

¿Hacia un Sistema Integral de Evaluación del Desempeño? Situación actual de la regulación federal mexicana para la construcción y uso de indicadores de desempeño

*David Arellano Gault**

*Walter Lepore***

*Miguel Adolfo Guajardo Mendoza****

Este documento analiza la forma en que la regulación federal mexicana plantea la obligación de evaluar el desempeño de organismos públicos mediante indicadores. El objeto de estudio son todas las leyes y reglamentos federales vigentes en la actualidad. El análisis muestra que los indicadores son enunciados someramente en el marco regulatorio federal y que están siendo construidos de forma desarticulada y formalista. Al mismo tiempo, la congruencia entre los indicadores y un sistema integral de evaluación está apenas insinuada. En la última sección planteamos dos líneas de acción que ayudan a definir el futuro de la evaluación del desempeño en México.

* Profesor titular y secretario académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México. Director de la Revista *Gestión y Política Pública*. Áreas de interés: análisis organizacional y cambio institucional. Correo electrónico: david.arella-no@cide.edu

** Profesor asociado del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Administración Pública. Maestro en administración y políticas públicas por el CIDE y licenciado en economía por la Universidad Torcuato Di Tella (Argentina). Áreas de interés: análisis organizacional, reformas de transparencia, evaluación del desempeño, presupuesto basado en resultados y cambio organizacional. Correo electrónico: walter.lepore@cide.edu

*** Estudiante del doctorado en Políticas Públicas en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Maestro en Administración y Políticas Públicas por el CIDE. Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Monterrey. Líneas de investigación: evaluación del desempeño, políticas públicas para el control del tabaco, y desarrollo institucional municipal. Correo electrónico: miguel.guajardo@alumnos.cide.edu

Palabras clave: Evaluación del desempeño, indicadores, leyes y reglamentos federales.

This document analyzes the way in which Mexican federal regulation raises the obligation of evaluating the performance of public organisms through indicators. The object of study is all the effective and current Federal Laws and Regulations. The analysis shows that the indicators are mentioned briefly in the federal regulatory framework, and that they are being constructed in an unarticulated and formalistic way. At the same time, the congruence among the indicators and an integral evaluation system it is insinuated. In the last section we raise two lines of action that help to define the future of performance evaluation in Mexico.

Keywords: Performance evaluation, performance indicators, Federal regulation of performance evaluation.

Introducción

Suele decirse que un buen gobierno es aquel que es capaz de atender las demandas y necesidades de sus ciudadanos para incrementar el nivel de vida de la población. Un gobierno que genera resultados medibles es la retórica contemporánea en la que descansa esta esperanza. Y hablamos de esperanza porque se asume en forma muy rápida que los gobiernos son entes relativamente homogéneos, casi monolíticos, que cuentan con los instrumentos de “ingeniería social y técnica” para identificar problemas públicos ingentes, definir las causas que los generan y diseñar estrategias para atacarlas. La realidad, sin embargo, es que los gobiernos son criaturas jaloneadas y construidas por intereses políticos, compuestos por heterogéneas organizaciones con capacidades técnicas y de gestión limitadas, y en constante disputa y negociación (March y Sutton, 1997).

No obstante, la visión dominante en los gobiernos democráticos contemporáneos está basada en la creencia (casi dogmática) de que es posible dirigir a las organizaciones públicas hacia la obtención de resultados si se hacen explícitas las razones y los propósitos que motivan sus acciones, si se alcanza un acuerdo sobre las metas y estrategias para conseguir resultados y si se miden “objetivamente” los

logros obtenidos (Wholey, 1999: 288). Es aquí precisamente donde el concepto de desempeño juega un papel determinante en dos sentidos: primero, para comunicar que el logro de resultados es tan importante como la integridad y la economía en el uso de los recursos públicos; segundo, como una medida, un parámetro que va más allá de los insumos y que se enfoca en productos, resultados, procesos u otro tipo de arreglos gerenciales (Banco Mundial, 2008b). De esta forma, evaluar el desempeño del sector público se presenta como un medio capaz de mejorar la hechura de políticas, proveer información al proceso presupuestario, hacer eficiente la alocaión de recursos, mejorar la calidad de los servicios públicos y, más importante aún, crear una nueva plataforma de comunicación entre los ciudadanos y el gobierno (Wholey y Hartry, 1992).

En México, la introducción de sistemas de evaluación del desempeño está en pleno auge y durante los últimos años han resultado importantes para la supervisión y control de los recursos públicos y de los resultados de su ejecución. El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el Programa de Mejora de la Gestión (PMG) y los Lineamientos Generales de Evaluación son los exponentes más notorios de la dirección que la Administración Pública Federal ha tomado últimamente (Banco Mundial, 2008a; Feinstein y Hernández Licon, 2008). Como consecuencia, el uso de diversos tipos de indicadores como herramientas de evaluación se ha extendido en las organizaciones gubernamentales mexicanas.

Es evidente, sin embargo, que un sistema de evaluación de este tipo implica importantes definiciones y precisiones. Cuando se habla de evaluación del desempeño, ¿exactamente a qué se está refiriendo? ¿“Desempeño”, “resultados” e “impactos” tienen el mismo significado? Si los indicadores representan aproximaciones (proxies) a los efectos de la acción gubernamental, ¿cómo se interpretan y se utilizan técnica y políticamente? ¿Los indicadores que se utilizan para rendir cuentas sobre las acciones gubernamentales (programas) son los mismos que permiten evaluar a las organizaciones gubernamentales encargadas de ejecutar tales acciones? ¿Qué tipo de información generan los indicadores de desempeño? ¿Cómo se utiliza la información proporcionada por los indicadores? ¿Quiénes requieren esta información y para

qué? Otras preguntas más sofisticadas aparecen de inmediato: ¿qué incentivos tienen los dirigentes y los administradores de las organizaciones públicas para definir indicadores, si dichos instrumentos serán utilizados para evaluar como “buena” o “mala” una acción organizacional cuyos logros están afectados por diversos factores contextuales que escapan a su control? Más pragmáticamente: ¿cuáles son los costos (monetarios) de generar información del desempeño y de mantener un sistema de evaluación efectivo? ¿Cómo se encadenan de forma horizontal y vertical los diferentes indicadores para obtener una evaluación integral y completa del desempeño (si tal cosa es posible)? Por el lado institucional, ¿cuál es la relación que debe desarrollarse entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo para obtener un sistema de evaluación que permita simultáneamente rendir cuentas y auxiliar en el proceso decisorio? ¿Es lo mismo desarrollar indicadores para el uso y evaluación de la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda que para la Auditoría Superior de la Federación, por ejemplo? ¿El sistema debe estar concebido para tomar decisiones y aprender, o para controlar, evaluar y castigar?

Todos estos cuestionamientos son críticos, aunque el diseño actual de sistemas de evaluación en México difícilmente es capaz de abordarlos cabalmente. En efecto, los servidores públicos y los evaluadores (consultores y académicos) admiten cada vez con más frecuencia que este tipo de evaluaciones implica una tarea de alta complejidad teórica y metodológica. Las dificultades surgen, en parte, porque el aparato gubernamental se integra por una multiplicidad de organizaciones con recursos y objetivos disímiles, incluso divergentes. Estas organizaciones, además, afectan a su contexto, pero difícilmente son las únicas que lo impactan. Por ende, resulta extraño que tengan —o pretendan tener— un control completo sobre los efectos de sus acciones y sus proyectos (asumiendo además que las organizaciones públicas buscan racionalmente sus objetivos, argumento largamente cuestionado; Lindblom, 2003; Christensen *et al.*, 2007). El actual discurso técnico-administrativo en México, sin embargo, se sostiene en una amplia retórica sobre las virtudes democráticas y técnicas de la evaluación, pero con una muy baja capacidad para conocer y enfrentar las graves limitaciones de este tipo de instrumentos, a fin de ubicarlos

en su verdadera utilidad y viabilidad. Podemos afirmar, de hecho, que en el ámbito federal no existe una plataforma común para construir indicadores de desempeño, ni claridad sobre su capacidad real para proveer información a las organizaciones públicas para la toma de decisiones y la rendición de cuentas (Arellano, 2004).

Para entender los porqués de esta situación resulta conveniente empezar analizando la forma en que la regulación federal mexicana vigente plantea la obligación de evaluar el desempeño de organismos públicos. Pretendemos abordar, de esta forma, una de las condiciones mínimas para la puesta en práctica de los sistemas de evaluación del desempeño: la coherencia técnica de los instrumentos establecidos en las normas federales. En este sentido, entendemos por *coherencia técnica* el grado de integración de leyes y reglamentos para: *a)* definir la razón de los indicadores; *b)* establecer la forma en que se integran al proceso decisorio; y *c)* definir su uso concreto para evaluar específicos resultados y consecuencias. En la medida en que la normatividad sea coherente entre sí, esperaríamos que los indicadores compartan ciertas características comunes, independientemente del ámbito de aplicación que regula determinada normatividad. En este sentido, los indicadores deberían demostrar efectivamente el logro (o no) de resultados y cómo se están alcanzando; que están proporcionando información lo suficientemente completa, precisa, de calidad y consistente para tomar decisiones y rendir cuentas; que están vinculados a actividades clave; que responden a múltiples prioridades; que están directamente relacionados con el organismo responsable de operar la normatividad; y que no generan una carga excesiva en términos de recursos humanos y monetarios para recolectar, analizar, distribuir y usar la información que generen (GAO, 1996).

Nos enfocamos en la coherencia técnica de la regulación vigente dado que los indicadores no son instrumentos triviales, ni política ni técnicamente: quién los diseña, quiénes lo van a utilizar, para qué, de qué forma, cuándo y con qué consecuencias, son preguntas críticas que cualquier marco normativo debería responder con claridad, lógica y congruencia. Para identificar las bases legales que permiten construir diferentes sistemas de evaluación del desempeño en los organismos públicos federales, en este documento nos enfocamos par-

ticularmente en todas las Leyes Federales (LF) y Reglamentos (RLF) que rigen en la actualidad. En última instancia, intentaremos vislumbrar el grado de coherencia técnica del marco normativo vigente y el potencial alcance de los instrumentos de evaluación.

Como veremos en las próximas páginas, encontramos que los diferentes tipos de indicadores son enunciados someramente en el marco regulatorio federal y, al mismo tiempo, la congruencia entre ellos y un sistema integral de evaluación del desempeño —como instrumento que permite tomar decisiones estratégicas al Poder Ejecutivo y Legislativo— está apenas insinuada. Más aún, los indicadores están siendo contruidos, en la gran mayoría de organizaciones públicas, de forma desarticulada, limitada y formalista, sin una perspectiva coherente del tipo de evaluación y de aprendizaje que se podría obtener de dichos instrumentos.

La pregunta que surge de inmediato es precisamente: ¿por qué se generan semejantes niveles de desorden y de falta de claridad en la normatividad mexicana en materia de evaluación del desempeño? Por el momento, debemos asumir que no es posible ofrecer una respuesta única e inequívoca; no obstante, a partir del análisis que aquí se presenta, intentaremos plantear ciertas explicaciones preliminares que serán desarrolladas en investigaciones posteriores. De hecho, este artículo es sólo el punto de partida para entender las complejidades que reviste la evaluación del desempeño en el país, con la expectativa de que trabajos futuros puedan ofrecer un panorama más completo de los límites y las potencialidades de estos instrumentos. Somos concientes que al analizar únicamente leyes y reglamentos federales están quedando fuera otros elementos que afectan directamente la evaluación del desempeño en el sector federal (por ejemplo, las reglas de operación de los programas de cada organismo público o los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales). De todas formas, los hallazgos que surjan de este análisis pueden ser útiles para entender la evaluación del desempeño no sólo como una herramienta de gestión capaz de medir determinadas acciones, sino como un esfuerzo inter- e intra-organizacional de aprendizaje que requiere de bases mínimas legales, institucionales y organizacionales a fin de hacer un uso efectivo de la información del desempeño en el proceso

decisorio y presupuestario, así como en la construcción de una nueva relación entre sociedad y gobierno.

Indicadores de desempeño en la regulación mexicana

Las organizaciones públicas han sido encomendadas para resolver problemas sociales y, para ello, reciben cuantiosos recursos fiscales. Por ende, resulta legítimo —socialmente hablando— saber exactamente qué están obteniendo con la utilización de dichos recursos. El reto, sin embargo, se encuentra en la enorme diversidad de asuntos que atienden los diferentes órdenes de gobierno y sus organizaciones, lo que hace difícil construir un mecanismo universal y coherente para evaluar el desempeño, que se adapte a las características de cada organización, así como a la naturaleza de sus actividades.

Es ante esta complejidad que la tendencia internacional predominante consiste en simplificar el mecanismo de evaluación mediante indicadores de desempeño, que no son otra cosa que imperfectas y limitadas aproximaciones (relativamente estáticas) a una realidad más compleja, cambiante y dinámica. Diciéndolo explícitamente: evaluar el desempeño (o los efectos generados por acciones gubernamentales) de forma completa es una labor imposible en términos objetivos, pero se puede hacer razonablemente bien a través de proxies que permiten identificar, al menos, los aspectos críticos que inciden en la obtención de resultados.

Para lograr esto mismo, se ha recurrido a mediciones que permiten conocer razonablemente, con cierto sentido común y técnico, si se ha afectado determinado fenómeno mediante un conjunto particular de decisiones y acciones gubernamentales.

Hay que reconocer, sin embargo, que los instrumentos de medición pueden no estar diciendo nada concreto respecto de la “verdadera solución” a un problema social. No obstante, se asume que los indicadores, como aproximaciones relativamente precisas, permiten vislumbrar de mejor forma si los programas y organizaciones gubernamentales están incidiendo en variables o elementos críticos del problema que se quiere atacar.

En el caso de México, donde los sistemas de evaluación están intentando consolidarse como una práctica común de gobierno, cabe preguntarse si efectivamente los indicadores emanados de legislaciones y reglamentos federales están construyendo las bases mínimas para obtener y usar debidamente este tipo de información. Pretendemos vislumbrar si estos instrumentos son capaces de funcionar como herramientas capaces de mejorar la toma de decisiones (para perfeccionar programas y políticas públicas, por ejemplo) y la rendición de cuentas (evidenciando un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, tomando otro ejemplo recurrente).

Como parte de esta tarea descriptiva-exploratoria, en las próximas páginas realizamos un esfuerzo sintético de revisión de la regulación mexicana, que muestra los diferentes esquemas de evaluación que en ella coexisten y las dificultades que representan para crear indicadores focalizados, apropiados, integrados, costo-efectivos, robustos y, al mismo tiempo, capaces de proveer información relevante, longitudinal, comparable y comprensible, como sugieren la teoría y las prácticas consolidadas (Pathfinder Project, 2003).

Específicamente, pretendemos averiguar si existe conexión lógica entre los diferentes instrumentos normativos vinculados a la evaluación del desempeño, de forma tal que permitan construir un sistema de medición y control particular para cada organización y para el sector público en su conjunto.

La forma de proceder para realizar este análisis es relativamente sencilla: primero, nos enfocamos en aquellas normas que literalmente mencionan la obligación de utilizar indicadores, especificando diferentes tipos de instrumentos de medición; luego, analizamos si los indicadores se encuentran debidamente definidos en términos conceptuales y cuáles son las organizaciones responsables de aplicarlos con base en el marco normativo revisado. A partir de los resultados derivados del análisis y a modo de recomendación, en la última sección planteamos dos líneas de acción que pueden ayudar a definir mejor el futuro de la evaluación del desempeño en México.

De acuerdo con lo apenas mencionado, el primer hallazgo que arroja nuestro análisis tiene que ver con la cantidad (absoluta y relativa) de leyes que, al menos en uno de sus artículos, plantean la obligación

de establecer indicadores para evaluar las acciones del gobierno. En este sentido, de un total de 256 leyes federales y 84 reglamentos, sólo 14.84 y 19.05% de estos instrumentos normativos, respectivamente, hacen mención explícita a diversos tipos de instrumentos de medición (Cuadro 1).

Con base en estos datos, es plausible pensar que pese a la importancia que ha adquirido el discurso de la evaluación del desempeño los últimos años, la fiscalización del gasto público a través de este tipo de instrumentos está todavía en ciernes. De acuerdo con Dionisio Pérez Jácome, Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), actualmente se evalúa sólo el 14% del gasto anual programable (2008, 242). Aunado a lo anterior, el principal organismo fiscalizador del gasto público en el que se auxilia el Congreso, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), no participa en la creación de indicadores de desempeño, además de que su esencia es auditar las finanzas públicas (es decir, conocer la situación financiera y el manejo legal y adecuado de los recursos públicos). Esto implica que la ASF tiene un acercamiento a la administración pública totalmente distinto al que implica evaluar el desempeño de los organismos gubernamentales con base en indicadores (Alcalde, 2008: 264).¹

Cuadro 1. Mención a indicadores en la regulación mexicana

	<i>Leyes federales</i>	<i>Reglamentos de leyes federales</i>	<i>Total</i>
Total	256	84	340
Con indicadores	38	16	54
Frecuencia (%)	14.84%	19.05%	15.88%

Fuente: Elaboración propia.

¹ Moisés Alcalde Virgen fue diputado federal en la LX Legislatura (2006-2009) e integrante de las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, Función Pública y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

En cuanto al tipo de indicadores que el marco normativo determina, existe una amplia diversidad de instrumentos de medición. Como puede apreciarse en los cuadros 2 y 3, legalmente se obliga a los organismos públicos a dar cumplimiento a una heterogénea gama de indicadores, aunque no se evidencia una conexión lógica entre éstos, pudiéndose plantear así un serio problema de control y de toma de decisiones para el Congreso. Encontramos que en 38 leyes que hacen mención a indicadores se establecen 34 tipos diferentes de instrumentos de medición, mientras que en 16 reglamentos se plantea la obligación de cumplir con 24 tipos de indicadores diversos. Los tipos de indicadores van desde los que recurrentemente aparecen en la literatura y las experiencias internacionales —como economía, eficiencia, eficacia y costo-efectividad (CEPAL, 2003)—² hasta algunos muy particulares y específicos, como indicadores silvícolas, de solvencia, conservación, oportunidad, riesgo y seguridad.

Cuadro 2. Tipos de indicadores en la regulación mexicana

	<i>Leyes con indicadores</i>	<i>Reglamentos con indicadores</i>
Total	38	16
Tipos de indicadores	34	24

Fuente: Elaboración propia.

² Según la CEPAL (2003) existen 4 tipos de indicadores de desempeño generales. El primer tipo está representado por los indicadores de *economía*, los cuales surgen de la interacción entre los insumos utilizados para cualquier intervención gubernamental y los costos de dichos insumos. Estos indicadores deberán medir si se tienen los insumos suficientes, de calidad adecuada al menor costo posible. El segundo tipo agrupa a los indicadores de *eficiencia*, los cuales miden la relación entre los insumos y los productos generados. Un indicador de este tipo evalúa si se generó la mayor cantidad de producto con el mínimo de insumos posible. En el tercer tipo de indicadores se encuentran los de *eficacia*, que miden los resultados obtenidos a partir de los productos generados. Finalmente, existen los indicadores de *costo-efectividad*, que evalúan la relación entre los costos de la intervención gubernamental y los resultados obtenidos.

Cuadro 3. Tipos específicos de indicadores
la regulación mexicana

	<i>Tipos de indicadores</i>	<i>Leyes federales</i>	<i>Reglamentos de leyes federales</i>	<i>Total</i>
1	Desempeño	13	2	15
2	Ambientales	6	2	8
3	Calidad	4	4	8
4	Gestión	3	3	6
5	Eficiencia	4	1	5
6	Económicos	3	1	4
7	Operación	2	2	4
8	Resultados	2	2	4
9	Efectividad	1	2	3
10	Estratégicos	1	2	3
11	Finanzas	2	1	3
12	Impacto	2	1	3
13	Impacto social	2	1	3
14	Productividad	2	1	3
15	Servicios	2	1	3
16	Cobertura	1	1	2
17	Conservación	1	1	2
18	Disponibilidad	1	1	2
19	Éxito	1	1	2
20	Indicadores	2	0	2
21	Pobreza	1	1	2
22	Seguimiento	1	1	2
23	Sociales	2	0	2
24	Actividad	1	0	1
25	Cumplimiento	1	0	1
26	Desarrollo	1	0	1
27	Eficacia	1	0	1
28	Estabilidad	1	0	1
29	Oportunidad	1	0	1
30	Rendimiento	1	0	1
31	Riesgo	1	0	1
32	Seguridad	1	0	1
33	Silvícolas	1	0	1
34	Solvencia	1	0	1
35	Competitividad	0	1	1
36	Ejecución	0	1	1
37	Procesos	0	1	1

Fuente: Elaboración propia.

La existencia de esta variedad de indicadores que se usan en la normatividad no es necesariamente un problema. Al final de cuentas, los indicadores son un mecanismo técnico muy flexible que tiene diversas utilidades. Es recomendable, de hecho, que cada organismo defina las mediciones de desempeño de forma tal que cubra sus actividades clave, para poder ofrecer así información relevante a diversos actores sociales (Wholey, 1999). Sin embargo, parece necesario comprender mejor de qué forma estos indicadores forman parte (o no) de un sistema de evaluación del desempeño, como lo ha establecido la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Habría que reflexionar, incluso, si sería deseable diseñar los indicadores más importantes a través de una base conceptual común (CEPAL, 2003; Banco Mundial, 1996). La finalidad de una plataforma común tiene que ver con la construcción de un “hilo conductor” que permita ir vinculando los diferentes indicadores con reglas más o menos compartidas para su definición, construcción y aplicación. Aún más, la multiplicidad de tipos de indicadores no sólo puede ser un reflejo de diversas formas de entender el desempeño, sino también puede ser causada por la falta de precisión sobre cómo diseñarlos, implementarlos y usar la información generada. Cabe preguntarse entonces cuáles son las definiciones que ofrece la legislación mexicana sobre los diversos tipos de indicadores, a fin de vislumbrar si existe lógica y coherencia entre tan diversos instrumentos de medición. Es aquí donde nos encontramos con una sorpresa, pues del universo normativo analizado sólo tres leyes definen con relativa claridad el significado de los indicadores establecidos. Como puede apreciarse en el cuadro que se presenta en el Anexo 1, éstas son la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley del Servicio de Administración Tributaria y la Ley de Vivienda.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), aprobada en 2006, representa uno de los esfuerzos más concretos por revestir a la discusión y aprobación presupuestal con información técnica y precisa sobre resultados alcanzados. En efecto, la LFPRH define de forma genérica y relativamente precisa los indicadores estratégicos, de gestión, desempeño, resultados y género.³ Definiciones

³ El artículo 25 de esta ley señala que: “Un indicador de desempeño consiste en la expresión cuantitativa o, en su caso, cualitativa, que establece un parámetro del avan-

de este tipo resultan lógicas, pues esta norma sienta las bases legales del proceso presupuestario y del Sistema de Evaluación del Desempeño que deben cumplir todos los ejecutores del gasto público (art. 111).⁴ Esperaríamos, por ende, que toda ley de aplicación general en diferentes organizaciones públicas tuviera un mayor grado de precisión sobre el tipo de indicadores establecidos, de forma tal que pueda generarse un esquema de control común y transversal. No obstante, esto no es así y el mejor ejemplo es la Ley General de Desarrollo Social: regula a toda la Administración Pública Federal con programas sociales, aunque no especifica qué significado adquieren los indicadores de gestión, calidad, cobertura, impacto y reducción de la pobreza, que establece en diversos artículos. Este no es un hecho menor si se tiene presente que uno de los objetivos de la ley es establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, estatales y federal, así como un mecanismo de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social (art. 1). En este sentido, la falta de homologación —mínima, al menos— en el diseño e implementación de indicadores puede perjudicar considerablemente la efectividad de un sistema de evaluación del desempeño. En la medida en que los indicadores y todo el sistema de control estén débilmente correlacionados con los objetivos de la política pública (so-

ce en el cumplimiento de los objetivos y metas correspondientes a un índice, medida, cociente o fórmula con base anual. Dicho indicador podrá ser estratégico y de gestión, entre otros, en los términos siguientes. *Cobertura*: que mide la proporción de atención sobre la demanda total que se alcanza con la producción del bien o servicio; *Eficiencia*: que mide la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados y los insumos o recursos utilizados para su producción; *Impacto económico y social*: que mide o valora el grado de transformación relativa lograda en el sector objetivo económico o social, en términos de bienestar, oportunidades, condiciones de vida, desempeño económico y productivo, o características de una población objetivo o potencial; *Calidad*: que mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios públicos generados en la atención de la población objetivo, vinculándose con la satisfacción del usuario o beneficiario; y *Equidad*: que mide los elementos relativos al acceso, valoración, participación e impacto distributivo entre los grupos sociales o entre los géneros por la provisión de un bien o servicio”.

⁴ El artículo 6 de la LPPRH establece como ejecutores del gasto al Poder Legislativo, el Poder Judicial, los entes autónomos, los tribunales administrativos, la Procuraduría General de la República, la Presidencia de la República, las dependencias de gobierno y entidades paraestatales.

cial, en este caso), incluso puede ponerse en jaque a la política misma, dado que no es posible identificar malos desempeños de los programas, tomar medidas correctivas, identificar acciones efectivas, premiar el buen desempeño y generar aprendizaje (Heinrich, 1999).

Al observar la ley del Servicio de Administración Tributaria —aún habiendo establecido cierta precisión sobre los indicadores que plantea—, encontramos que no está exenta de problemas. El objetivo de esta ley es aumentar la eficiencia en la administración tributaria y mejorar la calidad del servicio a los contribuyentes, utilizando para ello indicadores de desempeño que midan el incremento en la recaudación por: *a)* mejoras en la administración tributaria, *b)* aumentos en la base de contribuyentes, *c)* combate a la evasión de impuestos, *d)* una mejor percepción de la efectividad del Servicio de Administración Tributaria por parte de los contribuyentes (art. 44).

Más allá de estas precisiones útiles conceptualmente, en la práctica resulta difícil distinguir a qué se debe el incremento de la recaudación o, puesto en otros términos, cuáles son las causas que provoca un mejor desempeño.

En efecto, estos cuatro elementos pueden estar interrelacionados, por lo que individualizar claramente los factores que mejoran el desempeño puede ser sumamente complejo: por ejemplo, si aumenta el combate a la evasión también podría aumentar la base impositiva, o si mejora la percepción de los contribuyentes (generando mayor disposición hacia el pago de impuestos) también podría reducirse la evasión fiscal o incrementar la base impositiva. Como ya lo advirtieron March y Sutton hace más de una década, identificar la estructura causal que lleva a un mejor desempeño, partiendo de información incompleta y difícil de interpretar, resulta problemático, al mismo tiempo que pueden perderse de vista factores relevantes que inciden en el desempeño organizacional (1997: 699). Más aún, evaluaciones que buscan interpretaciones causales unidireccionales del desempeño, sin considerar los efectos mutuos entre variables, están prácticamente destinadas al fracaso (1997: 701).

En el caso de la Ley de Vivienda, que también intenta definir indicadores, cabe señalar lo siguiente. La norma establece que los indicadores de evaluación deben incluir:

[...] metas por cobertura territorial; beneficiarios por grupos de ingreso en veces el salario mínimo y modalidades de programas [...]; evaluación de los productos habitacionales en términos de su ubicación en los centros de población con respecto a las fuentes de empleo, habitabilidad de la vivienda y adaptabilidad a las condiciones culturales, sociales y ambientales de las regiones; y, evaluación de los precios de suelo, de las medidas de control para evitar su especulación y sus efectos en los programas habitacionales (art. 44, paréntesis agregados).

Asimismo, la información derivada formará parte del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda para integrar, generar y difundir los datos que se requiera para la adecuada planeación, instrumentación y seguimiento de la política nacional de vivienda, así como para el fortalecimiento de la oferta de vivienda en el país (artículos 4, 43 y 44). En este caso, el hecho que se especifique a qué se refiere la ley con indicadores de evaluación parece no ser suficiente dado que esta norma no aclara cómo se realizarán estas mediciones, en función de qué, con qué criterios, ni cómo será utilizada la información derivada de estos indicadores. Tampoco está definida en la ley la forma en que operará dicho sistema, quién utilizará la información y de qué forma lo hará. Un esquema de evaluación que no especifique estas cuestiones básicas para su puesta en práctica sin duda tendrá un alcance limitado.

Ahora bien, estas imprecisiones de las leyes federales podrían ser justificadas si se tiene presente que el espíritu de este tipo de normas es justamente su carácter general, para que puedan ser aplicadas por muy diversas organizaciones públicas. Esperaríamos, entonces, que los reglamentos tuvieran un mayor grado de detalle en la definición de indicadores, dado que estos instrumentos jurídicos sientan las bases para la operación de las leyes federales. Sin embargo, al revisar los 16 reglamentos que hacen mención explícita a indicadores, encontramos que sólo uno de ellos (el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria) es relativamente claro sobre el significado y la construcción técnica de las mediciones, estableciendo diferencias entre indicadores de gestión y estratégicos (ver cuadro en el Anexo 2). La falta de mayor detalle sobre los indicadores no es un

hecho menor, pues sostiene la idea de que la regulación es ambigua y puede generar confusión entre los sujetos obligados a cumplirla.

En términos generales, la ausencia de definiciones precisas sobre los indicadores en las LF y RLF puede propiciar que cada organización gubernamental, según el ámbito de sus facultades jurídicas, emita regulación secundaria en la que se mida el desempeño de manera distinta a las demás organizaciones. Este grado de flexibilidad y discrecionalidad, si bien puede resultar útil y lógico para cada organismo público (considerando además que las normas analizadas tienen diferentes ámbitos de aplicación), también provoca un problema de control integral y de toma de decisiones que afecten a la APF en su conjunto. Si las bases analíticas-metodológicas y las técnicas utilizadas para la elaboración de los indicadores son completamente distintas, es imposible medir el desempeño del gobierno de manera sistemática y transversal, comparar resultados y mejorar la asignación presupuestaria y el uso de recursos en el sector público. Más aún, sin una definición clara de lo que representan los indicadores para la dinámica organizacional e institucional del sector público, ni de una guía general de cómo construirlos, es posible que los instrumentos de evaluación no contribuyan a medir efectivamente el desempeño, y simplemente se utilicen para cumplir con obligaciones normativas y salir momentáneamente del paso. Podemos ir más lejos y afirmar que, de mantenerse una situación como esta, se estaría desperdiciando la posibilidad de utilizar efectivamente una herramienta valiosa para mejorar constantemente las intervenciones gubernamentales.

Llegado este punto, y para empezar a comprender aspectos más particulares de la evaluación del desempeño, resulta conveniente enfocarnos en las obligaciones específicas de cada organismo público en materia de medición de logros. De acuerdo con el marco normativo analizado, los indicadores que cada organismo regulado debe cumplir se muestran en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Indicadores según organismo regulado

<i>Sujeto regulado</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Tipos de indicadores</i>
Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y entes autónomos	11	Calidad, cobertura, desempeño, eficiencia, equidad, estratégicos fiscales, gestión, impacto. Por sexo y resultados
Semarnat	11	Actividad, ambientales, conservación, desarrollo, disponibilidad, económicos, éxito, productividad, fuego, silvícolas y sociales
Dependencias que manejan programas sociales	8	Calidad, cobertura, gestión, impacto, indicadores, pobreza, resultados y servicios
SHCP	8	Desempeño, solvencia, rendimiento, estabilidad y estratégicos
Conade	4	Operación, finanzas, impacto social y productividad
Conapred	4	Operación, finanzas, impacto social y productividad
Pemex	4	Indicadores, desempeño, calidad y oportunidad
STPS	4	Desempeño, eficacia, ejecución y evaluación
SSP	3	Desempeño, servicios e impacto
Entidades federativas	3	Gestión, desempeño y entidades
SSA	2	Recursos y seguimiento
Paramunicipales (operadores de agua)	2	Calidad y gestión
PGR	2	Estratégicos y gestión
SCT	2	Calidad y eficiencia
Sener	2	Eficiencia y calidad
Asignatarios (operadores de agua)	1	Gestión
Bancomext	1	Desempeño
Banjército	1	Desempeño
Banobras	1	Desempeño
Banser	1	Desempeño
Centros Públicos de Investigación	1	Desempeño

POLÍTICA INTERIOR

<i>Sujeto regulado</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Tipos de indicadores</i>
Comisión de Bioenergéticos (Sener, SAGARPA, Semarnat, SE y SHCP)	1	Cumplimiento
Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar	1	Gestión
Conagua	1	Ambientales
Conapo	1	Seguimiento
Infonavit, Fovissste y Conavit	1	Evaluación
Finrural	1	Desempeño
Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INFE)	1	Gestión
Nafin	1	Desempeño
Relaciones Exteriores	1	Desempeño
SAGARPA	1	Indicadores
SE	1	Competitividad
INAPAM (Sedesol)	1	Indicadores
SFP	1	Indicadores
SHF	1	Desempeño

Fuente: Elaboración propia.

Al observar estos datos, resulta evidente que la carga en materia de evaluación varía significativamente de organización a organización, lo cual resulta lógico dado que tienen diferentes objetivos, metas, estrategias, actividades, actores interesados (dentro y fuera del organismo) y manejan montos presupuestarios por demás disímiles. De acuerdo con el Cuadro 4, la cantidad de indicadores que deben cumplir estas organizaciones parece relativamente pequeña (máximo 11), aunque no hay que perder de vista que además de estas mediciones obligadas las dependencias y entidades pueden tener indicadores más particulares de acuerdo con el tipo de programas que operen (en ese caso habría que revisar las reglas de operación de cada programa en cada organismo). A esto hay que sumarle que existe poca precisión para definir de forma mínimamente común qué significa desempeño y cómo debe ser evaluado. Esto explica, en parte, que en algunos casos (Pemex, SSP

y STPS, por ejemplo) el marco normativo exija reportar indicadores de desempeño además de mediciones de calidad, efectividad, eficiencia e impacto, aún cuando estos últimos —desde el punto de vista teórico y práctico— suelen ser considerados componentes mismos del desempeño. Incluso aceptando que la cantidad de indicadores es relativamente fácil de manejar para cada organismo, surgen dudas sobre la capacidad del Legislativo y del Ejecutivo para utilizar tan diversa información agregada y derivada de estos indicadores de forma efectiva en el proceso decisorio (por ejemplo, durante la discusión y aprobación del presupuesto, o en el mejoramiento de políticas y programas). En este sentido, contar con demasiados indicadores puede ser un obstáculo para la priorización de objetivos y actividades, crear confusiones al momento de reportar logros, prestarse al “juego” y “simulación” de los administradores públicos, aparte de que puede resultar excesivamente costoso en términos monetarios (Banco Mundial, 2008b: 33).

Todos estos eventuales riesgos no pueden ser olvidados al momento de conceptualizar legalmente los indicadores de desempeño, dado que ponen en discusión la efectividad real de un sistema de evaluación de este tipo. Ahora bien, teniendo presente la situación actual que se ha descrito y los problemas mencionados ¿de qué forma debería de avanzarse para consolidar un esquema de evaluación del desempeño que —aun con todas sus limitaciones técnicas y conceptuales— aporte información fidedigna, confiable y utilizable para la toma de decisiones y la rendición de cuentas? Para responder a esta pregunta en la siguiente sección presentamos nuestros últimos comentarios y proponemos dos posibles líneas de acción.

Reflexiones finales

Evaluar el desempeño a través de indicadores es una actividad de gran importancia para la toma de decisiones y para el control democrático. El verdadero reto es convertir este tipo de instrumentos en efectivos mecanismos de rendición de cuentas. Pero esto último está todavía lejos de suceder, al menos con los instrumentos con los que se dispone actualmente. Rendir cuentas representa mucho más que sólo contro-

lar, vigilar y exigir responsabilidad (Schedler, 2004). De acuerdo con las normas revisadas, las ideas de “aprendizaje” y “mejor toma de decisiones” no parece estar considerada integralmente en los procesos de evaluación de este tipo. En otras palabras, un sistema de evaluación del desempeño que busca vigilar y corregir (por ejemplo, incidiendo en las asignaciones presupuestarias de una organización) se ve de inmediato afectado en forma negativa para ser simultáneamente un sistema de aprendizaje y de corrección. Esto porque, políticamente hablando, es difícil que los responsables de una organización o programa se sinceren respecto de los procesos evolutivos y tácticos que son indispensables para llevar al éxito un programa gubernamental de alta complejidad. Cuando las acciones y los resultados de un programa se ven en el mediano y largo plazos, y cuando dichos resultados están en disputa por diversos actores políticos y sociales, de poco consuelo sirve a los servidores públicos la promesa —difícil de cumplir— de un sistema de indicadores que invoca a la justicia y a la equidad de la evaluación gracias a su preciosismo técnico. En efecto, lograr resultados e impactos en el sector público muchas veces depende de la acción de otros actores y de la modificación de relaciones sociales que escapan al control de las organizaciones gubernamentales (Frederickson y Frederickson, 2006). Todas estas cuestiones implican tiempo, adaptación constante, inteligencia para frenar y avanzar en diferentes momentos y con velocidades variables (el famoso *timing*). Hacer inteligente la gestión pública con “la espada de Damocles” de la evaluación del desempeño, ceñida al cinto de políticos de diverso signo en el Congreso y en el Poder Ejecutivo, no puede ser sino una labor prácticamente imposible para los ahora llamados gerentes públicos. Condiciones mínimas —metodológicas y normativas— deberían ser aseguradas antes de lanzar y constituir este tipo de instrumentos altamente sensibles a lo político y sumamente limitados técnicamente.

Más claro aún: los indicadores son proxies que pueden ayudar a los tomadores de decisión a corregir rumbos, a aprender de los efectos de las acciones, a modificar los patrones y los supuestos. Como puede apreciarse, se tienen enormes expectativas políticas y de gestión en un instrumento basado en acercamientos limitados e imperfectos hacia fenómenos por naturaleza complejos. En todo caso, más allá

del difícil reto de hacer del instrumento de evaluación de desempeño una herramienta congruente y precisa de aprendizaje y evaluación, se requeriría partir de un marco normativo formal, congruente y básico que permitiera la construcción de este tipo de sistemas.

Es evidente que un sistema complejo de evaluación del desempeño difícilmente será perfecto y podrá implementarse completamente en corto plazo. Sin embargo, es probable que la situación en México sea más rústica, pues lo que se puede deducir de los hallazgos de esta investigación es que no hay claridad de exactamente para qué se quiere —política y organizacionalmente— construir un sistema de evaluación enfocado en resultados o desempeño. No queda claro que, partiendo de los instrumentos derivados de las LF y RLF, se esté creando un sistema simple que permitiría al Congreso evaluar las políticas públicas y establecer discusiones presupuestales con un sentido que rebase lo meramente político. Tampoco hay indicios de que este tipo de instrumentos de medición sea lo suficientemente creíble y sustentado para permitir el aprendizaje y la corrección de errores desde dentro de las propias organizaciones y sus cabezas de sector. Mucho menos hay certezas de que en el mediano plazo el sistema pueda elaborar presupuestos tomando en consideración los resultados logrados o, al menos, definir transparentemente afectaciones presupuestarias a organizaciones con buen o mal desempeño. Lo más probable, desafortunadamente, es que los sistemas de evaluación de desempeño que se estén construyendo con esta regulación sean simples retóricas que siguen la moda de hablar de gestión por resultados.

La extensa variedad de menciones y sentidos que aparecen en el universo jurídico analizado refleja que no existen criterios compartidos para medir el desempeño en el sector público mexicano. No están definidos detalladamente los indicadores solicitados en la regulación, por lo que las organizaciones gubernamentales tienen la posibilidad de construir mediciones de manera arbitraria. Observamos, de hecho, indicadores desarticulados e inconexos que socavan la evaluación entendida como un sistema integral que permite comparar mediciones transversalmente, presentando así un problema mayor para asignar presupuestos, valorar resultados, y establecer premios y castigos con un criterio técnico, no sólo político. Al no contar con indicadores cla-

ramente definidos, ni con una guía metodológica de cómo diseñarlos, es posible que se construyan sólo para salir del paso y cumplir con la regulación de forma elemental.

Una forma recomendable de solucionar este problema es, antes que nada, definir el significado mismo del desempeño para los diferentes actores implicados en la generación, distribución y uso de información derivada de los indicadores. Esta tarea no es sencilla, pues este término suele ser conceptualizado de diferentes formas, de acuerdo con la teoría y las prácticas internacionales exitosas. Existen, de hecho, varias dimensiones que hacen al desempeño: puede enfocarse en resultados alcanzados, pero también en insumos, actividades o procesos que permiten el logro de resultados; además, pueden evaluarse los productos de un organismo o programa (bienes y servicios entregados a la población); puede orientarse en medir eficiencia o productividad (relacionando productos e insumos), pero también calidad de los servicios, resultados intermedios (como satisfacción del ciudadano/cliente), resultados finales (como mediciones de impacto) e incluso efectos no esperados, como corrupción y otras prácticas indebidas (Wholey, 1999: 289-290). Como este mismo autor señala, más allá de los diversos significados que el concepto de desempeño puede asumir, lo que se requiere es alcanzar un nivel de consenso razonable sobre cuáles serán los aspectos a medir y, a partir de ahí, diseñar indicadores lo más precisos posible, los métodos más adecuados y los medios de verificación —información— que requieren los indicadores, y definir los plazos en que serán evaluados. Esta, sin embargo, parece no ser una preocupación central de la normatividad analizada en este documento.

Otro aspecto que parece no ser considerado en la legislación federal vigente es que la evaluación del desempeño, aun partiendo de bases legales comunes, requiere enfocarse en el clima y cultura organizacional particular de los entes públicos donde será aplicada. Esto a fin de vislumbrar en qué grado se ha alcanzado un acuerdo sobre los resultados esperados, las mediciones a utilizar, el uso de la información para mejorar acciones organizacionales y rendir cuentas (Wholey, 1999). En otras palabras, no es posible pensar en un gobierno por resultados sin organizaciones públicas dirigidas hacia resultados. Y aquí es donde los beneficios (teóricos) de la evaluación del desempeño

como un sistema integral de control empiezan a diluirse, dado que la implementación de este tipo de herramientas de gestión en el sector público es muy diferente, incluso más desafiante, que en organizaciones privadas (Heinrich, 1999: 364-365). Las particularidades de las organizaciones públicas (es decir, entes en constante conflicto de objetivos e intereses, regulados y vigilados por actores de muy diversa índole desde dentro y fuera de la organización, con altos costos administrativos y de monitoreo, necesitados de responder con datos precisos y confiables a un público heterogéneo, entre otros aspectos) sugieren que el diseño, implementación y evaluación de los instrumentos de medición requieren de una discusión y negociación más profundas y acabadas que los tiempos políticos no siempre permiten.

Estando así la situación de la evaluación del desempeño en el país, cabe preguntarse entonces cuáles son los pasos a seguir para evitar en la medida de lo posible todas estas fallas y, al mismo tiempo, lograr que los sistemas de evaluación obtengan los resultados esperados. En este caso, parece que lo indispensable sería debatir con mayor claridad para qué se quiere un sistema de evaluación del desempeño, exactamente qué debería alcanzar, quiénes deberían aplicarlo y cuáles son sus costos y beneficios. Con base en esto, vislumbramos dos posibles líneas de acción a seguir.

Línea de acción 1: la evaluación del desempeño como SISTEMA INTEGRAL. Este sería el esquema más ambicioso y que, de alguna manera, intenta construir la LFPRH; es decir, un sistema para diseñar el presupuesto y sus programas, para evaluar sus resultados, aprender y corregir, así como para rendir cuentas, controlar y castigar. Este sistema requeriría de un instrumental completo (legal, normativo y técnico-presupuestal), congruente y explícito, general y acordado entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Para implementarlo, no sería lógico que existieran otros sistemas paralelos (a menos que estuvieran integrados de alguna forma explícita): sólo debería de haber un sistema general, con definiciones claras y explícitas del desempeño, sus características, componentes y mediciones más adecuadas, que se usaran en forma similar y preestablecida por todas las organizaciones públicas. El acuerdo entre el Legislativo y Ejecutivo resulta indispensable para cumplir con las enormes ambiciones de un sistema

que quiere generar información para la toma de decisiones y para el control y fiscalización de recursos públicos.

Línea de acción 2: la evaluación del desempeño como SISTEMA MÍNIMO. Éste podría ser construido tanto desde el Ejecutivo como desde el Legislativo (o mejor aún, en común acuerdo). En el primer caso implicaría un mecanismo de aprendizaje organizacional, es decir, acostumbrar y enseñar a las organizaciones públicas a dirigirse con base en resultados y desempeño, aun con todas las dificultades que ello implica. La puesta en práctica de sistemas estilo PART (Performance Assessment Rating Tool) es un ejemplo que, con sus debidas adecuaciones, podría replicarse en el país.⁵ Habría que asumir, en este caso, que la conexión entre la información del desempeño y las decisiones presupuestarias sería paulatina, aunque apuntando en el mediano plazo a que se erija como uno de los principales componentes del proceso de toma de decisiones. El uso de mecanismos de transparencia sería un apoyo (es decir, hacer públicos los avances en resultados o en indicadores), pues permitiría no sólo “acostumbrar” y preparar al sector público para medir el desempeño, sino también a la sociedad a comprender las vicisitudes, complejidades y tiempos de los logros en el ámbito público. En el segundo caso, la construcción de este sistema mínimo desde el Congreso implicaría una modificación sustantiva del

⁵ El PART es un instrumento vigente en Estados Unidos desde 2002 que auxilia al Government Performance and Results Act (GPRA) de 1993 en la consolidación del enfoque en resultados que el gobierno norteamericano ha venido apoyando desde la década pasada. El PART consiste en un cuestionario de 25 a 30 preguntas que las agencias públicas deben responder con base en los objetivos y el diseño de los programas que operen, su plan estratégico, la gestión de los programas y sus resultados en función de una mejor rendición de cuentas. A diferencia del GPRA, que provee un marco general bajo el cual las organizaciones gubernamentales deben preparar sus planes estratégicos, sus presupuestos basados en resultados, sus reportes de desempeño y las metas anuales, el PART es un método más específico dirigido a evaluar el desempeño de las actividades de diferentes tipos de programas, enfocándose en sus respectivas contribuciones a los logros de la organización con relación a las metas estratégicas y de desempeño preestablecidas. De esta forma, el GPRA pretende acomodar las diferencias entre organismos bajo un mismo formato de evaluación, mientras que el PART reconoce la necesidad de aplicar una variedad de enfoques hacia el establecimiento de metas y objetivos de cada organismo, así como hacia los instrumentos de medición que establezcan para evaluar sus desempeños (para más detalles sobre la interacción entre GPRA y PART se sugiere ver el trabajo de Frederickson y Frederickson, 2006).

concepto de auditoría del desempeño. En otras palabras, habría que asumir que en términos de desempeño no se pueden hacer juicios sumarios para castigar o premiar, aunque sí se puede dar información al Legislativo sobre la calidad y avance de las agendas críticas de la acción gubernamental. Es decir, más que para punir, este sistema debería estar proveyendo información a los legisladores para tomar mejores decisiones de apoyo, creación y modificación de programas existentes (o propuestas de nuevos). En ambos casos, la clave se encuentra en ver al sistema de evaluación del desempeño como un mecanismo de información y de aprendizaje parcial y limitado. La integración conceptual y metodológica para elaborar indicadores no requeriría ser completa, pero es indispensable partir de una explicitación de los mecanismos y conceptos aplicados y desarrollados.

Será necesario en el caso mexicano debatir por cuál de estas líneas de acción apostamos y ser congruentes con la decisión. Resulta claro que si se escoge la primera, la variación y falta de integración de definiciones y de métodos de cálculo que hemos observado en este estudio es insostenible. El acuerdo Ejecutivo-Congreso es además crítico para que el sistema integral funcione, aunque la lógica de ambos poderes de gobierno puede ser marcadamente diferente, pues existe una amplia brecha entre los supuestos e intereses políticos del Ejecutivo y los intereses parlamentarios en la política de distribución del gasto público (Frederickson y Frederickson, 2006). Esta situación ineludible puede socavar este tipo de acuerdos tan necesario y recomendado internacionalmente. Por ende, creemos que la segunda línea de acción es más factible, lógica y viable. Si bien también requiere (y sería lo más deseable) de un acuerdo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, es cierto que es un esquema más lógico dadas las limitaciones técnicas propias de un sistema de evaluación del desempeño. Facultar a este sistema para que genere aprendizaje pareciera lo más adecuado, avanzando en agendas precisas y claramente definidas, donde la utilidad y uso de la información del desempeño sea la prioridad. Este no es un hecho menor, pues un sistema de evaluación funciona en la medida en que permite tomar mejores decisiones a diferentes actores: al Legislativo para apoyar y mejorar los programas en su diseño y evaluación; al Ejecutivo para ir conectando mejor las lógicas presupuestarias a la

acción gubernamental; a la ciudadanía para establecer expectativas realistas de logros y alcances de la acción gubernamental. Este sistema, por tanto, requiere ser visto como un esquema que faculta a las organizaciones públicas a aprender, más que una miope concepción de control y auditoría total o una sobre-optimista visión de procesos presupuestales completos, cerrados y puramente técnicos.

Bibliografía

- Alcalde Virgen, Moisés (2008), “El sistema de evaluación del desempeño en México: el rol del Congreso”, Presupuesto por resultados, conferencia magistral, México, 9-10 de junio de 2008, BID, BM, SHCP, OECD, DFID y CIDE, Washington D.C.
- Arellano, David (coord.) (2004), Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, México.
- Banco Mundial (1996), *Performance Monitoring Indicators. A handbook for task managers*, Washington D.C.
- (2008a). “Sedesol: consolidación del sistema de monitoreo y evaluación basado en resultados para el periodo 2008-2012”, documento de trabajo (proyecto de referencia: 106419), Washington D.C.
- (2008b), *Performance-Informed Budgeting in Latin America. Experiences and Opportunities*, Washington D.C., World Bank, Public Sector and Governance Unit, Latin America and the Caribbean Region.
- CEPAL (2003), Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- Christensen, Tom, Per Laegreid, Paul Roness y Kjell Rovik (2007), *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, culture and myth*, Routledge, Londres y Nueva York.
- Feinstein, Osvaldo y Gonzalo Hernández Licona (2008), “The Role of Evaluation in México: Achievements, Challenges, and Opportunities”, <http://siteresources.worldbank.org/MEXICOESTN/Resources/MXnewsletter-QualityofPubExpenditure-No2.pdf>, junio de 2008 (fecha de consulta: 15 de agosto de 2009).

- Frederickson, David y George Frederickson (2006), *Measuring the Performance of the Hollow State*, Georgetown University Press, Washington D.C.
- Heinrich, Carolyn (1999), “Do Government Bureaucrats Make Effective Use of Performance Management Information?”, *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, vol. 9, núm. 9, Oxford, Oxford University Press.
- Lindblom, Charles (2003), “La ciencia de salir de paso”, en *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- March, James, y Robert Sutton (1997), “Organizational Performance as Dependent Variable”, *Organization Science*, vol. 8, núm. 6, Institute for Operations Research and the Management Sciences, Maryland, Estados Unidos.
- Pathfinder Project (2003), “Guidance on Outcome Focused Management. Building Block 2: Outcomes Indicators. Version 2.1, July 2003”, <http://io.ssc.govt.nz/pathfinder/documents/pathfinder-BB2-indicators.pdf> (fecha de consulta: 3 de marzo de 2009).
- Pérez Jácome, Dionisio (2008), “Presupuesto basado en resultados: la experiencia de México”, Presupuesto por resultados, conferencia magistral, México, 9-10 de junio de 2008, BID, BM, SHCP, OECD, DFID y CIDE, Washington D.C.
- Schedler, Andreas (2004), ¿Qué es la rendición de cuentas?, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.
- U.S. General Accounting Office [GAO] (1996), Executive guide: Effectively implementing the Government Performance and Results Act, <http://www.gao.gov/special.pubs/gg96118.pdf>. (fecha de consulta: 20 de agosto de 2009).
- Wholey, Joseph (1999), “Performance-Based Management: Responding to the Challenges”, *Public Productivity & Management Review*, vol. 22, núm. 3, Sage Publications, Thousand Oaks, Estados Unidos.
- Wholey, Joseph, y Harry Hartry (1992), “The Case for Performance Monitoring”, *Public Administration Review*, vol. 52, núm. 6, American Society for Public Administration, Washington D.C.

Anexo 1

	Legislación revisada	Tipos de indicadores	Definición	Dependencia(s) Regulada(s)	Artículo	Texto de la Ley
1	Ley de Aguas Nacionales	Ambientales	No	CONAGUA	3	"Desarrollo sustentable": En materia de recursos hídricos, es el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se fundamenta en las medidas necesarias para la preservación del equilibrio hidrológico, el aprovechamiento y protección de los recursos hídricos, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de agua de las generaciones futuras.
		Calidad	No	Concesionarios	29	Los concesionarios de los servicios de agua deberán presentar cada dos años un informe que contenga los análisis cronológicos e indicadores de la calidad del agua que descarga realizados en laboratorio certificado por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
		Gestión	No	Asignatarios	111-Bis	El Sistema Financiero del Agua determinará con claridad las distintas fuentes financieras, formas de consecución de recursos financieros, criterios de aplicación del gasto y recuperación, en su caso, de tales recursos financieros, rendición de cuentas e indicadores de gestión, así como metas resultantes de la aplicación de tales recursos e instrumentos financieros.
2	Ley de Aviación Civil	Eficiencia	No	SCT	10	Las concesiones se otorgarán hasta por un plazo de treinta años y podrán ser prorrogadas en una o varias ocasiones, siempre que cada una de dichas prórrogas no exceda el plazo a que se refiere este artículo, y el concesionario hubiere realizado un mejoramiento en la calidad de los servicios prestados durante la vigencia de la concesión, de acuerdo con las verificaciones sistemáticas practicadas conforme a los indicadores de eficiencia y seguridad que se determinen en los reglamentos respectivos y demás disposiciones aplicables.
		Seguridad	No	Concesionarios		La Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, con base en indicadores y criterios que establezca para tal efecto, con la participación del Consejo Mexicano y de los gobiernos de las entidades federativas, definirá las regiones de atención prioritaria para el desarrollo rural, que como tales serán objeto de consideración preferente de los programas de la administración pública federal en concordancia con el Programa Especial Concurrente.
3	Ley de Desarrollo Rural Sustentable	Indicadores	No	SAGARPA	160	
4	Ley de Instituciones de Crédito	Desempeño	No	SHCP	42	Son facultades del Consejo Directivo de cualquier institución de crédito, aprobar la estructura orgánica, niveles de empleo, las bases para la elaboración de tabuladores de sueldos, política salarial y para el otorgamiento de incentivos; políticas de ascensos, promociones y jubilaciones; lineamientos de selección, reclutamiento y capacitación; criterios de separación; indicadores de evaluación de desempeño para la determinación de compensaciones y demás prestaciones económicas y de seguridad social establecidas en beneficio de los servidores públicos que laboren en la sociedad.
		Solvencia	No	SHCP	55 Bis-1 y 134 Bis-1	Asimismo, cada institución de banca deberá publicar trimestralmente, en dos periódicos de amplia circulación en el país, el estado que guarda su patrimonio, así como los indicadores más representativos de su situación financiera.

5	Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos	Eficiencia	No	SENER	4	Corresponde a la Comisión Nacional de Hidrocarburos establecer mecanismos de evaluación de la eficiencia operativa en la exploración y extracción de hidrocarburos. Para ello se deberá recabar, analizar y mantener actualizada la información y la estadística relativa a: a) la producción de petróleo crudo y gas natural; b) Las reservas probadas, probables y posibles; c) la relación entre producción y reservas; d) Los recursos prospectivos; e) la información geológica y geofísica; f) otros indicadores necesarios para realizar sus funciones establecidas en esta Ley.
6	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores	Indicadores	No	SEDESOL (INAPAM)	28	Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores tendrá las siguientes atribuciones: establecer principios, criterios, indicadores y normas para el análisis y evaluación de las políticas dirigidas a las personas adultas mayores, así como para jerarquizar y orientar sobre las prioridades, objetivos y metas en la materia, a efecto de atenderlas mediante los programas impulsados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por los estados y municipios y por los sectores privado y social, de conformidad con sus respectivas atribuciones y ámbitos de competencia.
7	Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro	Rendimiento	No	SHCP	3	La Junta de Gobierno de la Comisión deberá autorizar la metodología que se establezca para construir los indicadores de rendimiento neto, fijando en dicha metodología el periodo para su cálculo.
8	Ley de Petróleos Mexicanos	Indicadores	No	Pemex	19	El Consejo de Administración de PEMEX tendrá las siguientes facultades: Aprobar el programa operativo y financiero anual de trabajo a que se refiere el artículo 30, fracción III de esta Ley, el cual será dado a conocer por su Presidente, al igual que la evaluación que realice el propio Consejo, con base en indicadores objetivos y cuantificables.
		Desempeño	No	Pemex	23	El Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño verificar el cumplimiento de las metas, objetivos, planes y programas del organismo, incluyendo los plazos, términos y condiciones de los compromisos que se asuman, así como los indicadores de desempeño.
		Calidad	No	Pemex	61	Las remuneraciones de los contratos de obras y prestación de servicios de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios deberán sujetarse a las siguientes condiciones: se incluirán penalizaciones en función del impacto negativo de las actividades del contratista en la sustentabilidad ambiental y por incumplimiento de indicadores de oportunidad y calidad.
Oportunidad	No	Pemex				
9	Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos	Cumplimiento	No	Comisión de Bioenergéticos (SENER, SAGARPA, SEMARNAT, SE y SHCP)	8	Se crea la Comisión de Bioenergéticos, la cual estará integrada por los titulares de la SAGARPA, SENER, SEMARNAT, la Secretaría de Economía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual tendrá las siguientes funciones: dar seguimiento a los programas derivados de esta Ley, relativos a la producción y comercialización de insumos, y a la producción, el almacenamiento, el transporte, la distribución, la comercialización y el uso eficiente de Bioenergéticos, así como establecer los indicadores para determinar el grado de cumplimiento de los mismos. En lo relativo a los programas producción y comercialización de insumos, se escuchará a la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable.

10	Ley de Uniones de Crédito	Estabilidad	No	SHCP	80	Cuando las uniones no cumplan con los requerimientos de capitalización establecidos conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de esta Ley y en las disposiciones que de ese precepto emanen, la Comisión deberá ordenar la aplicación de algunas medidas correctivas como Informar a su consejo de administración las causas que la motivaron, para lo cual deberán presentar un informe detallado de evaluación integral sobre su situación financiera, que señale el cumplimiento al marco regulatorio e incluya la expresión de los principales indicadores que reflejen el grado de solvencia de la unión, así como las observaciones que, en su caso, la Comisión, en el ámbito de su competencia, le haya dirigido.
		Solvencia	No			
11	Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores	Desempeño	No	STPS	18	El Consejo Administrativo del INFONACOT tiene facultades de: autorizar con sujeción a las disposiciones aplicables en la materia, la estructura orgánica básica; los niveles de puestos; las bases generales para la elaboración de tabuladores de sueldos; la política salarial y de incentivos que considere las compensaciones y demás prestaciones económicas en beneficio de los trabajadores del Instituto; los lineamientos en materia de selección, reclutamiento, capacitación, ascenso y promoción; los indicadores de evaluación del desempeño, y los criterios de separación. Todo esto a propuesta del Director General y oyendo la opinión del Comité de Recursos Humanos.
12	Ley del Servicio de Administración Tributaria	Desempeño	No	STPS	10	La Junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria deberá elaborar el programa anual de mejora continua, el cual deberá contener indicadores de desempeño para medir lo siguiente: a) El incremento en la recaudación por mejoras en la administración tributaria; b) El incremento en la recaudación por aumentos en la base de contribuyentes; c) El incremento en la recaudación por combate a la evasión de impuestos; d) El incremento en la recaudación por una mejor percepción de la efectividad del Servicio de Administración Tributaria por parte de los contribuyentes; e) La disminución del costo de operación por peso recaudado; f) La disminución del costo de cumplimiento de obligaciones por parte de los contribuyentes; y g) La disminución del tiempo de cumplimiento de obligaciones por parte de los contribuyentes.
		Eficacia	No	STPS	10	Anualmente, el Servicio de Administración Tributaria deberá elaborar y hacer público un programa de mejora continua que establezca metas específicas sobre los siguientes aspectos: indicadores de eficacia en la defensa jurídica del fisco ante tribunales.
13	Ley del Servicio Exterior Mexicano	Desempeño	No	SRE	40-TER	La Comisión de Personal utilizará, primordialmente, los siguientes criterios para medir, en su evaluación, el grado de cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 41 y 42 de la presente Ley: desarrollo alcanzado, méritos profesionales, méritos académicos, responsabilidades encomendadas, estímulos o reconocimientos y otros factores relevantes que sirvan como indicadores de un buen desempeño.
14	Ley Federal de Derechos	Eficiencia	No	SENER	Noveno Transitorio	Durante el periodo comprendido del 1 de enero del 2008 al 31 de diciembre del 2012, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, previa aprobación de la Secretaría de Energía, llevarán a cabo un programa para incrementar su eficiencia operativa. La Secretaría de Energía diseñará indicadores cuantificables, objetivos y verificables y establecerá, con base en estándares internacionales, las metas asociadas a éstos para la evaluación del programa.

15	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Estratégicos	Sí (genérica)	Poder Legislativo, Judicial, Entes Autónomos, Dependencias y Entidades	2	Sistema de Evaluación del Desempeño: el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.
		Gestión	Sí (genérica)		2 y 85	Sistema de Evaluación del Desempeño: el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos. Los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales o cualquier ente público de carácter local, serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta Ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos, observando los requisitos de información correspondientes.
		Desempeño	Sí (genérica)		16	La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo, e incluirán cuando menos lo siguiente.
		Resultados	Sí (genérica)		107	Los informes trimestrales deberán presentarse con desglose mensual e incluirán información sobre los ingresos obtenidos y la ejecución del Presupuesto de Egresos, así como sobre la situación económica y las finanzas públicas del ejercicio, conforme a lo previsto en esta Ley y el Reglamento. Asimismo, incluirán los principales indicadores sobre los resultados de los programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos y metas y de su impacto social, con el objeto de facilitar su evaluación en los términos a que se refieren los artículos 110 y 111 de esta Ley.
		Por sexo	Sí (genérica)	Poder Legislativo, Judicial, Entes Autónomos, Dependencias y Entidades	110	Las evaluaciones de programas, en la medida de lo posible, deberán incluir información desagregada por sexo relacionada con las beneficiarias y beneficiarios de los programas. Asimismo, en los casos que sea posible, las dependencias y entidades deberán presentar resultados con base en indicadores, desagregados por sexo, a fin de que se pueda medir el impacto y la incidencia de los programas de manera diferenciada entre mujeres y hombres.

16	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	Operación	No	CONAPRED	38 y 39	El órgano de vigilancia del Consejo estará integrado por un Comisario Público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quienes ejercerán sus funciones de acuerdo con las disposiciones legales aplicables. El Comisario Público, tendrá las siguientes facultades: promover y vigilar que el Consejo establezca indicadores básicos de gestión en materia de operación, productividad, de finanzas y de impacto social, que permitan medir y evaluar su desempeño.
		Finanzas	No			
		Impacto social	No			
		Productividad	No			
17	Ley General de Cultura Física y Deporte	Operación	No	CONADE	23	El órgano de vigilancia del Consejo estará integrado por un Comisario Público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quienes ejercerán sus funciones de acuerdo con las disposiciones legales aplicables. El Comisario Público, tendrá las siguientes facultades: promover y vigilar que el Consejo establezca indicadores básicos de gestión en materia de operación, productividad, de finanzas y de impacto social, que permitan medir y evaluar su desempeño.
		Finanzas	No			
		Impacto social	No			
		Productividad	No			
18	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	Riesgo	No	SEMARNAT	100	Son atribuciones de la Federación en materia de desarrollo forestal Realizar el Inventario Nacional Forestal y de Suelos y determinar los criterios e indicadores para el desarrollo, diseño y actualización de los inventarios correspondientes a las entidades.
		Ambientales	No		83	La política nacional en materia forestal deberá promover el fomento y la adecuada planeación de un desarrollo forestal sustentable, entendido éste como un proceso evaluable y medible mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, silvícola, económico y social que tienda a alcanzar una productividad óptima y sostenida de los recursos forestales sin comprometer el rendimiento, equilibrio e integridad de los ecosistemas forestales, que mejore el ingreso y la calidad de vida de las personas que participan en la actividad forestal y promueva la generación de valor agregado en las regiones forestales, diversificando las alternativas productivas y creando fuentes de empleo en el sector.
		Silvícolas	No		30	La política nacional en materia forestal deberá promover el fomento y la adecuada planeación de un desarrollo forestal sustentable, entendido éste como un proceso evaluable y medible mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, silvícola, económico y social que tienda a alcanzar una productividad óptima y sostenida de los recursos forestales sin comprometer el rendimiento, equilibrio e integridad de los ecosistemas forestales, que mejore el ingreso y la calidad de vida de las personas que participan en la actividad forestal y promueva la generación de valor agregado en las regiones forestales, diversificando las alternativas productivas y creando fuentes de empleo en el sector.
		Económicos	No			
		Sociales	No			

19	Ley General de Desarrollo Social	Pobreza	No	APF con Programas Sociales	36, 72, 74 y 75	Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Para la evaluación de resultados, los programas sociales de manera invariable deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. Las dependencias del Ejecutivo Federal, estatales o municipales, ejecutoras de los programas a evaluar, proporcionarán toda la información y las facilidades necesarias para la realización de la evaluación.
		Resultados	No			
		Gestión	No			
		Servicios	No			
		Cobertura	No			
		Calidad	No			
Impacto	No					
20	Ley General de la Infraestructura Física Educativa	Gestión	No	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa	21	La operación de los recursos quedará al cargo del Instituto Nacional de la Infraestructura Física y Educativa, bajo la supervisión y apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debiendo registrarse con claridad las distintas formas de obtención de recursos financieros, criterios de aplicación del gasto y, en su caso, recuperación, rendición de cuentas e indicadores de gestión, así como metas resultantes de la aplicación de tales recursos.
		Actividad	No			
		Desarrollo	No			
21	Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables	Conservación	No	SEMARNAT	83	La Carta Nacional Acuícola, es la presentación cartográfica y escrita de los indicadores de la actividad, de las especies destinadas a la acuicultura, del desarrollo de la biotecnología y de las zonas por su vocación de cultivo. Su contenido tendrá carácter informativo para los sectores productivos y será consultivo y orientador para las autoridades competentes en la resolución de solicitudes de concesiones y permisos para la realización de las actividades acuícolas.
		Disponibilidad	No			
22	Ley General de Salud	Seguimiento	No	SSA	77 Bis-6	La Carta Nacional Pesquera es la presentación cartográfica y escrita que contiene el resumen de la información necesaria del diagnóstico y evaluación integral de la actividad pesquera y acuícola, así como de los indicadores sobre la disponibilidad y conservación de los recursos pesqueros y acuícolas, en aguas de jurisdicción federal. Su contenido tendrá carácter informativo para los sectores productivos y será vinculante en la toma de decisiones de la autoridad pesquera en la adopción e implementación de instrumentos y medidas para el control del esfuerzo pesquero, en la resolución de solicitudes de concesiones y permisos para la realización de actividades pesqueras y acuícolas, y en la implementación y ejecución de acciones y medidas relacionadas con dichos actos administrativos. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud, y los gobiernos de los estados y el Distrito Federal celebrarán acuerdos de coordinación para la ejecución del Sistema de Protección Social en Salud. Para esos efectos, la Secretaría de Salud establecerá el modelo nacional a que se sujetarán dichos acuerdos, en los cuales se determinarán, entre otros, los conceptos de gasto, el destino de los recursos, los indicadores de seguimiento a la operación y los términos de la evaluación integral del Sistema.

23	Ley General de Vida Silvestre	Éxito	No	SEMARNAT	3	Plan de manejo: El documento técnico operativo de las Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre sujeto a aprobación de la Secretaría, que describe y programa actividades para el manejo de especies silvestres particulares y sus hábitats y establece metas e indicadores de éxito en función del hábitat y las poblaciones.
24	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	Ambientales	No	SEMARNAT	3	Desarrollo Sustentable: El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.
		Económicos	No			
25	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	Sociales	No	SSP	132	El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana promoverá que las Instituciones de Seguridad Pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad, para alcanzar los propósitos del artículo anterior. La participación ciudadana en materia de evaluación de políticas y de instituciones, se sujetará a los indicadores previamente establecidos con la autoridad sobre los siguientes temas: a) el desempeño de sus integrantes; b) el servicio prestado, y c) el impacto de las políticas públicas en prevención del delito.
		Desempeño	No			
26	Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos	Servicios	No	SEMARNAT (Gobierno Federal)	7	Son facultades de la Federación: determinar los indicadores que permitan evaluar la aplicación del presente ordenamiento, e integrar los resultados al Sistema de Información Ambiental y de Recursos Naturales.
		Impacto	No			
		Ambientales	No	Gobiernos Estatales	9	Son facultades de las Entidades Federativas: determinar los indicadores que permitan evaluar la aplicación del presente ordenamiento, e integrar los resultados al Sistema de Información Ambiental y de Recursos Naturales.
		Ambientales	No			
27	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Estratégicos	No	SHCP/SFP	37	A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos: coordinar, conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores estratégicos, en los términos de las disposiciones aplicables.
28	Ley Orgánica de la Financiera Rural	Desempeño	No	FINRURAL	21	El Consejo de la Financiera Rural tendrá las atribuciones indelegables siguientes: autorizar, con sujeción a las disposiciones que emita la Secretaría de Hacienda en la materia, la estructura orgánica básica, los niveles de puestos, las bases para la elaboración de tabuladores de sueldos, política salarial y para el otorgamiento de incentivos, tomando en cuenta las condiciones del mercado laboral imperante en el ámbito financiero; las políticas de ascensos, promociones; lineamientos de selección, reclutamiento y capacitación; criterios de separación; indicadores de evaluación de desempeño para la determinación de compensaciones, y demás prestaciones económicas establecidas en beneficio de los trabajadores de la Financiera, a propuesta del Director General, oyendo la opinión del Comité de Recursos Humanos y Desarrollo Institucional, como excepción a lo dispuesto en los artículos 31, fracción XXIV, y 37, fracción XVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

29	Ley Orgánica de Nacional Financiera	Desempeño	No	NAFIN	21	El Comité de Recursos Humanos y Desarrollo Institucional opinará y propondrá en términos de las condiciones generales de trabajo, las bases para la elaboración de tabuladores de sueldos, política salarial y para el otorgamiento de incentivos; programas de estímulos, ascensos, promociones y jubilaciones; lineamientos de selección, reclutamiento y capacitación; criterios de separación; indicadores de evaluación de desempeño para la determinación de compensaciones y demás prestaciones económicas y de seguridad social establecidas en beneficio de los servidores públicos que laboren en la Sociedad.
30	Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal	Desempeño	No	SHF	20, 33, 42 y 48	El Consejo Directivo tiene como facultad aprobar a propuesta del Director General, la estructura orgánica, las bases para la elaboración de tabuladores de sueldos, política salarial y para el otorgamiento de incentivos; programas de estímulos, ascensos, promociones y jubilaciones; lineamientos de selección, reclutamiento y capacitación; criterios de separación; indicadores de evaluación del desempeño para la determinación de compensaciones y demás prestaciones económicas y de seguridad social establecidas en beneficio de los servidores públicos que laboren en la sociedad.
31	Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros	Desempeño	No	BANSEFI	22, 23 y 37	El Consejo Directivo tiene como facultad aprobar, a propuesta del director general, la estructura orgánica, las bases para la elaboración de tabuladores de sueldos, política salarial y para el otorgamiento de incentivos; programas de estímulos, ascensos, promociones y jubilaciones; lineamientos de selección, reclutamiento y capacitación; criterios de separación; indicadores de evaluación de desempeño para la determinación de compensaciones y demás prestaciones económicas y de seguridad social establecidas en beneficio de los servidores públicos que laboren en la Institución, previa opinión y recomendación que en su caso emita el comité de recursos humanos y desarrollo institucional.
32	Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos	Desempeño	No	BANOBRAS	21 y 32	El Consejo Directivo tiene como facultad aprobar, a propuesta del director general, la estructura orgánica, las bases para la elaboración de tabuladores de sueldos, política salarial y para el otorgamiento de incentivos; programas de estímulos, ascensos, promociones y jubilaciones; lineamientos de selección, reclutamiento y capacitación; criterios de separación; indicadores de evaluación de desempeño para la determinación de compensaciones y demás prestaciones económicas y de seguridad social establecidas en beneficio de los servidores públicos que laboren en la Sociedad, previa opinión y recomendación que en su caso emita el comité de recursos humanos y desarrollo institucional.
33	Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada	Desempeño	No	BANJÉRCITO	44	El Consejo Directivo tiene como facultad aprobar, a propuesta del director general, la estructura orgánica, las bases para la elaboración de tabuladores de sueldos, política salarial y para el otorgamiento de incentivos; programas de estímulos, ascensos, promociones y jubilaciones; lineamientos de selección, reclutamiento y capacitación; criterios de separación; indicadores de evaluación de desempeño para la determinación de compensaciones y demás prestaciones económicas y de seguridad social establecidas en beneficio de los servidores públicos que laboren en la Sociedad, previa opinión y recomendación que en su caso emita el comité de recursos humanos y desarrollo institucional.

34	Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía	Eficiencia	No	SENER	18	El Subsistema Nacional de Información sobre el aprovechamiento de la energía tiene por objeto registrar, organizar, actualizar y difundir la información sobre los siguientes temas: I. El consumo de energía en los principales usos finales de la misma, en los sectores y subsectores que la requieren y en las distintas regiones geográficas del país; I. El consumo de energía en los principales usos finales de la misma, en los sectores y subsectores que la requieren y en las distintas regiones geográficas del país; y III. Los indicadores de eficiencia energética que describen la relación en los usos finales de energía y los factores que los impulsan.
35	Ley de Ciencia y Tecnología	Desempeño	No	Centros Públicos de Investigación	59	Los centros públicos de investigación celebrarán con la dependencia coordinadora de sector, con el CONACYT y con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, convenios de administración por resultados cuyos propósitos fundamentales serán mejorar las actividades de cada centro, alcanzar las metas y lograr los resultados programados y convenidos, tener una actuación y un ejercicio de gasto y rendición de cuentas más eficiente y transparente, y vincular la administración por resultados e impactos con el monto del presupuesto que se le asigne. Dichos convenios contendrán, entre otras bases, las siguientes: II. El programa anual de trabajo que señale objetivos, estrategias, líneas de acción y metas comprometidas con base en indicadores de desempeño.
36	Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar	Gestión	No	Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar	17	La administración del Comité Nacional de la Caña de Azúcar estará a cargo de un Director General; tendrá las siguientes facultades y obligaciones: Establecer un sistema de indicadores que permita evaluar la gestión de la entidad.
37	Ley de Vivienda	Evaluación	Si	Entidades de la APF vinculadas a la vivienda	43 y 44	Se crea el Sistema de Información, que tendrá por objeto integrar, generar y difundir la información que se requiera para la adecuada planeación, instrumentación y seguimiento de la Política Nacional de Vivienda, así como para el fortalecimiento de la oferta articulada de vivienda en el país. La Comisión propondrá al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática los indicadores que en materia de vivienda deberán considerarse en el levantamiento de censos nacionales, encuestas, etc. Entre otros indicadores de evaluación, deberán considerarse los siguientes: metas por cobertura de vivienda, territorial; beneficiarios por grupos de ingreso en veces el salario mínimo y modalidades de programas, ya sea que se trate de vivienda nueva, sustitución de vivienda, en arrendamiento o del mejoramiento del parque habitacional; evaluación de los productos habitacionales en términos de su ubicación en los centros de población con respecto a las fuentes de empleo, habitabilidad de la vivienda y adaptabilidad a las condiciones culturales, sociales y ambientales de las regiones; y, evaluación de los precios de suelo, de las medidas de control para evitar su especulación y sus efectos en los programas habitacionales.

38	Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior	Desempeño	No	BANCOMEXT	20	Son facultades del Consejo Directivo, aprobar, a propuesta del director general, la estructura orgánica, las bases para la elaboración de tabuladores de sueldos, política salarial y para el otorgamiento de incentivos; programas de estímulos, ascensos, promociones y jubilaciones; lineamientos de selección, reclutamiento y capacitación; criterios de separación; indicadores de evaluación de desempeño para la determinación de compensaciones y demás prestaciones económicas y de seguridad social establecidas en beneficio de los servidores públicos que laboren en la Sociedad, previa opinión y recomendación que en su caso emita el Comité de recursos humanos y desarrollo institucional.
----	------------------------------------------------------	-----------	----	-----------	----	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2

	Legislación revisada	Tipos de indicadores	Definición	Dependencia(s) regulada(s)	Artículo	Texto del Reglamento
1	Reglamento de la Ley de Aeropuertos	Calidad	No	SCT	176	La Secretaría, con base en estándares internacionales y tomando en cuenta los niveles de satisfacción de los usuarios, debe señalar los indicadores de niveles de calidad y los sistemas de evaluación que permitan conocer el cumplimiento de los compromisos y metas programadas en los títulos de concesión o permisos de aeródromo de servicio general o particular con servicios a terceros, así como el desempeño de los concesionarios y permisionarios en la prestación de los servicios. La Secretaría, con base en dichos indicadores, realizará la evaluación correspondiente, la que dará a conocer a los concesionarios y permisionarios a fin de que establezcan las medidas preventivas o correctivas que correspondan, sin perjuicio de las sanciones que procedan.
2	Reglamento de la Ley de Pesca	Disponibilidad	No	SEMARNAT	17	La Carta Nacional Pesquera, es la presentación cartográfica y escrita de los indicadores sobre la disponibilidad y conservación de los recursos pesqueros y acuícolas en aguas de jurisdicción federal.
3	Reglamento de la Ley de Puertos	Productividad	No	SEMARNAT	39	El programa maestro que deberá presentar el administrador portuario a la Secretaría, para identificar y justificar los usos, destinos y formas de operación de las diferentes zonas del puerto, deberá incluir lo siguiente: compromisos de mantenimiento, metas de productividad calendarizadas en términos de indicadores por tipo de carga y aprovechamiento de los bienes objeto de la concesión.
4	Reglamento de la Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores	Evaluación	No	STPS	9	El programa estratégico institucional y sus revisiones anuales, deberá estar vinculado con los programas del Gobierno Federal para hacer más clara y precisa la orientación de la gestión institucional; respetar el programa financiero autorizado, y establecer los indicadores para la evaluación de las acciones, resultados e impacto de las operaciones y gasto público del Instituto.
		Ejecución	No		24	El ejercicio de las atribuciones indelegables del Consejo Directivo a que se refiere el artículo 18 de la Ley, comprende, entre otras, las facultades siguientes: aprobar los indicadores para evaluar la ejecución de los programas de crédito, ahorro del gasto, inversión, así como todos aquellos que se requieran para evaluar la institución.
5	Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	Indicadores	No	SFP	63	Será responsabilidad del Comité Técnico de Profesionalización establecer las descripciones y evaluaciones de los puestos del Sistema, así como definir y operar los métodos de evaluación del desempeño de los servidores públicos, considerando lo siguiente: la valoración del cumplimiento individual de las funciones y metas que correspondan a cada servidor público de carrera, en el puesto que ocupa y en los puestos de los que se hubiere hecho cargo de manera provisional, con base en indicadores cuantificables y verificables.
6	Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica	Calidad	No	SENER	42	La Secretaría adoptará las medidas necesarias para establecer un control de la recepción y seguimiento de las quejas y reclamaciones que presenten los usuarios y publicará un informe semestral sobre la atención a las mismas. El suministrador deberá considerar dicho informe al elaborar sus indicadores de calidad en el servicio.
7	Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales	Gestión	No	Entidades	15	Los titulares de las entidades paraestatales, con el objeto de garantizar que la conducción de éstas se sustente en criterios de eficiencia, eficacia y productividad, y de alcanzar las metas y objetivos de los programas institucionales respectivos, deberán instrumentar y ejecutar en sus términos los acuerdos que dicte el órgano de gobierno; cumplir con las disposiciones aplicables; establecer indicadores de gestión y sistemas adecuados de operación, registro, información, seguimiento, control y evaluación de las operaciones de la entidad; instrumentar y supervisar el cumplimiento de programas de modernización, descentralización, desconcentración, simplificación administrativa y de capacitación, actualización y entrenamiento de personal, establecer, con autorización del órgano de gobierno, los sistemas de administración de personal e incentivos, así como vigilar que los distintos niveles de servidores públicos de la entidad, desarrollen sus actividades con sujeción a lo establecido en este artículo.

8	Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Desempeño	Sí	Poder Legislativo, Judicial, Entes Autónomos, Dependencias y Entidades	25, 56, 181, y 193	Indicador de desempeño, que consiste en la expresión cuantitativa o, en su caso, cualitativa, que establece un parámetro del avance en el cumplimiento de los objetivos y metas correspondientes a un índice, medida, cociente o fórmula con base anual. Dicho indicador podrá ser estratégico y de gestión, entre otros, en los términos siguientes. Las dependencias y las entidades a través de su dependencia coordinadora de sector, deberán enviar trimestralmente a la Cámara de Diputados, por conducto de las comisiones correspondientes, turnando copia a la Secretaría y a la Función Pública, informes sobre el presupuesto ejercido entregado a los beneficiarios a nivel de capítulo y concepto de gasto, así como informes sobre el cumplimiento de las metas y objetivos con base en indicadores de desempeño previstos en las reglas de operación, incluidos los correspondientes a los convenios formalizados con las organizaciones a que se refiere el artículo 178 de este Reglamento. Dichos informes se deberán presentar a más tardar a los 15 días hábiles posteriores a la terminación de cada trimestre, salvo en el caso de programas que operen en zonas rurales aisladas y de difícil acceso, que cuenten con las autorizaciones de las Comisiones para remitir la información en un plazo distinto. Clasificación de indicadores: a) cobertura: que mide la proporción de atención sobre la demanda total que se alcanza con la producción del bien o servicio; b) eficiencia: que mide la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados y los insumos o recursos utilizados para su producción; c) impacto: que mide o valora el grado de transformación relativa lograda en el sector objetivo económico o social, en términos de bienestar, oportunidades, condiciones de vida, desempeño económico y productivo, o características de una población objetivo o potencial; d) calidad: que mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios públicos generados en la atención de la población objetivo, vinculándose con la satisfacción del usuario o beneficiario; y e) equidad: que mide los elementos relativos al acceso, valoración, participación e impacto distributivo entre los grupos sociales o entre los géneros por la provisión de un bien o servicio.	
		Desempeño	Sí	Entidades Federativas	224	Las dependencias y entidades que suscriban convenios de coordinación para transferir recursos de sus presupuestos a las entidades federativas con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales y, en su caso, recursos humanos y materiales deberán precisar los objetivos y metas, con base en indicadores de desempeño, que se prevé alcanzar mediante la aplicación de los recursos públicos federales convenidos. Los objetivos y metas deberán ser congruentes con los programas autorizados en el Presupuesto de Egresos.	
		Fiscales	No	Poder Legislativo, Judicial, Entes Autónomos, Dependencias y Entidades	293 a 299	283	Para la integración de los informes a que se refieren los artículos 107, 110 y 111 de la Ley, las dependencias, entidades y órganos autónomos a los que se refiere el artículo 5, fracciones II y III de la Ley, se sujetarán a lo siguiente: los principales indicadores de la postura fiscal, de ingreso y de gasto públicos, deberán ser calculados conforme a la metodología que para la elaboración de las estadísticas de finanzas públicas dé a conocer la Secretaría.
		Resultados	Sí			La información de los principales indicadores sobre los resultados y avances de los programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos y metas y de su impacto social, a que se refiere el artículo 107, fracción I, de la Ley, se incluirá en los informes trimestrales con desglose mensual, de acuerdo con los datos reportados por las dependencias y entidades a través de los sistemas que ponga a disposición la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	
		Estratégicos	Sí			El Sistema de Evaluación del Desempeño es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos. Los indicadores serán de dos tipos, estratégicos y de gestión, y serán expresados en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad.	
		Gestión	Sí				
		Cobertura	Sí				
		Eficiencia	Sí				
		Impacto	Sí				
		Calidad	Sí				
Equidad	Sí						

9	Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social	Indicadores	No	APF con Programas Sociales	37	Las personas o grupos sociales en situación de pobreza serán aquellos que identifique la Secretaría, con sujeción a los lineamientos y criterios que para la definición, identificación y medición de la pobreza establezca el Consejo Nacional de Evaluación. Para tales efectos, el Consejo Nacional de Evaluación deberá mantener actualizados los indicadores referidos en el artículo 36 de la Ley, con base en la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que estime convenientes.
		Indicadores	No		38	Los censos, conteos y encuestas que lleve a cabo el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, deberán generar información suficiente respecto de los indicadores a que se refiere el artículo 36 de la Ley. Para tal efecto, en su diseño, se tomarán en cuenta las opiniones del Consejo Nacional de Evaluación y de la Secretaría.
		Resultados	No		41	Las dependencias y entidades del Gobierno Federal para celebrar convenios de coordinación, deberán verificar que los instrumentos respectivos sean acordes con las bases siguientes: indicar las metas cuantitativas y cualitativas de los programas de desarrollo social, que deban ser ejecutados de manera coordinada, así como los indicadores de resultados, gestión y servicios, previamente aprobados por el Consejo Nacional de Evaluación.
		Gestión	No			
		Servicios	No			
10	Reglamento de la Ley General de Población	Seguimiento	No	CONAPO	38	Las comisiones internas de trabajo que se designen estarán integradas por miembros permanentes del Consejo y los de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal relacionadas con el tema a tratar en la Comisión, teniendo como funciones: definir criterios, procedimientos e indicadores de seguimiento y evaluación sobre actividades y resultados de los programas en materia de población.
11	Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Protección Social en Salud	Recursos	No	SSA	38 y 67	En la aprobación para la construcción de nuevos establecimientos para la atención médica dentro del Sistema, se dará prioridad a aquellas regiones en donde los indicadores de recursos físicos y humanos se encuentren por debajo de lo que se estima necesario dadas las necesidades de salud de la población.
						A efecto de mantener la homogeneidad en los criterios utilizados para la construcción de indicadores de operación asociados a los beneficiarios del sistema de salud, la fuente primaria de información será la contenida en el Padrón y aquella contenida en el expediente clínico por beneficiario que para el efecto se integre y sólo en el caso de que el requerimiento lo amerite, se utilizarán fuentes alternativas de información.
12	Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas	Ambientales	No	SEMARNAT	66	Los programas de restauración ecológica que formule la Secretaría y que se ejecuten en las áreas naturales protegidas, deberán contener por lo menos lo siguiente: la evaluación y el seguimiento de la recuperación del ecosistema, estableciendo la periodicidad con la que se llevará a cabo dicha evaluación y los indicadores a evaluar.
13	Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico	Ambientales	No	SEMARNAT	3, 6 y 16	Indicador ambiental. Variable que permite evaluar la efectividad de los lineamientos y estrategias ecológicas. El ordenamiento ecológico deberá llevarse a cabo como un proceso de planeación que promueva la generación de indicadores ambientales que permitan la evaluación continua del proceso de ordenamiento ecológico para determinar la permanencia de los programas, su ajuste o la corrección de desviaciones en su ejecución. Los indicadores ambientales a que se refiere la fracción III del artículo 14 tendrán por objeto: I. Identificar cambios en la calidad de los recursos naturales o la evolución de conflictos ambientales; y II. Facilitar la comparación de sitios monitoreados en el corto, mediano y largo plazos.
14	Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	Estratégicos	No	PGR	24	Al frente de la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional habrá un Titular, quien tendrá las facultades siguientes: establecer los lineamientos que permitan generar información sustantiva para el adecuado manejo de los indicadores estratégicos y de gestión para la toma de decisiones, así como coordinar la operación y actualización de los servicios de Internet de la misma.
		Gestión	No			

15	Reglamento de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	Competitividad	No	SE	14	La Secretaría de Economía, tendrá las facultades siguientes: establecer los criterios, metodologías, procedimientos e indicadores para evaluar anualmente el desarrollo de la competitividad de las MIPYMES.
16	Reglamento de la Ley General de Vida Silvestre	Éxito	No	SEMARNAT	2 y 38	Indicadores de éxito. Conjunto de elementos de orden técnico, económico y social que, traducidos en información, permiten conocer el grado de avance o cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en el plan de manejo aprobado por la Secretaría. Los objetivos específicos, metas a corto, mediano y largo plazo e indicadores de éxito deberán preverse en función de las condiciones del hábitat, poblaciones y ejemplares, así como del contexto social y económico.

Fuente: Elaboración propia.