and implementation of public services and actions. Thus, the purpose of this article is to identify whether federal participations to municipalities through the funds of Ramo 33 for Contributions for Municipal Social Infrastructure (FISM) and Contributions for the Strengthening of Municipalities and Territorial Districts of the Federal District (FORTAMUN), contribute to the strengthening of economic development at the local level. To this end, it is considered that the study of local economic development should be oriented towards reducing existing inequalities and disparities between regions and localities, which is reflected in an increase in the quality of life of their inhabitants.

The processes of administrative and fiscal decentralisation promoted by the federal government, as well as the strengthening of fiscal federalism to support them, assume that these actions strengthen the autonomy of municipalities, favour localities to have new sources of financing, strengthen institutions and promote economic development at the local level. On this basis, based on the analysis of the prevailing conditions in municipalities after more than twenty years of implementation, this study shows that conditional contributions to municipalities through Ramo 33 are not a strategy that has achieved the expected results.

Keyword: Federal participations, local development, administrative and fiscal decentralisation, municipal autonomy.

Introducción

En los tres niveles de gobierno en México, el fortalecimiento del federalismo fiscal es una opción que las autoridades consideraron viable para fomentar el desarrollo económico en los estados y los municipios, sustentado en procesos de descentralización administrativa y fiscal en los que se han transferido responsabilidades desde la Federación para la atención e implementación de servicios públicos y acciones, que otrora se concentraban en ese nivel de gobierno. El proceso de descentralización administrativa se dio en las principales ramas de la política social, principalmente educación, salud y desarrollo social. Se transfirieron paulatinamente las responsabilidades de estos servicios públicos a los estados, junto con la programación de las transferencias de recursos desde el gobierno federal para atender su operación.

A partir de 1990, el proceso de descentralización recibió un mayor impulso y la responsabilidad de más productos y servicios públicos fueron transferidos a los estados y municipios, al mismo tiempo que se fueron generando diferentes fondos para la transferencia de recursos desde la federación. Así se crearon en el cuerpo del Presupuesto de Egresos de la Federación, ramos de orden programático – presupuestal destinados a transferir los recursos a los estados y municipios.

Entre 1991 y 2000, los recursos públicos en México promediaron el 18.7% del PIB, misma proporción que guardan otros países con similar nivel de desarrollo en la región como Brasil y Chile; aunque si se elimina el ingreso proveniente de los productos petroleros, el nivel de los recursos públicos estaría en alrededor del 10% del PIB (Sobarzo, 2005). La capacidad recaudatoria de los gobiernos subnacionales no se ha visto fortalecida y a nivel local, los municipios no han encontrado esquemas que les permita incrementar su ingreso.

La redistribución de competencias y recursos entre los diferentes niveles de gobierno se hizo con el objetivo de fortalecer la capacidad de decisión de los estados y municipios, y con ello, mantener una política homogénea para impulsar el desarrollo en las regiones que permitiera eliminar las diferencias existentes entre ellas. Así, la creación del Ramo presupuestal 33 en 1998 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios), buscó alcanzar dos objetivos simultáneos: institucionalizar la distribución de recursos federales para apoyar actividades específicas en beneficio de la población y canalizar mayor cantidad de recursos mediante el fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales.

Las asignaciones federales son la principal fuente de ingresos de los estados y municipios. Para estos últimos, en muchos casos es la única fuente de recursos. Al mismo tiempo que buscan fortalecer la descentralización administrativa, las aportaciones se realizan bajo una óptica redistributiva que tiene por objeto

compensar la inequitativa distribución del ingreso, y paliar los problemas de desarrollo económico impulsando el desarrollo en las regiones que más lo necesitan (Sandoval, 2013). Sin embargo, las carencias y diferencias entre regiones sigue siendo manifiesta y cabe preguntarse si efectivamente, el centralismo en los mecanismos de recaudación y el proceso de transferencias condicionadas, contribuyen a la solución de los problemas del desarrollo en las regiones y localidades, o si son más un mecanismo económico – administrativo que busca ser eficiente, para controlar el gasto público.

A la fecha, se ha avanzado mucho en materia de descentralización del gasto, pero con costos en la calidad de bienes y servicios que no han sido plenamente determinados. Asimismo, puede cuestionarse si la federalización del gasto ha sido y es, la mejor alternativa para resolver los problemas del desarrollo a nivel local, o si es conveniente dotar a los gobiernos municipales de mayor autonomía para definir en qué acciones resulta más rentable, socialmente hablando, invertir los recursos públicos. Adicionalmente es de resaltar que la autonomía en el ámbito municipal se ve afectada por las capacidades de los municipios de ejercer el gasto, los problemas para la canalización de recursos y la escasa cultura en materia de rendición de cuentas; además de la restricción temporal en el ejercicio de las presidencias municipales (3 años) que limitan la capacidad para desarrollar grandes obras.

En cuanto al monto que opera, el Ramo 33 es el más importante para dotar de recursos al nivel local, aunque los mecanismos de asignación son de orden programático, y en esto radica la principal crítica que se hace a este ramo presupuestal, ya que es muy rígido y poco adaptable ante cambios en las condiciones económicas. Así, el objetivo de este artículo es identificar si existe una relación positiva entre la asignación de recursos federales a los municipios a través del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación y el desarrollo económico local, considerando que el estudio del desarrollo económico local tiene como propósito reducir las disparidades e inequidades existentes en las regiones, mediante el incremento en la calidad de vida de sus habitantes.

El trabajo está estructurado en cuatro partes. En el capítulo primero se define el concepto de desarrollo económico local, y se recuperan los enfoques teóricos sobre el desarrollo regional y local. En el segundo capítulo se desarrolla la metodología empleada, misma que consiste en dos etapas: la primera para hacer el análisis cualitativo de las asignaciones del Ramo 33 y las condiciones que presentan los municipios en relación con cuatro elementos de análisis para deducir el nivel de desarrollo; y en la segunda parte, se describe el diseño de los modelos de regresión para confirmar los hallazgos del análisis cualitativo. La tercera parte desarrolla un análisis cualitativo, a partir de la información estadística disponible para identificar si las aportaciones federales a los municipios, han contribuido en el desarrollo local,

a partir de cuatro aspectos que consideramos fundamentales para explicar el nivel de desarrollo de los municipios: fortalecimiento de su autonomía financiera, capacidad y utilización de los municipios para contratar deuda pública, desarrollo institucional y calidad de vida de los habitantes. La cuarta parte incluye un análisis espacial de los municipios en México en donde se reflejan los desequilibrios e inequidades a nivel local, mediante tres modelos de regresión que buscan identificar la correlación entre algunas variables del ingreso y el gasto en los municipios, con énfasis en las asignaciones de los dos fondos del Ramo 33 asignados a los municipios: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de los Municipios (FISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN). Finalmente, se presentan las principales conclusiones de la investigación.

I. El concepto de desarrollo económico local

El desarrollo local y regional ha estado dominado históricamente por definiciones de orden económico como el crecimiento, el ingreso y el empleo (Pike, et al. 2006). Para Storper (1997) el desarrollo regional y local y el Estado de bienestar, dependen de la sostenibilidad en el empleo, el ingreso y la prosperidad integral en el desarrollo económico. A partir de los años de 1960 y 1970, se empezó a cuestionar a la economía dominante desde un enfoque alternativo, poniendo la atención en el desarrollo local y regional de las empresas nacionales en el contexto internacional de la economía, tomando una posición normativa particular que pone el énfasis en un nivel más local y orientada socialmente (Haugtonh, 1999). Así, emergen como parte de una estrategia alternativa de la economía en Estados Unidos y el Reino Unido nuevos enfoques teóricos para el análisis del desarrollo regional y local.

Con frecuencia los retos del desarrollo regional y local se enmarcan en el contexto de nuevas instituciones en esos mismos niveles tales como organizaciones empresariales, agencias sectoriales de desarrollo y organizaciones de la sociedad civil; lo anterior en el contexto de la organización del trabajo. A partir de la década de 1990, con base en aspectos del crecimiento como el carácter, calidad y sostenibilidad del desarrollo regional y local, la teoría dominante ha puesto énfasis en los aspectos sociales, ecológicos, políticos y culturales (Geddes y Newman, 1999 y Morgan, 2004; en Pike et al., 2007). Con frecuencia, movimientos alrededor de las nociones de calidad de vida, cohesión social y bienestar, han sido integradas en los enfoques teóricos del desarrollo regional y local. Algunas veces estos elementos se han alineado con los de competitividad y crecimiento (Pike et al., 2007).

Un enfoque reciente hacia los conceptos alternativos de trabajo ha tomado lugar en la(s) teorías(s) de desarrollo regional y local. Nociones específicas de desarrollo se

determinan socialmente por grupos particulares y/o lugares con intereses específicos y en periodos determinados. El desarrollo está constituido por la variedad de países que de forma interna o de relaciones entre ellos, presentan articulaciones diferenciadas y cambios en el tiempo. De cualquier manera, intereses nacionales, regionales y locales determinan el desarrollo regional y local de manera específica, en contextos particulares. Siempre bajo determinadas condiciones económicas o bajo ciertos procesos políticos y económicos.

Cuando se definen políticas o estrategias orientadas a impulsar con mayor fuerza el desarrollo económico de un país, región o localidad, implícitamente se está partiendo del supuesto de que la economía que se busca desarrollar cuenta con una serie de recursos – económicos, humanos, institucionales, culturales – y de economías de escala que representan su potencial desarrollo. La estructura productiva de una localidad, el mercado de trabajo que le es propio a cada localidad, la capacidad tecnológica, la infraestructura instalada, las condiciones de índole geográfico y los recursos naturales al alcance; las características institucionales, el sistema social y político, así como aspectos de orden cultural, son todos elementos que caracterizan a un territorio o localidad, y que influyen en alguna forma en el desarrollo económico. En este sentido, el desarrollo económico local se define, aun con el riesgo de acotar su significado, como “un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o una región” (Vázquez Barquero, 2000: 25).

Las definiciones de desarrollo regional y local son así, dependientes del contexto. El desarrollo económico no es un objetivo en sí mismo, es una manera de generar bienestar de acuerdo con la cultura y condiciones de una población determinada. Sin embargo, en cualquier definición de desarrollo regional y local deben coincidir diferentes aspectos de orden geográfico como el espacio, el territorio y el lugar; así como otros de carácter económico, social, político, ecológico y cultural, que son procesos relevantes al trabajo para el desarrollo regional y local en diferentes escalas y consolidado por diferentes agentes. Estas escalas y niveles son mutuamente constitutivos, por lo que no pueden ser analizados por separado. Las localidades no pueden ser entendidas como territorios administrativos perfectamente acotados y lugares que son intrínsecamente multiescalares, constituidos por relaciones sociales que tienen un rango desde la localidad hasta el nivel global como se muestra en el Cuadro 1 (Pike et al., 2006).

Cuadro 1. Escalas, procesos socio-económicos y agentes institucionales

Escala/Nivel	Proceso socioeconómico	Agentes institucionales
Global	Régimen de liberalización comercial	Organización Internacional del Trabajo (OIT) Fondo Monetario Internacional (FMI)

		Organización Mundial de Comercio (OMC) Estados nación
Macro-regional	Expansión de la red de tecnologías de información y comunicación	Unión Europea, Estados miembros, cuerpos reguladores, proveedores del sector privado
Nacional	Inflación doméstica	Bancos centrales, grupos financieros (financistas), prestatarios
Sub-nacional	Expansión de la infraestructura del transporte	Organismos de transporte público, Compañías privadas, Instituciones financieras
Regional	Retención en el mercado laboral de universitarios graduados	Universidades, agencias de desarrollo regional, empleadores, capacitadores
Subregional	Contracción del mercado laboral	Servicios de empleo, sindicatos comerciales, asociaciones empresariales o de comercio, empleadores, empleados
Local	Experimentación a nivel local (moneda local)	Sistema de comercio de intercambio local, hogares
Barrio	Exclusión social	Autoridades locales, sociedad civil, grupos voluntarios
Comunidad	Alfabetización para adultos	Educación e instituciones formativas, hogares, familias

Fuente: Pike et al., 2006, P.37.

Cuando se habla de desarrollo económico local, nos referimos a procesos de creación y acumulación de capital en zonas geográficas bien delimitadas y concretas. Cuando nos referimos al desarrollo económico desde una óptica territorial considerando los aspectos funcionales, estamos describiendo un desarrollo económico regional o local endógeno, en donde el territorio es un agente de transformación social, independientemente de que sea un soporte físico de los objetos, actividades y procesos económicos.

Esta conceptualización del desarrollo surge en la década de los ochenta del siglo pasado, que coincide en dos factores con la de desarrollo económico exógeno: i) la innovación tecnológica en las grandes empresas y ii) el flujo de mano de obra excedente de las actividades tradicionales a las modernas. Sin embargo, el desarrollo endógeno se diferencia del exógeno en los siguientes aspectos:

- considera que el desarrollo económico puede ser difuso y no necesariamente darse sólo en las grandes ciudades;
- que las empresas locales o regionales pueden generar economías de escala y reducir los costos de transacción;
- que las costumbres en las formas de organización social y el sistema de valores locales flexibilizan los mercados de trabajo y permiten a las empresas locales trabajar con menores costos de producción; y
- que la sociedad civil ejerce un control creciente sobre los procesos de desarrollo de las regiones y localidades.

II. Metodología

La metodología para identificar si el modelo de aportaciones a los municipios, mediante transferencias condicionadas a través del Ramo 33 del PEF, contribuye al desarrollo económico de los municipios, plantea dos momentos de análisis. En primera instancia, a partir de la información de carácter institucional disponible, se plantea un estudio de carácter cualitativo, que aporta evidencia de la situación que presentan los municipios después de más de 20 años de operación del Ramo 33, con el objetivo de mostrar evidencias de los hallazgos del análisis cualitativo. En una segunda instancia se generaron tres modelos de regresión, que permiten confirmar al análisis previo.

A. Análisis cualitativo

En el Cuadro 2 se muestran las categorías de análisis, que parten de los supuestos para la creación del Ramo 33, las fuentes de información a las que se tuvo acceso para su elaboración, el sustento teórico para el análisis y la justificación para incluir dicha categoría en el estudio.

Cuadro 2. Matriz para el análisis funcional de los municipios.

Categoría	Fuentes de información	Sustento teórico
Autonomía financiera municipal	INEGI. Índice a Autonomía Financiera municipal (Bojórquez y Peña, 2012)	Entre los principales supuestos del proceso de descentralización y el federalismo fiscal están que se fortalecerá la autonomía financiera de los municipios ya que se generan condiciones idóneas para incentivar el fortalecimiento de mecanismos para ampliar la recaudación a nivel local, permite a los municipios acceder a financiamiento a través de deuda pública, avanzar en el fortalecimiento institucional y contribuir al desarrollo económico a nivel regional y local. La creación del Ramo 33, en suma, tiene el propósito de transferir recursos federales a las entidades federativas para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales de desarrollo, así como contribuir al desarrollo de las regiones y los municipios.
Deuda pública	INEGI	
Desarrollo institucional	INEGI. Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999) INAFED, Índice de Reglamentación Municipal Básica. Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción.	
Desarrollo local	CONAPO CONEVAL INEGI PNUD	

B. Modelos de regresión

El análisis de regresión lineal es una técnica estadística para estudiar la relación entre variables, que permite explorar y cuantificar la relación entre una variable dependiente (Y) y una o más variables independientes, también llamadas predictoras (X_1, X_2, \dots, X_k). En este estudio, se hicieron tres modelos de regresión cuyas variables dependientes son la variación del índice de pobreza en los municipios entre 2000-2010, y el índice de pobreza municipal en 2010.¹³ Las variables independientes serán: los ingresos acumulados por los municipios en el periodo 2000-2010, los egresos acumulados en el mismo periodo y dos variables para identificar si existe correlación entre el desarrollo institucional y la pobreza. La base de datos se normalizó con el número de habitantes por municipio en 2010.

Adicionalmente, se incorporó un componente espacial, para evaluar la correlación que existe entre el índice de pobreza local y la vecindad entre los municipios. La variable espacial se incorpora en el modelo, para evaluar el grado de dependencia espacial, adicionalmente al resto de variables explicativas, al mismo tiempo que permite evaluar la significación de las variables no espaciales.

Uno de los principales fundamentos para el análisis espacial de los fenómenos económicos, es la teoría de los centros de desarrollo. Los aportes más significativos en el estudio de los procesos económicos con dimensión espacial han venido de la teoría del desarrollo económico y se denomina teoría del desarrollo espacial. Desde esta dimensión, el análisis de autocorrelación espacial global realiza un examen conjunto de todas las unidades que componen una muestra, para determinar si las unidades espaciales se encuentran distribuidas aleatoriamente o si, por el contrario, lo hace conforme a un patrón determinado en el territorio que permita desarrollar una política pública que atienda esas concentraciones espaciales.

1. Variables

Hay suficiente evidencia para afirmar que el ingreso de los municipios está correlacionado con el crecimiento y desarrollo económico local. En los modelos de regresión, para cada una de las variables de ingresos y gastos, se consideró el acumulado entre los años 2000 a 2010 y se normalizó con la población de los municipios en 2010; las principales fuentes de información para las variables

¹³ La metodología planteada en el modelo original estaba diseñada para hacer el análisis de regresión con información hasta el año 2015. Derivado del cambio en la metodología para recabar la información de las condiciones de pobreza en los municipios por parte del INEGI, el CONEVAL no tuvo elementos para calcular el índice de pobreza municipal para ese año.

anteriores fueron institucionales como el CONAPO e INEGI; y para la variable dependiente sirvió de base la información emitida por el CONEVAL. El Índice de Desarrollo Municipal Básico, fue calculado por un equipo coordinado por la Dra. Laura Flamand, en el Colegio de la Frontera Norte; y el Índice de Gobierno Electrónico fue elaborado por J. Ramón Gil-García y María Gabriela Martínez Tiburcio (2011), y la obra se encuentra depositada en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

III. El Ramo 33 y el desarrollo local

El Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, surge en 1998 de la integración de programas y recursos que anteriormente se ejercían a través de los Ramos: 12 (Salud), 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos) y 26 Solidaridad y Desarrollo Regional, derivado de una serie de reformas y acciones con el objetivo de descentralizar las responsabilidades y los recursos (humanos y materiales).

El Ramo 33 ha sido objeto de diversas modificaciones a lo largo de su permanencia como el principal instrumento para la transferencia de recursos federales a estados y municipios. La reforma más reciente a la Ley de Coordinación Fiscal se dio en 2013, derivado de la reforma educativa implementada por gobierno federal. Actualmente el Ramo 33 está integrado por ocho fondos:

- I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE);
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS);
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN);
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM);
- VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA);
- VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal [Hoy Ciudad de México] (FASP) y
- VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

La operación de los fondos está normada en la Ley de Coordinación Fiscal. Únicamente dos de los ocho fondos que integran este ramo presupuestal están destinados al fortalecimiento de los municipios: el FAIS en su componente municipal (FISM) y el FORTAMUN, aunque los municipios reciben directamente los recursos del FAIS, mientras que los recursos correspondientes al FORTAMUN son administrados por los gobiernos estatales.

A. Contribución de las aportaciones federales al crecimiento y desarrollo de los municipios en México

Las aportaciones federales son la principal fuente de ingresos de los municipios; a su vez, la mayor parte de estas se integran en el Ramo 33. En el año 2000 las aportaciones federales fueron equivalentes al 24.8 por ciento de los ingresos municipales, pero su participación en el ingreso municipal ha tomado mayor relevancia y en 2014 alcanzaron el 36.7 por ciento de los ingresos municipales, incluso por arriba de las participaciones federales que en ese año fueron equivalentes al 34.8 por ciento de los ingresos municipales como se observa en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Ingresos municipales por fuente 2000-2014 (miles de pesos)

Concepto	2000		2010		2014	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Ingresos municipales	85,349,433	100	280,901,110	100	364,394,191	100
Ingresos propios	19,093,635	22.4	56,712,061	20.2	73,729,090	20.2
Impuestos	8,016,046	9.4	29,014,278	10.3	42,223,450	11.6
Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social	1,161,987	1.4	337,084	0.1	68,869	0.0
Contribución de mejoras	403,976,651	0.5	651,195	0.2	651,237	0.2
derechos	4,528,701	5.3	12,462,457	4.4	17,966,932	4.9
Productos	1,511,158	1.8	2,936,181	1.0	4,553,510	1.2
Aprovechamientos	3,471,766	4.1	11,310,866	4.0	8,265,092	2.3
Participaciones Federales Aportaciones federales y estatales	37,451,235	43.9	92,773,340	33.0	122,347,423	33.6
Ramo 33	21,200,972	24.8	96,088,056	34.2	133,717,869	36.7
Recursos federales y estatales reasignados	19,478,215	22.8	69,333,873	24.7	68,911,779	18.9
Recursos federales	1,722,757	2.0	26,754,183	9.5	64,806,089	17.8
Recursos estatales	1,722,757	2.0	16,235,778	5.8	57,141,006	15.7
Recursos estatales	0	0.0	10,518,406	3.7	7,665,082	2.1
Otros ingresos	2,553,417	3.0	7,733,544	2.8	9,404,179	2.6
Financiamiento	1,841,238	2.2	23,436,744	8.3	21,405,699	5.9
Disponibilidad inicial	3,208,935	3.8	4,157,363	1.5	3,789,931	1.0

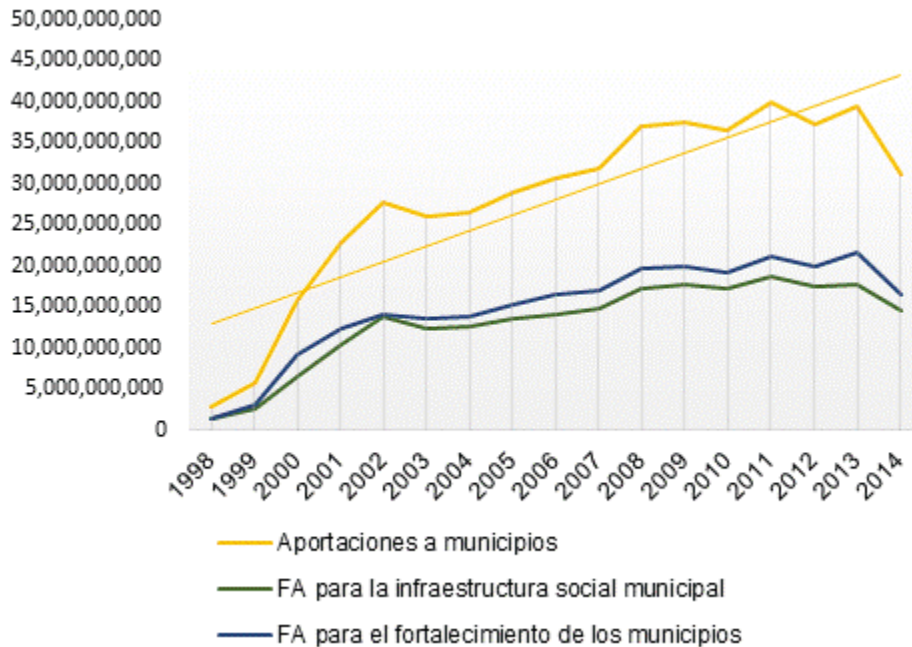
Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI.

B. Recursos del Ramo 33 asignados a los municipios

De 1998 a 2014, se hicieron aportaciones a los municipios por 827,332 millones de pesos; a precios constantes las asignaciones a los municipios en el mismo periodo equivalen a la cantidad de 478,659 millones de pesos; a las demarcaciones del

Distrito Federal se hicieron aportaciones por 24,419 millones de pesos.¹⁴ Desde su creación, la tendencia de las aportaciones del FISM y FORTAMUN, fue creciente en términos reales. Sin embargo, entre 2011 y 2014 las aportaciones a los municipios disminuyeron 21.8 por ciento en términos reales, lo que contrasta con las aportaciones a las demarcaciones del D.F. que se incrementaron 24.2 por ciento en el mismo periodo. En la Figura 1 se observan las aportaciones a nivel local del FISM y el FORTAMUNDF.

Figura 1. Aportaciones con cargo al FISM y FORTAMUN 1998-2014 (miles de pesos)¹⁵



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI: estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

Entre los principales supuestos del proceso de descentralización y el federalismo fiscal están que se fortalecerá la autonomía financiera de los municipios ya que se generan condiciones idóneas para incentivar el fortalecimiento de mecanismos para ampliar la recaudación a nivel local, permite a los municipios acceder a financiamiento a través de deuda pública, avanzar en el fortalecimiento institucional y contribuir al desarrollo económico a nivel regional y local. La creación del Ramo 33, en suma, tiene el propósito de transferir recursos federales a las entidades federativas para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales de desarrollo, así como contribuir al desarrollo de las regiones y los municipios.

¹⁴ Las aportaciones a municipios se deflataron con base en el INPC de 1999 a 2014, tomando como año base las aportaciones del Ramo 33 a los municipios en 1998.

¹⁵ No incluye aportaciones a las demarcaciones territoriales del D.F.

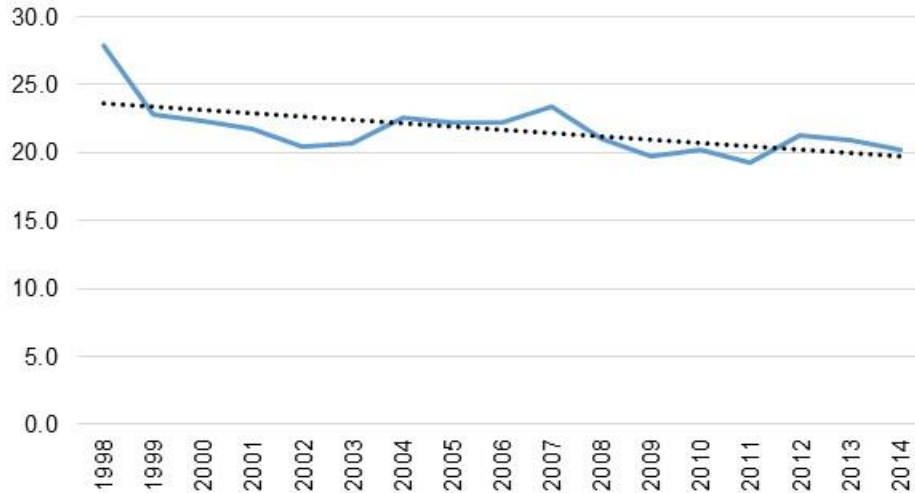
C. Autonomía financiera municipal

La creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), en principio dio a los municipios cierto grado de certeza sobre el monto de los recursos que recibirían en función de las aportaciones federales asignadas, sin embargo, la legislación en materia de coordinación fiscal dio prioridad a las entidades federativas sobre el nivel municipal, ya que bajo preceptos definidos por las legislaturas locales, están obligados a canalizar al menos el 20 por ciento de las participaciones transferidas a los estados a través del Ramo 28 del PEF. Los estados cedieron a la Federación facultades fiscales a cambio de una mayor cantidad de recursos por parte de ella; las participaciones federales se convirtieron en la principal fuente de recursos para los gobiernos estatales.

La incorporación de los municipios al SNCF se tradujo, casi de manera automática, en la captación de más recursos financieros vía transferencias del Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), aunque éstas quedaron supeditadas a los criterios definidos por el nivel estatal, lo que en todos los casos se dio bajo criterios de índole político más que por criterios económicos. No obstante, las participaciones federales se convirtieron en la principal fuente de recursos para los municipios: mientras que en 1975 representaban el 13 por ciento de los ingresos municipales, para 1983 las participaciones federales eran alrededor del 60 por ciento de sus ingresos (Carrera, 2014). El hecho de que las legislaturas estatales determinaran los criterios de asignación de las transferencias hacia los municipios, en un periodo en que la totalidad de los gobernadores en las entidades federativas pertenecían al mismo partido político y que los Congresos estaban controlados por ellos, se tradujo en la pérdida de autonomía financiera municipal. Así, el SNCF contribuyó a fortalecer la hegemonía del Gobierno Federal sobre los estatales, y de éstos sobre el ámbito municipal.

La creación del Ramo 33 significó un avance en cuanto a la certidumbre de los municipios sobre el monto de los recursos que captan vía aportaciones federales, pero solo en el caso del FISM, ya que el resto de los fondos que integraron inicialmente este ramo presupuestal está destinado a cubrir la carga que significa la transferencia de responsabilidades para atender principalmente los servicios de salud y educación que fueron descentralizados. El diseño de las transferencias (aportaciones condicionadas) en el Ramo 33 careció, asimismo, de incentivos para que los gobiernos locales explotaran eficazmente sus fuentes de ingresos propios, lo que Carrera (2014) denomina pereza fiscal. En efecto, la autonomía financiera municipal muestra una tendencia descendente desde su creación en 1998, como puede observarse en la Figura 2.

Figura 2. Participación de los ingresos municipales propios en el total del ingreso municipal a nivel nacional (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI: estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

Por autonomía financiera municipal se entiende a la proporción del gasto público que los municipios cubren con ingresos propios, lo cual refleja su capacidad para explotar fuentes de ingresos propios, pero además indica en qué medida pueden cubrir sus gastos totales sin la intervención de otros niveles de gobierno. La autonomía financiera de los municipios es una variable indispensable para lograr la autonomía municipal y se calcula mediante el Índice de Autonomía Financiera con el siguiente indicador (Bojórquez y Peña, 2012).

$$IAFi = \left(\frac{IPi}{GPi} \right) * 100$$

En donde:

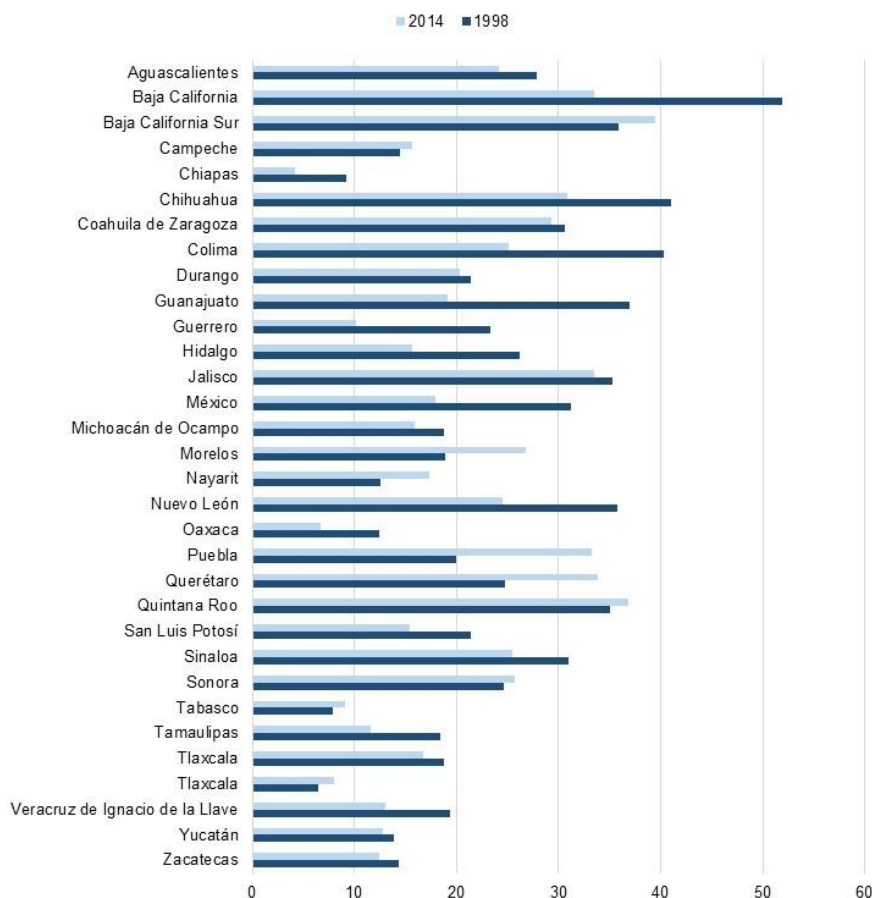
IAFi = Índice de autonomía financiera del municipio *i*

IPi = Ingresos propios del municipio *i*

Gi = Gasto público total del municipio *i*

A nivel nacional, el índice de autonomía financiera de los municipios disminuyó de 27.8 en 1998 a 20.2 en 2014. Sin considerar las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, solamente en once entidades federativas se observa que la autonomía financiera municipal se ha fortalecido, aunque sea de manera marginal. Por el contrario, en el mismo periodo los municipios de veinte estados presentan una disminución del grado de autonomía financiera como se identifica en la Figura 3.

Figura 3. Variación en el índice de autonomía financiera municipal agregado a nivel de entidad federativa



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI: estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

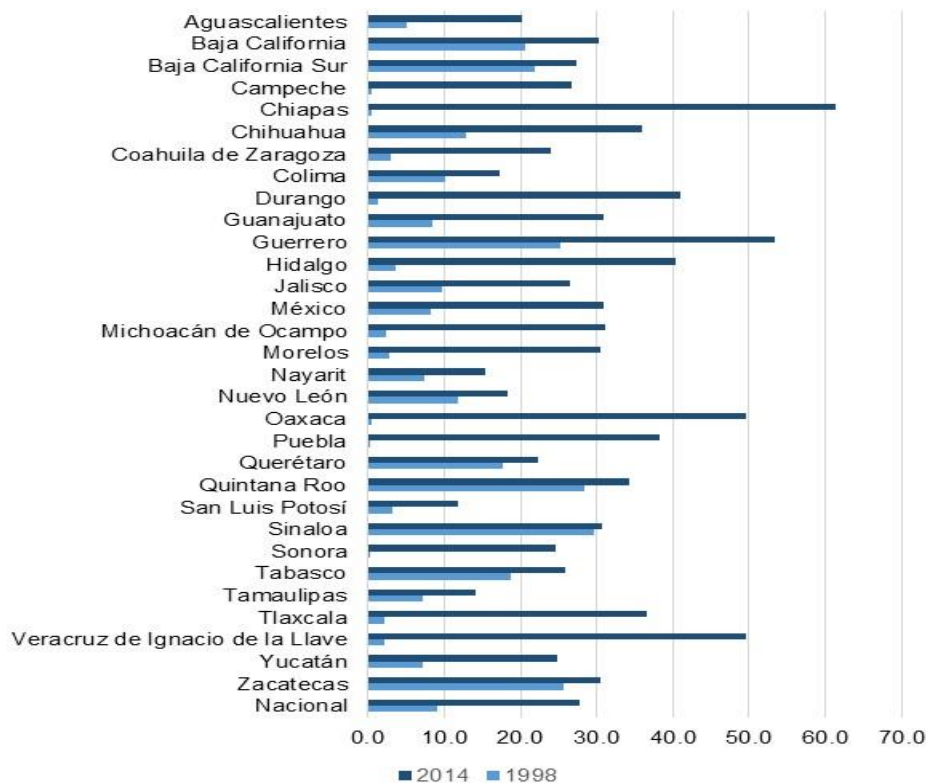
Como proporción del total de los ingresos municipales, las participaciones y transferencias federales a los municipios se incrementaron 8.1 por ciento entre 1998 y 2014, mientras que los recursos propios generados a nivel local disminuyeron 7.6 por ciento en el mismo periodo. El índice de autonomía financiera disminuyó en el 70.8 por ciento de los municipios del país (1,738 municipios) y mejoró en el 28.6 por ciento de los municipios (701 municipios). Este último grupo en su mayoría está integrado por municipios metropolitanos y urbanos, que como se verá más adelante, son a su vez los que presentan mejores índices de desarrollo institucional.

Las transferencias federales a los municipios a través del FISM y el FORTAMUN han aumentado su relevancia como proporción de los ingresos municipales, siendo incluso más importantes que las participaciones que reciben a través del Ramo 28. Mientras que en 1998 el Ramo 33 representaba el 9.1 por ciento de los recursos federales transferidos para los municipios, en 2014 alcanzaron el 27.7 por ciento de los recursos federales destinados a los gobiernos locales, como se observa en la Figura 4.

No obstante el importante incremento en las aportaciones del Ramo 33, estos recursos están etiquetados y como consecuencia, los gobiernos municipales están obligados a ejercerlos en los programas y objetivos definidos en el nivel central de gobierno, lo que convierte a los municipios en meros ejecutores de estos recursos, sin tener la opción de aplicarlos en otros rubros que contribuyan a resolver los problemas más sensibles que afectan a la población, y que es en el nivel local en donde pueden ser identificados en primera instancia.

En su conjunto, las aportaciones, transferencias y participaciones integran la mayor parte de los ingresos municipales; incluso para algunos municipios es la única fuente de ingresos que tienen. El FISM es el único fondo del Ramo 33 que considera en su asignación las condiciones de pobreza y marginación que aqueja la población en las localidades; para los municipios es indispensable seguir contando con estos recursos, pero el diseño actual para determinar las aportaciones en poco han contribuido para disminuir los índices de pobreza de la población, y mucho menos a convertirse en un incentivo para que las haciendas municipales exploten a cabalidad las potestades que tienen en materia tributaria y con ello, fortalecer su autonomía financiera.

Figura 4. Aportaciones del Ramo 33 asignadas a los municipios como porcentaje de las aportaciones y participaciones federales (1998 – 2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI: Estadística de finanzas públicas estatales y municipales de los años correspondientes.

En una evaluación de los ocho fondos que integran el Ramo 33, realizada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), se encontró que los estados carecen de instrumentos metodológicos para evaluar mediante indicadores los resultados de la aplicación de los recursos del Ramo 33. Esta situación es aún más grave, derivado de que las entidades federativas no tienen cuantificada la población potencial y objetivo, que se vería beneficiada con la aplicación de los recursos del Ramo 33 (INAP, 2012).

La mayoría de los municipios depende en gran medida de las participaciones y las aportaciones federales. Para identificar el grado en que los municipios soportan el gasto público con recursos federales, se elaboró y calculó el indicador de participación federal en los ingresos municipales, de la forma siguiente:

$$Ifi = \frac{Ap_{it} + Pf_{it}}{It_{it}}$$

En donde:

- *Ifi* es el índice de recursos federales del municipio *i* expresado como proporción de los ingresos totales de un municipio,
- *Ap_{it}* son las aportaciones federales a través del Ramo 33 en el año *t*,
- *Pf_{it}* son las participaciones asignadas al municipio en el año *t* con origen en el ramo 28 del PEF, e
- *It_{it}* son los ingresos totales del municipio en el año *t*.

El 91 por ciento de los municipios cuya información pudo consultarse para calcular el indicador en el año 2000 (2,254 municipios) tuvieron un índice superior a 0.5, mientras que en 2013 más del 87 por ciento de los municipios con información disponible (1,987 municipios) estuvo en este caso. Lo anterior refleja que, aunque sea de manera marginal, algunos municipios han fortalecido sus capacidades endógenas para recaudar recursos propios.

Sin embargo, una buena forma de comprobar si los municipios cuentan con mayores capacidades es midiendo su autonomía operativa (*Ao_i*), que se hace comparando el gasto de operación del gobierno municipal con los ingresos propios generados, mediante el siguiente indicador:

$$Ao_i = \frac{Ip_{it}}{Go_{it}}$$

En donde *Ip_{it}* son los ingresos propios generados por municipio *i* en un año *t*, calculado por la suma de los impuestos, productos, derechos, aprovechamientos, cuotas y aportaciones de seguridad social cobradas por el municipio y las contribuciones de mejoras. *Go_{it}* son los gastos de operación del municipio *i* en el

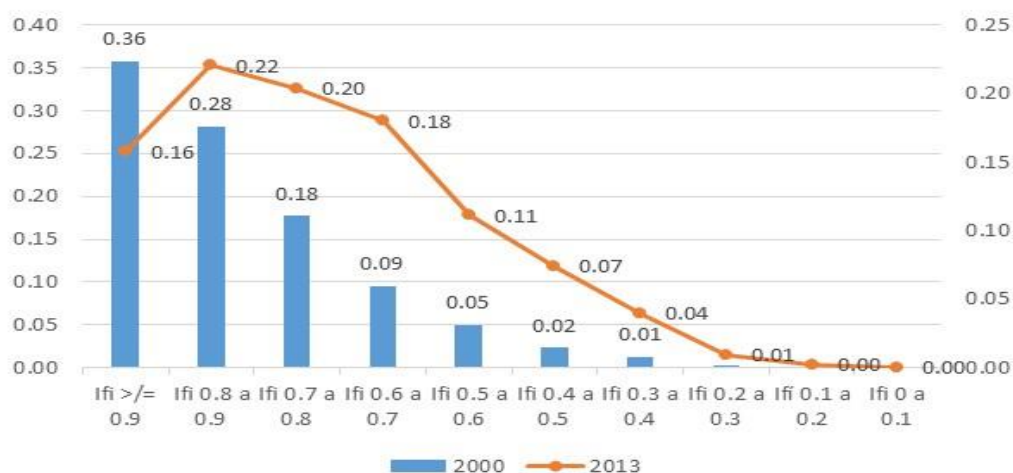
año t , calculados a partir de la suma de los egresos en los capítulos 1000 (servicios personales), 2000 (materiales y suministros) y 3000 (servicios generales).

El indicador muestra en qué medida los gastos operativos de gobierno municipal son cubiertos sin necesidad de otras fuentes de financiamiento además de los recursos autogenerados. Se considera que en la medida que los gastos de operación son cubiertos con recursos propios, el ayuntamiento goza de mayor autonomía y por lo tanto es más eficiente su operación.

En el año 2000, solamente 20 municipios de 1,793 cuya información se pudo consultar, gozaban completamente de autonomía operativa; es decir, que el indicador fue igual o superior a uno, mientras que más del 92 por ciento de los municipios tuvieron un índice inferior a 0.5, y el 63 por ciento del total de municipios obtuvieron un índice entre 0 y 0.2, lo que quiere decir que dependían en más del 80 por ciento de los recursos federales u otras fuentes de ingreso, para solventar la operación de la administración municipal.

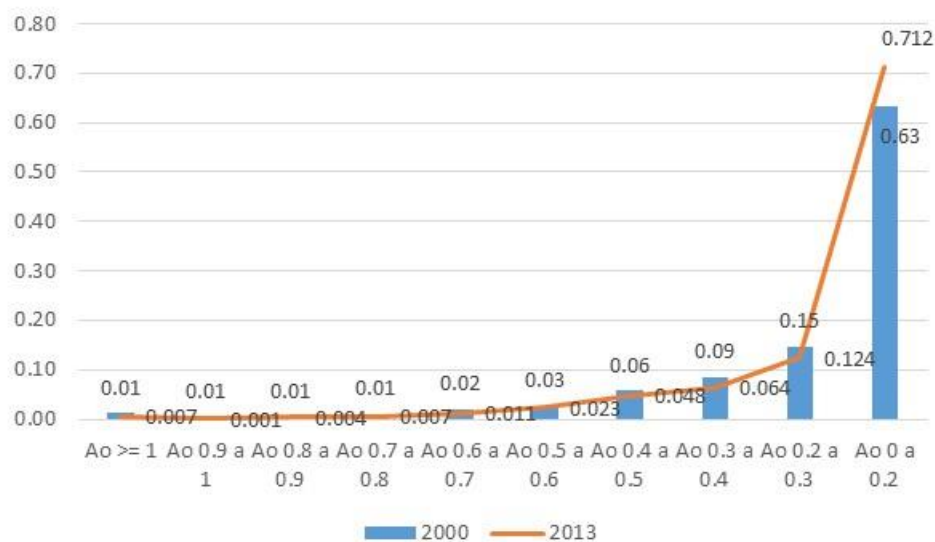
Hacia el año 2013 la problemática que se intuye de los resultados anteriores se profundizó: únicamente ocho municipios de un total de 1,684 que pudieron consultarse obtuvieron un índice igual o superior a uno; el porcentaje de municipios con un índice menor a 0.5 llegó casi al 95 por ciento; y los municipios con índice menor a 0.2 fue superior al 71 por ciento de los municipios analizados. En las Figuras 5 y 6 se muestran los resultados agrupados en deciles de los indicadores propuestos anteriormente. De manera general, se infiere que la descentralización del ingreso no ha favorecido la generación de mecanismos propios para captar mayores recursos y que la descentralización del gasto sustentada en transferencias de recursos federales, ha incrementado el gasto público en una proporción mayor que en la inversión necesaria para mejorar la calidad de vida de la población.

Figura 5. Índice de participación federal (Ifi) en los ingresos municipales 2000 y 2013



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI.

Figura 6. Índice de autonomía operativa municipal (Ao_i) 2000 y 2013



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

D. Desarrollo socioeconómico municipal

Entre las conclusiones más frecuentes de los estudios de desarrollo económico regional que se han realizado para el caso mexicano, está que las regiones y localidades presentan un desarrollo desequilibrado (Moreno, 2008). Entre las causas de dicho desequilibrio, se encuentra que existe una inequitativa distribución del ingreso y “la forma en que se distribuyen las transferencias federales ha sido poco acertada. Ha agudizado la inequidad entre las regiones y municipios del país, haciendo más dependientes a los municipios de los recursos federales y propiciando un comportamiento irresponsable y poco transparente en la aplicación de los recursos transferidos” (Carrera, 2014: 13).

Existen algunos indicadores que muestran la desigualdad entre las regiones y las localidades, como el Índice de Marginación desarrollado por el CONAPO; el Índice de Pobreza y el Índice de Rezago Social elaborados por el CONEVAL; y el Índice de Desarrollo Humano definido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Comparando cada uno de estos indicadores por separado, observamos que en México existen brechas importantes entre los municipios más ricos y desarrollados y los municipios más pobres; y que los esfuerzos o decisiones de política pública, no han contribuido a disminuir las diferencias regionales.

A priori, se observa que el crecimiento de las aportaciones y transferencias federales no han contribuido de manera importante a mejorar la situación de los municipios, en lo que se refiere a la calidad de vida de los habitantes. A pesar de

que el gasto público se ha incrementado considerablemente desde que inició el proceso de descentralización y se profundizaron el federalismo y la descentralización fiscales, los índices de pobreza y marginación no presentan mejoras significativas. Por el contrario, la brecha entre los municipios con mayores ingresos y gasto público y los municipios más pobres, parece profundizarse.

El informe del PNUD sobre el Índice de Desarrollo Humano en los Municipios en 2010 clasifica a México como un país con alto Índice de Desarrollo Humano (IDH) con 0.739; a nivel estatal las entidades con mayor IDH son el Distrito Federal (0.831), Nuevo León (0.790) y Baja California Sur (0.785), contra Chiapas, Oaxaca y Guerrero que se ubican en las últimas posiciones entre las entidades federativas del país con un IDH de 0.643, 0.666 y 0.673 respectivamente. A nivel municipal los contrastes son mucho mayores: el municipio o delegación con mayor IDH del país en 2010 fue la Delegación Benito Juárez (0.917) y el municipio de Cochoapa el Grande en el estado de Guerrero presentó el IDH más bajo entre los municipios del país (0.362).¹⁶

El Censo Poblacional de 2010 arrojó que la mitad de la población del país se concentra en tan solo 100 de los 2,440 municipios y 16 delegaciones políticas que hay en el país. Lo anterior resulta relevante, ya que los municipios con más desarrollo son también las que albergan a las ciudades más pobladas. Así, el PNUD identificó que alrededor del 70 por ciento de la población del país habita en municipios clasificados con muy alto desarrollo por el PNUD en 2010, y solo el 9 por ciento y el 6 por ciento de la población habita en municipios de medio y bajo desarrollo, respectivamente.¹⁷

En promedio, la población en los municipios con IDH muy alto en 2010 tuvo más del doble de años de escolaridad y el ingreso per cápita es más de tres veces superior en estos municipios con relación a los de IDH bajo y más del doble con relación a los municipios con IDH medio, como se identifica en el Cuadro 4.

¹⁶ En 2010 se modificó la metodología para calcular el IDH. Los resultados presentados aquí fueron calculados con base en la nueva metodología empleada por el PNUD.

¹⁷ La estratificación de los municipios del país de acuerdo con la metodología del PNUD se hace en cuartiles. Lo municipios con IDH bajo se encuentran entre 0.362 y 0.591, el IDH medio reúne a los municipios entre 0.591 y 0.645, IDH alto entre 0.645 y 0.696, y el IDH muy alto los presentan los municipios con IDH entre 0.696 y 0.917.

Cuadro 4. Indicadores y resultados del IDH municipal por nivel de desarrollo

Grupos por nivel de desarrollo	Años promedio de escolaridad	Ingreso per cápita anual (dólares PPC)	Tasa de Mortalidad Infantil	Índice de educación	Índice de ingreso	Índice de salud	Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH)
Bajo	3.7	3,965.2	23.6	0.417	0.523	0.732	0.540
Medio	5.1	6,117.8	17.0	0.504	0.586	0.814	0.621
Alto	6.1	8,329.3	14.4	0.565	0.632	0.846	0.670
Muy alto	8.2	13,530.1	12.9	0.679	0.696	0.866	0.742

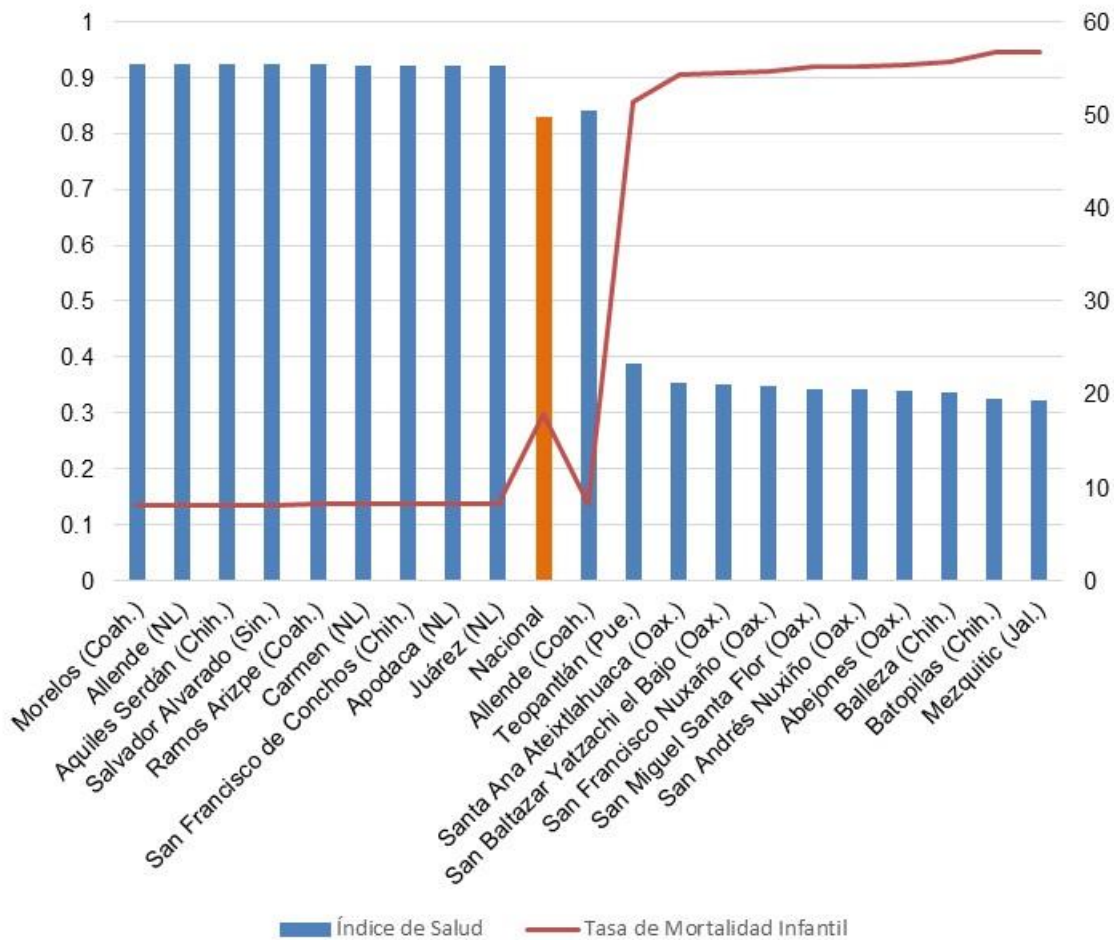
Fuente: elaboración propia a partir de los resultados del IDH Municipal 2010, nueva metodología.

Para comparar en qué medida los municipios en México han avanzado en el IDH, se tomaron los resultados de los años 2000, 2005 y 2010 con base en la metodología tradicional del PNUD. Los municipios con bajo grado de desarrollo (IDH entre 0.5312 y 0.7593) registran un crecimiento mayor en los índices de salud, educación e ingreso que el resto de los grupos en los segmentos con desarrollo medio, alto y muy alto en 2010 con relación al año 2000. Sin embargo, el 16.4 por ciento de los municipios en el grupo bajo y el 23.4 por ciento de municipios en el grupo muy alto, disminuyó el IDH entre 2010 con relación a 2005, lo que puede explicarse porque como resultado de la crisis financiera de 2009, la captación fiscal y por lo tanto la asignación de recursos a los municipios disminuyó, lo que a priori puede ser un indicio de que existe una relación entre las asignaciones federales y el gasto municipal en su conjunto, con el nivel de desarrollo de los municipios, pero que no es suficiente para eliminar las condiciones de desigualdad entre ellos.

El índice de rezago social se calcula con base en una serie de servicios y satisfactores a los que tiene acceso la población en los municipios, como son educación y salud, contar con energía eléctrica, piso firme en los hogares, entre otros. El 14.5 por ciento de la población de México en 2010 habitaba en los municipios clasificados con rezago social medio, alto y muy alto por el CONEVAL. Educación y salud son componentes del Ramo 33, en los cuales se observa un avance entre los años 2000 y 2010, que se dio en mayor grado en los municipios con más rezago. El porcentaje de la población sin derechohabencia a servicios de salud disminuyó de manera importante en los municipios con rezago social de medio a muy alto, pasando de 85.6 por ciento en el año 2000 a 42.8 por ciento en 2010, debido principalmente a la creación del Seguro Popular en 2001 en su fase piloto y que se extendió de manera universal en 2004. En 2014, el Seguro Popular contaba con más de 57 millones de personas afiliadas, aunque de acuerdo con el CONEVAL, ese mismo año más de 21.8 millones de personas presentaron carencia de acceso

a servicios de salud. Asimismo, es importante tener presente que la derechohabiencia no garantiza atención oportuna y de calidad a la salud, como se identifica en la Tasa de Mortalidad Infantil y en el Índice de Salud de los municipios.¹⁸ Estos indicadores pueden ser un proxy de la calidad de los servicios de salud, observando que existe una brecha muy importante entre los municipios con mayor y menor Índice de Salud, como se identifica en la Figura 7.

Figura 7. Municipios con mayor y menor Índice de Salud y Tasa de Mortalidad Infantil (2010).



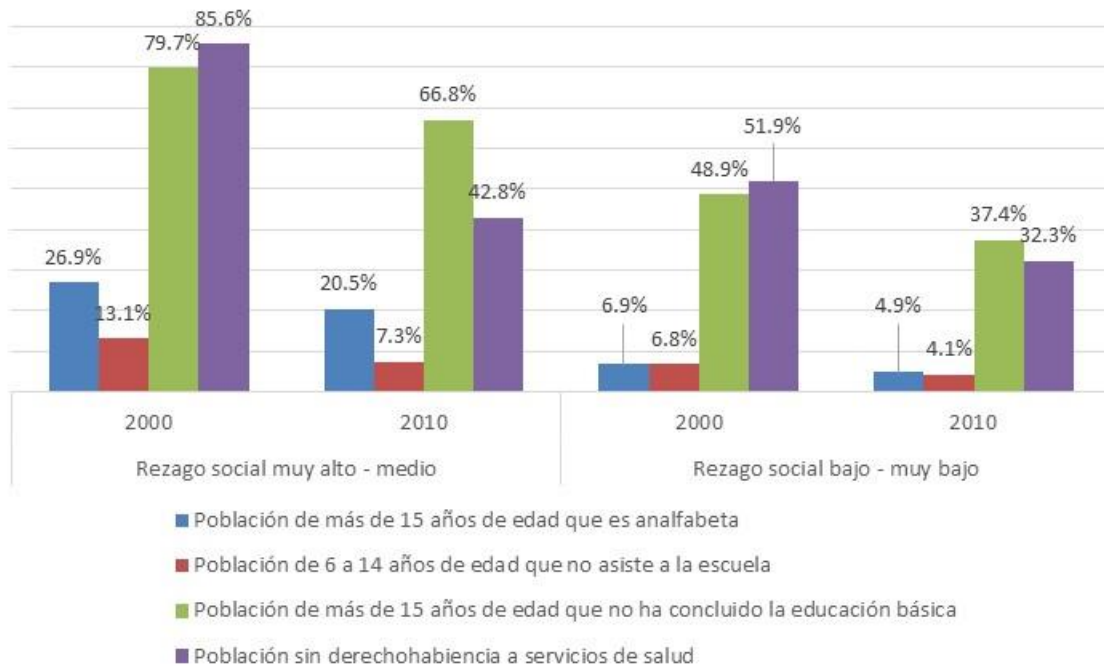
Fuente: Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología. PNUD, 2010.

La población analfabeta mayor de quince años disminuyó en los municipios con rezago de medio a muy alto, pasando de 26.9 por ciento en 2000 a 20.5 por ciento en 2010; las personas que en el año 2000 tenían entre 6 y 14 años de edad que no asistían a la escuela disminuyó proporcionalmente al pasar de 13.1 por ciento a 7.3 por ciento en 2010; asimismo el porcentaje de la población mayor de 15 años de edad que no había concluido la educación básica disminuyó de 79.7 por ciento en

¹⁸ La Tasa de Mortalidad Infantil es el número de defunciones de niños menores de un año por cada 1,000 niños nacidos vivos en el periodo de un año. El Índice de Salud se calcula en los municipios con base en la Tasa de Mortalidad Infantil.

el 2000 a 66.8 por ciento en 2010. No obstante que los indicadores han mejorado en los municipios con un grado de rezago que va de medio a muy alto, todavía contrastan con los indicadores en los municipios con rezago bajo y muy bajo, que en 2010 eran muy superiores como se aprecia en la Figura 8.

Figura 8. Porcentaje de la población con carencias en algunos indicadores de rezago social 2000 – 2010



Fuente: elaboración propia a partir de Población, Indicadores, Índice y Grado de Rezago Social por Municipio: 2000, 2005 y 2010. CONEVAL.

Bajo una metodología multidimensional para medir la pobreza en México, el CONEVAL mide la pobreza en los estados cada dos años y la pobreza por municipio se calcula de forma quinquenal. En este sentido, la información que se tiene disponible a nivel municipal se refiere a la medición de 2010. Sin embargo, para efectos de esta investigación, la información a nivel de estado aporta datos suficientes para tener un acercamiento a la pobreza en nuestro país.

En 2008 el CONEVAL calculó que el 44.3 por ciento de la población en México, equivalente a 49.5 millones de personas, vivía en pobreza. Esta situación no ha mejorado, ya que en 2012 el CONEVAL calculó que el 45.5 por ciento de la población y el 46.4 por ciento en 2014, sufre condiciones de pobreza, lo que representa a 53.3 y 55.4 millones de personas, respectivamente (CONEVAL, 2015).¹⁹

¹⁹ Medición de la Pobreza. Pobreza a nivel de municipio 2010 y 2015. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>.

En la medición realizada en 2010 a nivel de municipio 52.1 millones de mexicanos (46.4 por ciento de la población) vivían en situación de pobreza, de los cuales 12.8 millones de personas vivían en condiciones de pobreza extrema. Más de la mitad de la población en condiciones de pobreza (28.4 millones de personas) están distribuidas en los dos mil municipios más pobres; en todos ellos el índice de pobreza es superior al 50 por ciento de sus habitantes. La brecha entre el municipio que presenta el mayor índice de pobreza en el país (San Juan Tepeuxila, Oaxaca) y el menos pobre (Benito Juárez, D.F) es enorme. La pobreza en el municipio de Oaxaca alcanzó al 97.4 por ciento de la población, mientras que en la Delegación Benito Juárez es del 8.7 por ciento. En el primer caso, la población en pobreza extrema es del 73.2 por ciento sobre el total de habitantes, mientras que en Benito Juárez es solo del 0.4 por ciento. En San Juan Tepeuxila el 86.7 por ciento de la población presenta al menos tres carencias y el 97.5 por ciento de los habitantes tiene ingresos por debajo de la línea de bienestar. El 5.8 por ciento de la población en la Delegación Benito Juárez presenta al menos tres carencias y el 12.3 por ciento tiene ingresos por debajo de la línea de bienestar.

Como se identificó, las asignaciones desde la Federación han crecido desde la creación del Ramo 33, pero no hay indicios para asegurar que las participaciones destinadas a mejorar e impulsar el desarrollo en los municipios tengan un efecto positivo en la calidad de vida de la población. Para identificar en qué medida el ingreso y el gasto federalizado contribuyen al desarrollo de los municipios es necesario hacer una regresión que permita demostrar lo anterior.

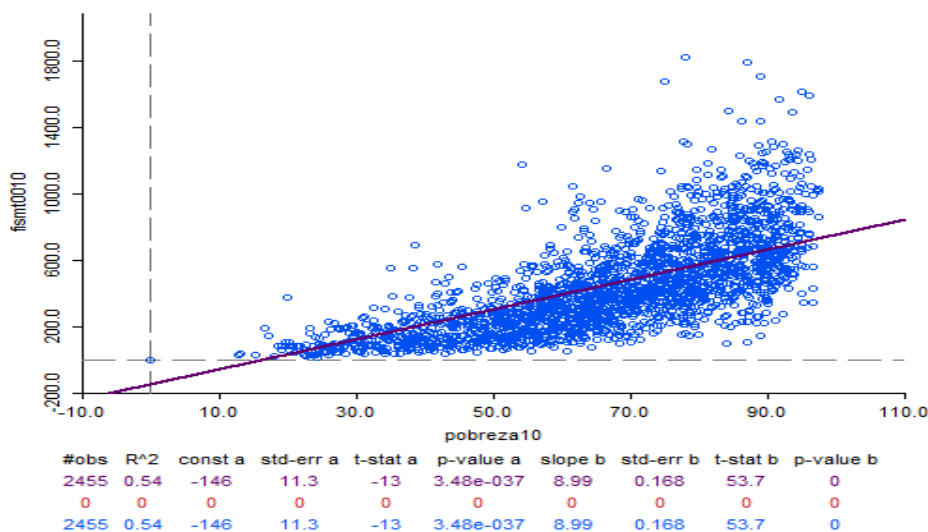
IV. Análisis de los efectos en los niveles de pobreza

Para establecer si hay correlación entre las asignaciones de los fondos del Ramo 33 destinados a los municipios y el desarrollo económico local, se diseñó un modelo de regresión lineal espacial, para verificar la hipótesis de que el desarrollo económico local se verá positivamente afectado por el nivel de ingresos de los municipios, dadas las diferentes vías de financiamiento a las que tienen acceso, así como la aplicación del gasto. De manera concreta se busca analizar cuál es la relación entre las asignaciones del Ramo 33 y el fortalecimiento del desarrollo local derivado de estas transferencias. Así, lo que se busca esclarecer es si el modelo actual de transferencias federales a los municipios contribuye al desarrollo local en términos de la variación en los índices de pobreza.

En este modelo la variable dependiente es el cambio en el índice de pobreza municipal entre los años 2000 y 2010 y las variables independientes las forman las aportaciones y participaciones que recibieron en dicho periodo los municipios, calculadas de manera per cápita al 2010. En primer lugar, suponemos que las

transferencias de recursos por persona a través de los fondos del Ramo 33 destinados a los municipios, son mayores para los municipios que presentan índices de pobreza más altos. La Figura 11 muestra que la asignación de recursos del FISM por persona entre 2000 y 2010, tiene una tendencia positiva en relación con los índices de pobreza.

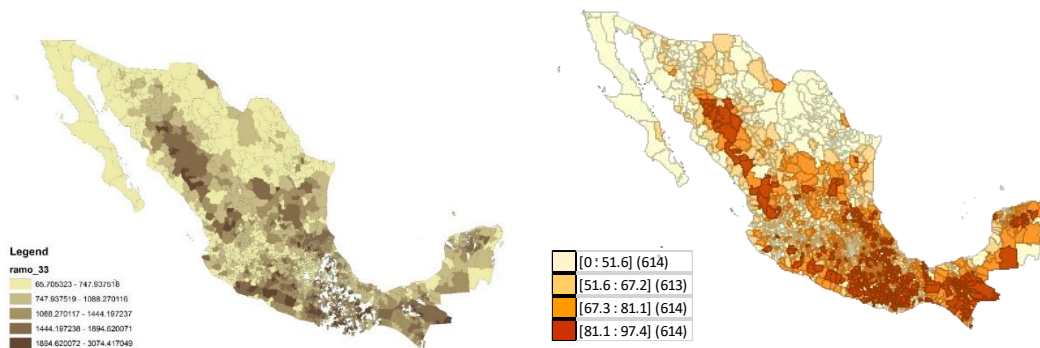
Figura 9. Relación entre las transferencias de recursos por persona del FISM y el índice de pobreza municipal.



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI.

En el Mapa 1 se presenta la manera en la que se ven las aportaciones municipales del Ramo 33 en México a escala municipal, así como la incidencia de la pobreza a esa misma escala. Se nota en la comparación que hay una coincidencia de las regiones.

Mapa 1. Aportaciones del Ramo 33 a municipios en 2000-2010 por habitante y niveles de pobreza municipal en 2010.



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI y CONEVAL.

Se observa que los municipios con mayores índices de pobreza en 2010 (entre 81.1 y 97.4%), corresponden de manera general a las regiones a las que se ha dado una mayor cantidad de aportaciones por habitante a través del Ramo 33 desde el año 2000. No obstante, a pesar de esa mayor asignación de aportaciones, no se han eliminado las brechas de pobreza que se identifican entre las regiones y los municipios.

Se propuso entonces un modelo de regresión con rezago espacial, en dónde como variable explicativa se utiliza, además de las diferentes egresos y gastos municipales, un promedio ponderado por vecindad de la pobreza de los municipios aledaños. Las variables independientes consideradas fueron:

- Participaciones federales totales hacia los municipios, acumuladas del 2000 al 2010
- Transferencias del Ramo 33 a los municipios de los fondos de Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN) y de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), acumuladas del 2000 al 2010.
- La disponibilidad inicial de recursos de los municipios en el año 2000.
- Servicios personales acumulados del año 2000 al 2010, que corresponden a los pagos a servidores públicos.
- Materiales y suministros del año 2000 al 2010, la cual cuantifica los gastos que realizan los municipios para insumos y suministros.
- Transferencias totales acumuladas del año 2000 al 2010, que corresponden a las asignaciones a diferentes propósitos (salud, educación, etc.) de manera directa o indirecta como resultado de las políticas económicas y sociales.

En este ejercicio los resultados de la regresión mostraron un cambio significativo: los niveles de pobreza de los municipios se ven negativamente afectados por el volumen total de recursos destinados a las aportaciones federales hacia los municipios en el periodo 2000-2010, aunque sólo de los fondos aquí estudiados, no del resto de las fuentes de financiamiento. El Cuadro 5 presenta los resultados de este análisis.

Cuadro 5. Resultados del modelo de rezagos espaciales.

Coeficiente de correlación múltiple		0.602179		
Coeficiente de determinación R ²		0.510723		
Desviación Estándar		10.0692		
Observaciones		2455		
Error Estándar de la regresión		7.04407		
Variable	Coefficientes	Desviación Estándar	Valor z	Probabilidad
Rezago espacial	0.602838	0.0185315	32.5305	0.00000
CONSTANTE	3.19875	0.492593	6.49371	0.00000
Participaciones federales totales 2000-2010	-0.00382085	0.000463466	-8.24407	0.00000
FISM 2000-2010	-0.00698216	0.00061758	-11.3057	0.00000
FORTAMUN 2000-2010	-0.026233	0.00246124	-10.6584	0.00000
Disponibilidad inicial 2000-2010	0.00635669	0.00130551	4.86911	0.00000
Servicios personales 2000-2010	0.00448182	0.000626841	7.14985	0.00000
Materiales y suministros 2000-2010	0.00618757	0.0020275	3.05182	0.00227
Transferencias totales 2000-2010	0.00635183	0.00123984	5.1231	0.00000

Fuente: Elaboración propia.

Los ajustes al modelo resultaron favorables para identificar la existencia de correlación. Así, el coeficiente de determinación (R²) es de 0.5107; es decir, que el 51.07% de la variación de la condición de pobreza está explicado por la vecindad de los municipios y por las variables de ingreso y gasto del modelo. Sin el componente espacial en la regresión, el coeficiente de determinación era apenas superior al 21%.

Asimismo, el hecho de que el coeficiente de proximidad espacial (vecindad de los municipios) sea superior a 0.6, refleja que existe una alta interdependencia en la variación de la pobreza entre municipios vecinos, y que existe una autocorrelación positiva entre la vecindad y la variación de la pobreza en los municipios. Esto sugiere que el tratamiento de los problemas de pobreza no puede ser un asunto puntual, sino que debe tener una mirada regional, no sectorial sino territorial.

Los coeficientes negativos en las variables de: participaciones federales totales para los municipios entre 2000 y 2010, transferencias totales a los municipios a través del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM 2000-2010) y las transferencias del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN 2000-2010); asociada con una probabilidad muy cercana a 0.0, refleja que existe una relación directa y positiva entre los recursos federales asignados a los municipios y la variación en los índices de pobreza.

Ya que la base de datos se integró agregando los ingresos y los gastos durante el periodo de análisis, y se normalizó dividiendo los resultados agregados entre el número de habitantes de cada municipio en 2010 existe sospecha de que exista heteroscedasticidad.

Llama la atención que la regresión mostró que no existe correlación entre los distintas fuentes locales de ingreso y la variación en los índices de pobreza locales; lo anterior es coincidente con los hallazgos de la sección anterior, que demostró que no se ha fortalecido la recaudación fiscal a nivel local y por lo tanto, que las participaciones y asignaciones federales, no han contribuido en el fortalecimiento de las haciendas locales.

CONCLUSIONES

Si bien el crecimiento económico es un elemento fundamental para explicar el concepto de desarrollo económico, no es suficiente, ya que el desarrollo contempla cambios en las dimensiones social, institucional y político. En México, la transición de un modelo económico caracterizado por una alta participación del Estado hacia un modelo de liberalización económica se impulsó a partir de la segunda mitad de la década de 1980 y estuvo acompañada de un proceso de descentralización, que en materia económica se abordó desde dos vertientes: el federalismo fiscal y el regionalismo.

En lo que respecta al federalismo fiscal, el objetivo fue lograr mayor participación de los gobiernos estatales y locales en las finanzas públicas, y en relación con el regionalismo se buscaba consolidar una estrategia de desarrollo regional y local para corregir los desajustes estructurales, que se traducen en condiciones de desigualdad en el desarrollo entre las regiones y los municipios. Así, se esperaba que la descentralización contribuyera en el fortalecimiento de la capacidad de decisión de los gobiernos locales, en la medida que este proceso iría generando capacidades en este nivel de gobierno con base en un reordenamiento institucional, que se presentaba indispensable ante el cambio en el modelo económico.

El principal instrumento de coordinación fiscal en esa etapa fue el Fondo General de Participaciones (Ramo 28), que hasta la fecha está integrado por transferencias no etiquetadas a los gobiernos estatales, los que a su vez están obligados a redistribuir el 20 por ciento de aportaciones recibidas a los municipios. Pero los mecanismos definidos en la normatividad dan un amplio margen de discrecionalidad para la redistribución, ya que es en los Congresos locales en donde se definen los mecanismos para su asignación, lo que se tradujo en que la asignación a los municipios responda más a intereses políticos, que a necesidades económicas o de desarrollo.

El gobierno federal descentralizó las funciones de los sectores de salud y educación hacia los estados, y con la incorporación de los recursos del Fondo de Solidaridad y Desarrollo Regional (Ramo 26), se dio paso a la creación del Fondo de Aportaciones Federales para Estados y Municipios (Ramo 33). La transferencia de funciones careció de un análisis de las capacidades institucionales en los niveles subnacional y local para atender estas obligaciones, generando que para muchas entidades federativas la descentralización de funciones representara la necesidad de destinar recursos que en muchos casos no contaban, para cubrir gastos adicionales.

Solo dos de los ocho fondos que integran el Ramo 33 están destinados al fortalecimiento municipal: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en su componente municipal (FISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal [hoy Ciudad de México] (FORTAMUN). Los lineamientos para la operación de los fondos mencionados se hicieron bajo el supuesto de que en el mediano plazo generarían las capacidades en el nivel local para fortalecer los ingresos propios, además de que contribuyen al desarrollo regional y local. Así, se esperaba que la asignación de recursos a los municipios contribuiría a cumplir con los principales supuestos en los que se sustenta el proceso de descentralización y el federalismo fiscal: fortalecimiento de la autonomía financiera de los municipios; permitir a los municipios tener acceso a nuevas fuentes de financiamiento vía deuda pública; favorecer la formación y consolidación institucional y contribuir al desarrollo regional y local.

En cualquiera de los renglones anteriores, los resultados están distantes de confirmar que los mecanismos para la asignación de recursos condicionados han contribuido a su fortalecimiento. En lo que se refiere a la autonomía financiera municipal, si bien el Ramo 33 da certeza a los municipios sobre los recursos que recibirán, las aportaciones y las transferencias federales se han convertido en la principal fuente de recursos de los municipios, y en pocos casos ha servido para fortalecer las haciendas municipales; por el contrario, se ha identificado que el diseño del Ramo 33 carece de un mecanismo de incentivos para que los gobiernos locales busquen aprovechar en su potencial las fuentes de ingresos propios. En los últimos 15 años se muestra una tendencia decreciente en la participación de recursos propios como proporción de los ingresos totales de los municipios.

En cuanto al desarrollo socioeconómico municipal, el ejercicio de regresión mostró que existe una relación positiva entre las asignaciones de los fondos municipales del Ramo 33 y la variación en los índices de pobreza municipal. Sin embargo, esta relación se presenta únicamente cuando en el modelo se incorpora el componente

de rezago espacial, lo que significa que el desarrollo municipal está influenciado por el comportamiento de los municipios vecinos.

La estrategia de la asignación de recursos condicionados a través de los fondos del Ramo 33, no ha mostrado ser efectiva para impulsar el desarrollo local. Los índices de pobreza, marginación y desarrollo humano no han mejorado. Así, la medición del Índice de Desarrollo Humano que realiza el PNUD mostró que entre el año 2005 y 2010 el IDH de los municipios disminuyó, aunque existen algunos indicadores que muestran mayor acceso de la población a los derechos de salud y educación en los municipios con mayor rezago. No obstante, las brechas entre éstos y los municipios con mayor índice de desarrollo son todavía muy profundas.

Las participaciones y aportaciones federales son indispensables para los municipios, pero es urgente revisar los criterios de distribución de los recursos de los fondos del Ramo 33, al igual que las participaciones federales, y que éstos se ajusten a las prioridades de desarrollo en el nivel local. Asimismo, es fundamental fortalecer los mecanismos para asegurar la transparencia y rendición de cuentas de los recursos asignados y que éstos cumplan con el propósito de su asignación. En primer lugar, corresponsabilizar a los actores locales en la generación de recursos para sostener el gasto público, lo que implica el fortalecimiento de las haciendas públicas locales y en segundo lugar, hay que generar un andamiaje institucional sólido y coherente con los objetivos de desarrollo. Esto requiere de la definición de mecanismos de seguimiento y evaluación permanente, que deben implementarse desde el nivel Federal, así como la redefinición de objetivos de desarrollo, con la participación de los actores en todos los niveles de gobierno, que tomen en cuenta las condiciones particulares de las regiones.

BIBLIOGRAFÍA

Carrera Hernández, Ady Patricia (2014). *Descentralización fiscal y financiamiento del desarrollo municipal: la mala experiencia mexicana*. XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 nov. 2014.

Descentralización del Gasto Público y Federalismo Fiscal en México. Revista de Administración Pública Vol. XLVII, No. 1, INAP, México, enero-abril de 2012.

Gil-García, J. Ramón y Martínez Tiburcio, María Gabriela (2011). *Índice de Gobierno Electrónico Municipal*. CIDE.

Haugtonh, G (1999). Environmental Justice and the Sustainable City. In Satterthwaite, D. (Ed) Sustainable cities. London: Earthscan.

Moreno, Álvaro (2008). *Las Leyes del desarrollo Económico de Kaldor. El caso Colombiano*. Revista de Economía Internacional. Vol. 10, No. 18. Primer sem. Pp. 129-147.

Peña Ahumada, José A. y Ana Laura Bojórquez Carrillo (2012). *Autonomía Financiera Municipal*. Instituto Nacional para el Federalismo y desarrollo Municipal - SEGOB, México.

Pike, Andy; Andrés Rodríguez Pose y John Tomaney (2006). *Local and Regional Development*. Ed. Routledge Taylor and Francis Group, 1st. ed. New York.

Pike, Andy; Andrés Rodríguez Pose y John Tomaney (2007). *What Kind of Local and Regional Development and for whom?* Regional Studies, Vol. 41.9 pp. 1253-1269. December.

Sandoval Contreras, Luis Alfonso (2013). *La Eficiencia Técnica en el Gasto Público (Ramo 33) como Generador de Desigualdad Económica en México: 1994-1998*.

Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Económicas. Instituto Politécnico Nacional. México.

Sobarzo Fimbres, Horacio (2005). *Federalismo Fiscal en México*. En Revista Economía, Sociedad y Territorio No. 99, Pp. 103-121, El Colegio Mexiquense, México.

Storper, Michael (1997). *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. The Guilford Press. N.Y. USA.

Vázquez Barquero, Antonio (2000). *La política de desarrollo económico local*.

INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA



Dirección: Boulevard Adolfo Ruiz Cortines esquina
Av. de Las Américas s/n, Local G3 planta alta, Plaza
City Center Service. 86100 Villahermosa.



www.iaptabasco.org.mx

 IAP Tabasco, A. C.  @IAPTabascoac

 iaptabascoac  www.iaptabasco.org.mx