

ÓPTICAS DIVERSAS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN MÉXICO

*Gabriela Rangel Faz
Carlos R. Menéndez Gámiz
(coordinadores)*

**ÓPTICAS DIVERSAS DE LA EVALUACIÓN
DEL DESEMPEÑO EN MÉXICO**

México, diciembre de 2012

Ópticas diversas de la evaluación del desempeño en México

Gabriela Rangel Faz

Carlos R. Menéndez Gámiz

(coordinadores)

D.R. © Honorable Cámara de Diputados

LXI Legislatura / Congreso de la Unión

Av. Congreso de la Unión, núm. 66

Col. El Parque, 15960 México, D.F.

ISBN: 978-607-7919-41-4

Responsable de la Subdirección de Difusión y Editorial del CEDRSSA

M.D. Ma. Alejandra Martínez Ramírez

Coordinación de la publicación

Gabriela Rangel Faz

Diseño de la colección y de la portada de la colección

Kinética

Ilustración de la portada

Mario Rangel Faz

Fotografía de la portada

Carlos Samonte

Producción editorial (corrección de texto, formación y cuidado de la edición)

Karina Almaráz

Marco Partida, Fundar, Centro de Análisis e Investigación

Las opiniones y conclusiones en cada uno de los ensayos son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente coinciden con las del CEDRSSA.

Impreso en México / Printed in Mexico

ÓPTICAS DIVERSAS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN MÉXICO

Gabriela Rangel Faz
Carlos R. Menéndez Gámiz
(coordinadores)

COLECCIÓN: SITUACIÓN, RETOS Y TENDENCIAS
PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE
Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA. CÁMARA DE DIPUTADOS, LXI LEGISLATURA

DICIEMBRE, 2012

CÁMARA DE DIPUTADOS LXI LEGISLATURA

Mesa Directiva

Presidente

Óscar Martín Arce Paniagua

Vicepresidentes

Bonifacio Herrera Rivera
Jesús María Rodríguez Hernández
Balfre Vargas Cortez

Secretarios

Guadalupe Pérez Domínguez	Herón Agustín Escobar García
Adriana Fuentes Cortés	Cora Cecilia Pinedo Alonso
Martín García Avilés	María Guadalupe García Almanza
Mariano Quihuis Fragoso	

Cuerpo Administrativo de la H. Cámara de Diputados

Secretario general

Dr. Fernando Serrano Migallón

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas

Secretario de Servicios Administrativos y Financieros

Ing. Ramón Zamanillo Pérez

Comité del CEDRSSA

Presidente

Héctor Eduardo Velasco Monroy

Secretaria

Olivia Guillén Padilla

Secretario

Justino Eugenio Arriaga Rojas

Secretario

Federico Ovalle Vaquera

Integrantes

Gerardo del Mazo Morales,
Francisco Alberto Jiménez Merino, Cruz López Aguilar,
Avelino Méndez Rangel, Norma Leticia Orozco Torres,
Héctor Pedraza Olguín, Sergio Arturo Torres Santos,
Javier Bernardo Usabiaga Arroyo, Rolando Zubia Rivera

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Director general

César Turrent Fernández

INTEGRANTES

G. Margarita Alvarez López, Altnaí Arias Hernández,
Jazmín Barajas Santinelli, Liza Covantes Torres, Luis Cruz Nieva,
Francisco Escobar Vega, Ricardo González Cárabes, Jesús Guzmán Flores,
Gilberto Jaimes Jaimes, Verónica Lira López, Francisco López Bárcenas,
Emilio López Gámez, Ricardo López Núñez, Francisco Márquez Aguilar,
Ma. Alejandra Martínez Ramírez, Carlos Menéndez Gámiz,
Lucía S. Piña Gutiérrez, Juan Ponce Salazar, Publio Rábago Riquer,
Gabriela Rangel Faz, Efraín Romero Cruz, Francisco Solorza Luna,
Jaime Salvador Trejo Monroy, Gladis Ugalde Vitelly, Alma Valdés Salas,
Irma Leticia Valera Jaso, José Antonio Vázquez Cedillo,
Patricia Alvarez Macedo, Marco Antonio Blancarte Rosas,
Jesús Cardoso Ramírez, Erick Hersom Mojica Casique, Ana Macías Pasquali,
Leticia Pacheco Belmar, Leticia Ramírez Adame, Mónica Ramírez Laija,
Alicia Salazar Cruz y Beatriz Sánchez Hernández

ÍNDICE

Presentación

César Turrent Fernández 9

Fundamentos para la Evaluación del Desarrollo Rural en México: ¿Qué, cómo y para qué evaluar?

Germán Vargas Larios 15

Construyendo un Sistema de Evaluación del Desempeño para el Desarrollo Social

Gonzalo Hernández Licona
Edgar Martínez Mendoza
Thania de la Garza Navarrete 39

Resultados de la evaluación del desempeño desde la óptica de la Secretaría de la Función Pública / Retos de la evaluación del desempeño

Carlos Arturo Luján Olivas
José Andrés García Morales 65

La evaluación desde la perspectiva de la Secretaría de Salud <i>Esteban Puentes Rosas</i>	83
Fiscalización superior y evaluación del desempeño del desarrollo rural en México <i>Alejandro Romero Gudiño</i>	95
La evaluación y sus consecuencias <i>Raúl Villegas Vizcaíno</i>	125
Elementos para la implementación de la evaluación del desempeño en México <i>Carlos R. Menéndez Gámiz</i>	135
Resultados del proceso de evaluación de los programas rurales en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño <i>Gabriela Rangel Faz</i>	155
Evaluación de Políticas Públicas desde la Sociedad Civil: El caso de Subsidios al Campo en México <i>Ana Joaquina Ruiz Guerra</i>	189
Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales 2011 (Indep 2011) <i>Héctor Javier Rubio Trejo</i>	221

PRESENTACIÓN

Para el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), adscrito a la Cámara de Diputados como un órgano técnico especializado, el tema de la evaluación es de gran importancia, toda vez que tiene como propósito garantizar que la inversión pública cumpla el objetivo de mejorar las circunstancias que afectan el crecimiento económico y el desarrollo de la población.

La evaluación de los programas públicos constituye una herramienta fundamental para mejorar la calidad de los bienes y servicios prestados por instituciones gubernamentales o privadas; busca conocer y valorar la eficacia de un programa en función de sus resultados, así como mejorar la gestión y la capacidad institucional para incrementar la calidad de las intervenciones sociales. A la vez, la evaluación debe ser entendida como un apoyo necesario para la toma de decisiones, como un aprendizaje continuo de los errores y aciertos que servirán para modificar actuaciones y conductas futuras. En este contexto, nuestra posición es que todo proceso de evaluación debe ser asumido por los propios responsables de los

programas como algo fundamental en su trabajo diario, no como una obligación que viene impuesta desde el exterior. Tampoco consideramos que deba ser abordada por los evaluadores desde un punto de vista de control, de inspección o censura, sino como una etapa más del proceso de planificación.

Por ello, el CEDRSSA organizó el Foro Ópticas diversas de la evaluación del desempeño en México en abril de 2012, cuyo producto esencial es la publicación de este libro que hoy se presenta a la sociedad nacional e internacional.

El foro, tuvo como propósito llevar a cabo un balance crítico y constructivo, desde el enfoque del sector rural, del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) mandatados por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. El foro reunió a los principales actores relacionados con la implementación en México del SED-PbR: representantes del gobierno federal que han coordinado el SED; operadores de los programas públicos federales del ámbito rural; académicos y expertos evaluadores de estos programas; así como Organizaciones de la Sociedad Civil que dan seguimiento a las políticas públicas, a sus evaluaciones e impulsan mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.

El balance respecto de lo que se ha logrado con este Sistema y los retos y oportunidades futuras que presentan los autores de los artículos de este libro, es realmente invaluable pues recupera la experiencia de, al menos, cinco años de trabajo (2007-2011) que abarca el periodo de construcción del SED.

El libro inicia dando un panorama general sobre el tema con el artículo “Fundamentos para la Evaluación del Desarrollo Rural en México: ¿Qué, cómo y para qué evaluar?” del doctor Germán Vargas Larios, investigador de la Universidad Autónoma

Metropolitana Iztapalapa, cuyo propósito es “determinar los fundamentos de la evaluación del desarrollo rural en México desde la perspectiva del nuevo institucionalismo y los estudios organizacionales”.

En segundo lugar, se presenta la visión de los operadores del SED. El artículo de Gonzalo Hernández Licona, Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), Edgar Martínez Mendoza, Director General Adjunto de Coordinación y Thania de la Garza Navarrete, Directora General Adjunta de Evaluación de la misma institución, explica de manera amplia el esfuerzo de la presente administración en lo que se refiere a la transparencia y evaluación de la política de desarrollo social.

Se abordan y describen los diversos procesos, instrumentos y mecanismos de evaluación que las dependencias federales realizaron, bajo la coordinación de las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Función Pública (SFP), así como del mismo Coneval.

Por su parte, Carlos Arturo Luján Olivas y José Andrés García Morales, de la Secretaría de la Función Pública presenta su perspectiva como dependencia globalizadora y corresponsable del impulso al PbR y al SED; en especial, se explican la experiencia y aprendizaje que la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental (UEGDG) de la SFP tuvo en estos últimos años.

El doctor Esteban Puentes Rosas presenta la perspectiva de la Dirección General de Evaluación del Desempeño (DGED) de la Secretaría de Salud, como área responsable de esta particular tarea en un marco de descentralización de los sistemas de salud de las entidades federativas.

Enseguida, como parte de la óptica de los evaluadores externos, el doctor Alejandro Romero Gudiño, titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior

de la Federación de la Cámara de Diputados, brinda un amplio panorama histórico sobre la Fiscalización Superior en México, vinculándola con la Evaluación del Desempeño y las auditorías realizadas en los últimos años al SED y a los principales programas públicos del sector rural.

El siguiente artículo, “La evaluación y sus consecuencias” del doctor Raúl Villegas Vizcaíno, evaluador de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, presenta una reflexión sobre los aspectos de fondo que subyacen a los ejercicios evaluatorios vistos como una forma de investigación científica.

La contribución del CEDRSSA se realiza a través del maestro Carlos R. Menéndez Gámiz, director I. de Evaluación de Políticas Públicas Rurales y es denominada “Elementos para la implementación de la evaluación del desempeño en México”, la cual ofrece una visión retrospectiva de los compromisos de México en la materia, dentro del marco de las conferencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Por su parte, el artículo de la maestra Gabriela Rangel Faz, investigadora del mismo Centro, presenta los avances percibidos respecto del SED, a partir del seguimiento realizado por el CEDRSSA a la construcción del Sistema desde el inicio de su implementación por la presente administración federal en 2007.

Como parte de los actores de la sociedad civil, el artículo de la maestra Ana Joaquina Ruiz Guerra, de Fundar, presenta el esfuerzo de organizaciones que impulsan la contraloría social para mejorar las políticas públicas a partir del proyecto “Subsidios al Campo en México”, que ha monitoreado las políticas agrícolas provocando cambios positivos en las mismas con un efecto de beneficio social.

Finalmente, el maestro Héctor Javier Rubio Trejo, de Gestión Social y Cooperación, A.C. (GESOC), recupera la sistematización realizada a 132 evaluaciones Específicas del Desempeño del ciclo

2010-2011, a partir de la cual GESOC aporta la construcción del Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales (Indep).

Para concluir, me es grato señalar que la publicación de este libro se debe a un esfuerzo conjunto de Fundar, la Universidad de Santa Cruz California y el CEDRSSA; sin embargo, no hubiera sido posible sin la colaboración de cada uno de los autores que con un ánimo propositivo nos presentaron sus puntos de vista y su balance crítico de los avances y pendientes en materia de la evaluación de las políticas públicas en nuestro país. Con las *Ópticas diversas de la evaluación en México*, los autores contribuyen al debate nacional sobre un tema de vital importancia, en un momento muy oportuno.

Dr. César Turrent Fernández
Director general del CEDRSSA

FUNDAMENTOS PARA LA EVALUACIÓN DEL DESARROLLO RURAL EN MÉXICO: ¿QUÉ, CÓMO Y PARA QUÉ EVALUAR?

*Germán Vargas Larios**

INTRODUCCIÓN

En este artículo, el propósito es determinar los fundamentos de la evaluación del desarrollo rural en México desde la perspectiva del nuevo institucionalismo y los estudios organizacionales y, en general, de las teorías de alcance medio cuya preocupación central es el análisis de los procesos dinámicos en los que los actores construyen y hacen posible la acción social o colectiva. La adopción de este enfoque obedece a la convicción de que la evaluación de las políticas públicas no se reduce a una técnica –como superficialmente se concibe desde la planeación estratégica– y su conocida y ampliamente difundida metodología del análisis FODA.¹ Este enfoque es consistente con una concepción teórica de las políticas públicas como acción, por lo tanto su análisis, su evaluación, debe focalizarse en esta perspectiva o dimensión.

* Profesor investigador del Departamento de Economía; Área de Investigación de Economía Institucional y Gestión Social; UAM-Iztapalapa; mail: germ@xanum.uam.mx

¹ Siglas que se refieren a: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

En este planteamiento, si bien no se descalifica la fase del diseño o planeación, se afirma categóricamente que en tanto ésta no se articule con la instrumentación o ejecución como factor de cohesión entre los actores sociales –para el logro de sus consensos fundamentales– dicha fase no pasará de ser un ritual si acaso con algunos efectos de legitimación, pero de escasa relevancia para la acción colectiva. Se trata de que la planeación, a través de la evaluación, se transforme en un proceso dinámico que incida en las decisiones cotidianas como sustento de un proceso de construcción material de las políticas que transforma su estatus de sólo intenciones o prescripciones de instancias formales a un estatuto de acciones reales y concretas (Mayntz, 1978:5; Many y Thoenig, 1994).

Así, la evaluación de las políticas públicas de la diversidad de programas gubernamentales específicos, difícilmente puede tener resultados si no se atienden su naturaleza y alcances sociales y, por consiguiente, su complejidad, en la medida en que estos programas públicos son expresiones de la manera como una sociedad se organiza para el logro de sus fines donde, definitivamente, el desempeño y efectividad social de estos programas o políticas públicas dependerá del grado de madurez que presenten en cuanto a la amplitud y autenticidad de la participación social ciudadana, más allá de la supuesta efectividad técnica de modelos económicos y administrativos.

Para ilustrar esta propuesta, nos remitiremos a las preguntas clásicas de la evaluación: *qué, cómo y para qué evaluar*. Con la primera interrogante se aborda el fundamento primario de la evaluación: ¿qué queremos evaluar? Una pregunta en apariencia simple, pero para empezar no admite una sola respuesta, por ejemplo, el foro del CEDRSSA “Ópticas Diversas de la Evaluación del Desempeño en México” cuyos materiales y resultados se presentan en este libro, se

organizó a partir del criterio, a mi juicio, muy acertado, de convocar en tres mesas a tres de los principales actores de la evaluación:

1. Los responsables de las políticas públicas.
2. Los beneficiarios de los programas públicos.
3. Los expertos o evaluadores externos.

Entonces, tenemos tres actores: los responsables y los beneficiarios de los programas públicos así como los evaluadores externos. Nuestra hipótesis es que no hay un consenso entre ellos en cuanto a *qué evaluar*, lo que implica, como punto de partida, un problema que podemos ilustrar en el gobierno mexicano con las diversas percepciones que sobre el tema prevalecen en las diferentes dependencias; en la Secretaría Hacienda y Crédito Público (SHCP) probablemente la idea de desempeño estará ligada al equilibrio fiscal, mientras que en la Secretaría de la Función Pública (SFP) al logro de resultados sectoriales del conjunto de las diversas secretarías, al menos es lo que se esperaría elementalmente en esta división funcional que presentan estas dos secretarías, aunque quizás en la práctica, las funciones de la segunda estén opacadas por las funciones y prioridades de la primera secretaría.²

² En referencia a este desencuentro conceptual, en un foro sobre Presupuesto con Base en Resultados (PbR) organizado en el Tecnológico de Monterrey, Campus D.F., se le cuestionó al anterior Secretario de la SFP (Salvador Vega) como podría cumplir con su misión (mejorar el desempeño de la función pública) teniendo en cuenta, por una parte, a la SHCP con una posición omnimoda sobre las demás secretarías y, por otra parte, considerando que la SHCP tiene como prioridad esencial el equilibrio fiscal que, en muchos sentidos, es contrario y tiene efectos distorsionantes en el desempeño público. Apresuradamente respondió, lacónicamente, que en tal situación, había optado por una alianza con dicha Secretaría, lo que implica, aunque no se explicitó, que el funcionamiento de la SFP se ajustaría o se sometería, mas que a su propio cometido, a las prioridades de la SHCP.

Lo anterior, muestra la pertinencia del enfoque propuesto de un análisis centrado en los móviles de la acción (comportamiento y decisiones) de los actores, qué es lo que los motiva (o incentiva, como se precisa en el nuevo institucionalismo) como sustrato de la acción social, lo que puede tomarse como el fundamento primario de la evaluación que, mas allá de medir o cuantificar resultados, trata de explicar cómo es que se lograron (o cómo no se lograron) estos resultados y en qué medida contribuyen a la transformación o cambio social a que toda política pública se remite.

Resuelta, la primera interrogante, enseguida se aborda el *cómo*, la epistemología de la evaluación, la necesidad de recurrir a una metodología cualitativa, constructivista, compatible con el análisis de actores sociales. Los términos de referencia debieran resolver esta problemática, sin embargo, por lo general, se remiten a una verificación entre lo propuesto originalmente con los logros obtenidos en periodos o ejercicios determinados, con frecuencia sin tener los indicadores y parámetros que den cuenta de manera consistente los efectos o transformaciones en la realidad social que se pretende modificar con la política pública.

La tercera interrogante, *para qué evaluar*, cuál es la finalidad de la evaluación, proporciona los fundamentos de la evaluación externa o interna, fuente de confusiones institucionales al no diferenciar auditorios, actores o destinatarios de la evaluación: actores que son responsables de la innovación o mejoramiento del desempeño de los programas públicos o actores destinatarios ante quienes debe justificarse la innovación o continuidad de un programa público. Diferenciar si la evaluación está encaminada al aprendizaje por parte de los actores responsables de la conducción del programa; o bien, si está encaminada a justificar o legitimar ante quienes deciden la continuidad de los programas públicos.

Finalmente, conforme a esta propuesta conceptual se dan algunos elementos del estado del arte de la evaluación en el medio rural.

QUÉ SE EVALÚA: CONTENIDO Y ALCANCE DE LA POLÍTICA PÚBLICA

La pregunta relativa al objeto de la evaluación nos remite necesariamente a otra pregunta referida al contenido y alcances de la política pública, concepto también muy citado y pocas veces precisado. No haremos un desarrollo exhaustivo del concepto de la política pública, salvo el necesario, para responder cuál es el objeto de su evaluación y, en este sentido, consideramos pertinente su definición como una hipótesis vinculada a una teoría del cambio social. Desde este punto de vista, la política pública supone una relación causal, una apuesta o predicción, de que con tal programa de política pública se tendrán efectos específicos en el medio social: lograr una nueva situación social, por ejemplo, disminuir la pobreza o aumentar la calidad de vida, preservar el medio ambiente, desarrollar el medio rural, etc.

Cuando hacemos referencia a una teoría del cambio social estamos aclarando todo un conjunto de valoraciones y diagnósticos que fundamentan las decisiones de la política pública, lo cual necesariamente nos ubica en espacios y tiempos sociales determinados. Entonces, estamos remitiéndonos a cosmovisiones o supuestos amplios que con cierta articulación constituyen auténticas teorías sobre la manera como una sociedad está organizada para el logro de sus fines, en suma de teorías diversas sobre el Estado y organización de la sociedad, la cual debe precisarse de manera integral y al mismo tiempo de forma dinámica y concreta (Heller, 1934). Desde nuestro

punto de vista, el enfoque institucional nos da algunas pistas sobre estas tendencias actuales, en particular, sobre las referencias institucionales del mercado de trabajo y la organización de la producción como andamiajes centrales de la organización social, actualmente sometida a un intenso cuestionamiento y transformación. En este marco de transformaciones y de cambio se definen los fundamentos de los contenidos y alcances de la política pública.

Actualmente, presenciamos un proceso de desmantelamiento de instituciones que se configuraron, en el período de posguerra, conforme a un modelo productivo y un modelo de legitimación de la sociedad del trabajo Keynesiano-Fordista. Atendiendo a autores como Habermas o, en el plano fiscal, James O'Conors, dichos modelos suponían una cierta conciliación entre funciones de acumulación y de legitimación que se materializan en el estatuto jurídico político del trabajo como pieza fundamental del estado de bienestar keynesiano, donde el pleno empleo –objetivo formal– era el ideal del funcionamiento de un sistema de derechos distributivos y de bienestar relativamente amplios, compatibles con una estructura de derechos de la propiedad jurídicamente limitada por la desmercantilización estatal (Alonso, 2009). De este modo, se materializó un pacto en el que los trabajadores y sus representantes no cuestionarían la racionalidad micro del sistema productivo, cuya finalidad es la acumulación para el empresario; sí, a cambio, se le permitía al trabajador negociar, a nivel macro, las compensaciones en forma de derechos y bienes de políticas públicas, es decir, negociar como ente colectivo y no como trabajador individual. Esto implicaba una fuerte estructura de dispositivos jurídicos encaminados a codificar el conflicto entre clases regulado por normas e instituciones que identificaban a la nación como la encarnación de un Estado social, como regulador universalista y, en la dimensión económica,

el empleo –más que una relación de intercambio– se tendía a ver como actividad colectiva generadora de riqueza y solidaridad social (Alonso, 2009).

Esta configuración institucional tiene sus especificidades en cada país, pero en general tendía a un esquema triangular: el Estado como base de integración (eliminación del conflicto) del capital, por una parte, y del sindicalismo negociador por la otra. Las teorías neocorporativistas del Estado dan cuenta de la funcionalidad de estas estructuras institucionales, que en el caso de México se consolidan en la época cardenista. A mediados de los 70, este modelo de gobernabilidad entra en crisis: la demanda creciente de servicios sociales con el alza continuada de expectativas salariales, en un marco de negociación con fuerte poder sindical y un entorno de escaso crecimiento del excedente empresarial, provocaron la crisis económica por una insuficiente rentabilidad del trabajo.

El reporte de la Comisión Trilateral (Crozier, Huntinton y Watanuki, 1975) no tardó en diagnosticar esta disfuncionalidad. El estancamiento con inflación del 74-76 expresaba un bloqueo de las posibilidades de crecimiento del viejo modelo Keynesiano, primero generando fuertes niveles de desempleo, y luego destruyendo la institucionalidad construida en ese marco sobre el trabajo, factor de equilibrio sociopolítico y un entorno o modelo de economía bajo un régimen de producción masiva fordista-taylorista del proceso de trabajo.

Entonces se comienza a configurar una nueva institucionalidad de la forma de empleo y se empieza a hablar de un modelo posfordista, y de conformidad con algunos de autores, consideran más preciso referirse a un proceso de desinstitucionalización. El objetivo de pleno empleo es enterrado y se sustituye con el discurso de la competitividad que para nuestros fines significa el rompimiento con el pacto Keynesiano y el aceleramiento de los ritmos de rotación y

renovación de los factores particularmente de las personas: los puestos de trabajo paulatinamente ya no se negocian colectivamente, ahora la negociación es individual y en atención de sus competencias. Lo público tiende a disolverse y el Estado de Bienestar Keynesiano desmercantilizador a reducirse para dar paso a un Estado remercantilizador (Alonso, 2009).

Bajo este marco, lo primero es la cancelación de la intervención económica del Estado como mecanismo de regulación para que el mercado asuma a cabalidad esta función. Con precisión esto implica: retirar los subsidios a la oferta. En el plano de las empresas se sustituyen las estrategias de aumento de escala y la integración vertical por la red, la diseminación y redimensionalización donde más que el control se busca la adaptación del mercado con la utilización diferenciada de los recursos: la empresa flexible y de rápida innovación. La cultura del trabajo como proyecto vital se disuelve en una constelación de empleos, tomados como microcontratos de servicios individualizados y adaptado a las necesidades del negocio (no del trabajador), siempre tendentes a la individualización y despolitización de las relaciones laborales. De este modo hay una fragmentación de la ciudadanía laboral, es decir, la ciudadanía como constructo social fraguada alrededor del trabajo (Alonso, 2009).

En cuanto a la expresión de estas tendencias en México, en particular de la nueva cultura del trabajo, hay que mencionar la represión de la tendencia democrática de los electricistas en los setenta. Más recientes, destacan las acciones de control del sindicato petrolero, en el salinismo; y la extinción de Luz y Fuerza del Centro (LFC) en el periodo presente de Felipe Calderón. La desregulación del mercado de trabajo implicó la eliminación de las políticas de aumento del gasto público, a la vez que se consideró que únicamente la iniciativa privada tendría capacidad para generar los puestos de trabajo.

Con el salinismo, adquiere mayor claridad el proyecto de modernización económica en la figura de Pedro Aspe, principal artífice de estas políticas como secretario de Hacienda, quien planeaba que lo primero que se debía privatizar era justamente la empresa privada, para referirse a la cancelación del gasto público encaminado a subsidiar la oferta (Aspe, 1993). De igual modo, el gasto destinado a subsidiar al trabajador también era constreñido a partir del concepto de flexibilidad laboral que, paradójicamente, asocia la creación de empleos con la facilidad de despido y reducción de las cotizaciones sociales.

En materia de desarrollo rural, en el caso de México deben citarse el desmantelamiento de los apoyos institucionales al campo tanto en la fase de producción como de la comercialización y la transformación industrial de los productos primarios con la desincorporación de Banrural, Fertimex, Conasupo y Liconsa. Se proyectaba en el discurso una economía moderna y competitiva en el medio rural, donde estos apoyos institucionales (o excesos de intervencionismo estatal) se sustituirían paulatinamente por inversiones privadas, lo que traería grandes ventajas para el campo mexicano, dada su superioridad competitiva y productiva con relación a las inversiones estatales, por su anacronismo y frecuente desvío al populismo.

Como se sabe, los resultados fueron desastrosos: no hubo tal sustitución de la inversión pública por inversiones privadas modernas y competitivas; se generó un éxodo de la mano de obra más productiva del medio rural hacia los campos graneros de Estados Unidos;³ este desplazamiento de los productores rurales mexicanos al campo estadounidense, generó una dependencia alimentaria de

³ De acuerdo a las estadísticas registradas de migración, alrededor de 500,000 por año, en el sexenio de Vicente Fox.

hasta un 30% y 40% en algunos renglones alimentarios; y los índices de pobreza y precarización social aumentaron en el medio rural. Conforme a estas transformaciones en la organización o estructura institucional de la sociedad, podemos concluir en relación con el interrogante de *qué evaluar*:

Primero, que la ciudadanía es una construcción social y por lo tanto, sus formas y modos de vida dependen de cómo se construye socioculturalmente el lugar que los diferentes colectivos ocupan en la sociedad y de cómo las instituciones informales (costumbres, tradiciones, valores, etc.) y formales (normas jurídicas, administrativas y organizativas, en todos los niveles) generan el espacio en el que se desenvuelve su integración a los procesos generales de producción y reproducción económica y social.

Segundo, la sustitución de la negociación colectiva por el trato individualizado para ingresar al mercado de trabajo y a partir de sus habilidades y competencias, es contradictorio con los propósitos de “cohesión social”, creando un orden Darwinista o Hobbiano de todos contra todos.

Tercero, las políticas públicas confinadas sólo al sector social, deslindadas de la dimensión económica, más que eliminar o atenuar la desigualdad social que resulta de este orden Darwinista o Hobbiano contribuyen a su reproducción y se alejan del carácter innovador transformador como se definieron al inicio de este capítulo como acciones vinculadas a una hipótesis de cambio social.

Cuarto, se requiere avanzar hacia un nuevo concepto de flexibilidad laboral que integre un nuevo modelo de gestión de la fuerza de trabajo más colectivo, donde no cabe ni el corporativismo político del pasado subordinado al Estado ni tampoco la flexibilidad laboral en favor del capital y la empresa: se trata de impulsar marcos de negociación colectivistas y universalistas; un aspecto central en este

modelo es un diálogo social entre tecnología y sus efectos inducidos en el empleo (y en el medio), humanizándola.

De acuerdo con esta organización o estructura institucional de la sociedad –que se perfila en estas tendencias de cambio social– se concluye, respecto al interrogante *qué evaluar*, que la *economía social* debe fomentarse y apoyarse pero no sólo en el discurso sino con iniciativas productivas y de empleo gestionados bajo criterios no mercantiles, aunque de modo que pueda coexistir con los espacios mercantiles, bajo una funcionalidad equilibrada, donde estos últimos no subordinen sino propicien su existencia, en un marco en el que los sectores no mercantiles son indispensables para garantizar la viabilidad de los propios sectores mercantiles y del conjunto, en tanto hacen posible no sólo la sustentabilidad económica y productiva sino también la social y ecológica.

En este contexto, la agricultura y las actividades productivas rurales se deben contemplar como ejes del desarrollo sustentable y no como su costo inevitable, como históricamente se les ha confinado. Para ello, se demanda la incorporación de enfoques que trasciendan los criterios económicos y financieros tradicionales – que anteponen la rentabilidad de la inversión privada como principio al que debe sujetarse cualquier otra consideración social,⁴ y por lo tanto humana. La flexibilidad no debe atender a conductas

⁴ Cabe mencionar que este es un principio muy caro en el credo neoliberal en virtud de que lo presenta como condición para la preservación de valores tan emblemáticos como el de la libertad del hombre quien en el ejercicio de este derecho elemental puede apropiarse de cualquier cantidad de bienes, siempre que sea con el producto de su trabajo. Aquí el problema es la excesiva relativización del concepto del trabajo en una economía de mercado que pone en un mismo costal tanto la actividad del obrero y del empleado como la de ejecutivos y empresarios tanto en el sector productivo como financiero, no hay distinción entre quienes generan el excedente y quienes simplemente se lo apropian, digamos, legalmente.

burdamente economizadoras, sino que también debe obtener una mayor eficiencia social. Esta eficiencia social no sólo es externa a la vida económica sino que es un bien organizativo que genera riqueza y bienestar, dándole el necesario rostro humano al desarrollo productivo. Hay que reintegrar, en términos de Sen (Sen, 2003; Hernández, 2006), la ética a la economía y de este modo enriquecerla, sustituyendo la pobreza y precarización social de una economía mercantilizada que asegura la acumulación de las medianas y grandes empresas en perjuicio del sector ampliamente mayoritario de pequeños y micro empresas, en un ambiente de inestabilidad extrema; por una economía social que reencuentre su eslabón perdido: la agricultura y la economía rural, que para el caso de México resulta fundamental en la restitución tanto del medio ambiente como de su tejido social tan altamente socavado con las políticas neoliberales instrumentadas en el país por más de tres décadas.

CÓMO EVALUAR: LA EPISTEMOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

El *cómo evaluar*, la epistemología de la evaluación, es la segunda interrogante que abordaremos bajo la premisa de la necesidad de recurrir a una metodología cualitativa que, bajo un enfoque constructivista, sea compatible con el análisis de actores sociales. Los términos de referencia debieran resolver esta problemática del *cómo evaluar*, sin embargo, nada más distante a esta necesidad de un enfoque constructivista que permita el análisis, la evaluación, de las políticas públicas en su esencia como acciones representativas de la sociedad encaminadas al logro de sus fines, como se planteó en la sección anterior para dar elementos de respuesta al primer interrogante *qué*

evaluar. Por el contrario, los términos de referencia se remiten a una verificación entre lo propuesto originalmente con los logros obtenidos en períodos o ejercicios determinados, sin mediar la necesidad de constatar con indicadores, cualitativos y cuantitativos, consistentes, los efectos o transformaciones en la realidad social que se pretende modificar con la política pública. En los términos de referencia, antes elaborados de manera libre por las dependencias responsables de los programas públicos y hoy bajo los lineamientos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), está ausente un cuestionamiento crítico sobre la acción estatal en cuanto a la efectividad lograda en el impulso de un proyecto social el de la transformación social.

Por otra parte, es necesario señalar que la evaluación debe estar asociada, en su sentido práctico, a una dimensión eminentemente de gestión social y del ejercicio cotidiano de la Administración pública y no solamente verla como ejercicio de rendición de cuentas que, si bien, indudablemente tiene una relevancia política, no es sólo en este plano en el que deben estudiarse y valorarse los efectos de una política pública. Por contraste, hoy en México, la rendición de cuentas se ha contemplado como una máxima democrática, es decir, su significado es indudablemente social y político, lo cual es de enorme importancia como termómetro de madurez de un país y de una sociedad. Tanto en lo público como en lo privado, ha surgido la necesidad de transparentar acciones y decisiones, de evaluar y dar cuenta a la sociedad de políticas de administración, gobierno y funciones; de informar y ser transparentes.

Con todo, en una realidad concreta como la de México, la evaluación y la rendición de cuentas no se pueden reducir al concepto de transparencia, aunque esté muy vinculado con él. Lo menos que se puede decir es que pensar de esta manera es dar un salto en el

problema o, como coloquialmente se dice, es “poner los bueyes adelante del carro”. Nadie duda, ni está a discusión, que la evaluación y su ejercicio como rendición de cuentas es un elemento indispensable del buen gobierno, pero para empezar se debe aclarar este concepto, preguntar ¿qué tenemos que hacer para llegar a un buen gobierno? y no solamente hablar de sus bondades como un predicamento de buena voluntad, casi religioso.

Hay expertos, como Alnoor Ebrahim (2009), que definen el concepto de rendición de cuentas como “la responsabilidad de responder por un desempeño particular ante las expectativas de distintas audiencias, partes interesadas”. De este modo, hay un concepto que vincula la evaluación con la rendición de cuentas: “accountability”, que se utiliza como sinónimo de responsabilidad, de dar cuenta, responder por, dar cumplimiento, básicamente a nivel de gestión pública. El concepto “accountability” nos da muchas pistas sobre el significado de la rendición de cuentas como instrumento de gestión, significado que en este capítulo se propone como la condición necesaria para una auténtica rendición de cuentas en su sentido social y político. Es condición necesaria en cuanto que se remite a la capacidad técnica que todo gobierno requiere para lograr sus propósitos y un gobierno incapaz, un gobierno que no tiene competencia, simplemente es un gobierno que no logra ni siquiera cumplir con obligaciones elementales a las que se debe, como garantizar la seguridad y la armonía social en un estado liberal sin mayores responsabilidades sociales en materia de empleo, crecimiento económico, educación y el bienestar de las personas en general.

Entonces, si el referente no es un estado liberal como los que se configuraron a fines del siglo XIX, sino estados y gobiernos con responsabilidad social, –como quedó asentado en la sección

anterior de *qué evaluar*— la evaluación y rendición de cuentas en su significado de instrumento de la gestión, deben articularse a la efectividad económica o social de sus acciones, lo que exige no sólo capacidades de orden técnico, antes definidas como “la condición necesaria, sino de capacidades institucionales que aseguren que estas acciones estén debidamente articuladas con la misión del gobierno de ser un interlocutor válido, no imponer, sino integrar la conducción de la acción social o colectiva de la comunidad en el logro de sus aspiraciones.

Estas capacidades, sin duda, se refieren a la evaluación y rendición de cuentas como instrumento de efectividad social, es decir, un componente que no corresponde a la visión de una administración pública tradicional sino a una visión moderna de sociedades plurales y democráticas: *una rendición de cuentas para las políticas públicas*. Es decir, evaluación que tiene que efectuarse de la acción estatal en cuanto a la efectividad lograda en el impulso de un proyecto social, esto es, de la transformación social.

Así, la rendición de cuentas y la evaluación serán elementos transversales de la política pública en todas sus fases: desde el diseño del proyecto, evaluar, rendir, dar cuenta, si responde a una demanda y una participación amplia de la sociedad, o se trata sólo de una imposición u ocurrencia gubernamental; si los objetivos, metas y efectos esperados son resultados de consensos comunitarios en un marco de pluralidad; y por último, la instrumentación, desde mi punto de vista lo más importante: la rendición de cuentas como instrumento de gestión, aquella que nos garantiza el buen desempeño para llevar a buen camino el cumplimiento de los objetivos, metas y efectos que se definen o prevén en el diseño del proyecto; es decir, *evaluar, rendir, dar cuenta*. Implica por lo tanto:

- Primero si se definieron correctamente, si son pertinentes o no, las acciones para el logro de los objetivos o efectos (fase implementación o definición previa de la acción).
- Después, verificar que su realización se apege a esta definición previa a las acciones en la fase de implementación (seguimiento).
- Luego analizar (evaluar) qué acciones fueron efectivas, cuáles no y porqué no lo fueron. Aquí se debe dar cuenta no sólo de las acciones exitosas sino también de las que no lo fueron.
- Finalmente, fortalecer las acciones efectivas y depurar o ajustar las que no lo fueron.

Entonces, ante el problema o interrogante de cómo evaluar, indudablemente los elementos de respuesta están dados por la rigurosa revisión de las conocidas fases de la evaluación expuestas arriba. Cabe señalar, que lo valioso no es precisamente el desglose sino la manera como se encara la revisión de cada una de estas fases de la evaluación. En efecto, el desglose no pasa de identificar los tipos de evaluación en un proceso formal como la evaluación, a priori, durante y a posteriori; o dicho de otro modo, el análisis o valoración de los procesos mejor conocidos como diagnóstico, ejecución y evaluación de las acciones.

Por el contrario, sí aclaramos que en un proceso de evaluación es sumamente importante un enfoque abierto, constructivo y dinámico en la fase de diagnóstico y diseño de la política pública, con el objeto de materializar su carácter innovador y de cambio y no como instrumento conservador del *status quo social*; que en la ejecución, o seguimiento de la acción, es fundamental tener en cuenta que la burocracia no es un ente pasivo o neutro sino que tiene valores

e intereses propios, cuestiones que son determinantes en el logro de resultados; y por último, que la evaluación podrá ser efectiva siempre que sea reconocida como el fundamento de las decisiones, de forma recurrente y cotidiana y no de manera periódica, es decir, un instrumento de retroalimentación para la mejora de la gestión pública.

Practicar la evaluación y rendición de cuentas de esta manera puntual y dinámica, incrementa la legitimidad, credibilidad y confianza en los gobiernos. Estos conceptos o valores, en la región de América Latina han cambiado a lo largo del tiempo: hace 30 años la legitimidad emanaba del trabajo realizado a favor del bien público, sin contemplar, por una parte, que actores como la burocracia pública no son actores neutros, sin intereses ni valoraciones propias, lo cual es determinante en la efectividad de la acción pública; por otra parte, la influencia que hoy tienen las organizaciones del sector social (OSC) sobre los asuntos públicos, demanda a las acciones o políticas públicas de un mayor fortalecimiento de su legitimidad, de su credibilidad social, lo que sólo puede lograrse con el aumento de las capacidades técnicas y organizativas de la administración pública, complementadas con la capacidad institucional como interlocutor social (Aguilar, 2006).

Ambas capacidades, técnicas y políticas, constituyen los fundamentos conducentes a la eficiencia de las acciones y del uso de los recursos disponibles. Por lo tanto, constituyen los espacios estratégicos de la evaluación. La valoración de ambas no se puede efectuar aisladamente, la eficiencia de la primera tiene que contrastarse con la eficacia de la segunda. La capacidad técnica es condición necesaria para la eficacia política de los gobiernos que, en todo caso, debe valorarse por su efectividad en la interlocución y respuesta de las demandas de la comunidad.

PARA QUÉ EVALUAR:

LOS FINES DE LA EVALUACIÓN

La tercera interrogante, para qué, cuál es la finalidad de la evaluación, cierra la parte conceptual y proporciona los fundamentos de la evaluación externa o interna que, desde nuestro punto de vista, es fuente de confusiones institucionales al no diferenciar auditores, actores o destinatarios de la evaluación: actores que son responsables de la innovación o mejoramiento del desempeño de los programas públicos (funcionarios y burocracias responsables de los programas gubernamentales o de una organización social o privada); o actores destinatarios ante quienes debe justificarse la innovación o continuidad de un programa público (ciudadanos y Cámara de Diputados en programas públicos o Asambleas de accionistas y juntas de gobierno en empresas privadas y organizaciones del sector social).

En otras palabras, diferenciar si la evaluación está encaminada al aprendizaje por parte de los actores responsables de la conducción del programa (esencialmente funcionarios públicos, pero también debe tener presencia de representantes de organizaciones civiles, dependiendo del grado de participación social en las políticas públicas); o bien, una evaluación de corte fiscalizador, para justificar o legitimar ante quienes deciden la continuidad de los programas públicos (Cámara de Diputados y ciudadanos). La primera, la denominamos evaluación *endoformativa*, y está encaminada al mejoramiento del desempeño, por lo tanto con énfasis a los procesos; la segunda, evaluación *recapitulativa*, se encamina a justificar, legitimar el programa y enfatiza los resultados o impacto (Monnier, 1995). Se trata, esencialmente, de los mismos contenidos, no tienen porque ser distintos, las diferencias son de énfasis y matices conforme a los fines de la evaluación.

En consecuencia, puede afirmarse sobre la necesidad urgente de fortalecer la evaluación como fundamento de la gestión, esto es, la evaluación *endoformativa*. Hasta hoy, la evaluación recapitulativa es la que ha tenido mayor difusión y presencia, y paradójicamente, ante las leyendas y lemas que enarbolan las dependencias responsables de la normatividad y de la instrumentación de la evaluación de que sus acciones se encaminan a la mejora del desempeño, o sea a una evaluación *endoformativa*, en realidad sus prácticas están más orientadas por una visión fiscalizadora o recapitulativa de la evaluación que, en todo caso, correspondería únicamente a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en tanto órgano técnico de la Cámara de Diputados, institución republicana en la que recae la atribución constitucional de fiscalizar la acción del Ejecutivo, como contrapeso necesario para el balance y armonía del sistema político mexicano.

Otro de los problemas también relacionados con la confusión en los fines de la evaluación, es la inadecuada división institucional de estas tareas en las diversas dependencias: primero, la separación de una evaluación económica a cargo de la SHCP de la evaluación social a cargo de el Coneval, como si estas tareas fueran divisibles, es decir, pensar que la problemática social está disociada de la económica; segundo, separar la evaluación económica y social de la evaluación de la gestión a cargo de la SFP; aquí el problema es mayor: se reduce la evaluación a un análisis técnico administrativo, a los medios, sin ninguna vinculación a los fines de la política pública que necesariamente están en las dimensiones de la evaluación económica y social de otras dependencias.

Mas allá de los problemas de coordinación que esto suscita para efectuar una evaluación integral, a nuestro juicio el problema principal es que no se reconoce un estatuto propio a la evaluación, tanto conceptual como institucional, de modo que en la práctica prevalece

una visión fiscalizadora en dependencias como la SHCP y la SFP cuando su evaluación debiera ser de corte endoformativo; padece, adicionalmente, bajo un marco limitado por una gran confusión en los medios y fines que se propician con los fraccionamientos de tareas de una evaluación económica aislada, por una parte, de la evaluación social, y por la otra, separadas ambas de la evaluación de gestión. En estas circunstancias, la evaluación difícilmente podrá cumplir con su misión de mejorar el desempeño de la función pública, como se muestra a continuación.

ESTADO DEL ARTE Y TAREAS PENDIENTES DE LA EVALUACIÓN

Cabe señalar que México dista mucho del cumplimiento cabal de la evaluación y rendición de cuentas como arriba se ha planteado. Para mostrar esta situación, podemos remitirnos al tamaño y efectividad del gasto público, esto es, lo que entendemos como la calidad del gasto público (cifras de gasto):

En 2005, en el período de Vicente Fox, se logró la proeza de aumentar el Gasto Público (GP) de 1 a 2 billones de pesos y para 2012, el GP asciende ya a 3.5 billones de pesos.

No obstante que esta cantidad de recursos no es de ningún modo despreciable, en términos de su proporción con el Producto Interno Bruto (PIB), representa la mitad del tamaño que en promedio se destina en los países miembros de la OCDE (22% vs. 45% en 2006).

Si en términos de gasto per-cápita por habitante se comparan los niveles de México con los del resto de América Latina, se puede demostrar que en México se gasta más, por ejemplo, en desarrollo agropecuario pero los resultados son menores.

En suma, en México se gasta poco en comparación con los países de la OCDE, pero se gasta mal, en comparación con los países de América Latina. La evaluación y rendición de cuentas –como instrumento de gestión y como instrumento de políticas públicas– evidentemente no está presente en el caso de México, como se demuestra en estos indicadores de gasto público de su tamaño y de su efectividad. La recuperación del papel histórico que el estado ha cumplido en el desarrollo y en las transformaciones sociales del país, depende en gran medida del fortalecimiento de sus capacidades institucionales tanto de orden técnico y de gestión, condiciones necesarias para lograr confianza y credibilidad, como, sobre todo, de capacidades institucionales que fortalezcan al gobierno mexicano como interlocutor válido frente a la comunidad para la conducción de su desarrollo y cambio social.

*Índice de Orientación Agrícola (IOA):
participación del gasto agrícola en el gasto total dividido
por la participación del PIB agrícola en el PIB total*

Años	1985-1990	1995-2001	1997-2001 % Crec. PIB Agric.
México	7.1	1.6	1.8
Venezuela	1.7	1.2	1.3
Rep. Dominicana	1.1	0.7	5.9
Brasil	1.5	0.7	3.2
ALC	1.2	0.5	2-0
Nicaragua	n.a.	0.5	3.9
Panamá	1.6	0.5	5.5
Costa Rica	3.5	0.5	5.0
Perú	0.2	0.3	4.5
Argentina	0.7	0.2	2.0

Fuente: Banco Mundial (2009); tabla 3.2 y fig. 3.2 págs. 33 y 34.

Esto requiere de reformas institucionales, como sigue:

- Primero, una reforma en la Administración Pública encaminada a su transformación hacia una auténtica Administración por objetivos como condición necesaria para un real Presupuesto con base en resultados como lo propone la SHCP. Aquí, como antes señalamos, se han puesto los “bueyes adelante del carro”: se ha impuesto la obligación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) pero no se ha efectuado la reforma administrativa necesaria para hacer efectiva esta disposición.
- Redefinición de papeles y cambios institucionales al Congreso como líder de políticas públicas y como fiscalizador de la acción del Ejecutivo, no como legitimador de sus acciones. Aquí no hay un deslinde entre la función que debiera cumplir la Cámara de Diputados a través de la ASF (ORFIS en el caso de los estados) y la Secretaría de la Función Pública, en cuanto que la primera cumple eminentemente una función fiscalizadora (qué resultados hay de la acción pública) mientras que la segunda, la evaluación, se focaliza a su significado como instrumento de gestión (cómo se obtuvieron los resultados de la acción pública).
- La sociedad civil debe sustituir su tradicional papel pasivo por uno activo que exija estas reformas y una amplia participación en las políticas públicas, desde su diseño, su instrumentación, hasta el seguimiento y su evaluación como mecanismo esencial de retroalimentación y mejora del desempeño público. Hacer valer que las políticas públicas deben construirse desde y para la sociedad.

En estas reformas y transformaciones, el fortalecimiento de la evaluación y rendición de cuentas, así como la generación de sistemas de información que brinden transparencia tanto a los actores principales como a la comunidad en general, es crucial para arribar de una democracia política a una democracia en la gestión pública.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Luis F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*; FCE; México.
- ALONSO, Luis E (2009). “Institucionalización y desinstitucionalización de la ciudadanía laboral”, en Ibarra, Eduardo (Coordinador); *Estudios institucionales: caracterización, perspectivas y problemas*; Ed. Gedisa, Barcelona y UAM; impreso en México.
- ASPE, Pedro (1993). *El Camino de la Transformación Económica de México*, FCE; México.
- BANCO Mundial (2009). *Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural*. Informe No. 51902-MX; México.
- CARRILLO Ernesto (2004); *La evolución de los estudios de Administración Pública: La cuestión del Objeto*; Colmex; México.
- CASAR María Amparo (1996). “Las Bases Político Institucionales del Poder Presidencial en México”, en *Política*, CIDE, Vol. LII, Núm. 1, Primer semestre.
- CORDOVA, Arnaldo (1979). “Política de Masas y el futuro de la izquierda en México”, *revista Cuadernos Políticos* No. 19; enero-marzo.
- EBRAHIM, Alnoor (2009). “Placing the Normative Logics of Accountability in ‘Thick’ Perspective.” *American Behavioral Scientist* 52, no. 6. 885-904.

- GILLY, Adolfo (1988). *Nuestra caída en la modernidad*; Ed. Joan Boldó i Climent.
- HELLER, Herman (1977). *Teoría del Estado*, FCE, México.
- HERNÁNDEZ, Andrés (2006). *La Teoría de la Ética de Amartya Sen*; Siglo del Hombre-Universidad de los Andes (CIDER- CESO); Bogotá, Colombia.
- MAYNTZ, Rene et al (1985). *Sociología de la Administración Pública*; Alianza, Madrid.
- MENY Y. y Thoenig , J. C. (1992). *Las políticas públicas* ; Ariel; Barcelona.
- OSORIO, Jaime (2009). *El Estado en el centro de la mundialización*, FCE, México.
- PRATS I Català, Joan (2005). “Construcción social de la gobernabilidad” en Vidal, José Ma. y Prats, Joan *Diálogo Euro-Iberoamericano sobre el buen gobierno*; Ed. Colex-Inap; Madrid.

CONSTRUYENDO UN SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO PARA EL DESARROLLO SOCIAL

*Gonzalo Hernández Licona**

*Edgar Martínez Mendoza***

*Thania de la Garza Navarrete****

INTRODUCCIÓN

A pesar de avances importantes, México enfrenta retos en materia económica, política y social: abatir la pobreza extrema, reducir la desigualdad social, mejorar el empleo y los salarios reales, entre otros. Afortunadamente, en un país con mayor democracia y transparencia que antes, cada día cobra mayor relevancia conocer qué acciones de política funcionan mejor, pero sobre todo conocer qué se necesita mejorar para tener resultados que combatan directamente los problemas que afectan al país.

* Secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

** Director general adjunto de Coordinación del Coneval.

*** Directora general adjunta de Evaluación del Coneval.

Es en este contexto que, desde su creación en 2006, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) ha implementado, junto con las dependencias y programas, una cultura de gestión para resultados en la política de desarrollo social, considerando el monitoreo y la evaluación como herramientas esenciales para medir y mejorar los resultados de las políticas públicas en materia social. Es decir, el Coneval ha desarrollado un sistema de evaluación del desempeño para la política de desarrollo social.

ANTECEDENTES INSTITUCIONALES

En los años ochenta y noventa hubo algunos esfuerzos aislados para llevar a cabo evaluaciones de programas. Pero el factor principal que detuvo esos esfuerzos, fue que no había la exigencia adecuada por parte de algún sector importante de la población para que hubiera evaluaciones externas. El balance de poder entre el Ejecutivo Federal y el Congreso que surgió en 1997, fue el detonante institucional para que el mapa de la evaluación cambiara en el país, especialmente en el ámbito federal.

No es una coincidencia que teniendo un Congreso con una mayoría políticamente distinta en relación al Ejecutivo, en 2000 inicie la obligatoriedad, vía el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, de generar evaluaciones de los programas con reglas de operación, es decir, de los programas sociales. Sin embargo, no es sino hasta 2002 que inicia la entrega formal de evaluaciones de programas al Congreso de la Unión y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como actores fundamentales en la toma de decisiones presupuestales.

El esquema que operó entre 2002 y 2005 creó elementos favorables, tales como el inicio e impulso de una cultura de evaluación, de medición y de rendición de cuentas. La existencia de algunas evaluaciones ejemplares, cuyo caso más citado es la evaluación del Programa Oportunidades, dejó certeza sobre el buen manejo de los resultados de una evaluación externa.¹

Sin embargo, el esquema también presentó algunos retos. En esos años, el énfasis se centraba en medir lo que las dependencias hacían y no en los resultados que deberían generar; se daba prioridad a indicadores de gestión, de productos o financieros, sin claridad ni alineación con objetivos estratégicos y sin un diagnóstico claro de la problemática a resolver. El esquema generó evaluaciones anuales con un costo aproximado de un millón de pesos por programa en promedio; sin embargo, su efecto fue limitado por el bajo uso de los resultados, un seguimiento a recomendaciones casi inexistente y una falta de coordinación de los actores involucrados.

Por lo anterior, se gestó un nuevo marco legal para el monitoreo y la evaluación: la Ley General de Desarrollo Social (LGDS, 2004) estableció la creación del Coneval y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006) creó el sistema de evaluación del desempeño. Ambas leyes impulsaron una gestión para resultados. Adicionalmente, había importantes actores en la Administración Pública Federal (APF) y en el Congreso de la Unión que tenían la voluntad política de impulsar la evaluación y que fueron elementos clave para el proceso.

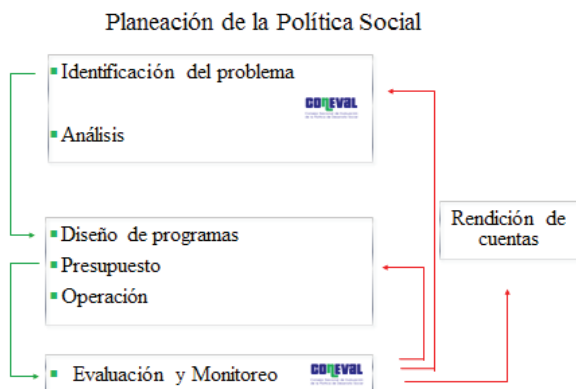
¹ El caso más emblemático de evaluaciones rigurosas ha sido la del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades que, desde 1999 (cuando se llamaba PROGRESA), cuenta con evaluaciones de resultados hechas por organismos externos, como el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, el Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, entre otros.

CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN Y MEDICIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

La figura 1 muestra cuál puede ser un esquema idóneo de planeación de la política social: es preciso iniciar conociendo cuáles y de qué tamaño son los principales problemas sociales. No es factible tomar decisiones del nivel de un programa presupuestario, si no se tiene antes información sobre las prioridades sociales del país.

Posteriormente, se deben analizar las razones de esos problemas. Con estos dos elementos se debe diseñar la estrategia/programa/acción de política social. Finalmente, la evaluación y el monitoreo juegan el papel de informar sobre la pertinencia de la estrategia, su efectividad y su eficacia. Esta información debe fluir a los actores principales para mejorar el desempeño de la política de desarrollo social en su conjunto, así como para contribuir a la rendición de cuentas.

Figura No 1



Bajo este esquema, como lo señala la LGDS, el Coneval debe aportar información al inicio del proceso (con la medición de la

pobreza que incluye varios factores) y al final del proceso (con la evaluación y el monitoreo de la política de desarrollo social). Empecemos con el elemento de evaluación y monitoreo.

El Sistema de Evaluación de la política de Desarrollo Social

El Coneval diseñó a finales de 2006, una estrategia para generar y usar información relevante y creíble sobre la situación del desarrollo social. Como se puede ver en la figura 2, esta estrategia tiene como elemento central los *Resultados*. La inercia administrativa implicaba que los indicadores más relevantes eran sólo sobre el gasto de los recursos públicos. Un programa tenía buen desempeño si se gastaba todo su presupuesto, independientemente de si lograba resultados. El enfoque nuevo pone énfasis en la búsqueda de resultados.

Figura No 2
Sistema de Evaluación del Desempeño de la Política de
Desarrollo Social



El sistema incluye además cuatro ejes de intervención: *a)* mejores elementos de planeación y de monitoreo a nivel de programas y de instituciones, *b)* un mejor esquema de evaluación, *c)* un proceso en el que se realicen mejoras en los programas y las estrategias a partir de la información generada por el sistema de evaluación, y *d)* un instrumento para difundir la información de manera ágil y comprensible para quienes deciden la política social.

Estos elementos son el reflejo de lo plasmado en los Lineamientos Generales de Evaluación de los Programas Federales emitidos en 2007 en coordinación con la SHCP y la Secretaría de la Función Pública (SFP), dado que era importante sumar esfuerzos con los actores globalizadores que no sólo tenían atribuciones en materia de evaluación, sino que eran usuarios activos de la información que se estaría generando. Es decir, desde sus inicios se consideró que la SHCP y la SFP serían actores relevantes en el uso de la información generada por parte del proceso de evaluación de la política de desarrollo social. A continuación se describen los diferentes elementos.

La Planeación y el Monitoreo

En materia de monitoreo y apoyo en la planeación, el Coneval tiene diversas atribuciones,² como la aprobación de indicadores de programas sociales; ser el vínculo principal con las dependencias y entidades federales para el establecimiento y consolidación de un sistema de evaluación y monitoreo de desarrollo social; brindar asesoría y asistencia técnica a las entidades federativas que así lo demanden, entre otras.

² Dichas atribuciones se encuentran en el título quinto de la Ley General de Desarrollo Social en el Estatuto Orgánico y en el Decreto de creación del Coneval. Los tres disponibles en la página electrónica del Coneval: www.coneval.gob.mx

A nivel federal, se han realizado diversas acciones para mejorar el diseño y gestión de los programas: se estableció una coordinación interinstitucional entre el Coneval, la SHCP, la SFP y la Oficina de la Presidencia de la República para generar criterios homogéneos en materia de los indicadores de programas sociales; se retomó la metodología del Marco Lógico en coordinación con ILPES-CEPAL para mejorar la claridad y diseño de los objetivos de los programas de las dependencias federales, pero sobre todo para impulsar la creación de indicadores de resultados; se brindó capacitación, asistencia técnica, y asesoría en materia de planeación e indicadores; se vincularon los programas sectoriales para enlazar la planeación nacional con los objetivos de los programas; se reforzó el uso de diagnósticos para definir las problemáticas a atender por los programas, y se inició un esquema de aprobación de indicadores.

Adicionalmente, dichos esfuerzos también se han impulsado en las entidades federativas por parte del Coneval, aunque a menor escala y de forma más gradual, haciendo énfasis en las siguientes actividades:

- Monitoreo y Evaluación: Asesoría sobre indicadores de resultados para programas, estrategias, políticas sociales y Programas Estatales de Desarrollo; asesoría sobre evaluaciones de programas sociales estatales, y comentarios a evaluaciones realizadas.
- Planeación: Asesoría para el diseño de estrategias y políticas sociales a nivel estatal; asesoría para la realización del Programa Estatal de Desarrollo, y apoyo en la alineación de programas estatales a los programas sectoriales y/o el Programa Estatal de Desarrollo.

- Pobreza: Comprensión de la información de medición de la pobreza; asesoría para diagnósticos o estudios de pobreza, y comentarios a diagnósticos o estudios de pobreza realizados por la entidad federativa.

Al paso de los primeros seis años del inicio del sistema, se han tenido avances importantes en materia de monitoreo. Actualmente, el total de los programas y acciones presupuestarios de desarrollo social (272) cuentan ya con una matriz de marco lógico, lo que da mayor claridad a los objetivos a perseguir y ordena los indicadores para su medición. Este instrumento va más allá de cuánto se gastó el programa, e incluye indicadores de resultados. Varios programas no sólo apuntan a tener objetivos de resultados sino que plasman elementos de medición (prácticamente la totalidad de los programas de desarrollo social tiene alguna forma de medir resultados, aunque todavía falta mucho en cuanto a la calidad de los indicadores).

El total de los programas y acciones de desarrollo social conforman 2,155 indicadores (aproximadamente el 27% de estos últimos son de resultados). Adicionalmente, y como ejemplo en el uso de la información, la SHCP a partir del 2008 ha seleccionado un conjunto de indicadores derivados de la matriz de indicadores de cada programa, que por su relevancia le han dado un seguimiento particular en coordinación con el Congreso de la Unión. La SHCP ha seleccionado 258, 287, 234 y 199 indicadores presupuestales para 2008, 2009, 2010 y 2011 respectivamente. El número de indicadores por nivel se muestra en la figura 3.

Asimismo, se han tomado medidas interinstitucionales para integrar los esfuerzos en los tres órdenes de gobierno; se han diseñado matrices de marco lógico *en cascada* para integrar los programas que operan a través de las entidades federativas; las dependencias de la

APF han buscado ligar los resultados obtenidos a nivel sectorial con el Plan Nacional de Desarrollo. Para esto último se han reforzado los registros administrativos y las mediciones de resultados, lo que proveerá de información relevante para la toma de decisiones.³

Figura No 3
Indicadores contenidos en la Matriz de Indicadores de los programas de desarrollo social 2012

Nivel del indicador	Indicadores en el sistema de presupuesto (PASH) ¹		Indicadores de programas de desarrollo social ²	
	Total	%	Total	%
Total	6,135	100.0%	2,155	100.0%
Fin	757	12.3%	247	11.5%
Propósito	914	14.9%	337	15.6%
Componentes	1,346	30.1%	693	32.2%
Actividades	2,618	42.7%	878	40.7%

¹ Corresponde a 645 Matrices de Indicadores del total de programas en la Administración Pública Federal

² Corresponde a 237 Matrices de Indicadores del total de programas de desarrollo social

Los indicadores de los programas de desarrollo social representan poco más del 35% del total de indicadores de la APF

Casi 1 de cada 3 indicadores de los programas de desarrollo social, corresponden a niveles de resultados

Fuente: Elaboración propia con datos del Portal Aplicativo de la SHCP, 2012.

En lo que se refiere a la implementación de esquemas de evaluación y monitoreo a nivel entidad federativa, desde 2007 el Coneval

³ Un ejemplo es el caso de la Sagarpa, la cual, con apoyo del Coneval, y con el fin de obtener información sobre el ejercicio y resultados de los recursos que se operan de manera concurrente con los gobiernos de las entidades federativas, Sagarpa y los Comités Técnicos Estatales de Evaluación (CTEE), implementaron la alineación de las matrices de indicadores para resultados a nivel nacional con las matrices estatales. Para ello se tomó como referencia el Fin y el Propósito de las matrices de los programas federales. Esta alineación permite contribuir de manera conjunta, federación y entidades, al logro de los objetivos de desarrollo nacional. Como parte de esta estrategia, la Sagarpa realizó un levantamiento de información para la medición de indicadores de resultados de sus programas, y se construyó un padrón conjunto de beneficiarios de los programas de la Sagarpa en las entidades federativas que permita identificar complementariedades y duplicidades en los apoyos.

ha contribuido a mejorar la capacidad institucional de las entidades federativas en temas de monitoreo y evaluación; a la fecha ha capacitado a 27 entidades federativas en planeación, diseño de programas, indicadores de resultados y de gestión, evaluación de programas, análisis de la pobreza, entre otros. Las entidades que han participado son: Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas (ver figura 4).

Figura No 4

Colaboración del CONEVAL con las entidades federativas

Colaboración con 27 entidades federativas

Baja California	Hidalgo	Quintana Roo
Baja California Sur	Jalisco	Sinaloa
Colima	Michoacán	Sonora
Chiapas	Morelos	Tabasco
Chihuahua	Nayarit	Tamaulipas
Distrito Federal	Nuevo León	Tlaxcala
Estado de México	Oaxaca	Veracruz
Guanajuato	Puebla	Yucatán
Guerrero	Querétaro	Zacatecas

Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL, 2012.

Asimismo, para dar mayor impulso y apoyar el monitoreo y la evaluación de la política y los programas de desarrollo social

a nivel estatal, se han firmado 10 convenios de colaboración técnica con las entidades federativas Colima, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Oaxaca y Puebla.

La Evaluación del Desempeño en la Política Social

La Ley General de Desarrollo Social le da facultades al Coneval para normar y coordinar las evaluaciones de los programas sociales que operan las dependencias federales. Para cumplir con este cometido, el Coneval ha emitido normatividades para regular dichas funciones, como los Lineamientos Generales de Evaluación, el Programa Anual de Evaluación, términos de referencia para los diversos tipos de evaluaciones y lineamientos para el seguimiento de recomendaciones derivadas de las evaluaciones. Entre las principales acciones emprendidas en materia de evaluación se encuentran:

- 123 evaluaciones de Diseño que tienen como objetivo evaluar, mediante trabajo de gabinete⁴ y apoyado en información proporcionada por el programa, la dependencia o entidad, el diseño del programa sujeto a evaluación. Lo anterior, con el fin de que las recomendaciones de este análisis puedan retroalimentar el diseño y la gestión del programa;

⁴ Se entiende por trabajo de gabinete al conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y el análisis de información concentrada en registros, bases de datos, documentación pública e información que proporcione la dependencia o entidad responsable de los programas federales sujetos a monitoreo y evaluación.

- 247 evaluaciones de Consistencia y Resultados (106 durante 2007-2008 y 141 durante 2011-2012), en las que se analizan la orientación a resultados de los programas de manera integral en aspectos como diseño, planeación, cobertura, focalización, operación, percepción de los beneficiarios, y medición de resultados;
- 14 evaluaciones de Procesos que permiten analizar mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si estos contribuyen al propósito del programa. En este sentido, por medio de las Evaluaciones de Procesos se detectan las buenas prácticas y cuellos de botella en los procesos clave, aportando elementos para determinar estrategias que incrementen la efectividad operativa y enriquezcan el diseño de los programas;
- 391 evaluaciones Específicas de Desempeño, elaboradas de 2009 a 2011, en las que se evalúa cada ejercicio fiscal. Surgieron como un instrumento sintético para la toma de decisiones en el que se valora el desempeño de los programas a partir de los resultados que han obtenido, su cobertura y el avance en el cumplimiento de metas y objetivos. La evaluación se desarrolla a partir de la información que hay en el Sistema de Evaluación del Desempeño de la SHCP, en el cual se tienen, entre otros, las evaluaciones, la cobertura, documentos con los compromisos que hacen los programas para mejorar a partir de las evaluaciones, los indicadores, las metas, y el avance físico-financiero de los programas; y
- 12 evaluaciones de Impacto, para medir la contribución real del programa en las condiciones de vida de los beneficiarios.

Figura No 5
Evaluación y Monitoreo del sistema de evaluación del desempeño de la política de desarrollo social

TIPOS DE EVALUACIÓN	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Consistencia y Resultados	106	-	-	-	141	247
Diseño	13	22	32	19	37	123
Impacto	3	5	3	1	-	12
Específicas	6	2	2	1	1	12
Específica de Desempeño	-	131	127	133	-	391
Procesos	-	-	5	7	2	14
Complementarias	-	13	13	4	5	35
Evaluaciones Integrales	-	-	-	19	21	40
Matriz de indicadores	133	133	133	220	237	223*

* Total de Matrices de Indicadores de los programas de desarrollo social a 2012.

Nota: Adicionalmente se cuenta con 4 evaluaciones estratégicas Rame 33, Evaluación histórica de la situación nutricional de la población y los programas de alimentación, nutrición y abasto en México; Dimensiones de la seguridad alimentaria; Evaluación estratégica de nutrición y abasto; Políticas del Sector Rural; Diagnóstico de las políticas públicas de microcrédito del Gobierno Federal.

Más de 1,100 instrumentos de monitoreo y evaluación conforman el sistema de evaluación del desempeño de desarrollo social

Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL, 2012.

Asimismo, con el propósito de contribuir a mejorar el diseño estratégico de políticas públicas y de facilitar una visión de la interacción que existe entre distintos programas sociales federales en torno a problemáticas comunes, se desarrollaron las Evaluaciones Integrales del Desempeño para las temáticas definidas por el Coneval, tales como salud, atención a grupos vulnerables, educación, empleo, desarrollo forestal, población indígena y vivienda, entre otros. Para el periodo 2009-2010 se tienen 19 evaluaciones integrales y para el periodo 2010-2011, 21 evaluaciones integrales.

El mecanismo de seguimiento a las recomendaciones del sistema de evaluación

Hacer evaluaciones no garantiza que éstas se utilicen para mejorar lo que se hace. Pero ese es su objetivo más importante. Por esta

razón, desde 2008 se diseñó un *Mecanismo para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora*, en el que se detalla la forma en la que los responsables de los programas y las unidades de evaluación en las dependencias y entidades federales, quienes son los primeros responsables de la mejora de los programas, deben establecer compromisos que corrijan, modifiquen, reorienten, adicionen o en un caso extremo suspendan programas.

El mecanismo consiste en que a partir de las evaluaciones realizadas:

1. Se identifiquen con claridad los hallazgos más importantes que las evaluaciones detecten: problemas de los programas, recomendaciones sugeridas.
2. A partir de esta identificación se clasifican los problemas y recomendaciones (aspectos susceptibles de mejora) según las instituciones que deben participar para mejorar el programa: *a)* la unidad responsable del programa; *b)* la institución o dependencia en su conjunto; *c)* varias dependencias o instituciones federales o *d)* varios órdenes de gobierno.
3. Finalmente, se elaboran documentos de trabajo institucionales en los que se definen las acciones de mejora y los responsables. Estos documentos son públicos.

El número de programas que definieron acciones para mejora fueron 91, 150, 108, y 130 en 2009, 2010, 2011 y 2012 respectivamente. Para dar seguimiento a los compromisos establecidos en los documentos de trabajo e institucionales, las dependencias y entidades envían los avances en el cumplimiento de dichos compromisos y el Consejo valora el avance en las evaluaciones anuales de los programas. En la última parte del

documento se hará mención de los cambios que se han logrado en los programas.

La Evaluación Específica de Desempeño

Esta evaluación se describió de manera general en el apartado previo. Esta evaluación es una valoración sintética del desempeño de los programas presupuestarios que se presenta mediante un formato homogéneo a los actores más importantes que toman decisiones en el gobierno federal y en el Congreso. Esta evaluación muestra el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas, a partir de un resumen de la información contenida en el SED, el cual no podría haber tenido la cantidad de información que ahora tiene sin la existencia de esta evaluación anual. El incentivo más importante para los programas y dependencias para incluir información en el SED anualmente, es la existencia pública de esta evaluación.

La evaluación integra los siguientes temas generales: *i)* Resultados. El avance en la atención del problema o necesidad para el que fue creado el programa. *ii)* Productos. La entrega de bienes y servicios a la población beneficiaria y el ejercicio del presupuesto. *iii)* Cobertura. La definición y cuantificación de la Población Potencial, Objetivo y Atendida, así como la desagregación geográfica de la Población Atendida. *iv)* Seguimientos a aspectos susceptibles de mejora. Los aspectos a mejorar del programa con base en recomendaciones de evaluaciones externas.

La medición de la pobreza en el sistema de evaluación del desempeño de la política social

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) da atribuciones al Coneval para la medición de la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal. Además, señala la tarea de generar una medición que

incluya diversos indicadores para darle un carácter multidimensional.⁵ Para ello, el Consejo es el encargado de establecer lineamientos para la definición, identificación y medición de la pobreza con base en esta normativa.

El 16 de junio de 2010, el Coneval publicó en el Diario Oficial de la Federación los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza, cuya observancia es obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que ejecutan programas de desarrollo social cuyo propósito es la superación de la pobreza o la atención de la población en dicha situación. Además, publicó la metodología oficial para la medición de la pobreza en México, que retoma las ocho variables establecidas en la LGDS⁶ en un indicador multidimensional y cuyos resultados se dieron a conocer a nivel nacional y para cada entidad federativa en diciembre de 2009 y en julio de 2011, y a nivel municipal en diciembre de 2011.⁷

El desarrollo de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza y sus resultados cuentan con el respaldo de instituciones especializadas en el tema, expertos académicos y con apego a la normatividad vigente. De igual forma, se ha trabajado en estrecha relación con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para contar con la información necesaria que permita

⁵ La Ley da dichas atribuciones al Coneval en sus artículos 36 y 37.

⁶ Ingreso corriente per cápita; rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; acceso a la alimentación, y grado de cohesión social.

⁷ Resultados de la medición de la pobreza 2008 con base en el MCS-ENIGH 2008. Resultados de la medición de la pobreza 2008 (cifras con la conciliación demográfica 2010) y resultados 2010. Resultados de la medición de la pobreza 2010 a nivel municipal con información del Censo y MCS-ENIGH 2010.

dar cumplimiento al mandato de Ley: integrar todos los indicadores en una sola medida multidimensional y generar estimaciones bianuales para cada entidad federativa.

Como antecedente de la medición de la pobreza con enfoque multidimensional, el Coneval desarrolló el Índice de Rezago Social, que permite conocer la situación económica y social de la población a nivel nacional, estatal, municipal y de localidad. El índice agrupa en una sola medida tres dimensiones establecidas en la LGDS: educación, salud y vivienda. Esta información está disponible para los años 2000, 2005 y 2010.

El Coneval ha logrado dar cumplimiento a lo establecido en la LGDS con respecto a los indicadores que deberá usar para la medición de la pobreza, que deberá utilizar la información del INEGI, que deberá garantizar el rigor técnico en sus actividades y que las estimaciones deberán realizarse cada dos años a nivel nacional y para cada entidad federativa, y cada cinco años a nivel municipal. Sin embargo, con el fin de contribuir a mejorar el desempeño y la rendición de cuentas de la política de desarrollo social, el Consejo desarrolló instrumentos que permiten contar con información de corto plazo para el análisis inmediato del bienestar.

En este sentido, el Coneval publicó el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) que tiene como propósito conocer trimestralmente la tendencia del poder adquisitivo del ingreso obtenido por medio del trabajo. El ITLP se calcula con información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, el año base es 2005 y a partir de ahí se obtiene información trimestral a nivel nacional y para cada entidad federativa sobre la tendencia del porcentaje de personas que no puede adquirir la canasta alimentaria con su ingreso laboral.

USOS DE LA INFORMACIÓN DEL SISTEMA
DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO
DE LA POLÍTICA SOCIAL

Tener muchos instrumentos de medición y de evaluación como hoy se tiene es valioso en sí mismo. Hace un par de décadas esto era impensable en el país. Pero en estricto sentido, tener mediciones no es suficiente. Es importante que estas mediciones contribuyan a que la política de desarrollo social se modifique y a que también haya mayor rendición de cuentas. Los mecanismos que se han diseñado para incidir en la mejora de programas y en la transparencia, han tenido los siguientes resultados:

El Coneval, en su compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas, ha contribuido a que el 100% de los programas que han sido evaluados presenten en su página de internet los datos completos de la evaluación realizada, así como los datos del proceso de contratación, insumos que han sido retomados por organizaciones de la sociedad civil para el seguimiento de este proceso. Las evaluaciones también se han difundido en el Diario Oficial de la Federación. Difundir los resultados de las evaluaciones con total transparencia permite que el ciudadano pueda observar qué cuál es el resultado de sus impuestos.

Además de las recomendaciones a los programas federales, se han emitido recomendaciones a diferentes actores relevantes, como:

- La Comisión Nacional de Desarrollo Social.
- La Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social.
- La Oficina de la Presidencia de la República,
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
- La Secretaría de la Función Pública,

- Las propias Dependencias Federales y los titulares de sus programas,
- El Poder Legislativo y a las entidades federativas;

Específicamente, desde 2010 el Coneval ha brindado información para que el proceso presupuestario tenga un mejor resultado. Esta información es pública:

Documento de Consideraciones Presupuestales	Integración de prioridades y retos de la problemática de desarrollo social.
Inventario Coneval de programas y acciones federales de desarrollo social	Herramienta que permite sistematizar y conocer las características de los programas y las acciones de desarrollo social, para identificar el universo de las intervenciones sociales a nivel federal.
Evaluaciones Específicas de Desempeño	Síntesis del Desempeño de los programas sociales que se presenta mediante un formato homogéneo
Fichas narrativas por programa social	Descripción sintética, en una página, de los resultados, hallazgos relevantes, avances en indicadores, cobertura, fortalezas y retos de cada programa con base en las Evaluaciones Específicas de Desempeño
Valoración del desempeño de los programas	Valoración del Desempeño de los Programas en una base de datos con aproximadamente 130 programas sociales. La valoración considera los resultados de las evaluaciones Específicas de Desempeño, la incidencia distributiva, el cumplimiento presupuestal, entre otros.
Evaluaciones Integrales	Análisis de 19 temáticas integradas por los programas sociales, que atienden una problemática común y permiten interpretar los resultados en un contexto más amplio.
Evaluaciones Estratégicas	Evaluación del Ramo 33. Evaluación de las Dimensiones de Seguridad Alimentaria; análisis de las aportaciones federales a gobiernos estatales y municipales, así como de los determinantes de la seguridad nutricional.

Gracias al uso de las evaluaciones, se ha incidido de manera importante en la política pública para alcanzar resultados. Un resumen de ello lo podemos ver en la figura 6 en la que se muestra de qué forma se han podido cambiar programas a partir de los instrumentos de evaluación con los que cuenta el Coneval dentro del sistema de evaluación de desempeño de la política de desarrollo social.

Figura No 6

Cambios en la Política Programática de Desarrollo Social

Tipo de Mejora	2010 ¹		2011 ²	
	Programas	Participación Relativa	Programas ³	Participación Relativa
Corregir actividades o procesos del programa	19	16.8%	35	47%
Modificar apoyos del programa	22	19.5%	10	14%
Reorientar sustancialmente el programa	71	62.8%	26	35%
Adicionar o reubicar el programa	-	-	3	4%
Suspender el programa	1	0.9%	0	0%
TOTAL	113	100%	74	100%

¹ Con información de los Diagnósticos de los Mecanismos de Indicadores para Resultados 2006 y 2010

² Con información del Sistema de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (SSASM). Para el cálculo se consideraron los aspectos susceptibles de mejora que se atendieron al 100% a marzo de 2012.

³ En el cálculo se incluyen los programas que concluyeron las competencias, aunque ya no operaron en 2011.

Fuente: Elaboración propia con información de las evaluaciones externas y matrices de indicadores de los programas de desarrollo social del CONEVAL.

En 2010, del total de cambios en 113 programas presupuestarios, el 62.8% de ellos realizaron mejoras a nivel de resultados, reorientando sustancialmente el programa, así mismo se muestra que el 19.5% de los programas sociales han aplicado mejoras a nivel de los bienes y servicios que otorgan, y el 16.8% de los programas realizaron mejoras a nivel de las actividades o procesos de los programas.

En la Figura 7 se observan los cambios que han ocurrido a nivel de acciones de mejora, partiendo del *Mecanismo para el Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora*. Del total de 228 acciones de mejora que hubo en los programas, a partir del proceso

de evaluación 15% fueron acciones que reorientaron sustancialmente los programas, 71% de las acciones de cambio fueron para corregir actividades o procesos, y 12% de ellas modificaron los apoyos de los programas.

Figura No 7

Acciones para mejorar los programas de Desarrollo Social

Tipo de Mejora	2011 ^{1/}	
	Acciones cumplidas ^{2/}	Participación Relativa
Corregir actividades o procesos del programa	163	71%
Modificar apoyos del programa	27	12%
Reorientar sustancialmente el programa	35	15%
Adicionar o reubicar el programa	3	1%
Suspender el programa	0	0%
TOTAL	228	100%

^{1/} Con información del Sistema de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (SSAS). Para el cálculo se consideraron los aspectos susceptibles de mejora que se atendieron al 100% a marzo de 2012.

^{2/} En el cálculo se incluyen dos programas que concluyeron los compromisos, aunque ya no operaron en 2011.

Fuente: Elaboración propia con información de las evaluaciones externas y matrices de indicadores de los programas de desarrollo social del CONEVAL.

Algunos ejemplos específicos de cambios a los programas son los siguientes:

- Se creó el programa Cinco Pasos para su Salud para Vivir Mejor con base en información del Coneval sobre la obesidad como problema de salud pública.
- Se incrementaron los recursos al Programa Nacional de Infraestructura, derivado de la recomendación de otorgar más recursos en infraestructura a zonas geográficamente marginadas.
- Derivado de la información sobre progresividad de los programas, se establecieron topes a las transferencias de los beneficiarios con más propiedad del programa Procampo.

- Se extendió a zonas urbanas el Programa de Empleo Temporal, derivado de la información del Coneval sobre la insuficiencia en el crecimiento del empleo formal respecto al aumento del informal en zonas urbanas.
- Educación Preescolar y Primaria para Niñ@s de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes creó y fortaleció el Sistema Nacional de Control Escolar Migrante (Sinacem) para contar con la información académica de los alumnos y evitar repetición y deserción.
- ProÁrbol simplificó el proceso de pago de los apoyos para hacer más eficiente su operación.
- En el Programa de Desarrollo Humano de Oportunidades, se modificó la estrategia en zonas urbanas, al detectarse menores impactos que en zonas rurales.

Más allá de los cambios al interior de los programas, entre 2007 y 2011, como consecuencia de la emisión de recomendaciones y generación de información para la toma de decisiones por parte del Coneval, diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, gobiernos estatales y el Congreso de la Unión, entre otros actores, han emprendido acciones que conllevan a la mejora de la Política de Desarrollo Social del país. Actualmente, el Consejo realiza un ejercicio de identificación de dichas acciones y a la fecha se han identificado aproximadamente 200 acciones que tienen que ver, en general, con los siguientes temas:

- Fortalecimiento de acciones para erradicar la pobreza.
- Mejora del diseño de programas y políticas de desarrollo social.
- Fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas.

- Mejores instrumentos para el monitoreo y la evaluación.

Sólo por mencionar algunos ejemplos, gracias a los niveles de desagregación existentes en la medición de la pobreza, se han podido focalizar de mejor manera los programas federales y estatales. La Estrategia 100x100 ha retomado las mediciones de rezago social para establecer su cobertura. Las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) son definidas tomando en consideración los niveles de pobreza y rezago social del país. Con el conocimiento del número e incidencia de personas en situación de pobreza, se ha retomado el tema de la pobreza como prioritario para el país.

RETOS Y CONCLUSIONES

El ciudadano que hoy puede usar la información que proviene de las mediciones y de las evaluaciones de los últimos 7 años es un mejor juez de este proceso que uno mismo. Aún así, es importante ver que hoy los programas sociales son evaluados y que se mide la pobreza de manera independiente, que también es una forma de evaluación. Con esta información, se empiezan a tomar decisiones relevantes. En este espacio vale reconocer el enorme esfuerzo, e incluso entusiasmo, de los programas y dependencias ante el ejercicio de evaluación. La evaluación no es fácil porque la transparencia no es fácil. Pero quienes operan programas, las unidades de evaluación, las dependencias federales se han portado a la altura. Antes esto hubiera sido impensable. La democracia, traducida en el balance de poderes, ha sido la madrina de estos avances.

Sin embargo, persisten retos para poder transitar de manera completa a una cultura de evaluación y medición de resultados. Es

importante, por ejemplo, mejorar varios de los indicadores. Esto es normal cuando se transita de medir sólo presupuesto ejercido hacia medir resultados. Lo anterior implica invertir también en los registros administrativos de los programas y en el uso de instrumentos nuevos para recolectar datos relevantes, especialmente sobre la población atendida y objetivo de los programas.

También hay todavía mucho que hacer para expandir la oferta de evaluadores de calidad. El trabajo de evaluación ha contado con el apoyo decidido de la comunidad de evaluación. Sin ella, no tendríamos mucho de qué hablar. Pero se requieren más evaluadores, todavía falta mucho por hacer.

También se requiere que haya una vinculación más estrecha entre el proceso de evaluación y el proceso de presupuestación. Este problema no lo ha podido resolver satisfactoriamente ningún país, por ello el reto es grande. Pues no se puede asignar linealmente presupuesto dependiendo del resultado de una evaluación (¿le quitaríamos recursos a la educación básica porque la evaluación dice que tiene fallas graves? Sería impensable). Aun así, debemos encontrar la forma de incluir la información de evaluación en uno de los procesos más politizados aquí y en Nueva Zelanda: la conformación del presupuesto.

Los avances en la evaluación de la política de desarrollo social han sido sostenidos, pero no ha sucedido lo mismo con otros sectores. Así como hay evaluaciones independientes e institucionalizadas en desarrollo social, no se observa algo similar en el campo de la seguridad pública, la energía, e incluso en áreas importantes del sistema educativo. La exigencia de medir resultados para mejorar las políticas públicas está en todas las áreas y sectores, por tanto la respuesta deber ser más contundente en los años en el corto y mediano plazo.

Finalmente, hay un área en la cual los avances han sido mucho más modestos. La evaluación independiente en entidades federativas y municipios es todavía incipiente. En algunos lugares inexistente. Hay muchas razones para lo anterior, pero una de ellas es que el balance de poder que se ha experimentado a nivel federal, entre ejecutivo y congreso, no se ha dado a nivel local. Exigir cuentas de manera formal se traduce en evaluación y transparencia.

La evaluación y la medición de resultados no son condiciones suficientes para reducir la pobreza y la desigualdad, mejorar el ingreso de los mexicanos, incrementar el empleo y la cobertura de servicios básicos. Pero en una sociedad cada vez más democrática y transparente, sí son condiciones necesarias. México ha avanzado mucho en desarrollo social, pero también en evaluar y medir sus resultados. Para avanzar aún más en lo primero, necesariamente deberemos de reforzar los segundo.

BIBLIOGRAFÍA

Coneval, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2009). *Evaluación de Consistencia y Resultados 2007-2008 y 2011-2012*. Recuperado el 3 de noviembre de 2009, de Coneval: <http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion_monitoreo/HomeEvalMonitoreo.jsp?categorias=EVAl_MON,EVAL_MON-consist_result>.

Coneval, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2009). *Evaluación y Monitoreo de Programas*. Recuperado en mayo de 2012, de Coneval: <<http://www.coneval.gob.mx>>.

Coneval, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2008 y 2011). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. México, DF: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Coneval, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2008-2009, 2009-2010 y 2010-2011). *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas Federales*. México, D.F.: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Coneval, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2012). *Rezago Social*, de Coneval: <<http://www.coneval.gob.mx>>.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN
DEL DESEMPEÑO DESDE
LA ÓPTICA DE LA SECRETARÍA
DE LA FUNCIÓN PÚBLICA /
RETOS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

*Carlos Arturo Luján Olivas**
*José Andrés García Morales***

INTRODUCCIÓN

Una preocupación en los últimos años en nuestro país, ha sido que el presupuesto y los recursos públicos sean empleados de manera eficaz, eficiente y con calidad para atender las diversas necesidades de la sociedad. La atención se ha centrado en los resultados que se obtienen tras aplicar recursos a través de planes, programas y proyectos ejecutados por el gobierno federal en los ámbitos económico, político y social. Además, las constantes demandas de la sociedad por una mayor racionalidad y transparencia en el gasto público, así como el abatimiento de la pobreza, se han traducido en una prioridad de Estado y han obligado a la conformación de un entramado institucional, constituido por valores, reglas, métodos

* Titular de la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental, Secretaría de la Función Pública.

** Director de Evaluación de la Gestión, Secretaría de la Función Pública.

y acciones orientadas a apoyar la toma de decisiones en materia presupuestaria.

El gobierno federal ha adoptado como estrategia la Gestión para Resultados (GpR) para planear, presupuestar, ejecutar y evaluar sus compromisos y acciones. Ha centrado los esfuerzos en valorar el cumplimiento a través de metas e indicadores y promover la transferencia de recursos hacia programas y proyectos que demuestren que tienen una utilidad social mayor al gasto que implica invertir en ellos, esto es, favorecer aquellas acciones que tengan un beneficio mayor a su costo.

El diseño institucional y el marco legal que acompañan este enfoque se reflejan desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta el nivel de lineamientos. El diseño institucional contempla la interacción entre las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), bajo la idea de la corresponsabilidad y la asociación tanto en la emisión de normas e instrumentos de evaluación, como en la implementación y seguimiento de la política de evaluación. Respecto al marco legal, se han emprendido grandes acciones para regular la evaluación del desempeño (sólo bastaría ver el Reglamento Interior de la SFP publicado en 2009) y, de acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), se instituyó el marco para la expedición de programas anuales de evaluación, criterios, lineamientos y mecanismos, entre otros, para apoyar tales propósitos.

La evaluación del desempeño en México como política pública pretende favorecer el uso y destino racional de los recursos públicos. Es necesario aportar ideas para el debate sobre el estado que guarda la evaluación del desempeño, desde la visión, por un lado, de la SFP como dependencia globalizadora y corresponsable del desarrollo del

esquema del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en la Administración Pública Federal, por el otro. Aunado a lo anterior, se busca presentar de manera general la experiencia y el aprendizaje que en los últimos años ha generado la SFP a través de la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental (UEGDG) en el establecimiento, fortalecimiento y madurez del esquema general del PbR-SED.

LA GESTIÓN PARA RESULTADOS, EL PRESUPUESTO
BASADO EN RESULTADOS Y EL SISTEMA DE EVALUACIÓN
DEL DESEMPEÑO COMO MARCO REFERENCIAL
DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

La Gestión para Resultados (GpR) es un “*paraguas conceptual*” que abarca el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). La GpR también puede ser vista como un modelo de cultura organizacional directiva y de desempeño institucional que hace un mayor énfasis en los resultados.

Los principios rectores de la GpR son:¹

1. Centrar el diálogo en los resultados.
2. Alinear la planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación de resultados.
3. Promover y mantener procesos sencillos de medición e información.
4. Gestionar para, no por, resultados.

¹ Buenas prácticas recientemente identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo, Libro de Consulta, OCDE, 2006.

5. Usar la información sobre resultados para aprender, apoyar la toma de decisiones y rendir cuentas.

Al centrar la atención sobre los resultados, se pretende que éstos sirvan para impulsar el desarrollo, aumentar bienestar de la población, mejorar desempeño de la gestión pública, fortalecer la transparencia, mejorar la rendición de cuentas y la calidad en el gasto público, todos temas de la agenda del gobierno federal.

El PbR, por su parte, busca la alineación entre la planeación, la programación, el presupuesto, el control, el ejercicio, el seguimiento y la evaluación del gasto público. El PbR es un proceso que en México se concibe y sustancia a través de la LFPRH.²

1. Programas y proyectos alineados al PND.
2. Definición de objetivos estratégicos, indicadores y metas.
3. Seguimiento constante del ejercicio de los recursos, enfocado en resultados.
4. Asignación de recursos en función de la relevancia estratégica y los resultados de las evaluaciones.

Por su parte, el SED se compone de dos elementos principales: por una parte se centra en la evaluación de políticas y programas; y, por otra parte, en la gestión para la calidad del gasto. El SED se define en el artículo 2 de la LFPRH como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del

² La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, otorga a la SHCP la facultad de programar y presupuestar el gasto público federal, el control y la evaluación de dicho gasto es tarea compartida entre la SHCP y la SFP, mientras que a la SFP le corresponde inspeccionar y vigilar el cumplimiento de la Ley.

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 los proyectos. Gracias al SED, es posible:

1. Conocer los resultados del ejercicio del gasto.
2. Identificar eficiencia, economía, eficacia y calidad del gasto.
3. Mejorar la calidad en el gasto mediante mayor productividad y eficiencia de procesos.

En la misma LFPRH, se establece que los indicadores del SED deberán formar parte del PEF, incorporar sus resultados en la cuenta de la hacienda pública y ser considerados para mejorar los programas y para el proceso de elaboración del siguiente presupuesto.

FUNDAMENTO LEGAL DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 134 que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados; y que los resultados del ejercicio de dichos recursos sean evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal. De ahí que el ejecutivo federal haya desarrollado la iniciativa de planear y presupuestar con base en los resultados obtenidos, monitorear el desempeño de dependencias y entidades, evaluar por ciclos de vida de programas y

proyectos, así como favorecer a aquellas acciones que contribuyan con el objetivo que persigue el artículo constitucional.

A su vez, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND)³ establece en su quinto eje, de Política Pública, “Democracia efectiva y política exterior responsable”, el Objetivo 4: “Mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos”. Para lograr este objetivo, se establecieron entre otras, las estrategias siguientes:

(...) 4.4. Adoptar un modelo de diseño del presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas y genere los incentivos para que la Administración Pública Federal cumpla las metas planteadas, considerando que el uso transparente, eficaz y eficiente de los recursos públicos es una demanda fundamental de la sociedad y un requisito indispensable para garantizar el logro de las prioridades de gobierno.

4.5. Evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población, bajo un mecanismo de evaluación objetiva, participativa y transparente de los programas de gobierno que contribuya a orientar las asignaciones presupuestarias a partir de los resultados y la eficacia de los propios programas.

Así, el PND se constituye como la base de la planeación estratégica nacional; es el instrumento rector del desarrollo al que se alinean los programas presupuestarios para instrumentar y ejecutar los compromisos y acciones de gobierno. La presupuestación basada

³ Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, 31 de mayo de 2007.

en resultados se encuentra expresada como un facilitador de la rendición de cuentas y como incentivo para cumplir metas. También establece la obligación de evaluar los programas de gobierno de una manera objetiva, participativa y transparente que permita orientar los recursos de manera eficiente.

En la LFPRH se establecen las funciones de la SFP en materia del SED, particularmente en:

- artículo 6, en cuanto a controlar y evaluar el gasto público federal;
- artículo 45, en lo que se refiere a suscribir convenios y bases de desempeño;
- artículo 111, al verificar periódicamente resultados de ejecución de programas y presupuestos.
- La fracción IV del artículo 110 de la misma Ley, contempla el establecimiento de programas anuales de evaluación en donde concurren las instancias públicas a cargo de la evaluación del desempeño. Así, la SHCP, SFP y Coneval concurren para el establecimiento del programa anual de evaluación donde se establecen los programas presupuestarios a evaluar, el tipo de evaluación, el coordinador de la ejecución y el calendario de ejecución, entre otros.

Por su parte, el Reglamento de la LFPRH establece también atribuciones a la SFP respecto del SED:

- En el artículo 118, referente a la celebración de convenios o bases de desempeño;
- en el artículo 304, en que tiene que ver con la fiscalización, el seguimiento y la medición;

- en el artículo 304 A, en cuanto a la coordinación permanente en materia de evaluación.

Por otra parte, la SFP tiene conferidas atribuciones en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF),⁴ entre otras, las de inspeccionar el gasto público, así como evaluar a dependencias y entidades respecto de la eficiencia en su gestión. Así, la SFP a través de la UEGDG, realiza la evaluación de la gestión respecto de dependencias y entidades como complemento al esquema general del SED establecido en la LFPRH.

Finalmente, el artículo 24 del Reglamento Interior de la SFP confiere a la UEGDG las atribuciones de participación en el SED, a través de las acciones para su funcionamiento que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, la validación de indicadores de gestión mismos que son la base para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y proyectos de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, y el desempeño de éstas en la ejecución de los mismos, entre otras.

PARTICIPACIÓN Y RESULTADOS DE LA SFP EN EL SED

El fortalecimiento del esquema del PbR-SED ha sido una prioridad para las tareas que desarrolla la SFP a través de la UEGDG. Desde el año 2007, los esfuerzos de coordinación con la SHCP y el Coneval respecto a su papel rector en el tema, presentan una abundante

⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, texto vigente del 14 de junio de 2012.

experiencia sobre todo en la expedición de los Programas Anuales de Evaluación (PAE) que contemplan evaluaciones en materia de Diseño, Procesos, Impacto, Consistencia y resultados y Específica de desempeño, así como en la validación de indicadores de gestión y revisión de matrices de indicadores de resultados (MIR).

Entre otras acciones, la SFP participa en el SED a través de los siguientes temas:

- Revisión de las MIR de los programas presupuestarios y validación de los indicadores de gestión que las conforman.
- Coordinación de la evaluación del desempeño a través del PAE, en conjunto con Coneval y SHCP.
- Evaluaciones bimestrales de desempeño y calidad en el ejercicio del gasto.
- Fortalecimiento de la cultura de evaluación en la Administración Pública Federal.

Revisión de las Matrices de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios, y validación de los indicadores de gestión que las conforman

Desde el punto de vista de la UEGDG, la consolidación del SED es un proceso de ampliación y perfeccionamiento de los procesos operativos que substancian el PbR-SED.

Al respecto, la SFP en el ámbito de sus atribuciones, determinó un programa para avanzar en la etapa de consolidación del SED denominado Programa Institucional para Fortalecer la Implantación del SED, en el que se detallan diferentes acciones y fechas compromiso orientadas a mejorar la calidad de las MIR, incorpo-

rando la participación de los Órganos Internos de Control como coadyuvantes en la emisión de recomendaciones y registro de mejoras a las MIR.

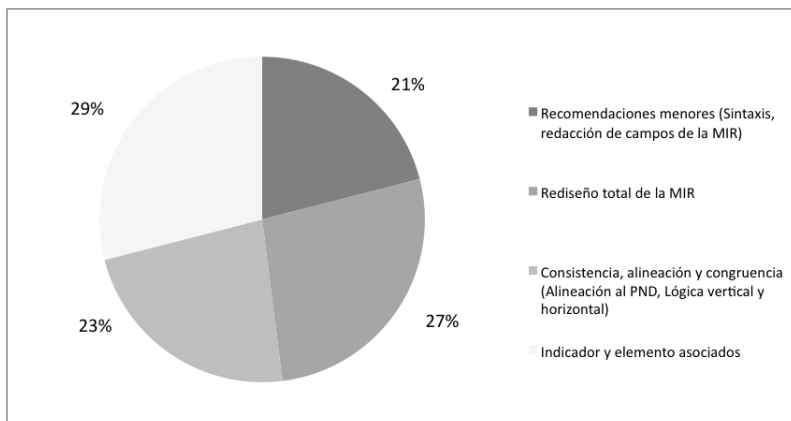
En este sentido, se considera la siguiente premisa: en la medida en que la construcción de las MIR esté alineada a la Metodología de Marco Lógico, el seguimiento de sus indicadores, que forman parte del SED, proporcionará información con mayor veracidad respecto al desempeño de los Programas Presupuestarios.

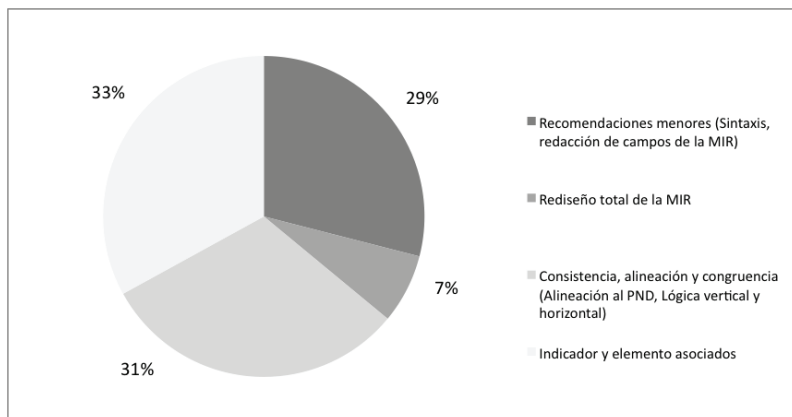
Durante 2010, la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental, con el apoyo de los Órganos Internos de Control, llevó a cabo la revisión de las MIR de 104 Programas Presupuestarios (Pp), correspondientes a 55 Instituciones.

Respecto a 2011, se llevó a cabo la revisión de las MIR de 91 programas presupuestarios (PP), correspondientes a 65 Instituciones de 17 ramos.

Los resultados de las revisiones a las MIR en los años 2010 y 2011 son los siguientes:

2010:



2011:

Como puede observarse, las recomendaciones efectuadas en el rediseño de matrices disminuyeron de 2010 a 2011, dado que el proceso de maduración de las MIR en las instituciones ha provocado que éstas sean cada vez de mayor calidad. No obstante, prevaleció una alta proporción de recomendaciones relacionadas con la construcción de los indicadores.

Para 2012, y con miras al ejercicio presupuestal 2013, se tiene contemplada la revisión de 221 MIR correspondientes a 9 ramos administrativos.

Coordinación de la evaluación del desempeño a través del PAE, en conjunto con SHCP y Coneval

Con base en lo establecido en el artículo. 110 de la LFPRH, la SHCP, la SFP y el Coneval emiten de manera conjunta el PAE, mismo que determina los programas presupuestarios que serán evaluados en el ciclo, el tipo de evaluación al que serán sujetos, así como a los responsables de coordinar la evaluación, en un proceso

de acompañamiento a las dependencias y entidades desde la determinación de términos de referencia, contratación del evaluador externo y la entrega de resultados finales, hasta el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora adoptados por los ejecutores.

Los resultados de las evaluaciones externas son publicados por las instituciones en sus propios portales de Internet, y los aspectos susceptibles de mejora son objeto de seguimiento a través del mecanismo establecido por la SHCP, el SFP y el Coneval.

A partir del PAE 2009 y hasta el PAE 2012, la SFP ha coordinado la evaluación de 51 programas presupuestarios de ámbitos distintos al desarrollo social, de las cuales 22 fueron de manera coordinada con la SHCP y el Coneval.

Como resultado de las evaluaciones, se estableció el Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, el cual es un instrumento que establece la forma en que se habrá de dar seguimiento a todos aquellos hallazgos traducidos en compromisos de mejora identificados por los evaluadores externos y adoptados por los ejecutores de los programas.

Evaluaciones bimestrales de desempeño y calidad en el ejercicio del gasto

Por lo que corresponde a las evaluaciones de desempeño y calidad en el ejercicio del gasto, éstas se realizan de manera bimestral con base en lo establecido en el artículo. 111 de la LFPRH.

Estas evaluaciones enfocan su análisis en:

- Los programas presupuestarios con indicadores seleccionados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

- La ejecución del presupuesto de los programas presupuestarios.
- El monitoreo del avance de metas de los indicadores al periodo.
- El análisis por dimensión asociada al indicador (eficiencia, eficacia, calidad y economía) y por nivel de objetivo de la matriz al que contribuye (fin, propósito, componente y actividad).
- Los resultados, cuando procede, de evaluaciones específicas de desempeño realizadas en el marco del PAE y otra información que pueda ser relevante para los ejecutores de los programas presupuestarios.

Los resultados de las evaluaciones bimestrales son discutidos en reuniones con las oficialías mayores, así como con las áreas de planeación y evaluación, o equivalentes, de las dependencias y entidades evaluadas, y con la participación, cuando sea requerida, de los representantes de las unidades responsables de la ejecución de los programas presupuestarios.

En el ejercicio 2010, estas evaluaciones abarcaron 7 dependencias y 3 entidades sujetas a control presupuestario directo. Ese mismo año se realizó una evaluación de los resultados anuales de indicadores seleccionados en el PEF de 19 de los 24 ramos administrativos y las 4 entidades sujetas a control presupuestario directo (IMSS, ISSSTE, CFE y PEMEX).

Durante 2011, la SFP realizó la evaluación de desempeño y calidad en el ejercicio del gasto con la cual se evaluó bimestralmente a 21 instituciones.

Para el 2012, se evaluaron 18 dependencias y 3 entidades sujetas a control presupuestario directo. Es importante señalar que en el

caso de las dependencias, la evaluación incluye programas presupuestarios del sector central y de algunas de sus entidades coordinadas, según la participación que éstas tengan en los programas presupuestarios que sean seleccionados.

Con estas evaluaciones, la UEGDG monitorea bimestralmente la ejecución de 105 programas presupuestarios, cuyo presupuesto original corresponde a más del 60% de los programas presupuestarios que conformaron las MIR en el ejercicio 2012.

Fortalecimiento de la cultura de evaluación en la Administración Pública Federal

Para fortalecer la cultura de evaluación, la SFP otorgó en 2011 el premio “Programas federales comprometidos con el proceso de evaluación”.

El premio tuvo como propósito principal reconocer a los programas federales que hubieran implementado las acciones de mejora más relevantes para sus beneficiarios o usuarios, derivadas de un proceso de evaluación. A esta convocatoria acudieron 14 programas de 8 instituciones públicas. Luego de una valoración del Comité Evaluador integrado por la SFP, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE) y el centro de investigación México Evalúa A.C., accedieron a la siguiente etapa 10 programas. Con este reconocimiento no se pretendió evaluar a las instituciones ni a los programas, sino premiar el compromiso de las unidades responsables para atender las recomendaciones efectuadas por los evaluadores externos a los programas presupuestales en el marco del PAE. La metodología para premiar al programa con mayor compromiso con los resultados de las evaluaciones contempló dos aspectos: 1) si los hallazgos seleccionados tenían viabilidad de operación práctica y con potencial de mejorar el desempeño del programa, y 2) si el

diseño de acciones de mejora conducirían a mejores procesos de gestión y a un mejor desempeño del programa.

El objetivo velado que persiguió el premio era el de fortalecer la cultura de la evaluación y promover la manera en que se pueden incentivar aquellos esfuerzos por mejorar los programas que finalmente se traducen en una mejor prestación de servicios y una mejor provisión de bienes y servicios gubernamentales.

El programa ganador del premio fue el *Sistema Integral de Calidad en Salud (Sicalidad)*; menciones honoríficas merecieron los programas *Expedición de pasaportes y servicios consulares*, así como *Atención a la demanda de educación para adultos y modelo de educación para la vida y el trabajo*.

Varias experiencias se generaron a partir de la entrega del premio. En primer lugar, el diálogo que se estableció con los ejecutores de programas fue enriquecedor. Las sesiones de intercambio de impresiones entre los ejecutores y el comité evaluador permitieron conocer a mayor profundidad la problemática que enfrenta en lo particular cada programa y las necesidades que presenta. Además, la inclusión del sector académico y social también resultó enriquecedora. El Comité conformado por la SFP, el CIDE y México Evalúa A.C., permitió concentrar ópticas diversas de la evaluación en un grupo que revisó y determinó el compromiso de los programas con la evaluación.

También se puede considerar como experiencia en general, la ausencia de una cultura de evaluación arraigada en las instituciones que participaron. Existe una débil memoria institucional de la evaluación; el seguimiento de hallazgos y recomendaciones puede variar de una institución a otra, e incluso al interior de una misma institución. Además, como experiencia, se observó la ausencia de incentivos para que los ejecutores adopten compromisos concretos

y precisos, se apropien de los resultados de las evaluaciones y los movilicen con miras a ejecutar los programas de una manera más eficaz y eficiente.

RETOS Y CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

En la SFP estamos convencidos de que se debe seguir fortaleciendo la cultura de la evaluación como política pública y vencer la resistencia natural a ser evaluado y a evidenciar las áreas en las que se podría implementar alguna mejora en el diseño o en la operación de los programas. Como parte del fortalecimiento de la cultura de evaluación, también es necesario un mayor involucramiento de actores en la materia: ciudadanos, organizaciones, servidores públicos, legisladores y evaluadores externos. Es necesario sensibilizar a los ejecutores de los programas presupuestarios sobre las bondades de la evaluación en la toma de decisiones y del compromiso que representa el tomar en cuenta los mecanismos, esfuerzos e instrumentos para la evaluación, dentro del ciclo de vida de los programas. En ese sentido, debe hacerse más incluyente y de mayor relevancia la evaluación del desempeño. Se hace necesario también fortalecer en las instituciones la imagen de la SFP como socio en las actividades de evaluación y no asociarle únicamente con las tareas de auditoría, fiscalización o sanción, que aunque sean indelegables, no son parte sustantiva en materia de evaluación del desempeño.

Un reto importante que persiste es el de la creación de un sistema de incentivos que favorezca el desempeño de los programas y que represente consecuencias para aquellos que no tengan un desempeño como el esperado. En ese marco, es necesario ligar realmente

los resultados de la ejecución de los programas con la asignación de presupuesto. No se debería seguir privilegiando los resultados por debajo de lo esperado y mucho menos asignar presupuestos a programas que no contribuyan claramente al desarrollo del país.

Otro aspecto a considerar dentro de los retos que se presentan en cuanto a la evaluación del desempeño, consiste en la necesidad de sistematizar tanto los procesos para generar información, los medios para intercambios de datos y la manera de asignar recursos. En ese sentido, se necesita promover la integralidad de los sistemas de indicadores utilizados por dependencias y entidades para extender y generalizar su uso, así como consolidar la construcción y revisión de MIR como parte integral del proceso de planeación nacional del desarrollo 2013-2018, en donde el ciclo de construcción y revisión sea abierto y constante.

Para las instituciones que realizamos procesos de evaluación y verificación en el marco del SED, es de vital importancia proporcionar resultados que puedan ser utilizados por los tomadores de decisiones en los procesos de programación y presupuestación. En la medida en que la ciudadanía pueda contrastar los resultados de la evaluación del desempeño de los programas presupuestarios con la asignación de recursos, se estará evidenciando el éxito del SED y del PbR, lo que implica transparentar los procesos de asignación de presupuesto tanto en el poder Ejecutivo como en el Legislativo.

Una dificultad recurrente que se ha presentado en la articulación del PbR-SED, ha sido la de conjuntar los esfuerzos de un manera más eficaz entre los entes globalizadores y corresponsables de su funcionamiento. Aún se pueden profundizar los esfuerzos para dar cauce a muchas de las necesidades y dificultades que enfrenta la evaluación del desempeño, entre otras, las que tienen que ver con las

diferencias técnicas entre ejecutores de programas, ciclos presupuestarios desfasados de la evaluación, etc.

Sin duda alguna, la ampliación del esquema de la presupuestación basada en resultados y del sistema de evaluación del desempeño hacia los estados y municipios, sigue representando una tarea pendiente. La homologación del marco regulatorio ha tenido avances en cuanto a la armonización de reglas, pero el gran faltante está en una visión compartida como política de Estado para abatir los rezagos que presentan una buena parte de la población en cuanto al desarrollo y la atención de necesidades básicas.

Finalmente, se hace necesario plantear la oportunidad de fortalecer la evaluación como un concepto más amplio que pueda considerarse integral. El esquema general sería extender e integrar la evaluación del desempeño de políticas públicas, planes nacionales, programas sectoriales, nacionales, especiales y presupuestarios, hasta llegar a la evaluación del desempeño de los funcionarios. Esto es, debería existir idealmente una relación directa y coherencia entre los resultados de la evaluación de las políticas públicas, los planes que expresan los objetivos de estas políticas públicas, instrumentados a través de programas presupuestarios y terminando con la evaluación que se haga de los servidores públicos, tanto de manera individual como grupal, respecto de la manera en que impulsan el desarrollo de nuestro país mediante su actuación.

LA EVALUACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SECRETARÍA DE SALUD

*Esteban Puentes Rosas**

INTRODUCCIÓN

En el campo específico de la salud, la evaluación es una herramienta indispensable para promover el mejor desempeño de los programas y servicios destinados a mejorar la salud de la población y para orientar, ajustar o redefinir las estrategias de las políticas sanitarias. En México, la evaluación en salud ha tenido un desarrollo irregular, iniciando con actividades de índole clínica en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1956 (Aguirre-Gas, 1990), pero estableciéndose como un ejercicio gubernamental hasta 1981, cuando la Coordinación de Servicios de Salud de la Presidencia de la República asumió la atribución de evaluar los programas de este sector.

De acuerdo con el marco conceptual propuesto por Murray (2000), la evaluación del sistema y los servicios de salud se enmarca en el ejercicio de lo que se ha denominado *rectoría*, la cual consiste en desarrollar la función de conducir el sistema de salud, definiendo sus

* Director de Evaluación de Servicios de Salud, Secretaría de Salud.

prioridades, diseñando las políticas destinadas a mejorar la salud de la población y verificando el cumplimiento de metas y objetivos (Travis *et al.*, 2003). En México, la rectoría del sistema corresponde a la Secretaría de Salud (Ssa), ya que el artículo 7° de la Ley General de Salud indica que a ésta le atañe “*establecer y conducir la política nacional en materia de salud...*”. Como consecuencia de esta responsabilidad, es la Ssa la que debe hacerse cargo de la evaluación de los programas y servicios en la materia.

A fin de establecer una estructura funcional acorde con estas responsabilidades, en 2003 se efectuaron las modificaciones normativas y administrativas para constituir la Dirección General de Evaluación del Desempeño (DGED), con lo que las actividades de evaluación en el sistema mexicano de salud se enmarcaron dentro de un sistema integral, permanente y dinámico.

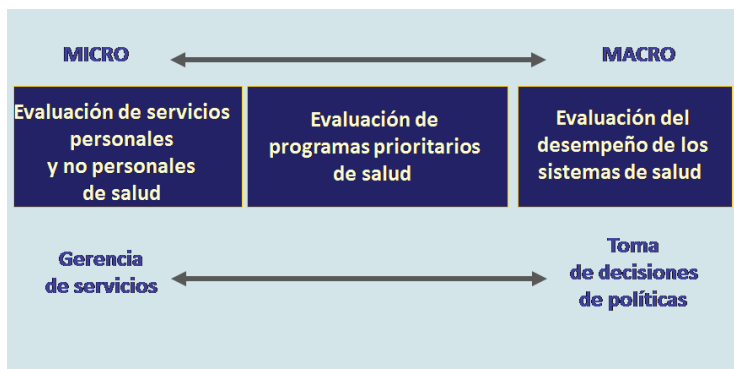
Desde el inicio de sus actividades, la evaluación se conceptualizó en la DGED como un proceso sistemático y cíclico, por lo que va más allá de la valoración compartimental y estacionaria de los diferentes elementos del sistema, tratando, por el contrario, de visualizarlo como un ente complejo que, como todo sistema, adquiere características que trascienden la de sus partes constituyentes (Laszlo y Krippner, 1998).

Por otra parte, al ser cíclica, la evaluación debe insertarse en una dinámica permanente de mejora de la gestión, aportando información tanto para la definición de necesidades (llamada evaluación formativa) como para la valoración de resultados e impacto. De este modo, evaluar no es algo que se efectúe al final de un periodo calendarizado, sino un proceso permanente destinado a proporcionar la información más adecuada para tomar decisiones sobre qué áreas fortalecer y qué acciones corregir o incluso eliminar.

1. ESQUEMA GENERAL DE LAS ACTIVIDADES DE EVALUACIÓN EN LA SECRETARÍA DE SALUD

Con la finalidad de sistematizar las actividades derivadas de sus atribuciones, en la DGED se definió un modelo integral (figura 1) con tres niveles fundamentales de acción, yendo desde un nivel micro, en el cual se busca aportar información útil para la gerencia de las unidades de servicios de salud, hasta un nivel macro, en el que el objeto de análisis son los sistemas estatales de salud y las grandes instituciones de salud, A este nivel, el objetivo es proporcionar información que contribuya a la definición de las grandes políticas sanitarias y, de manera muy importante, a la rendición de cuentas.

Figura 1. Modelo integral de evaluación en la Secretaría de Salud



Junto a estos dos niveles, se estableció uno intermedio, en el cual se insertan las evaluaciones específicas de programas de salud considerados prioritarios, ya sea por el tamaño del problema al que se enfocan o por la magnitud de los recursos destinados a los mismos.

En las secciones subsecuentes se describirán con más detalles las acciones emprendidas en cada uno de los niveles identificados en este modelo general.

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS SISTEMAS DE SALUD

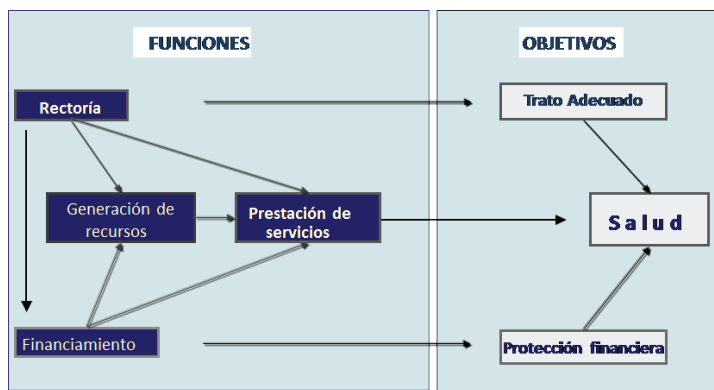
El proceso de descentralización del sistema de salud, iniciado en 1983 (Gómez-Dantés *et al.*, 2004), ha provocado una gran independencia en la gestión de la problemática sanitaria en cada una de las 32 entidades federativas del país. Como puede suponerse, esta independencia no significa anarquía y las atribuciones específicas de las entidades federativas están determinadas en el artículo 9 de la Ley General de Salud. Asimismo, dentro de las atribuciones del Gobierno Federal está la de evaluar el desempeño de estos sistemas estatales, razón por la cual la DGED desarrolla dos actividades complementarias en su nivel macro de evaluación.

La primera de estas dos actividades derivó de la adopción del marco conceptual propuesto Murray y Frenk (2000), el cual identifica tres objetivos fundamentales o intrínsecos: mejorar la salud poblacional, ofrecer un trato adecuado y garantizar la protección financiera; y cuatro funciones básicas: rectoría, generación de recursos, financiamiento y prestación de servicios, para los sistemas de salud (figura 2).

Para hacer evaluaciones acordes con este modelo se requieren encuestas de base poblacional con poder suficiente para hacer inferencias a nivel estatal. En 2003 se desarrolló una encuesta especial para valorar el desempeño de los sistemas estatales de salud y a ésta se le ha dado seguimiento con las encuestas nacionales de salud de

2006 y la que se está efectuando en 2012. Gracias a éstas y a otras fuentes, se han podido monitorear, entre otros, los logros de las iniciativas destinadas a mejorar la protección financiera y a reducir el gasto privado en la atención de la salud, y se han identificado áreas de oportunidad altamente sensibles relacionadas con la forma en que los usuarios de servicios de salud son atendidos en las instituciones públicas.

Figura 2. Marco conceptual para evaluar el desempeño de los sistemas de salud, según Murray y Frenk



La segunda de las actividades de evaluación a nivel de sistemas se basa en el seguimiento a 57 indicadores, denominados de resultado, que aportan información sobre el desempeño de las entidades federativas en rubros como la salud poblacional, la disponibilidad de recursos y la calidad de los servicios, entre otros. Estos indicadores fueron seleccionados en un ejercicio colegiado en el seno del Consejo Nacional de Salud, que es una instancia formal para coordinar los esfuerzos del gobierno federal y las entidades federativas en materia de salud pública.

El seguimiento de los 57 indicadores de resultado es anual, aunque en algunos casos los datos tienen retrasos importantes como consecuencia de los procesos establecidos en el Sistema Nacional de Información en Salud (Sinais). Los valores de estos indicadores se discuten y comparan con las áreas de planeación de las 32 entidades federativas y constituyen un apartado principal en un informe anual sobre la salud del país, denominado *Rendición de Cuentas en Salud*.

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE SALUD

Igual que en el nivel macro, la evaluación de programas de salud sigue una doble ruta. Por un lado, la DGED funge como el enlace formal entre la Secretaría de Salud y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), dando seguimiento a los lineamientos de éste en el marco de las actividades correspondientes a la Secretaría. Por otro, la DGED, en coordinación con las instancias operadoras de los programas, diseña una serie de evaluaciones, denominadas complementarias, con la finalidad de contribuir a mejorar el desempeño de los programas evaluados.

Con relación a las actividades derivadas del vínculo oficial con el Coneval, la DGED gestiona ante las instancias pertinentes la respuesta de la Secretaría de Salud al Programa Anual de Evaluación (PAE). Dependiendo del tipo de ejercicio al que se somete a los programas de la Secretaría de diseño, de consistencia y resultados o específica de desempeño, la DGED acompaña a los programas a través de las actividades necesarias para dar respuesta a lo establecido en el PAE, particularmente al final del proceso, cuando es necesario establecer el posicionamiento institucional ante los resultados de las evaluaciones.

Las evaluaciones complementarias, por su parte, se realizan de acuerdo con las necesidades e intereses de la propia Secretaría de Salud a fin de mejorar la gestión de los programas considerados prioritarios y para dar respuesta a los compromisos derivados de algunos instrumentos normativos, como pueden ser las Reglas de Operación de los programas o el Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Protección Social en Salud en el caso del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), conocido popularmente como el “Seguro Popular”.

A diferencia de lo que pasa con las evaluaciones establecidas por el Coneval, la DGED tiene un amplio margen de participación en el diseño de las evaluaciones complementarias, trabajando conjuntamente con los operadores de los programas para definir los temas relevantes a ser abordados y, posteriormente, estableciendo los Términos de Referencia que guiarán la contratación de los evaluadores externos y el monitoreo y seguimiento del ejercicio concreto de evaluación.

Estas evaluaciones complementarias se han efectuado anualmente de manera regular para el programa Caravanas de la Salud, el Sistema Integral de Calidad (Sicalidad) y el SPSS. Una de las características más importantes de estos ejercicios es que siempre son ejecutados por instancias ajenas a la Secretaría de Salud, con lo que se evitan conflictos de interés y autocomplacencia en los resultados. Usualmente la evaluaciones se encomiendan a instituciones académicas de reconocido prestigio que aportan una visión externa sumamente enriquecedora para la gestión de los programas.

Entre las dos vertientes de la evaluación de programas hay un punto de encuentro. La información generada en los ejercicios complementarios es puesta a disposición de los evaluadores contratados por el Coneval para el cumplimiento del PAE, a fin de permitir una

valoración más amplia del desempeño del programa. Adicionalmente, el Coneval diseñó una nueva herramienta de gestión, una matriz donde se registran los Aspectos Susceptibles de Mejora, que consisten en los compromisos que, como consecuencia de las evaluaciones, los programas asumen para implementarlos en el corto y mediano plazo. Los compromisos aquí plasmados se derivan tanto de las evaluaciones coordinadas por el Coneval como de las complementarias gestionadas desde la DGED. A las acciones propuestas se le da seguimiento puntual tanto por el Coneval como por la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con lo que se promueve el cumplimiento efectivo de las acciones comprometidas, lo que sin duda incide en un mejor desempeño de los programas de desarrollo social en general.

EVALUACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD

El nivel micro del modelo integral de evaluación es el que corresponde a las unidades proveedoras de servicios de salud. Dos son los objetivos de la evaluación a este nivel: *i)* contribuir al aprendizaje compartido, destacando los desempeños positivos a fin de que, en la medida de lo posible, sus acciones sean retomadas por unidades con problemas evidentes de operación, y *ii)* promover la rendición de cuentas y la participación ciudadana con la publicación y difusión de la información sobre el desempeño de las unidades de salud.

Los resultados de las evaluaciones de servicios se sistematizan y se publican anualmente en los Observatorios del Desempeño de los Servicios de Salud. Estos documentos permiten a los gerentes de las unidades de salud tener una perspectiva nacional y comparativa del desempeño de sus centros, a fin de contar con parámetros de com-

paración claros que se deriven de unidades con problemática similar, con lo que se mejora la aceptabilidad de las comparaciones.

Para operacionalizar la evaluación de los servicios de salud se ha sistematizado un modelo específico de evaluación con base en los atributos deseables de estos, adoptando un principio fundamental: las mejores unidades de salud son las que brindan el mayor beneficio a sus usuarios a la luz de los conocimientos científicos actuales. Para delimitar los atributos que los servicios de salud deben tener y para la definición concreta de los indicadores a monitorear, se han efectuado revisiones puntuales de diversas propuestas internacionales, particularmente las que provienen de Canadá y el Reino Unido (CIHI, 2011).

Los resultados de las evaluaciones a este nivel han permitido documentar la enorme variabilidad que existe en los procesos y resultados de las unidades de salud, incluso entre aquellas ubicadas en las mismas entidades y en zonas de similar grado de desarrollo. Estas evidencias sugieren fuertemente que una de las áreas de oportunidad es la estandarización de procesos y también han dejado en claro que el monitoreo y evaluación de los servicios de salud es una tarea imperiosa para los responsables de la gestión de estas unidades, ya que es la única manera de prevenir desviaciones mayores que pudieran impactar negativamente en la salud de los usuarios.

RETOS PENDIENTES EN MATERIA DE EVALUACIÓN

Al igual que en la mayor parte de la Administración Pública, la evaluación en la Secretaría de Salud es una actividad todavía en proceso de consolidación. Aunque la mayor participación ciudadana genera un interés creciente en la información derivada del ejercicio

gubernamental, existe una percepción errónea de la evaluación, entendiéndola más como una búsqueda con fines punitivos que como una herramienta útil para sustentar la toma de decisiones en evidencias sólidas.

Los esfuerzos del Coneval han generado una dinámica positiva en este campo, estableciendo una serie de requisitos mínimos para los programas de desarrollo social, con lo cual estos se ven obligados a documentar sus avances y, en los casos pertinentes, a reajustar sus planes, estrategias y metas operativas. No obstante, es necesario transitar de las evaluaciones por mandato a una visión en la que esta herramienta forma parte de los esquemas de gestión desde la planeación de los programas, estableciendo objetivos cuantificables, instrumentos e indicadores de medición y plazos de cumplimiento.

Asimismo, una tarea importante es la de extender los esfuerzos desarrollados a nivel federal para que se repliquen a nivel estatal. Aunque la autonomía de los gobiernos estatales impide que estas acciones puedan aplicarse como una imposición central, el demostrar que los resultados de las evaluaciones son útiles y que redundan en beneficios tangibles para la gestión de los programas y el bienestar de la población puede ser el motor más importante para la adopción de estas prácticas a nivel subnacional.

Otra tarea importante es la de lograr que las evaluaciones trasciendan el diagnóstico y se traduzcan en acciones concretas de mejora. La adopción de la matriz de los Aspectos Susceptibles de Mejora ha contribuido nodalmente en este sentido, pero todavía queda mucho por hacer para garantizar que de estos ejercicios se deriven recomendaciones pertinentes y aplicables, y para asegurar que los operadores de programas efectivamente realicen los ajustes necesarios.

Finalmente, evaluar es medir y para medir se requiere contar con los insumos básicos en materia de información. En algunos casos, los programas se desarrollan sin la identificación oportuna de las fuentes requeridas para el monitoreo de sus avances y sin la creación de los mecanismos regulares de reporte que contribuyan a contar con una masa crítica de datos que sirva para la adecuada valoración del éxito de los programas financiados con recursos públicos.

Todos los elementos previos se engloban en un solo concepto: cultura de la evaluación. Sólo entendiendo mejor las ventajas de evaluar, se logrará que ésta sea una práctica regular que se desarrolle a todos niveles sin necesidad de imposiciones centralizadas, que genere o identifique sus fuentes de información y que redunde, finalmente, en un mayor beneficio para la población mexicana.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE-GAS, Héctor. Evaluación de la calidad de la atención médica. Expectativas de los pacientes y de los trabajadores de las unidades médicas. *Salud Pública Mex.* 1990; 32(2): 170-180.
- CIHI. Canadian Institute for Health Information. *Health Indicators 2011.* Ottawa, Canada 2011.
- GÓMEZ-DANTÉS, Octavio, *et al*, La equidad y la imparcialidad en la reforma del sistema mexicano de salud. *Salud Pública Méx.* 2004:46 (5).
- LASZLO, Alexander y Krippner, Stanley. *Systems Theories: Their Origins Foundations and Development.* Publicado en: J.S. Jordan (Editor) *Systems Theories and A Priori Aspects of Perception.* Amsterdam: Elsevier Science 1998. Ch. 3 pp. 47-74.

MURRAY, Christopher y Frenk, Julio. A framework for assessing the performance of health systems. *Bull World Health Organ.* 2000;78(6):717-31.

TRAVIS, Phyllida *et al.* Toward better stewardship: concepts and critical issues. Publicado en Christopher Murray y David Evans Eds. *Health Systems Performance Assessment: debates, methods and empiricis.* World Health Organization, 2003.

FISCALIZACIÓN SUPERIOR
Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO
DEL DESARROLLO RURAL EN MÉXICO

*Alejandro Romero Gudiño**

PRESENTACIÓN

El presente trabajo tiene por objeto reseñar de manera breve la evaluación al desempeño –y sus resultados– de los programas y políticas públicas relacionadas con el Sector Rural dentro del marco del sistema de rendición de cuentas y transparencia, con base en los resultados obtenidos por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) con motivo de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

* Titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Agradezco las aportaciones del M.C. Jorge Alejandro Ortíz Ramírez quien se dio a la tarea, de exponer y aclarar el contenido, así como a la Lic. Martha C. Jalil Favela y el Lic. Roberto Rodríguez Soria, así mismo expreso mi gratitud al CEDRSSA, y a su Director Doctor César Turrent Fernández por la invitación formulada para participar en el foro “Ópticas Diversas de la Evaluación al Desempeño en México”, llevado al cabo el 18 de abril del 2012 en la H. Cámara de Diputados.

CONTROL INTERNO Y CONTROL EXTERNO

Antes de abordar el tema que presentamos como parte del foro “Ópticas Diversas de la Evaluación del Desempeño en México”, quisiéramos hacer una reflexión sobre qué es el control en el ámbito de la Administración Pública Mexicana.

En primera instancia, podemos definir el control como el proceso mediante el cual la administración verifica si lo que ocurre concuerda con lo que supuestamente debiera ocurrir de acuerdo a lo planeado y programado. El control puede ser interno o externo.

En México, la función de control interno recae en la Secretaría de la Función Pública (SFP), cuyo objetivo general es coordinar, evaluar y vigilar el ejercicio público del Gobierno Federal. En este sentido, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en su artículo seis establece: “El Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría, estará a cargo de la programación y presupuestación del Gasto Público Federal correspondiente a las dependencias y entidades. El control y la evaluación de dicho gasto corresponderán a la Secretaría y a la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Asimismo, la Función Pública inspeccionará y vigilará el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las que de ella emanen respecto de dicho gasto”.

Como parte del sistema de control interno de la Administración Pública, tenemos que en cada una de las entidades y dependencia que integran a la misma se cuenta con unidades de control interno cuyo objetivo es vigilar el cumplimiento de sus programas y presupuestos. Cabe mencionar que el control interno que lleva a cabo la SFP y los órganos de control interno pueden ser: ex-ante, durante y ex-post.

Un mecanismo que se ha incorporado como nueva forma de control en México, que permite evaluar la aplicación del presupuesto y del gasto respecto de los resultados alcanzados, es el desarrollo del *Sistema de Evaluación del Desempeño* (SED).

ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Actualmente, a nivel internacional en el ámbito de la administración pública existe una corriente autodenominada “política basada en evidencia”, definida como el uso explícito e intencional de la mejor evidencia de investigación disponible para la toma de decisiones y la elección entre opciones de política pública. Este hecho contribuye a la toma de decisiones bien informadas en políticas, programas y proyectos (Bracho, 2010).

En esa misma línea, distintos países –particularmente aquellos que pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE)– han desarrollado la política de establecer un Presupuesto basado en Resultados (PbR) como manifestación de la Nueva Gestión Pública (NGP), siendo uno de los fines de dicha política, generar información que permita a los gobiernos tomar decisiones eficientes y acertadas para mejorar la forma en la que los gobiernos gestionan sus recursos, es decir, para optimizar la ejecución de su gasto.

En el año 1997, el Gobierno Federal de nuestro país inició una Reforma Presupuestaria con la finalidad de enfocar el presupuesto en la obtención de los resultados requeridos y de calidad, a lo que también se denominó como Presupuesto basado en Resultados.

Uno de los factores clave para la implementación del PbR es la evaluación del desempeño de las políticas públicas y de los programas

presupuestarios. Uno de los fines de dicha evaluación es la generación de información útil para que los gobiernos realicen una asignación de gasto eficiente y acertado, en el marco de la planeación, programación y ejecución del presupuesto (Pérez-Jácome, 2010).

En la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en vigor desde el 1 de abril de 2006, y en su respectivo reglamento, se establecieron un conjunto de normas para modificar la forma de ejecutar los procesos de planeación, programación, presupuestación, aprobación, ejecución y evaluación en la Administración Pública Federal (APF). Dichas normas y mecanismos tienen como fin que el proceso presupuestario se lleve a cabo en un marco de responsabilidad y eficiencia por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Para desarrollar la evaluación del desempeño se ha creado, en dicho marco jurídico, el llamado Sistema de Evaluación al Desempeño (SED).

El SED se define, en el artículo dos, fracción LI, de la LFPRH como:

El conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos.

En ese sentido, el artículo 110 de la LFPRH determina:

La Evaluación del Desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales. (...) Las evaluaciones

podrán efectuarse respecto de las políticas públicas, los programas correspondientes y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo. Para tal efecto, se establecerán los métodos de evaluación que sean necesarios, los cuales podrán utilizarse de acuerdo a las características de las evaluaciones respectivas”. Además: “Todas las evaluaciones se harán públicas” y “deberán dar seguimiento a la atención de las recomendaciones emitidas derivado de las evaluaciones correspondientes.

En cuanto a la incorporación de indicadores para evaluar los resultados, el artículo 111 de la LFPRH estipula:

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

Es importante señalar que el artículo 27 de la LFPRH establece que la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño, serán los indicadores. En el mismo artículo se define que los “indicadores de Desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en tér-

minos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad”. Además: “Los entes públicos y los Poderes Legislativo y Judicial incluirán los indicadores de desempeño y metas que faciliten el examen de sus proyectos de presupuesto de egresos”.

En este sentido, podemos observar que los indicadores de desempeño se convierten en elementos básicos para la programación y presupuestación del gasto público, así como para la elaboración de La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

En cuanto a la correspondencia existente entre los indicadores y La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, el artículo 16 indica:

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.

LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

En lo referente al control externo, es una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados de acuerdo con el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece en su fracción VI:

Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a

los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de Fiscalización Superior de la Federación, si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos.

La fiscalización que lleva a cabo la ASF es de carácter posterior, es decir, la revisión se implementa una vez concluido el ejercicio fiscal, o bien en los casos excepcionales, los cuales pueden ser durante el ejercicio fiscal sin perjuicio del principio de posterioridad.

Antecedentes de la Fiscalización Superior

No obstante que la tradición de la fiscalización en México remonta sus orígenes hasta 1524, cuando el Rey de España decidió establecer en la Nueva España el Tribunal de Cuentas con el fin de vigilar los ingresos que obtenía Hernán Cortés, no fue sino hasta las últimas dos décadas que la fiscalización superior cobró especial relevancia.

Con la creación de la Auditoría Superior de la Federación, como consecuencia de la reforma constitucional de 1999, la fiscalización superior se constituye como un factor que marca –de manera concreta– el equilibrio de poderes contenido en nuestra Constitución Política y se convierte en un instrumento capaz de garantizar un escenario independiente de evaluación del quehacer gubernamental.

Un antecedente inmediato influyente en la instrumentación de la reforma constitucional, está representado por el hecho de que a

partir de 1997 el Congreso mexicano adquiere una composición más plural y desaparece la hegemonía de un partido político.

A medida que la oposición ha aumentado su presencia en la Cámara, hasta el punto de convertirse en una mayoría conjunta a partir de 1977, ha aumentado también los incentivos para supervisar más estrechamente a la rama ejecutiva (Ugalde, 2000).

Hasta antes de 1999, la revisión de la Cuenta Pública era practicada por la entonces Contaduría Mayor de Hacienda; el proceso de revisión y sus resultados las más de las veces carecían de la oportunidad debida, porque el informe de resultados de la revisión se publicaba hasta 18 meses después de cerrado el ejercicio fiscal revisado.

Actualmente, el tiempo que media entre la presentación de la Cuenta Pública, su revisión y la publicación de los resultados, se ha reducido considerablemente. Los resultados se publican aproximadamente 14 meses después de cerrado el ejercicio fiscal revisado.

Posteriormente, con el fin de perfeccionar el sistema de rendición de cuentas se impulsaron nuevas reformas, así como la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2008) que dota de mayores atribuciones a la ASF, para tener una fiscalización de calidad que contribuya al mejoramiento de las prácticas y políticas públicas.

Es importante señalar que las reformas operan en un ámbito político-social en el cual cada vez la sociedad se involucra más con la actuación de sus gobernantes; asimismo, en la integración del Poder Legislativo se presenta una mayor pluralidad, de tal manera que hoy, a diferencia del pasado, se erige como un contrapeso del

Poder Ejecutivo y marca un punto de equilibrio entre los poderes. Esta pluralidad permite instrumentar un control externo, legítimo y oportuno, que incide en las decisiones de la política pública.

La rendición de cuentas es un signo que distingue cada vez más el avance de los sistemas democráticos, en los cuales los ciudadanos, como entes activos, demandan mayor información sobre el modo de administrar y gobernar para poder evaluar el desempeño de los gobiernos en el uso de los recursos públicos.

Crespo (2001) señala:

La rendición de cuentas públicas se erige como espina dorsal de la democracia política, al grado en que puede establecerse de manera determinante que si las instituciones políticas no son capaces de llamar a cuenta a los gobernantes, lo que prevalece es un régimen autoritario.

Mediante las reformas, se dotó a la ASF de autonomía técnica y de gestión, así como de mayores atribuciones y facultades para la revisión de la Cuenta Pública; hoy, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación faculta al Órgano Técnico para realizar auditorías al desempeño, con lo cual se logra una evaluación plena de las acciones del gobierno.

REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA

La fiscalización que realiza la Cámara de Diputados inicia con la presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, por parte del Ejecutivo Federal y la posterior aprobación del

mismo; continúa con el ejercicio del mismo por parte del Ejecutivo (a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público –SHCP–) y los Poderes Legislativo y Judicial. Posteriormente, concluido el ejercicio fiscal, se integra la Cuenta Pública, la cual es entregada a la Cámara de Diputados y revisada por su Órgano Técnico.

Conviene señalar que la presentación de la Cuenta Pública tiene por objeto informar a la sociedad, a través de su representación popular, de cómo, cuánto y en qué se aplicaron los recursos públicos en el Ejercicio Fiscal.

En ella se presenta un panorama general del comportamiento de las principales variables macroeconómicas y su interrelación con la economía global, así como los resultados generales de las finanzas públicas en relación con los ingresos y egresos aprobados por el Legislativo, dando un peso específico a la descripción y presentación de los resultados alcanzados en los diversos programas y políticas instrumentadas por el conjunto de la Administración Pública, para dar cumplimiento a las prioridades señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Proceso de Revisión de la Cuenta Pública

Como ya lo mencionamos, la revisión de la Cuenta Pública es facultad exclusiva de la H. Cámara de Diputados y tiene por objeto *evaluar* los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos de los programas; así como determinar las responsabilidades a que haya lugar y la imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

En este nuevo esquema, la Fiscalización Superior se orienta no sólo hacia verificar y comprobar el manejo de los recursos federales, sino también a *evaluar* el cumplimiento de los planes y programas, a emitir recomendaciones (aunque no de carácter vinculatorias), fincar responsabilidades y proponer el inicio de responsabilidades sancionatorias.

Para cumplir con sus objetivos, el Órgano Superior de Fiscalización lleva a cabo diversos tipos de auditorías, además de las que ya venía aplicando, como las de regularidad (financieras y de cumplimiento, de inversión física, de seguimiento y de sistemas) e incorpora las auditorías al desempeño.

Las auditorías tienen como fin realizar el examen objetivo y sistemático de las operaciones financieras y administrativas de una entidad. Son practicadas con posterioridad a la ejecución de los programas; derivado de esta práctica, la ASF formula las observaciones–acciones que corresponden y emite una opinión respecto a los resultados alcanzados.

En este contexto, conviene definir a las auditorías al desempeño como el examen objetivo, sistemático, multidisciplinario, propositivo y comparativo de actividades gubernamentales. Incluyen la identificación de debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades y, además, utilizan criterios de eficiencia, economía y eficacia con la finalidad de conocer si las unidades auditadas cumplieron con los objetivos, metas y el ejercicio de sus recursos de acuerdo a la normatividad y el propósito para el cual fueron asignados.

Sin lugar a dudas, evaluar el cumplimiento de planes y programas es un avance en el sistema de rendición de cuentas; sin embargo, la evaluación por sí sola no es garantía para el mejoramiento de los programas y políticas públicas, sobre todo considerando que las

recomendaciones que se derivan de las revisiones al desempeño no son vinculatorias.

El mejoramiento real requiere del concurso de los responsables de la toma de decisiones, en este sentido, Stufflebeam y Shinkfield (2007), citados por el Grupo Intergerencial de Desarrollo Rural-México, señalan: “(...) La sociedades ameritan no sólo de evaluadores competentes, sino de responsables que decidan qué hacer con los resultados de las evaluaciones”, de tal suerte que únicamente con la corresponsabilidad se logrará la efectividad de los programas y políticas públicas.

RESULTADOS RELEVANTES DE LAS AUDITORÍAS
REALIZADAS AL SISTEMA DE EVALUACIÓN
AL DESEMPEÑO POR LA AUDITORÍA
SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2008, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizó la Auditoría 08-0-06100-07-0188: “Sistema de Evaluación del Desempeño”,¹ dirigida a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el programa presupuestario “Diseño e instrumentación de las políticas y estrategias en materia de programación, presupuesto, gasto público federal, contabilidad y rendición de cuentas de la gestión del sector público”, y en el programa presupuestario “Ampliación de la cobertura, impacto y efecto preventivo de la fiscalización de la gestión pública”, operado por la Secretaría de la Función Pública, cuyo objetivo fue “Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos

¹ Auditoría Superior de la Federación, (2008). “*Sistema de Evaluación del Desempeño*”. Auditoría: 08-0-06100-07-0188, México, 2008.

federales aplicados por la Administración Pública Federal (APF), para verificar el cumplimiento de objetivos y metas, respecto de mejorar la calidad en la asignación y ejecución del gasto, mediante la evaluación de resultados”.

Las pruebas de auditoría se aplicaron en tres secretarías que reportaron en conjunto 48 indicadores de programas presupuestarios de las modalidades “S” (reglas de operación) y “U” (otros subsidios), y significaron el 56.5% de los 85 indicadores seleccionados para este tipo de programas: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), 21 indicadores (24.7%); Secretaría de Educación Pública (SEP), 17 indicadores (20.0%); y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), 10 indicadores (11.8%).

Como resultado de la revisión, la ASF determinó que, en términos generales, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública, del Medio Ambiente y Recursos Naturales de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y de Educación Pública, no cumplieron con las disposiciones normativas aplicables al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), por lo que obtuvieron dictamen negativo.

Por dependencia seleccionada los resultados fueron:

- La Semarnat no elaboró la Matriz de Indicadores para Resultados de dos de los seis programas presupuestarios de subsidios a su cargo; y la Sagarpa no la elaboró para los nueve programas de subsidios bajo su responsabilidad.
- La Semarnat, la Sagarpa y la SEP no realizaron la selección de indicadores de los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación y otros programas de subsidios en 2008.

- La SHCP y la SFP presentaron deficiencias en la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de la Semarnat, la Sagarpa y la SEP respecto de elaborar la Matriz de Indicadores para Resultados y seleccionar indicadores de los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación y otros programas de subsidios.
- La SHCP, la SFP, la Semarnat, la Sagarpa y la SEP no dispusieron de información para verificar en qué medida se mejoró la ejecución del gasto mediante la evaluación de los resultados de 2008 para los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación y otros programas de subsidios.

Asimismo, en la revisión de la Cuenta Pública 2010, la ASF realizó una nueva revisión denominada “Sistema de Evaluación del Desempeño”, siendo el objetivo de la auditoría el “Fiscalizar la observancia de objetivos y metas del Sistema de Evaluación del Desempeño”²; cabe mencionar que la revisión fue de carácter transversal y al desempeño e incluyó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública.

La ASF consideró que en 2010, en términos generales, tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como la Secretaría de la Función Pública (SFP), no cumplieron con las disposiciones normativas aplicables al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), por lo que obtuvieron dictamen negativo.

Dentro de los resultados más relevantes, se estableció:

² Auditoría Superior de la Federación, (2010). “*Sistema de Evaluación del Desempeño*”. Auditorías: 10-0-27100-07-0146 GB-111 y 10-0-06100-07-0101, México, GB-025, 2010.

- Respecto a la evaluación de las Políticas Públicas y Programas Presupuestarios, la auditoría mostró que de los 1,242 programas presupuestarios registrados en 2010, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal elaboraron únicamente 620 (49.9%) Matrices de Indicadores para Resultados (MIR); además, la SHCP no acreditó la aprobación de ninguna de las 620 MIR; con lo cual incumplió los “Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal”.
- En términos del artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la SHCP no acreditó ante la Auditoría Superior de la Federación, la redistribución de los 9,059.6 millones de pesos de ahorro presupuestario hacia los programas presupuestarios que brindan un mayor beneficio social y que contribuyen a la creación de empleos, al combate de la pobreza e impulsar la inversión en infraestructura carretera, hidráulica, energética, turística, así como en educación y salud.
- La SHCP no acreditó, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, la formulación de medidas conducentes sobre los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, derivadas de la verificación periódica.
- La SHCP no realizó el análisis de eficiencia, economía, eficacia, ni de la calidad en la Administración Pública Federal, de acuerdo con el artículo 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- En cuanto a los resultados de las evaluaciones de los seis programas presupuestarios que coordinó la Secretaría de la Función Pública (SFP) en 2010, no se reflejaron en una

mejor asignación del gasto para el ejercicio presupuestario de 2011, y no mostraron una articulación como elemento relevante del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño.

- La SFP presentó el “Informe General del Diagnóstico para minimizar costos de operación realizado por los Órganos Internos de Control en 105 instituciones de la Administración Pública Federal”, en el que señala que se establecieron 26 modelos de eficiencia administrativa en 105 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, pero no precisó qué acciones fueron las realizadas por las dependencias para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo mediante los modelos de eficiencia, ni qué cantidad de ahorro se generó con los modelos referidos.

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL SECTOR RURAL EN MÉXICO

Contexto General

La Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia (UEC) realizó una evaluación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio 2010. En el caso particular del sector rural, la evaluación se centró en tres temas, los cuales consideramos de mayor relevancia, ellos son: 1) la política de subsidios agropecuarios, 2) la evolución de la productividad y 3) la soberanía alimentaria. Los resultados más relevantes son retomados en el presente documento.

El Banco Mundial clasifica a los países en función de su grado de desarrollo económico en: *a)* países con base agrícola en donde el

producto interno bruto (PIB) depende del sector agrícola; *b*) países en transformación en donde el PIB agrícola es importante pero no determinante; y *c*) países urbanizados, en los cuales el PIB agrícola desempeña un papel secundario; México, a pesar de estar clasificado como un país altamente urbanizado, presenta dentro de su territorio los tres niveles de desarrollo, es decir, coexisten entidades federativas de base agrícola como Sinaloa y Zacatecas; entidades en transformación como Hidalgo, Guanajuato, Querétaro y Durango; y entidades con un alto grado de urbanización como el Distrito Federal, Estado de México, Jalisco y Morelos.

Esta amalgama requiere que el gobierno, en materia agrícola, elabore políticas públicas diferenciadas, pero bajo un esquema de estrategia global. Por tanto, el Gasto Público debe contemplar, tanto en la fase de su integración como en la de su ejercicio, diversas problemáticas, caracterizadas entre otros aspectos por:

- Ausencia de políticas y programas integradas para lograr el desarrollo uniforme del sector.
- Baja calidad del gasto Público orientado a los subsidios agrícolas.
- Existencia de subsidios agrícolas regresivos.
- Baja rendición efectiva de cuentas de los programas gubernamentales agrícolas instrumentados.
- Reducido impacto de los subsidios agrícolas en el mejoramiento de la pobreza rural.
- Políticas macroeconómicas que inhiben el desarrollo del sector (particularmente las políticas cambiarias).
- Baja calidad técnica para analizar el Gasto Público canalizado al Sector Agrícola, (apenas están en proceso de construcción las herramientas para medir con rigurosidad el

desempeño del Gasto Público Agrícola, el cual depende de la calidad de la información y de su grado de transparencia).

- Baja correlación entre subsidios e inversión pública.
- Dificultad para identificar con precisión las fuentes de recursos agrícolas complementarias al subsidio agrícola a nivel de fuentes directas, (donantes, inversiones privadas y remesas), y de fuentes indirectas.

Evaluación del Desempeño de la Política Pública Presupuestaria y Financiera en el Sector Agrícola

En el campo mexicano habitan más de 25 millones de personas, convirtiendo al sector agrícola en una fuente que contribuye de manera importante a la generación de empleos; sin embargo, su contribución en promedio al PIB total del país, en los últimos años, apenas ha sido del 3.7 por ciento.

Para 2010, el PIB nacional observó un comportamiento positivo, ya que su crecimiento fue de 5.5%, en donde el sector primario creció a una tasa de 5.7%, es decir, fue dos décimas de punto porcentual más alto que el promedio nacional. No obstante el crecimiento observado por el PIB agropecuario, éste no ha sido suficiente para cubrir la problemática estructural de baja inversión, atraso tecnológico y elevados índices de pobreza que refleja el campo mexicano.

De esta manera, tenemos que a pesar de la creciente necesidad de canalizar recursos económicos al sector, éstos han observado un rezaño, ya que en tanto el Gasto Público Presupuestario observó, durante el periodo 2003-2010, un crecimiento a una tasa promedio anual de 4.4%, los apoyos públicos presupuestarios y el financiamiento de la Banca de Desarrollo destinados al Sector Rural apenas fueron, en promedio, cercanos al 2.7% en total durante dicho periodo.

En este contexto, observamos que el financiamiento de la Banca de Desarrollo al Sector Privado Agrícola como porcentaje del gasto público ha ido en decremento, ya que del 0.9% en 2003 (porcentaje que en sí debe considerarse insignificante), pasó a 0.0043 puntos porcentuales para 2010.

De igual manera, los coeficientes subsidios agrícolas/gasto público; y presupuesto devengado por Sagarpa/gasto público, registraron decrementos, ya que los montos canalizados por el primero pasaron de 2.0% en el 2003 a 1.8% en el 2010, mientras que para el segundo, los coeficientes respectivos fueron de 2.4% y 2.1% para cada rubro.

Evaluación del Presupuesto Público de Sagarpa y de los Subsidios Agrícolas

De acuerdo con el glosario de términos de la SHCP, debemos entender como subsidios las “asignaciones que el Gobierno Federal otorga para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, a través de las dependencias y entidades, a los diferentes sectores de la sociedad, con el propósito de: apoyar sus operaciones; mantener los niveles en los precios; apoyar el consumo, la distribución y comercialización de los bienes; motivar la inversión; cubrir impactos financieros; así como para el fomento de las actividades agropecuarias, industriales o de servicios. Estos subsidios se otorgan mediante la asignación directa de recursos o a través de estímulos fiscales”.

De acuerdo con la definición antes señalada, los subsidios agrícolas son todas aquellas asignaciones presupuestarias que el Gobierno Federal, a través de las dependencias y entidades sectoriales, otorga al Sector Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), para el desarrollo de las actividades prioritarias de

interés general, con el objetivo de instrumentar programas y políticas públicas que garanticen mantener niveles adecuados de los precios agrícolas, apoyar el consumo, la distribución y comercialización de los bienes, así como para apoyar con coberturas de seguros con el fin de atenuar los impactos financieros negativos derivados de las volatilidades de los precios, y también lograr el fomento de las actividades agropecuarias en general.

Según cifras reflejadas en la Cuenta Pública 2010, el presupuesto ejercido por la Sagarpa fue de 71,672.1 millones de pesos (mdp), cifra inferior en 2.3% respecto a la asignación original. La diferencia obedeció, básicamente, a un menor ejercicio presupuestario de la partida “4101.- Subsidios a la Producción”, a la que originalmente se asignaron 61,241.4 mdp y sólo se ejercieron 60,020.8 mdp. El gasto no ejercido se ubicó en 1,220.6 millones de pesos. De los subsidios devengados, el 97% de ellos estuvieron sujetos a Reglas de Operación, de los cuales el 100% se utilizó en sufragar gasto corriente.

Cabe señalar que los subsidios agrícolas entregados por el Gobierno Federal durante el periodo 2003–2010, observaron incrementos a una tasa promedio anual, en términos reales, del 2.6%; mientras que para el 2010 estos crecieron en 4.3% respecto al año precedente.

Los tres programas gubernamentales de apoyo al campo más representativos (Procampo, Programa de Atención a Problemas Estructurales, y el Programa para la Adquisición de Activos Productivos), significaron el 70% del total de subsidios agrícolas ejercidos durante el 2010.

A continuación se exponen los principales indicadores para los tres programas mencionados, obtenidos del Reporte del Análisis del Cumplimiento de los Indicadores para Resultados para la Sagarpa registrados en la CHPF 2010.

Procampo

Este programa fue el que mayor subsidio ejerció, con un monto total de 15,115.8 millones de pesos, cifra que representó el 26% del total de subsidios ejercidos sujetos a reglas de operación. Para este programa se establecieron tres indicadores:

1. *Porcentaje de apoyos directos entregados a los beneficiarios en el ciclo agrícola Otoño-Invierno 09/10.* El indicador observó un porcentaje de cumplimiento del 95.5% respecto de la meta programada, dicho comportamiento se vio influenciado por las reducciones presupuestarias de que fue objeto, por lo cual, se vieron reducidas las metas físicas y financieras.
2. *Porcentaje de apoyos directos entregados a los beneficiarios en el ciclo agrícola Primavera-Verano 2010.* Este indicador registró un porcentaje de cumplimiento del 93.2% respecto de la meta programada, el resultado obedeció a las reducciones presupuestarias realizadas durante el ejercicio.
3. *Porcentaje de apoyos directos entregados a los beneficiarios en el ciclo agrícola Otoño-Invierno 10/11.* El indicador observó un porcentaje de cumplimiento del 142%. Dicho comportamiento se originó principalmente por la modificación de la meta original de los montos asignados, ya que de 213.7 pasó a 302.9 millones de pesos. El incremento observado se efectuó para dar cumplimiento con la meta original programada de entregar apoyos para los ciclos agrícolas Otoño-Invierno 09/10 y Primavera-Verano 2010.

Los tres indicadores antes citados reflejaron el apoyo a 13.6 millones de hectáreas relacionadas con 2.8 millones de productores que solicitaron el apoyo, y que cumplieron con la normativa del programa.

Programa de Atención a Problemas Estructurales (PAPE)

Para este programa se asignaron subsidios por un monto total de 14,069.4 millones de pesos, el 24% del monto total de subsidios ejercidos sujetos a reglas de operación; Sagarpa estableció también tres indicadores:

1. *Porcentaje promedio de reducción en los costos de los insumos energéticos agropecuarios y pesqueros, (diesel agropecuario, marino y gasolina ribereña).* El indicador observó un grado de cumplimiento de 91.4%. La meta original de reducción no se logró debido a que el precio promedio del diesel –que durante el primer trimestre de 2010 fue de 8.30 pesos por litro– para el último trimestre de dicho año se ubicó en nueve pesos por litro.
2. *Porcentaje del volumen comercializado de cultivos elegibles que es cubierto anualmente por contrato en el Programa.* El indicador logró un cumplimiento del 132.3% respecto de la meta original, logrando beneficiar, entre otras entidades federativas, a los Estados de Sinaloa, Tamaulipas y Sonora.
3. *Porcentaje del volumen comercializado de cultivos elegibles que es cubierto anualmente con cobertura de precios por el Programa.* El grado de cumplimiento fue de 134.4% respecto a la meta original, ya que el volumen apoyado por cobertura de precio de maíz, sorgo, trigo y algodón por entidad federativa fue mayor al volumen producido, es decir, se produjo una sobre-cobertura, situación de gran riesgo en el ámbito de los seguros con productos derivados.

Programa para la Adquisición de Activos Productivos (PAAP)

Este programa ejerció un monto total de 11,419.4 millones de pesos, 20% del total de los subsidios ejercidos sujetos a reglas de operación, y presentó dos indicadores a saber, los cuales observaron los resultados siguientes:

1. *Porcentaje de unidades económicas rurales con activos incrementados.* Este indicador observó un grado de cumplimiento de 86.8% respecto de la meta establecida. La mayor parte de los recursos de este programa son ejercidos por los gobiernos de las entidades federativas, y correspondió a ellos la definición de prioridades y de los conceptos a apoyar; bajo este esquema, se observó una declinación en el porcentaje de inversión aplicado respecto al año precedente, el cual pasó del 35% al 25%, reducción que se reflejó en una disminución de las unidades económicas beneficiadas.
2. *Porcentaje de superficie con sistema de riego tecnificado.* El indicador mostró un grado de cumplimiento del 75.8% respecto a la meta establecida. El bajo cumplimiento de la meta derivó principalmente de que los conceptos de apoyo del componente atienden la demanda de los productores agrícolas, y en 2010 la demanda fue menor a la prevista en el programa.

La transformación Agropecuaria y la productividad y el desempeño general del Sector

De acuerdo con la evaluación de la Cuenta Pública 2010, realizada por la UEC, el sector agropecuario mostró signos positivos ya que el

PIB sectorial creció a una tasa del 5.7%, dos décimas porcentuales arriba del PIB nacional, que se ubicó en 5.5%; sin embargo, debe considerarse que el sector venía de una caída de -2% en 2009.

El comportamiento positivo del sector primario obedeció a que casi todas las ramas integradoras del sector observaron crecimiento en su producción. De esta manera, tenemos que en 2010 la producción del año agrícola para los 50 cultivos (30 cíclicos y 20 perennes), que representan alrededor del 85% del valor de la producción agrícola nacional, fue de 170.1 millones de toneladas, representando un incremento de 3.6% (5.9 millones de toneladas), respecto a la producción alcanzada en 2009.

La producción alcanzada se explica en razón de un aumento en la superficie cosechada, después del año desfavorablemente atípico que se observó en 2009, caracterizado principalmente por una severa sequía en buena parte del país y que afectó considerablemente las siembras de cultivos básicos como maíz grano y frijol.

Para 2010, los granos y oleaginosas fueron de los cultivos con mayor crecimiento en el volumen de producción obtenido, seguido por forrajes e industriales, entre los cuales destacaron el maíz grano y forrajero, la caña de azúcar, el sorgo grano, el chile verde, el algodón hueso, la cebada grano, el jitomate, el mango y el frijol.

Por lo que corresponde a la producción de carnes, en 2010 fue de 5.7 millones de toneladas, lo que significó un incremento respecto al año anterior de 2.1%, como resultado principalmente de la mayor producción de carne de pollo, bovino y cerdo.

Para el ejercicio analizado, la producción de leche se ubicó en 10,872 millones de litros, lo que significó un incremento del 1.5% respecto a la producción lograda en 2009 que fue de 10,714 millones de litros. Por otra parte, se observó que el volumen de las im-

portaciones de leche de bovinos y productos lácteos en 2010 disminuyó en 12.9%, en comparación con 2009; cabe mencionar que las importaciones en 2010 de leche y productos lácteos representaron 19.7% del consumo nacional.

De acuerdo con las cifras contenidas en la Cuenta Pública analizada, la producción de huevo alcanzó 2.4 millones de toneladas, lo que significó un crecimiento de 1.7% respecto al año precedente. Esta situación influyó en una caída de las importaciones de dicho producto en un 76.8% en relación al año anterior, de manera que de 1,876,000 toneladas bajó a 436 000 toneladas para 2010.

Caso contrario fue el comportamiento de la producción pesquera y acuícola, la cual observó un decremento respecto a 2009, ya que pasó de una producción de 2.77 millones de toneladas a 1.58 millones de toneladas de peso vivo en 2010. Un hecho que influyó en el decremento de la productividad en el subsector, obedeció a la caída en la producción de sardina, especie que participa casi con la mitad de la producción nacional, debido al calentamiento anómalo de la capa superficial a todo lo largo del pacífico mexicano, atribuido al fenómeno conocido como “El Niño”, que provocó la disminución en los nutrientes disponibles, por lo que decreció la presencia de grupos de sardinas y otras especies como el camarón, cuya productividad también disminuyó.

Es pertinente mencionar que –en un marco de integración económica– las políticas de apoyo al campo están enfocadas en dos vertientes: por una parte, se orientan a impulsar la competitividad y, por otra, están dirigidas a promover la soberanía alimenticia; sin embargo, la falta de coherencia e ineficiencia, derivadas de la multiplicidad de programas, han impedido el mejoramiento de la eficiencia y efectividad de la producción del campo.

RESULTADOS RELEVANTES DE LA REVISIÓN
Y FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA
PÚBLICA 2010 AL SECTOR RURAL

Del análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, realizado por la UEC, seleccionamos para la exposición los siguientes resultados relevantes de las auditorías practicadas al Sector Rural.

La ASF practicó 20 auditorías al Sector Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de las cuales seis fueron de desempeño, ocho financieras y de cumplimiento, cinco forenses y una especial. De ellas, destacan las de Adquisición de Activos Productivos, Producción Sustentable y Programa de Seguridad Alimentaria, así como los programas de Apoyos Agropecuarios.

Como resultado de las 20 revisiones practicadas al sector, la ASF emitió 250 observaciones (80 observaciones más que en el ejercicio anterior), de las cuales se promovieron 398 acciones (173 acciones más que en el año anterior): 166 recomendaciones y 222 acciones correctivas.

Las auditorías practicadas a este sector promediaron 12.5 irregularidades por auditoría y 50 irregularidades por entidad auditada del sector. La institución que presentó un mayor número de irregularidades por revisión fue Sagarpa, con un promedio de 12.8 observaciones por auditoría, seguida de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, con nueve observaciones en promedio por revisión.

Dentro de los principales problemas detectados por el Órgano Fiscalizador, podemos mencionar que algunos de los programas gubernamentales orientados al Sector Agropecuario no han logrado el cumplimiento de los objetivos planteados o no se han aplicado los

recursos de manera eficiente, o en su caso, los apoyos no son entregados con la debida oportunidad.

Como ya se mencionó, año con año, en el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados se han incrementado los recursos presupuestarios a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), entidad cabeza de este sector, sin que dichos recursos hayan contribuido a la mejora significativa de la competitividad del sector. De acuerdo con datos del Foro Económico Mundial, en 2010-2011 México se ubicó en el lugar 126 de 139 países en términos de costos de la Política Agrícola, por debajo de naciones como Nepal, Trinidad y Tobago, Argelia, Senegal, Burundi, Tanzania y Mozambique.

A la Secretaría de la Reforma Agraria le fueron practicadas cuatro auditorías, de las cuales una fue al desempeño, una especial y dos de cumplimiento financiero.

Como resultado de las cuatro revisiones practicadas al sector Reforma Agraria, la ASF emitió 44 observaciones (siete observaciones más con respecto al ejercicio anterior), lo que equivale a un incremento de 15%, y por las cuales se promovieron 94 acciones (lo que corresponde a 45 acciones más que en 2009). De las acciones promovidas, se cuentan 32 recomendaciones, ocho recomendaciones al desempeño, seis promociones del ejercicio de la facultad de la promoción fiscal, nueve solicitudes de aclaración, cinco pliegos de responsabilidad administrativa sancionatoria, 19 pliegos de observaciones y 15 denuncias de hechos. La SRA registró un promedio de 23.5 acciones por auditoría.

Con las revisiones practicadas a la SRA por la ASF, se constató la existencia de deficiencias en los sistemas de control para el registro y generación de información de las bases de datos de los apoyos que se otorgan.

CONCLUSIONES

De conformidad con los resultados reseñados, podemos concluir que aún falta camino para contar con un sólido Sistema de Evaluación al Desempeño, que permita evaluar oportunamente la eficacia, eficiencia, economía y calidad de los bienes y servicios que recibe la sociedad de parte del gobierno, un sistema que verdaderamente establezca parámetros que permitan la asignación del presupuesto con base en resultados.

Por lo que corresponde al desempeño del sector rural, apuntaremos que –no obstante que en los últimos años (2005–2010) hemos visto el presupuesto de la Sagarpa incrementarse a una tasa media anual de 9– la crisis del campo mexicano también es una constante. Actualmente coexisten diversos grados de desarrollo que van desde la producción para el autoconsumo a la producción altamente desarrollada; subsisten la pobreza, el desempleo y la marginación, sin que las actuales políticas públicas puedan revertir tales condiciones.

Lo que podemos observar es que el diseño de las Políticas y Programas Públicos carece de una visión integral, sin considerar un contexto más amplio del desarrollo rural, para articular al sector con las otras ramas de la economía, en las cuales se asigne un papel destacado a la productividad del campo para estar en posibilidades de competir, en igualdad de circunstancias, con sus socios comerciales (Canadá y Estados Unidos) en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El simple crecimiento presupuestario de la Sagarpa no basta para impulsar la reactivación del campo. Es necesario que existan un reordenamiento y articulación de los diferentes programas, lograr el mejoramiento de la eficiencia y efectividad del gasto en el desarrollo rural, terminar con la multiplicidad de programas y la falta

de armonización de los mismos; establecer la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno en la operación de programas con el fin de no diluir esfuerzos y lograr el uso racional de los recursos.

En este contexto, la Evaluación al Desempeño debe ser el mecanismo que permita realizar un seguimiento a los Programas del Sector, de tal suerte que la información sobre los resultados y tendencias identifiquen qué funciona, qué no y porqué.

BIBLIOGRAFÍA

- BRACHO, Teresa, (2010): *Políticas Basadas en Evidencias*, en Mauricio Merino y Guillermo M. Cejudo (compiladores), (2010): *Problemas, Decisiones y Soluciones*, 1ª ed., México, FCE, CIDE, pp 291-319.
- CRESPO, José Antonio: (2001): *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, México, CV-ASF.
- PÉREZ-JÁCOME, Dionisio, *Presupuesto Basado en Resultados: Origen y Aplicación en México*, en Francisco de Rosenzweig Mendiola y José Antonio Lozano Díez (coordinadores), (2010): *Midiendo los Resultados del Gobierno*, México, Porrúa, pp 37-63.
- GRUPO Intergerencial de Desarrollo Rural-México, (2009): *México: Evaluación de políticas rurales. Tendencias teóricas y lecciones de la experiencia*, México, CEPAL.
- UGALDE, Luis Carlos, (2000): *Vigilando al Ejecutivo, El papel del Congreso en la Supervisión del Gasto Público (1970-1999)*: México, Cámara de Diputados.
- UNIDAD de Evaluación y Control (2011): *Gobierno Desarrollo Económico y Desarrollo Social: Documentos sectoriales 19,20 y 21*, México, CV-UEC.

LA EVALUACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS

*Raúl Villegas Vizcatno**

La evaluación sin consecuencias se devalúa y su práctica obedece cada vez más al mero cumplimiento de obligaciones legales.

La evaluación de programas gubernamentales en México se ha practicado con cierta regularidad en las últimas tres décadas. Con esta “mayoría de edad” de la evaluación, pudiera esperarse que sus resultados fueran evidentes y que pudiéramos dar respuesta a la pregunta: ¿Qué resultados ha tenido la evaluación?

Los resultados de la política de evaluación pudieran o no corresponder a los propósitos explícitos que se plantearon al instaurarla. Entre unos y otros hay una gama amplia de posibilidades, tales como modificar la cultura burocrática por una de eficiencia, establecer formas de control, favorecer la rendición de cuentas, generar criterios para la asignación de presupuestos, mejorar la estructura administrativa y operativa, cancelar acciones poco efectivas e impulsar aquéllas de mayor potencial, mejorar las prácticas de los agentes gubernamentales, mejorar las relaciones tanto entre

* Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, raulvillegasv@yahoo.com.mx.

los diferentes actores gubernamentales como entre éstos y los gobernados, generar confianza entre los organismos internacionales que proporcionan préstamos y donaciones de que los fondos son utilizados eficientemente, desarrollar las capacidades locales para el diseño de políticas y programas, identificar y reemplazar funcionarios inadecuados, aprender sobre los problemas, sus causas y sus posibles soluciones; dar ocupación e ingresos a profesionales de la evaluación y la capacitación asociada a ella, justificar las agendas políticas del gobierno en turno y la cancelación de aquéllas que no le convencen o convienen y seguramente algunas más, incluso la de lograr que los programas cumplan efectivamente con sus objetivos (Martínez, 2004 y Ramos, *et al.*, 2011).

Es posible que la evaluación realizada en estas tres décadas haya tenido algunos de los efectos mencionados, pero es evidente que no ha tenido los resultados que se esperaban al establecerla.

En tanto evaluar implica la emisión de juicios de valor, exige criterios a aplicar y datos a los cuales se aplican tales criterios. Por ello, toda evaluación enfrenta tres cuestionamientos básicos: ¿son objetivos y pertinentes los criterios aplicados?, ¿son ciertos los datos?, ¿puede asegurarse que los cambios observados en los datos se debieron a las acciones del programa evaluado? Es prácticamente imposible que alguna evaluación quede libre de dudas respecto a estos cuestionamientos y, por ello, es poco probable que los funcionarios responsables del programa evaluado acepten como tales los resultados de la evaluación, más bien, tienden a descalificar a los evaluadores, sus criterios, los datos empleados, sus conclusiones y en general, a la evaluación misma.

La evaluación es una forma de investigación científica social que da respuestas a las siguientes preguntas: ¿se están cumpliendo los objetivos del programa?, ¿qué tan probable es que el programa

obtenga los resultados deseados?, en su defecto, ¿debe permanecer?, ¿debe transformarse?, ¿en qué sentido?, ¿se justifica el uso de recursos públicos?, ¿se justifica la asignación presupuestal?, ¿se justifica su existencia? Para ello, se formulan hipótesis sobre el diseño, operación o resultados de un programa, se obtienen datos que permitan apoyar o descartar tales hipótesis, las que finalmente se convierten en juicios de valor tendientes a modificar tales elementos del programa evaluado. Pero es común que ni el evaluador ni el responsable del programa a evaluar lo consideren de esa manera. Es un hecho que hay evaluadores complacientes y burocratizados y es aún más común que los responsables del programa perciban a la evaluación como un acto burocrático, como intromisión o como una agresión potencial.

Ante tal actitud sobre la evaluación, es difícil que ocurra la colaboración necesaria entre quienes la realizan y el equipo responsable del programa a evaluar para que ésta se realice sin dificultades; ya que el evaluado participa en la contratación del evaluador, la supervisión de su labor, la provisión de información, el diseño de la evaluación, la definición de la muestra a observar e incluso en la aceptación del informe de resultados, son muchas las oportunidades de influir en la evaluación.

Es una tendencia general el ser proclives a creer lo que nos conviene o nos agrada, aun contra evidencias relativamente sólidas; todavía hay quien se creen casi un ángel, aunque nuestro ADN claramente nos muestre que somos casi monos. Así, el funcionario tiende a conservar su idea sobre el programa y a minimizar las evidencias que le contradicen: “Los datos de no son exactos”, “los beneficiarios respondieron así por ignorantes o por interés”, “los evaluadores no conocen la realidad”, “las encuestas son tendenciosas”, etc. Peor aún, cada funcionario ve los aspectos positivos de la evaluación en la parte que le corresponde y los aspectos negativos de los otros participantes

en el programa; si es funcionario federal, los males los originan los de las entidades; si es funcionario estatal, los defectos están en el centro; si es participe de la planeación, la operación es la que fue defectuosa o viceversa.

Ante este panorama, el resultado obvio es que el impacto de las evaluaciones sobre la eficiencia de los programas es mínimo, a la “cultura de la evaluación” se opone la “cultura del fraude”, “la cultura de la resistencia al cambio” o “la cultura de la desconfianza en las evaluaciones”.

En los últimos seis años, con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la gestión para resultados, el sistema de evaluación del desempeño y la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen, se establece la obligación a nivel constitucional de evaluar los resultados del ejercicio de los recursos públicos, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen con base en principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Los propósitos de la evaluación, en este marco, son retroalimentar el proceso de programación y favorecer la rendición de cuentas.

El punto de partida de la programación, conforme a la metodología de marco lógico, es la definición del problema y de las alternativas de solución. Por “problema” se entiende a las diferencias entre la situación actual y la deseada. El marco es “lógico” en tanto las actividades son las necesarias y suficientes para producir cada componente, éstos son los necesarios y suficientes para lograr el propósito del programa y al hacerlo, se contribuye de manera significativa al logro del fin; por otra parte, los medios de verificación son los necesarios y suficientes para el cálculo de los indicadores y éstos evalúan adecuadamente el logro de los objetivos del programa (Aldunate y Córdoba, 2011).

Lo anterior se dice fácilmente, pero implica grandes dificultades. En principio, la situación actual es percibida de muy diversas maneras y la situación deseada tampoco es la misma para todos, por lo que la diferencia entre ambas, el problema, difiere substancialmente para los diferentes sectores de la sociedad. Esto obliga a la búsqueda de consensos, y el afán de lograrlos se traduce en formulaciones abstractas de objetivos, sobre los que puede haber acuerdo, pero que al traducirse en acciones para impulsarlos, se diluyen en diferencias de interpretación que cuestionan su legitimidad y efectividad. Por otra parte, los problemas sociales son generalmente complejos, por lo que sus causas, o más bien el eslabonamiento de factores causales, no es evidente y requiere de conocimientos teóricos y técnicos para identificarlos que generalmente no poseen ni la mayoría de los gobernantes ni la mayoría de los gobernados, lo que nuevamente dificulta el consenso y favorece el establecimiento de “medidas prácticas” que aunque se saben erróneas o parciales, pueden lograr mayor aceptación. Diversos problemas pueden compartir causas comunes o uno puede ser causa de otro, así, al diseñar programas de manera desarticulada, se hace posible que sus objetivos se contrapongan o que el logro de unos perjudique el de otros.

Hay muchos ejemplos de lo anterior. Aunque explicarlos podría ser complicado en este espacio, podría ser pertinente la siguiente mención. Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales, abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles, mejorar los ingresos de los productores y revertir el deterioro de los ecosistemas, son los objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (Sagarpa, 2007); son objetivos sobre los cuales puede haber consenso, en gran parte por su neutralidad, generalidad y continuidad, pero que no constituyen adecuados planteamientos de los

objetivos que orienten las acciones subsecuentes. Así, los programas derivados de tales objetivos pueden otorgar apoyos millonarios a productores con activos por valores de diez o más cifras y sostener que están alineados con el objetivo de mejorar los ingresos de los productores, sin tomar en cuenta que pueden tener impactos negativos sobre otros de los objetivos (desarrollo, deterioro de ecosistemas), sin preguntarse si vale la pena utilizar recursos públicos para incrementar el nivel de ingresos de los productores, aunque éstos sean del decil más alto del país y a pesar de aumentar la desigualdad social, privar de tales apoyos a productores del decil más bajo y promover prácticas agresivas al ambiente. La fragmentación de programas, objetivos y políticas, así como la ambigüedad de éstas, lo permite.

La Alianza para el Campo operó en México de 1996 a 2007 con los objetivos de: a) aumentar el ingreso de los productores, b) incrementar la producción agropecuaria y c) producir suficientes alimentos básicos para la población; la cual fue evaluada año tras año a nivel nacional y estatal. No fue planeada ni diseñada conforme a la metodología del marco lógico, sin embargo, sus objetivos son muy similares a los actuales, su concepción de que el bajo nivel de capitalización del campo se traducía en baja productividad, falta de competitividad y escasos ingresos para los productores, debido a insuficiente infraestructura, escasas fuentes de financiamiento y deficiente organización (Sagarpa-FAO, 2007), no difiere substancialmente del planteamiento actual, excepto en que ahora se les llama problema central, causas y efectos que conforman un “árbol de problemas”. Entre los reiterados señalamientos que derivaron de sus evaluaciones, destacan los relativos a su fragmentación que dificulta el abordaje integral de los problemas, la deficiente identificación de la población objetivo, su falta de focalización y los efectos

excluyentes y de dificultades operativas asociadas a la inversión previa por parte del beneficiario, además de las deficiencias en la disponibilidad de la información (Sagarpa-FAO, 2008). Tales señalamientos siguen siendo vigentes para los programas actuales.

Para promover la “metodología del marco lógico” se organizan cursos; los funcionarios de alto rango (quienes deciden sobre los programas gubernamentales) no van a tales cursos y mandan a funcionarios menores, quienes luego se enfrentan a la tarea de “llenar los formatos”, el resultado es que los programas siguen igual pero con apariencia de rediseñados; luego, la evaluación demuestra diversas incongruencias, que se reducen a la leyenda de “modificar la matriz de indicadores de resultados” en un formato de aspectos susceptibles de mejora, tarea que se le asigna nuevamente a un funcionario menor (sin participación efectiva en el diseño del programa), quien modifica los formatos, agregando una nueva capa de maquillaje al programa que esencialmente no ha cambiado. El seguimiento comprueba que se atendieron las recomendaciones y el programa sigue igual. Así es como la burocracia y la inercia vencen a la modernización.

Se dice que los programas públicos deben generar valor público, el cual se crea cuando se generan las condiciones orientadas a que todos los miembros de la sociedad disfruten de oportunidades para una vida digna, de empleo y bienestar, y garantizar el acceso a dichas oportunidades; es decir, cuando se aportan respuestas efectivas y útiles a las necesidades o demandas presentes y futuras de la población. ¿Se tendrá esto en mente al diseñar los programas?

La “lógica” del diseño de programas tiene que ver con la concepción que les da tal “lógica”. Si se concibe al desarrollo como la transformación social que reduzca la desigualdad, que mejore las condiciones de vida de los pobres y que ofrezca oportunidades efectivas de

educación, salud y trabajo para todos, resultará lógico que los programas sean coherentes, integrales y adecuadamente focalizados. Si, por el contrario, el concepto de desarrollo niega las desigualdades, resulta lógica su fragmentación y falta de focalización. Si se concibe que la relación entre indicadores y propósitos es fundamentalmente probabilística, se optará por un conjunto amplio de indicadores que aumente la probabilidad de una medición adecuada, en lugar de un indicador simple que favorece interpretaciones ambiguas.

De poco sirve determinar que los subsidios de tal programa fueron entregados con efectividad y eficiencia si no se determina si los bienes entregados efectivamente generaron el valor público que justifica la existencia del programa. Pero, por otro lado, determinar tales impactos del programa suele ser complejo, ya que requeriría aislar cualquier factor contextual que pudiera incidir sobre el problema en cuestión para dilucidar si el cambio observado es realmente imputable a las acciones del programa, lo cual si no imposible, es difícil, costoso y tardado.

Generalmente, las evaluaciones incluyen la satisfacción del beneficiario. Si se interpreta por “satisfacción” el agrado del beneficiario, quien recibió un bien o servicio y que tiene la expectativa de seguirlo recibiendo, obviamente manifestará su agrado y si la satisfacción se mide por las respuestas a preguntas directas, los resultados tienden a ser favorables. Pero si se concibe la satisfacción del beneficiario en el sentido de solución al problema que motivó su participación en el programa, es muy probable que los resultados sean diferentes. Los informes de evaluación se dirigen a los responsables de diseñar, planear, programar, presupuestar y operar los programas, también se suponen accesibles a los beneficiarios de los programas y al público en general, aunque es muy probable que la gran mayoría de tales destinatarios nunca los conozcan.

En este contexto de evaluaciones imperfectas, devaluadas, desconocidas y malinterpretadas se impone la burocracia. Se fortalece el mandato legal de realizarlas y de acatarlas a la vez que disminuye la convicción de su utilidad y el resultado más probable es la simulación.

¿Significa lo anterior que deben dejar de hacerse las evaluaciones? La respuesta es condicional. Si no se modifica la confianza de los diseñadores de políticas y programas en las evaluaciones y si éstas siguen sin tener consecuencias, la respuesta sería sí, no tiene sentido realizar evaluaciones que promueven la simulación y no mejoran efectivamente a los programas. Pero si las evaluaciones se realizan en un proceso de diálogo entre los responsables del diseño de los programas y los evaluadores, que dé como resultado la convicción de la utilidad de sus resultados y el compromiso de aprovecharla, y se acompañan de los incentivos adecuados, la respuesta es no, la evaluación puede ser una valiosa herramienta para mejorar los programas y políticas gubernamentales.

BIBLIOGRAFÍA

- MARTÍNEZ C., A. (2004). *Microcrédito y pobreza: Proyecto de desarrollo de comunidades rurales pobres*, Venezuela, Universidad Simón Bolívar.
- RAMOS, J., J. Sosa, y F. Acosta (2011). *La evaluación de políticas públicas en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.-Colegio de la Frontera Norte, A.C., pág. 162.
- ALDUNATE, E. y J. Córdoba (2011). *Formulación de programas con la metodología del marco lógico*. Manuales, Vol. 68., Santiago de Chile, Ed. ILPES-CEPAL, pág. 121.

- SAGARPA (2007). *Programa sectorial de desarrollo agropecuario y pesquero 2007-2012*, México, Sagarpa, pág. 95.
- SAGARPA-FAO (2007). *Informe de evaluación de consistencia: diseño, Alianza para el Campo*, México, FAO, pág. 79.
- SAGARPA-FAO (2008). *Informe de evaluación de consistencia y resultados 2007, Alianza para el Campo*, México, FAO, pág. 193.

ELEMENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN MÉXICO

*Carlos R. Menéndez Gámiz**

PRESENTACIÓN

Desde los momentos iniciales de su operación, en octubre del 2004, el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) proporciona a los legisladores de la Cámara de Diputados asesoría e información técnica especializada en materia de Evaluación de Política Pública Rural, requerida en apoyo a los trabajos legislativos, de fiscalización y control que emprenden cotidianamente los legisladores.

En concordancia con este propósito, el CEDRSSA –a través de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas Rurales– promueve y celebra reuniones de intercambio entre especialistas en evaluación de políticas públicas para incrementar el intercambio y construcción del conocimiento, metodologías, enfoques y experiencias en este ámbito para contribuir a la mejora del marco legislativo y contribuir así al buen gobierno¹ del país.

* Director I. Evaluación de Políticas Públicas Rurales CEDRSSA.

¹ Secretaría de la Función Pública. Lineamientos generales para la evaluación de los Pro-

En este marco, el CEDRSSA convocó a la realización del Foro de Ópticas Diversas de la Evaluación del Desempeño en México, con el fin de realizar un balance crítico y constructivo sobre el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), en el marco del Presupuesto Basado en Resultados (PbR), y realizar los análisis que contrasten los compromisos del gobierno mexicano, sus propuestas de impulso, avances logrados, problemas enfrentados, así como los diversos retos impostergables que impone el desarrollo, abordados desde las diversas ópticas que cada grupo de especialistas tiene desde su específico ámbito profesional.

El objetivo de este texto es ofrecer una visión retrospectiva de los momentos y compromisos iniciales en México de la Evaluación del Desempeño, y de cómo se cristalizó en el actual SED, cuáles fueron las ideas seminales, los momentos y los factores que favorecen u obstaculizan la maduración de una herramienta tan importante como la evaluación del desempeño y el enfoque del PbR desde la visión legislativa.

EL DESARROLLO COMO MARCO DE REFERENCIA

El desarrollo sostenible de cualquier país debe estar apoyado por un buen sistema o mecanismo de evaluación del desempeño y seguimiento, ésta ya es una idea generalmente aceptada. Prácticamente en la década de 1990, esta idea fue permeando y se instaló en las mesas de discusión de los diversos organismos internacionales vinculados a la promoción de los procesos del desarrollo económico y

social, así como en instancias de los diversos poderes e instituciones de los Estados nacionales, y de manera muy significativa en diversas instituciones académicas y organizaciones civiles, como se verá más adelante.

Para efectos de este texto, desempeño se entiende como “el grado al cual una intervención pública o un actor del desarrollo opera de acuerdo a ciertos criterios/estándares/pautas de acción o logra resultados de acuerdo con los planes establecidos” (OCDE/CAD, 2002). Por lo tanto, por indicador del desempeño entenderemos: “Una variable cuantitativa o cualitativa que permite verificar los cambios generados por una intervención pública, relativa a lo que estaba planeado inicialmente”, como lo establece la misma fuente.

Finalmente, es necesario definir a la “evaluación de programas presupuestarios” como “el análisis sistemático y objetivo de los programas federales que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad”.²

Otra pregunta que hay que resolver es la referente al marco general de la evaluación del desempeño, el Marco de Medición del Desempeño, ¿qué es, quién y cómo lo define?, y más importante aún, ¿cómo opera? Pinfeld, en su trabajo sobre la evaluación del desempeño del sector agua y saneamiento en Uganda, explica que “un Marco de Medición del Desempeño, MMD, es un dispositivo conceptual dentro del sistema de Monitoreo y Evaluación que evalúa el impacto general dentro del sector sobre los beneficiarios a quienes está dirigido, con el objetivo de mejorar los resultados de desempeño”. (Pinfeld, 2005:105).

² Secretaría de la Función Pública. Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. *DOF*. 30-III-2007. México.

Parece elemental el atributo que otorga este autor al MMD, al asegurar en primer lugar que es un dispositivo conceptual que evalúa el *impacto general* en los beneficiarios para mejorar el desempeño. Es decir, se evalúan los *impactos* para mejorar el desempeño.

En este mismo sentido, Pinfeld (2005) señala que el desempeño sectorial se define generalmente en términos de:

- Eficacia. por ejemplo, nuevas fuentes de agua que conducen a un tiempo reducido de recolección para los usuarios.
- Eficiencia. servicios entregados de manera eficaz en términos de costo y oportunidad
- Equidad. servicio que sigue el principio “Algo para todos, no todo para algunos” (Pinfeld, 2005, 105).

El ámbito internacional

Como parte de los frutos de las reuniones de trabajo de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) destaca el Consenso de Monterrey (México, marzo del 2002), en el que se presentó, desarrolló y aceptó la valiosa idea de que para lograr el desarrollo se requiere de cuantiosos recursos que agencias y países destinan al cumplimiento de la Declaración del Milenio (DM) y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); y además, que esos recursos deben ejercerse en el marco del principio significativo de la eficacia, entendida esta como el logro de los objetivos definidos.

Casi un año después, en febrero del 2003, se efectuó el Foro de Alto Nivel sobre Armonización en la ciudad de Roma, Italia, y posteriormente se realizó la Segunda Mesa de trabajo en la Ciudad de Marraquech en febrero del 2004, donde nuevamente los ministros nacionales reiteraron como indispensable y urgente que los países miembros de la ONU adoptaran los principios fundamentales de la

Gestión basada en Resultados (GbR) como herramientas indispensables para el éxito en los nuevos procesos de la gestión pública.

En estos eventos (el Consenso de Monterrey; la Declaración de Roma y la reunión de Marraquech) fue en donde se realizó la definición seminal de los principios constituyentes del marco general para la reunión de trabajo celebrada en la Ciudad de París, Francia, en el año 2005, que llevó por nombre 2do Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, la cual plasmó sus resultados y acuerdos en la “Declaración de París” del 2 de marzo del 2005. Reconoce necesario “respaldar el esfuerzo que realizan los países socios reforzando sus gobiernos y mejorando el desempeño del desarrollo”. Se expresó la creencia en que los esfuerzos previos “incrementarán *el impacto*³ de la ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerando el crecimiento y agilizando el cumplimiento de los ODM”. Por lo tanto se infiere que la tesis subyacente es que la eficacia en la ayuda es capaz de lograr el cumplimiento de los objetivos del desarrollo.

Sin embargo, en 2008, en Accra, Ghana, África, el 4 de septiembre de 2008 en el 3er Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, se buscaba acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París del 2005 a través del Programa de Acción de Accra, pero éste reconoce en su punto número dos que el número de personas en pobreza extrema era cercano a 1,400 millones de personas.⁴ Así como en el 4to Foro celebrado en Busán, Korea, en diciembre del 2011 se da a conocer la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, que señala nuevas estrategias:

³ Esas cifras se basan en un estudio reciente del Banco Mundial que determinó que la línea de la pobreza se ubica en los US\$1.25 al día en precios de 2005.

⁴ Alianza de Busán, Korea, punto número 10, diciembre del 2011.

“Asociados para aumentar y fortalecer los resultados del desarrollo, tomaremos medidas para facilitar, apalancar y reforzar el impacto de las diversas fuentes de financiación para apoyar el desarrollo sostenible e incluyente. Estas medidas comprenden la *imposición fiscal* y la *mobilización de recursos nacionales*, la *inversión privada*, la *ayuda para el comercio*, la filantropía, la *financiación pública a precios de mercado* y la financiación relacionada con el *cambio climático*. Al mismo tiempo, se requieren *nuevos instrumentos financieros*, *alternativas de inversión*, *intercambio de tecnología* y conocimientos y *alianzas público-privadas*”.⁵

Retomando la “Declaración de París”,⁶ que había establecido como grandes principales líneas de trabajo:

- 1) Aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo.
- 2) Adaptar y aplicar los sistemas de seguimiento y evaluación a la realidad de cada nación.
- 3) Especificar o comprometer indicadores, calendarios y metas (12 indicadores de progreso).
- 4) Supervisar y evaluar la implementación de los sistemas nacionales.

La “Declaración de París” también estableció los siguientes Compromisos de Cooperación entre los donantes y los países socios: 1) Apropiación, 2) Alineación, 3) Armonización, 4) Gestión orientada a resultados y 5) Mutua responsabilidad. La Declaración de París no solo menciona, sino que sustancia y dimensiona cada uno de los cinco compromisos de cooperación y además logra diseñar y

⁵ Alianza de Busán, Korea, punto número 10, diciembre del 2011.

⁶ Nota aclaratoria. La Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, apropiación, armonización, alineación y resultados y mutua responsabilidad, fue suscrita el 2 de marzo del 2005.

asignarles doce indicadores de medición. Veamos que implicaciones tienen los compromisos de cooperación para los países que los suscriben, como México.

Compromiso de Apropiación. Por el compromiso de Apropiación, los países deben ejercer una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias que coordinan acciones para lograr el desarrollo. Mediante este compromiso, los países pactaron lo siguiente: *a)* Desarrollar e implementar estrategias de desarrollo nacional, mediante procesos consultivos; *b)* Traducir esas estrategias en programas operativos priorizados y orientados a resultados, con un marco de gasto de mediano plazo y presupuesto anual, y *a)* dirigir la coordinación en diálogo con las fuentes de recursos, y con la participación de la sociedad civil y del sector privado.

En este aspecto es importante comentar que México desde 1982 cuenta con el Sistema Nacional de Planeación Democrática –artículo 26 constitucional– y la rectoría del Estado –artículo 25 constitucional– mediante los cuales se establece la planeación y la participación ciudadana a través de la modalidad de consulta popular, así como de los sectores público privado y social y de los tres órdenes de gobierno.

Compromisos de Alineación. El compromiso de Alineación es aquel mediante el cual los donantes y países se comprometen mutuamente a realizar acciones en las siguientes seis líneas estratégicas:

- A) Los donantes se alinean a las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios, como es el caso de México. Compromiso trascendente que implica que los donantes deben basar su apoyo en las estrategias nacionales y en las revisiones de avances respectivas, que pueden resultar de las evaluaciones.

- B) Los donantes utilizan los sistemas reforzados⁷ de los países, fortaleciendo la capacidad sostenible del país socio para desarrollar, aplicar y responder sobre sus políticas ante sus ciudadanos y su parlamento. Se busca el trabajo conjunto de donantes y países en el diseño de marcos que aporten evaluaciones fiables del desempeño, transparencia y responsabilidad de los sistemas nacionales.
- C) Los países socios refuerzan su capacidad de desarrollo con el apoyo de donantes. El punto 22 de la Declaración de París especifica que “la capacidad para planificar, administrar, implementar y justificar los resultados de las políticas y programas son puntos críticos para alcanzar los objetivos de desarrollo partiendo de análisis y diálogo y pasando por implementación, supervisión y evaluación”. La Declaración en el mismo punto define que desarrollar capacidades es una responsabilidad fundamental de los gobiernos nacionales, y los donantes adoptarían un papel de respaldo a los países. También se señala que esa capacidad, además de basarse en análisis técnicos sólidos, debe abarcar el entorno social, político y económico para reforzar los recursos humanos.
- D) Reforzar la capacidad de gestión de finanzas públicas. Mientras que los países intensifican sus esfuerzos para movilizar los recursos nacionales reforzando la viabilidad fiscal, crean un entorno que permita inversiones públicas y privadas, proporcionan informes transparentes y fiables en tiempo oportuno sobre la ejecución del presupuesto, y dirigen el proceso de reformas de la gestión de las finanzas públicas; los donantes deben confiar en los mecanismos nacionales transparentes

⁷ Por el apoyo de los donantes.

de contabilidad y presupuesto, brindando certidumbre multianual de sus apoyos. Juntos, países y donantes, deben realizar análisis diagnósticos y de evaluación del desempeño en la gestión de las finanzas públicas, como lo expresa la Declaración de París en su punto 27.

E) Reforzar los sistemas nacionales de aprovisionamiento. Ambos actores deben esforzarse por utilizar normas y procesos mutuamente acordados para realizar diagnósticos, diseñar reformas sostenibles y supervisar implementaciones; también deben canalizar recursos para respaldar y sostener reformas de aprovisionamiento y desarrollo de la capacidad a mediano y largo plazo, y además, compartir las diversas reacciones a escala nacional respecto a los enfoques recomendados para poder mejorarlos⁸ con el tiempo.

F) Ayuda desligada. Implica que la ayuda esté desligada⁹ para el logro de los objetivos, para obtener más valor para el dinero, es una estrategia válida y adoptada por esta Declaración.

Compromiso de Armonización Se ejecuta donde las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces e implica las siguientes líneas de acción:

A) Los donantes implementan disposiciones comunes y simplifican procedimientos. Promueve que los donantes trabajen de manera coordinada evitando duplicidades y que se aprovechen y compartan las lecciones aprendidas. Aplicaría a la hora

⁸ Nota del autor. Los textos de la Declaración de París no precisan el significado del concepto “desligada” o lo de “obtener más valor para el dinero”.

⁹ Generación de Informes.

de planificar, financiar (por ej. disposiciones de financiamiento conjuntas), desembolsar, supervisar, evaluar e informar al gobierno sobre las actividades de los donantes y los flujos de ayuda. Como lo señala el punto 32 de la Declaración.

- B) Complementariedad. Una división del trabajo más eficaz, para reducir costos de transacción entre donantes y países, éstos deben brindar panoramas claros a los donantes sobre la complementariedad de acciones, esfuerzos y recursos, e incluso armonizar procesos.
- C) Incentivos para conductas orientadas a la cooperación. Lleva a reformar procedimientos y reforzar incentivos, incluyendo aquellos para la contratación, valoración y adiestramiento, para que directivos y personal trabajen apuntando hacia la armonización, alineación y resultados.
- D) Suministrar una ayuda eficaz a los estados frágiles. Los donantes buscan que los estados nacionales sean transparentes, eficaces y resistentes, ajustando, en medida de la realidad de cada país, las dimensiones y alcances de la eficacia para adaptar sus principios a la realidad nacional.
- E) Promover un enfoque armonizado de las evaluaciones medioambientales (EIA). Donantes y países se comprometen a reforzar la aplicación de las EIA y ahondar procedimientos comunes para los proyectos, incluyendo las consultas con los interesados; y desarrollar y aplicar enfoques comunes de la “evaluación medioambiental estratégica” a escala sectorial y nacional. Tema este de particular interés para México, que busca preservar su estatus ambiental de país megadiverso, lo que representa seguir desarrollando la capacidad técnica y las políticas especializadas necesarias para el comentado análisis medioambiental y para la aplicación de la legislación.

Compromiso de la Gestión orientada a Resultados. Para administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones enfocada a resultados. Sin perder de vista que la gestión e implementación de la ayuda se orienta a los resultados deseados, utilizando la información para mejorar así la toma de decisiones. De este modo, los países socios y los donantes se comprometen a trabajar juntos con enfoques participativos para reforzar las capacidades de los países para desarrollarla y generar la necesidad en la misma.

Busca, finalmente, reforzar los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y procesos presupuestarios anuales y multianuales, procurando establecer marcos de *reporting*¹⁰ y de supervisión orientados a resultados que vigilen el progreso de acuerdo con dimensiones clave de las estrategias de desarrollo nacionales y sectoriales, y que estos marcos de evaluación sigan un número de indicadores de fácil gestión, cuyos datos estén disponibles sin costos altos tanto para los países como para las agencias.

La Mutua Responsabilidad. Mediante este principio, se asume el compromiso compartido del desarrollo –entre los donantes y los países socios participantes– de los resultados del mismo, ampliando la transparencia.

Es interesante destacar que este compromiso de mutua responsabilidad implica a los países socios reforzar el papel del Poder Legislativo en las estrategias de desarrollo nacional, así como en los presupuestos, fomentando *esquemas participativos que involucren las visiones de los actores del desarrollo en el momento de formular y evaluar* el progreso en la implementación de las estrategias de desarrollo nacional. Como lo afirma la Declaración en el punto 48.

¹⁰ Generación de Informes.

Los Indicadores de Progreso. La sección III de la Declaración de París define los 12 indicadores que deben medirse en la escala nacional con supervisión internacional. Incluye dos anexos, el primero se refiere a las metodologías de cálculo de los indicadores y el segundo corresponde al listado de los países firmantes en donde se encuentra México.

En la tabla que se presenta a continuación se identifican los doce indicadores definidos por los ministros en la Declaración de París, indicadores a los cuales se les podrían asignar valores desde septiembre del 2005 para lograrlos en el 2010.

En la columna, de la derecha: Meta 2010, se describen los valores deseados de los indicadores, desde luego amerita una posterior revisión y evaluación con mayor profundidad del cumplimiento de México de estos compromisos internacionales.

*Tablero de Indicadores del Desempeño
(Declaración de París 2005)*

Apropiación		Metas 2010
1	Los Socios tienen estrategias de desarrollo operativas. Número de países con estrategias nacionales de desarrollo (incluso ERP ¹), con prioridades estratégicas claras, vinculadas con un marco de gastos a mediano plazo y que quedan reflejadas en los presupuestos anuales.	Como mínimo el 75%* de los países socios.
Alineación		
2	Sistemas nacionales fiables. Número de países socios cuyos sistemas de gestión de las finanzas públicas y de aprovisionamiento: a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.	Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005.
3	Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales. Porcentaje de flujos de ayuda que repercute en el presupuesto nacional de los socios.	85%* de los flujos de ayuda se repercutan en el presupuesto nacional.

4	Reforzar capacidades con apoyo coordinado. Porcentaje de ayuda a la construcción de capacidad proporcionada vía programas coordinados coherentes con las estrategias de desarrollo nacional de los países socios.	Metas de mejora a establecer en sept. de 2005.
5	Utilización de los sistemas nacionales. Porcentaje de donantes y flujos de ayuda que utilizan tanto sistemas nacionales de aprovisionamiento como de gestión de Finanzas Públicas en los países socios que: a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.	Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005.
6	Reforzar la capacidad evitando estructuras de implementación paralelas. Número de unidades especializadas de ejecución de proyectos (PIU) por país.	Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005.
7	La ayuda es más predecible. Porcentaje de desembolsos de ayuda liberados de acuerdo con programas adoptados dentro de marcos anuales o multianuales.	Como mínimo el 75%* de esta ayuda liberada en programas.
8	Ayuda desligada. Porcentaje de ayuda bilateral desligada.	Progresos a supervisar.
Armonización		
9	Utilizar disposiciones o procedimientos comunes. Porcentaje de ayuda suministrada como enfoques basados en programas ² .	Cómo mínimo el 25%.
10	Fomentar análisis comunes. Porcentaje de: a) misiones de campo y/o b) trabajos analíticos sobre países, incluyendo análisis de diagnóstico que son conjuntos.	Metas de mejora a establecer en septiembre del 2005.
Gestión Orientada a Resultados		
11	Marcos orientados a resultados. Número de países con marcos sólidos de evaluación del desempeño transparentes y supervisables para medir los progresos en torno a a) las estrategias de desarrollo nacionales y b) los programas sectoriales.	75%* de los países socios.
Mutua Responsabilidad		
12	Mutua responsabilidad. Número de países socios que evalúan sus progresos mutuos poniendo en práctica los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda incluyendo aquellos mencionados en esta Declaración.	Metas de mejora a establecer en septiembre de 2005.
*La Declaración refiere que: "Se confirmarán o se modificarán estas cifras de aquí a septiembre de 2005".		

Los magros avances en los indicadores de París, así como los pobres resultados expuestos en los foros de Accra, Ganha y de Busan, Korea, motivaron que en marzo del 2012, organizaciones de la sociedad civil¹¹ evaluaran sus resultados y formularon cuatro propuestas clave: *a)* Evaluar en su totalidad y profundizar en los compromisos de París y Accra; *b)* Reforzar la eficacia del desarrollo mediante prácticas basadas en los estándares de derechos humanos; *c)* Apoyar a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en tanto que actores independientes del desarrollo por derecho propio y comprometerse a generar un ambiente favorable para su trabajo en todos los países; y *d)* promover una arquitectura de la cooperación al desarrollo igualitaria y justa; concluyendo que: “Es esencial concentrarse a nivel nacional para la implementación, los resultados y la evaluación. Conforme la Alianza Global vaya tomando forma y surja la futura gobernanza de la agenda de eficacia del desarrollo, debemos asegurarnos de concentrarnos en una implementación a nivel local, cuyo núcleo lo conformen los derechos humanos, la igualdad de género, la justicia social y la sostenibilidad medioambiental.”¹²

El contexto nacional

En México, los esfuerzos por dar mayor racionalidad, eficacia y transparencia a los recursos no es una tarea nueva, la evaluación de los programas existe desde hace algunas décadas. No obstante ello, México ha desarrollado nuevos esfuerzos para mejorar los procesos de evaluación y seguimiento de los recursos. A medida que la Administración Pública Federal (APF) ha disminuido su tamaño y actividad en la

¹¹ Civil Society Voices for Better Aid. Open Forum CSO Development Effectiveness. Evaluación de la Alianza de Busán para una cooperación al desarrollo eficaz: —perspectiva de la Sociedad Civil— Marzo de 2012.

¹² *Idem.* Punto 42.

sociedad y en la economía mexicana, se obliga a ser más eficiente, tener mejores resultados en la aplicación de los siempre escasos recursos públicos frente a los enormes problemas y necesidades sociales de una sociedad como la mexicana, caracterizada por enorme desigualdad y pobreza social.

La eficacia, la transparencia y la evaluación ya alcanzaron el estatus de preceptos constitucionales que cuentan con una legislación secundaria que les da cuerpo y operatividad. En la actualidad, las discusiones son por la mejora de los sistemas y los mecanismos para fortalecer la cultura del seguimiento y la evaluación, por lo tanto, son temas que están en el centro del debate legislativo. Es en este sentido, donde los esfuerzos de las ópticas del desempeño buscan cobrar su pertinencia y oportunidad para contribuir a mejorar el marco general de la evaluación de las políticas públicas en México.

En el Diario Oficial de la Federación (*DOF*), el 7 de mayo de 2008 se publicó la reforma constitucional aprobada por la Cámara de Diputados en materia de gasto público y fiscalización, elemento de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen. Por esta reforma a la Carta Magna, los tres órdenes de gobierno deben evaluar los resultados que obtengan con los recursos públicos, y administrarlos bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, a fin de satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Los objetivos actuales del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), son:

- Propiciar un nuevo modelo gubernamental para la gestión de las asignaciones presupuestarias, orientado al logro de resultados.
- Elevar la eficiencia gubernamental y del gasto público y un ajuste en el gasto de operación.

- Contribuir a mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos.
- Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Sí se habla de sus componentes, se reconocen por lo menos dos de ellos: la evaluación de las políticas públicas y programas presupuestarios, para verificar el grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión; y la gestión para la calidad del gasto, que impulsa la puesta en marcha de acciones que incidan positivamente en el buen funcionamiento y resultados de las instituciones públicas para elevar la eficiencia y eficacia.

A MANERA DE BALANCE

Es cierto que hay avances muy importantes en la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño desde que se creó en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Sin duda es un proceso largo y complejo, de acuerdo con el programa de implementación formulado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Sin embargo, si se toma como base de análisis lo suscrito en la Declaración de París y lo establecido en Programa de Acción de Accra, subsiste el déficit en aspectos cruciales: la ineficacia del impacto de la ayuda en la reducción de pobreza, desigualdad y deterioro ambiental; el fortalecimiento de la relación del SED con la Cámara de Diputados, y uno no menor, ¿cómo lograr mayor participación de la sociedad civil a lo largo del proceso de las políticas públicas?

En consonancia con la Declaración de París, en México se diseñó una relación inicial del SED con la Cámara de Diputados,

que se describe en el documento normativo del SED de la SHCP: “En todas las etapas del proceso presupuestario (planeación-programación-presupuesto-ejecución seguimiento-evaluación) la H. Cámara de Diputados participa y recibe información que apoya las funciones que tiene encomendadas. Así, cuando se presenta a su consideración el PPEF, se le hace entrega de la información prevista en los ordenamientos legales, y se llevan a cabo encuentros y reuniones para exponer los objetivos y prioridades de dicho Proyecto” (SHCP, 2008: 71).

Aun cuando la fracción X del artículo 158 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece que a las comisiones ordinarias corresponde realizar la evaluación periódica de las políticas públicas y los programas respectivos, en lo concerniente al área de su competencia. En dicho Reglamento de la Cámara de Diputados no existen disposiciones específicas para que las Comisiones ordinarias conozcan y revisen la información puntual del SED, así como del comportamiento de los valores de los indicadores en las materias de su competencia.

En lo que a participación de la sociedad civil se refiere, los pendientes son mayores, aunque hay avances importantes todavía se requiere avanzar en la legislación de estas modalidades de simbiosis entre los ciudadanos organizados y las instancias gubernamentales que ejecutan y evalúan las políticas y los programas.

En el Segundo Taller de Experiencias, Balance y Perspectivas de la Evaluación del PEC y Propuestas de Mejora, organizado por el CEDRSSA-DEPPR, y celebrado el 22 de junio del 2011, se encontró que la “(...) burocratización en el desarrollo de la Matriz de Indicadores para resultados, conlleva un proceso tedioso en el que aumenta la perversión del proceso por creación de intereses en la evaluación como negocio”.

Además, la percepción de los participantes en el mismo evento era que “existe poco manejo de métodos y herramientas de evaluación en el sector público, situación que provoca ausencia o al menos debilidad en la evaluación, la armonización y efectos de los programas”.

También se observó que las recomendaciones de las evaluaciones rara vez son incorporadas a las nuevas versiones de las Reglas de Operación. Asimismo, se consideró como insuficiente el tiempo disponible entre el resultado de las evaluaciones y su uso para el diseño de los programas, presupuestos y reglas de operación que incorporen la participación de la población objetivo.

BIBLIOGRAFÍA

- AUDITORÍA Superior de la Federación. *Auditoría de Desempeño al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*. 2009. México. pág. 29.
- CÁMARA de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley General de Desarrollo Social (LGDS)*. DOF (20-1-2004).
- CÁMARA de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. DOF (7-12-2001).
- CEDRSSA. *Sistematización del segundo taller de experiencias, balance y perspectivas de la evaluación del PEC y propuestas de mejora: hacia el seguimiento y evaluación del programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable en el poder Legislativo*. Palacio Legislativo de San Lázaro, 22 Junio 2011. Inédito.
- FERNANDO Castro, Manuel; López Acevedo, Gladys; Beker Busjeet, Gita; Fernández Ordonez, Ximena. *El Sistema de M&E de*

- México: Un salto del nivel sectorial al nacional*. Serie de Documentos de Trabajo DCE. N°20. Banco Mundial, Washington D.C., Independent Evaluation Group (IEG). Septiembre 2009. ISBN-10: 1-60244-129-4 e ISBN-13: 978-1-60244-129-3. Pp. 44.
- LICONA Hernández, Gonzalo. Coneval. *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*. DOF 16-06-2010.
- MARTÍNEZ Mendoza, Edgar. Coneval. *La integración de un Sistema de Monitoreo y Evaluación a nivel estatal: un reto de política pública*. México, agosto, 2010. coneval.gob.mx. pág. 14.
- OECD/CAD. 2002. “Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados”. Evaluation and Aid Effectiveness N °6. OECD. Paris.
- SECRETARÍA de Hacienda y Crédito Público (SHCP). *Sistema de Evaluación del Desempeño*. 2008.
- SECRETARÍA de la Función Pública. *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. DOF. 30-III-2007. México.
- YÚNEZ Zorrilla, José Francisco. “El Papel del Congreso en el uso de los sistemas de monitoreo y evaluación”. VI Conferencia de la Red de Monitoreo y Evaluación en América Latina y el Caribe. 27 de Agosto del 2010. pág. 6.

RESULTADOS DEL PROCESO DE EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS RURALES EN EL MARCO DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

*Gabriela Rangel Faz**

INTRODUCCIÓN

El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), desde su creación ha dado seguimiento a los resultados de las evaluaciones de los programas del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) y ha sido testigo de los cambios en la materia originados por la construcción del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Si recapitulamos sobre los propósitos enunciados sobre el SED, en el marco del Presupuesto basado en Resultados (PbR), se tiene que el Ejecutivo planteó:

- “La APF, en el marco de los objetivos, políticas y estrategias del PND y de los programas que se derivan del mismo, debe orientar los programas presupuestarios y el gasto al

* Investigadora del CEDRSSA.

logro de resultados que se evaluarán objetivamente con el apoyo de indicadores relacionados con eficacia, eficiencia, economía, calidad e impacto social y económico.

- En el proceso de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control del gasto público, se debe tomar en cuenta los resultados del seguimiento y la evaluación, así como aplicar las medidas conducentes.
- Los resultados de las evaluaciones se deben entregar a la Cámara de Diputados y serán de acceso público, en los términos de las disposiciones de transparencia.
- Dichos resultados se deben considerar en el proceso presupuestario, el ejercicio del gasto y la rendición de cuentas.”¹

En el presente artículo buscamos responder tres interrogantes que nos parecen claves para la instauración del SED. En principio hay que preguntarse si se ha reforzado la evaluación de las políticas y programas del PEC, para ello se inicia identificando si las evaluaciones son accesibles, qué tipos de evaluaciones se realizan y si sus conclusiones y recomendaciones son utilizadas en el proceso presupuestario de los años siguientes.

En segundo término, se tratará de presentar –a un lustro de iniciado el SED– si la información de las evaluaciones ya permite la presupuestación por resultados, a nivel de programas y de políticas.

Debido a que los programas del PEC son especializados y responden a lógicas específicas de los temas que atienden, es muy complejo revisar, analizar y obtener conclusiones sobre los resultados de la política pública a partir de las evaluaciones individuales de los programas.

¹ SHCP, *Sistema de Evaluación del Desempeño*, Presentación hecha a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, abril de 2007.

Sin embargo, gracias a que en 2007 y 2011 se realizaron evaluaciones de Consistencia y Resultados (CyR)² de los programas y acciones más importantes del PEC, pudimos realizar un ejercicio comparativo de la situación que guardan los programas en seis rubros: diseño, planeación, cobertura, operación, percepción y resultados.

ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN EN EL SECTOR RURAL

El PEC, creado por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) publicada en diciembre de 2001, expresa asignaciones y previsiones presupuestales y de recursos fiscales para el estímulo, fortalecimiento y desarrollo de las actividades económicas, productivas, sociales y ambientales del ámbito rural. La LDRS definió al PEC como el conjunto de programas sectoriales relacionados con la materia motivo de dicha Ley, bajo una misma coordinación horizontal a partir de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS) y vertical entre los distintos órdenes de gobierno, a través del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) y sus distintos niveles de representación, Nacional, Estatal, Distrital y Municipal, así como la firma de Convenios de Coordinación con los gobiernos de los estados.

El artículo 14 de dicha ley otorga a la CIDRS la tarea de proponerle el PEC al Ejecutivo Federal para su aprobación, el cual debe comprender las políticas públicas para generar y diversificar empleo

² El nombre de estas evaluaciones es de Consistencia y Resultados, sin embargo cuenta con un apartado de Diseño, que es el mismo que se utiliza para las evaluaciones con el mismo nombre.

y garantizar a la población campesina su bienestar, participación e incorporación al desarrollo nacional, con prioridad en zonas de alta y muy alta marginación y poblaciones económica y socialmente débiles.

El 17 de junio del 2002, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, el “Decreto del Ejecutivo Federal mediante el cual se aprobó el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2002-2006”, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006. En este periodo, se propuso articular los programas y esfuerzos de orientación de recursos presupuestales, logísticos, humanos e institucionales en pos del desarrollo rural sustentable, a partir de seis grandes ejes estratégicos: *a)* condiciones sociales, *b)* aspectos agrarios, *c)* condiciones laborales, *d)* actividades productivas, *e)* infraestructura básica y productiva y *f)* medio ambiente, para los cuales se definieron políticas específicas, objetivos, estrategias, programas y líneas de acción y metas.

En lo que se refiere al tema de la evaluación del ámbito rural, desde el año 2000 el Ejecutivo incorporó en el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2001, la disposición de evaluar por una instancia externa el desempeño y el impacto de los programas sujetos a reglas de operación, esto es, aquéllos que involucran subsidios directos. Los programas rurales sujetos a reglas de operación debían cumplir con dicha disposición, en algunos casos, ya existían experiencias de evaluación como la de Alianza para el Campo, evaluación a cargo de una instancia externa (la FAO) desde el ejercicio 1998. En el caso de Procampo se habían realizado diversas encuestas para conocer el uso que los productores daban a los recursos obtenidos. Por ello, no es extraño que el primer PEC dedicara un capítulo (el IX y último) a la “Medición de Resultados y Rendición de Cuentas”, en el cual contemplaba la evaluación perma-

nente de “las acciones de las dependencias participantes en el PEC”, con indicadores “verificables por terceros independientes.”

El primer PEC puso énfasis en la *transparencia* de las decisiones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) y de sus servidores públicos, así como en la *rendición de cuentas* de sus resultados; aunque se señaló que la participación de la *ciudadanía* en el proceso de evaluación del desempeño era una exigencia del cambio democrático, sólo se estableció una disposición para que el Ejecutivo Federal le rindiera cuentas mediante informes públicos a las asambleas y sectores respectivos.

La evaluación quedó a cargo de la CIDRS, la cual coordinaría las acciones y programas de las dependencias y entidades en esta materia; *cada entidad pública* generaría sus esquemas integrales de evaluación y la construcción de indicadores, enfocados tanto a la evaluación del desempeño sectorial, como a la evaluación de sus programas y servicios; *los resultados* deberían ser susceptibles de reportarse anualmente y, en lo posible, comparables internacionalmente; *los indicadores* deberían aproximar el impacto de los programas e instrumentos de apoyo, medir su eficiencia y el avance del Plan Nacional de Desarrollo en cada uno de los objetivos y estrategias que plantea en materia de desarrollo rural, y ser incluidos en el Sistema Nacional de Indicadores a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); la comunicación de los resultados de las evaluaciones a la *ciudadanía*, constituiría “un medio eficaz para mejorar la toma de decisiones, identificar nuevos desafíos y promover el diálogo acerca de las políticas nacionales en materia de desarrollo rural sustentable”; los titulares de las entidades sectoriales participantes rendirían cuentas ante el *Congreso de la Unión*, de manera periódica y a solicitud expresa.

Al iniciar la administración del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, ya se habían aprobado la Ley General de Desarrollo Social y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) que dieron un fuerte impulso al tema de la evaluación de la Administración Pública Federal. Esta última ley además mandató la elaboración de los *Lineamientos Generales para la Evaluación de la APF* y la generación de planes anuales de evaluación; ambos bajo la conducción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Políticas de Desarrollo Social (Coneval).

LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO ACTUAL

La LFPRH se propuso contar con una administración por resultados (Presupuesto basado en Resultados (PbR) al establecer la obligación de que los ejecutores del gasto cumplieran con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas (art. 45), bajo un sistema de evaluación del desempeño, “(...) entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes” (art. 111).

En 2007 se fortaleció la evaluación con la llamada Reforma Hacendaria, que incluyó reformas constitucionales en materia de evaluación, como lo señala el artículo 134 en sus dos primeros párrafos que indican:

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con

eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

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

Entre los primeros cambios realizados están los señalados en el SED, los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, los programas anuales de evaluación, los modelos de términos de referencia para las evaluaciones de Diseño, de Consistencia y Resultados y Específicas de Desempeño.

Los Lineamientos de Evaluación dictaron los procedimientos para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos Estratégicos de las dependencias; los criterios de evaluación de los programas sujetos a reglas de operación, en un principio, y paulatinamente de otras acciones de la APF y los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia gubernamental. Así mismo, definieron que la metodología de marco lógico sería la herramienta para la definición de las características básicas de los programas: su Fin, Propósito, Componentes, Actividades e Indicadores de evaluación y, finalmente, a través de los términos de referencia se homogenizaron los contenidos de las evaluaciones de todos los programas de subsidio sujetos o no a reglas de operación. También señalaron los mecanismos de difusión de información sobre los evaluadores, los costos de las evaluaciones y los resultados de las mismas a través de los portales de las dependencias.

Al iniciar el SED, se contaba en el sector rural —desde 2001— con la experiencia en materia de evaluación de las dos terceras partes de los programas del PEC. Sin embargo, es muy probable que la desvinculación de esta experiencia con el proceso de construcción del nuevo sistema haya obedecido a que en el diagnóstico de la Secretaría de Hacienda en 2007 se identificaba que, por ejemplo, en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), dependencia con mayores recursos del PEC, existían los siguientes problemas:

- Una tercera parte de las metas no eran claras, por lo que no permitían una adecuada rendición de cuentas sobre el uso apropiado y eficiente de los recursos.
- Aspectos cualitativos de los programas se entendían “medianamente en las reglas de operación, pero [quedaban] totalmente oscuros en el presupuesto”.
- Todo ello hacía imposible pensar que hubiera “la menor rendición de cuentas”.
- Las Reglas de Operación estaban muy pobremente especificadas y casi todas cubrían diversos objetivos, que a su vez se duplicaban.
- Aparecían objetivos con múltiples definiciones de conceptos que lo menos que hacían pensar era que existía “...la más amplia discrecionalidad en la aplicación de los recursos”.³

³ JB Consulting “I.T.P. 05/2006 Propuesta de Presupuesto de Resultados a un Sistema de Evaluación del Desempeño ante la H. Cámara de Diputados, de Acuerdo a lo Dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, México, 15 de febrero 2007.

ACCESO A LAS EVALUACIONES DE PROGRAMAS RURALES Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Como ya se señaló, el primer PEC daba énfasis a la transparencia y rendición de cuentas que debía darse, en principio, a partir de la difusión de las evaluaciones de los programas sujetos a reglas de operación. Al buscar si las dependencias cumplían al menos con el mandato de difundir sus evaluaciones, el CEDRSSA⁴ encontró en 2005 que el 61% de las 77 evaluaciones de los programas del PEC sujetos a reglas de operación eran públicas. Posteriormente, en 2008, se identificó al 75% de las evaluaciones de Consistencia y Resultados 2007 de los programas rurales sujetos a reglas de operación, y para 2012 se localizó al 91.4% de las evaluaciones que debieron realizarse y difundirse conforme lo mencionó el Programa Anual de Evaluación 2011. La comparación de estos tres momentos permite ver que la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) es la dependencia que desde 2005 difunde con mayor regularidad sus evaluaciones, lo mismo que la CDI, que está incluida dentro de los programas de la SHCP (cuadro 1).

Es decir, en la presente administración se cuenta con un mayor acceso a las evaluaciones de los programas rurales, lo que no implica necesariamente que se esté cumpliendo completamente con la rendición de cuentas, pues ésta significa tanto responsabilidad, información y justificación, como sanción.⁵

⁴ Shedler, Andreas (agosto 2004). “¿Qué es la rendición de cuentas?” Cuadernos de Transparencia 3, México: IFAI.

⁵ *Diario Oficial de la Federación*, Presupuesto de Egresos de la Federación 2005. Énfasis añadido.

*Cuadro 1. Acceso a las evaluaciones
de programas rurales 2005, 2007 y 2011*

Año / Dependencia	Evaluaciones 2005 disponibles en 2007			Evaluaciones 2007 publicadas al mes de julio 2008			Evaluaciones 2012 publicadas al mes de julio 2012		
	Programas	Publicadas	% Cumplimiento	Programas	Publicadas	% Cumplimiento	Programas	Publicadas	% Cumplimiento
SAGARPA	26	11	42.3	13	9	69.2	15	15	100
SEDESOL	12	12	100	10	10	100	12	12	100
SEMARNAT	5	4	80	14	13	92.9	16	13	81.3
SRA	6	0	0	3	3	100	3	3	100
SHCP	8	7	87.5	5	2	40	21	21	100
ECONOMIA	7	4	57.1	4	4	100	4	4	100
SALUD	3	2	67	2	1	50.0	4	3	75
SEP	6	6	100	6	2	33.3	4	2	50
STPS	2	0	0	2	0	0	1	1	100
SCT	2	1	50	1	1	100	1	0	0
TOTAL	77	47	61	60	45	75	81	74	91.4

Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 y 2007, del Programa Anual de Evaluación 2011 y de las dependencias federales a través de sus portales o a través del Infomex.

LOS TIEMPOS DE ENTREGA DE LAS EVALUACIONES

En el 2005, en su capítulo VIII, artículo 52. *De las Reglas de Operación para Programas*, se señalaba:

(...) *b*) Presentar la evaluación de resultados de cada programa a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, a la Secretaría y a la Función Pública, a más tardar el 30 de septiembre, a efecto de que los resultados sean considerados en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal. Dicha evaluación deberá informar los recursos entregados a los beneficiarios e incorporar un apartado específico sobre el impacto y resultados de los programas sobre el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres.

(...)

Las dependencias y entidades deberán informar a la Cámara, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, sobre las instituciones que llevarán a cabo las evaluaciones, a más tardar el 30 de abril. Asimismo, deberán difundir dichas evaluaciones a través de sus respectivas páginas electrónicas en internet⁶.

Las primeras evaluaciones de Consistencia y Resultados mantuvieron este calendario de entrega. Sin embargo, en los años siguientes –de acuerdo con la LFPRH– las evaluaciones se debían concluir conforme al calendario señalado en los programas anuales de evaluación, por ello, las evaluaciones específicas de desempeño de 2008 se difundieron hasta junio 2009, y así sucesivamente.

Las nuevas normas no contemplan la entrega de los avances de las evaluaciones en el mes de agosto a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para retroalimentar el proceso presupuestal. Únicamente en los programas de desarrollo social, la ley con el mismo nombre indica que “los resultados de las evaluaciones serán publicados en el *Diario Oficial de la Federación* y deberán ser entregados a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y a la Secretaría” (artículo 79). Cabe señalar que al momento de las discusiones presupuestales en la Cámara baja, las evaluaciones públicas corresponden a las del ejercicio fiscal del año previo.

Por su parte, con la finalidad de aportar información de las evaluaciones para contribuir a los análisis presupuestales, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) publicó en 2011 las *Consideraciones Presupuestales 2012*.

⁶ Diario Oficial de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación 2005. Énfasis añadido.

A partir de este recuento podemos ver que la obligación de entregar a la Cámara de Diputados las evaluaciones se ha ido diluyendo. Esta situación no ha tenido reacciones, muy probablemente debido a que las evaluaciones no han sido un insumo de los análisis de las comisiones de la Cámara de Diputados (salvo en el caso de la de Desarrollo Social), al momento de las discusiones presupuestales de cada año.

CARACTERÍSTICAS DE LAS EVALUACIONES

Los Lineamientos de Evaluación de la APF señalaron los diferentes tipos de evaluación a realizarse conforme a los programas anuales de evaluación de cada año:

- Consistencia y Resultados (CyR).
- Estratégicas.
- De Indicadores.
- De Impacto.
- De Procesos.
- De programas nuevos (Diagnóstico y Diseño).
- Específica.
- Complementarias.

Los programas rurales a partir de 2007 han sido evaluados con los siguientes tipos de evaluaciones:

Las evaluaciones que se han aplicado homogéneamente a la mayor parte de los programas y acciones del ámbito rural son las de Consistencia y Resultados que “analiza[n] sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su

gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores”⁷ y las Específicas de Desempeño, definidas como “(...) aquellas evaluaciones no comprendidas en el presente lineamiento y que se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o de campo”.⁸

Cuadro 2

Tipo de Evaluación	No.	Año (s)
Diseño	3	2007
	10	2008
	4	2009
	1	2010
	7	2011
Diseño, Consistencia y Resultados	58	2007-08
	64	2011-12
Específicas de Desempeño	75	2009
	66	2010
Estratégicas	4	2007-09
Impacto	5	2007-11
Complementarias	3	2008-10
Específicas	4	2007-10
Total	304	2007-12

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones recopiladas de los portales de las dependencias y del Infomex.

En 2007, se mandó la realización de dos evaluaciones estratégicas relacionadas con los programas rurales: la de la Política de

⁷ SHCP, SFP, Coneval, *Lineamientos Generales para la Evaluación de la Administración Pública Federal*, marzo 2007.

⁸ *Ibid.*

Nutrición y Abasto del Gobierno Federal y la de Política del Sector Rural. La primera fue difundida y presentada por el Coneval a inicios de 2010. La segunda fue solicitada por la SHCP al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y difundida en 2010 en el portal del Coneval, después de varias solicitudes hechas tanto a la SHCP como al Consejo; desafortunadamente, esta evaluación no fue presentada ni debatida con diversos actores del sector rural, entre los que se encuentran los diputados de la LXI Legislatura.

RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS RURALES POR DEPENDENCIA DE ACUERDO CON LAS EVALUACIONES 2007 Y 2011

Los programas anuales de evaluación 2007 y 2011 mandataron la realización de evaluaciones de Consistencia y Resultados (CyR) de los programas sujetos a reglas de operación, y en 2011 se incluyeron también para otras acciones y programas que reciben subsidios federales.

De acuerdo con el Coneval, en 2007 estas evaluaciones permitían:

(...) Tener un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas hacia resultados (...).

Entre sus objetivos principales se encuentran el análisis del diseño de los programas con base en la matriz de indicadores, la obtención de información relevante con respecto a la operación de los programas y la exposición de la información disponible sobre la percepción de los beneficiarios y los resultados que se han obtenido. Todo lo anterior contribuye a mejorar la capacidad de acción de las políticas públicas

y forma parte de la rendición de cuentas y transparencia del gobierno en esta materia.⁹

Por su parte, en las evaluaciones 2011 se evaluó:

(...) El diseño y desempeño de los programas federales, ofreciendo un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas orientada hacia resultados. La finalidad de esta evaluación es proveer información que retroalimente el diseño, la gestión y los resultados de los programas.¹⁰

En 2007, este tipo de evaluaciones constaron de 100 preguntas ubicadas en seis apartados: Diseño, Planeación, Cobertura, Operación, Percepción y Resultados. Ochenta de estas preguntas eran binarias, es decir, debían contestarse con un “Sí” o un “No”. Para sistematizar las evaluaciones de los programas rurales, dimos a las respuestas afirmativas un punto de calificación y a las negativas un cero, de tal forma que obtuvimos una calificación por programa, siendo la mayor calificación “100” que equivale a 80 preguntas afirmativas y así sucesivamente. Después obtuvimos un promedio por dependencia, y de ahí una calificación global del conjunto de evaluaciones analizadas en ese año.

En las evaluaciones 2011, los seis apartados se mantuvieron, las preguntas se redujeron a 51 y la mayor parte fueron binarias, cuando las respuestas eran afirmativas había cuatro niveles de respuesta

⁹ <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/consistencia/evaluaciones_de_consistencia_y_resultados_2011-2012.es.do>.

¹⁰ DOF, *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño*, 31 de marzo de 2008.

que permitieron mayores precisiones. A partir de éstas, los evaluadores dieron a cada uno de los apartados una calificación, siendo la máxima cuatro; en este trabajo, se homologó a “100” y así sucesivamente; posteriormente obtuvimos los promedios por dependencia y el global del año.

A partir de las calificaciones obtenidas en los dos años analizados (2007 y 2011), se realizó un ejercicio comparativo para tratar de dilucidar si los programas habían mejorado y, de ser así, en qué aspectos.

De igual forma, sistematizamos las evaluaciones 2011 con la metodología de 2007 y obtuvimos calificaciones diferentes a las que resultaron de las suministradas por los evaluadores a los programas. Este ejercicio nos permitió identificar que los evaluadores tuvieron posibilidad de dar más precisión a los avances y retos de los programas a través de sus calificaciones. Cabe aclarar que en el análisis comparativo 2007-2011, para este último año únicamente retomamos las calificaciones que dieron los evaluadores a los programas en sus seis apartados.

Cuadro 3. Comparativo de resultados de las evaluaciones de Diseño, Consistencia y Resultados 2007 y 2011

Dependencia /etapa evaluada	Diseño			Planeación			Cobertura			Operación			Percepción			Resultados			Calificación		
	2007	2011a	2011b	2007	2011a	2011b	2007	2011a	2011b	2007	2011a	2011b	2007	2011a	2011b	2007	2011a	2011b	2007	2011a	2011b
Sagrapa	67.6	60.4	80.0	71.7	52.4	58.9	34.0	36.7	40.0	68.7	52.4	67.2	85.0	21.7	26.7	57.5	35.2	21.3	64.1	43.5	49.0
Sedesol	58.3	89.1	99.1	47.2	83.9	95.8	26.7	52.1	83.3	68.9	83.1	95.1	45.8	83.3	100.0	43.8	50.4	53.3	48.4	73.6	87.8
Sernamart	80.0	81.0	96.6	84.1	80.7	93.6	76.4	76.9	84.6	75.7	79.5	89.1	90.9	59.6	69.2	86.4	36.0	40.0	82.2	69.0	78.9
SRA	41.3	82.1	100.0	66.7	88.9	100.0	0.0	83.3	100.0	50.0	81.3	94.4	66.7	25.0	33.3	50.0	37.9	40.0	39.6	66.2	78.0
CDI	71.5	73.2	93.5	55.2	62.3	75.0	30.0	43.8	66.7	69.4	75.8	89.6	50.0	27.1	58.3	37.5	22.1	25.0	52.3	50.7	68.0
Financieros	86.4	59.3	79.0	88.3	52.8	74.1	68.0	0.0	0.0	80.6	73.3	79.6	80.0	66.7	66.7	75.0	28.9	35.6	79.7	47.7	55.8
Economía	70.0	82.7	100.0	54.2	82.3	95.8	25.0	18.8	25.0	71.8	85.6	93.8	25.0	100.0	100.0	31.3	19.4	35.0	46.2	64.8	74.9
Salud	40.0	79.6	100.0	25.0	88.9	100.0	60.0	83.3	94.4	78.1	87.9	66.7	100.0	50.0	40.0	75.0	25.4	82.3	63.0	69.2	80.6
SEP	70.0	91.6	100.0	62.5	91.8	100.0	55.0	100.0	100.0	61.3	81.3	87.5	75.0	0.0	0.0	50.0	35.4	40.0	62.3	66.6	71.3
Promedio	65.0	77.7	94.2	61.7	76.0	88.1	41.7	55.0	66.0	69.4	77.8	84.8	68.7	48.2	54.9	56.3	32.3	41.4	59.8	61.3	71.6

2011a - retoma la calificación que los evaluadores dieron a los programas.

2011b - calificación obtenida con la metodología nuestra de 2007

El primer apartado de las evaluaciones es el de Diseño, en él se revisa la pertinencia del programa y su contribución para que se cumpla con los objetivos estratégicos de la dependencia; se analiza si los bienes y servicios que se proporcionan contribuyen al logro de sus objetivos; si su matriz de indicadores está bien formulada; si cuenta con criterios de focalización y mecanismos de selección de sus poblaciones objetivo, unidades de atención, así como con padrón de beneficiarios; se observan las Reglas de Operación y la normativa para conocer el funcionamiento de los programas y su consistencia con la matriz de indicadores; y valora si existen coincidencias, complementariedad y duplicidad con otros programas federales. Al analizar las respuestas binarias de 56 evaluaciones 2007 de CyR de programas con influencia en el ámbito rural, se obtuvo que –en conjunto– las nueve dependencias del PEC con evaluaciones tuvieron una calificación promedio de 65 en materia de diseño, mientras que en 2011, los 73 programas con evaluaciones habían mejorado en este aspecto para llegar a 77.7 puntos de los 100 posibles a obtener.

Respecto de la Planeación y Orientación a Resultados, donde se abordan los mecanismos y herramientas de planeación de los programas, se evaluó si las metas establecidas y los indicadores permitían medir si los objetivos se alcanzaron; si existen mecanismos de seguimiento y monitoreo sistemático del desempeño de los programas; si se cuenta con las herramientas necesarias para una gestión basada en resultados; el impacto presupuestario y las fuentes de financiamiento; y los medios para dar seguimiento y llevar a cabo las recomendaciones arrojadas por las evaluaciones externas. En este tema, en 2007 se obtuvo una calificación de 61.7 y para 2011 se mejoró en 14.3 puntos al llegar a 76.

En tercer lugar, al examinar si los programas definían una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo y los avances presentados en los ejercicios fiscales evaluados, los resultados permiten ver que en 2007 sólo se obtuvo una calificación de 41.7 mientras que en 2011, aunque mejoró, el resultado no fue satisfactorio pues se obtuvieron 55 puntos.

Por otro lado, en el apartado de Operación, al analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación (ROP) de los programas o en la normatividad aplicable, así como los sistemas de información con los que contaban y sus mecanismos de rendición de cuentas, se obtuvo una mejora en el periodo, al pasar de 69.4 a 77.8.

En lo que respecta a la Percepción de la Población Objetivo, al identificar si los programas hacían uso de instrumentos que les permitieran recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios en cuanto a los beneficios recibidos y el funcionamiento del programa, se observa que se retrocedió en esta materia, pues se pasó de 68.7 a 48.2 puntos.

En materia de la Medición de Resultados respecto de los problemas que los programas pretenden solucionar, la evaluación se propuso medir los resultados obtenidos e identificar los logros alcanzados a nivel de “Fin” y “Propósito” de la matriz de indicadores, así como los impactos logrados en el bienestar de la población. También se analizaron los problemas que surgieron durante la ejecución de cada programa y la pertinencia de las medidas asumidas para resolverlos. En este apartado se concluye que se ha empeorado pues se pasó de 56.3 a 31.7 puntos.

En resumen, las calificaciones muestran prácticamente la misma situación global de los programas ya que en 2007 se obtuvo una calificación promedio de 59.8 puntos y en 2011, 1.5

puntos más, es decir, 61.3. Se debe diferenciar que mientras hubo modificaciones para mejorar en materia de diseño, planeación, cobertura, focalización y operación; en lo que respecta a la percepción de la población y la medición de resultados hubo retrocesos.

RESULTADOS POR DEPENDENCIA

El presente apartado analiza con mayor detalle los cambios por dependencia detectados a partir de los resultados de las evaluaciones 2007 y 2011, las cuales permiten identificar si se mejoró o empeoró en términos de los seis apartados ya mencionados. Se incluyen las principales dependencias que ejercieron recursos del PEF-PEC 2011, que en conjunto sumaron el 78% del presupuesto aprobado al PEC para ese año (cuadro 4).

*Cuadro 4. Presupuesto 2011 PEF-PEC
por dependencias*

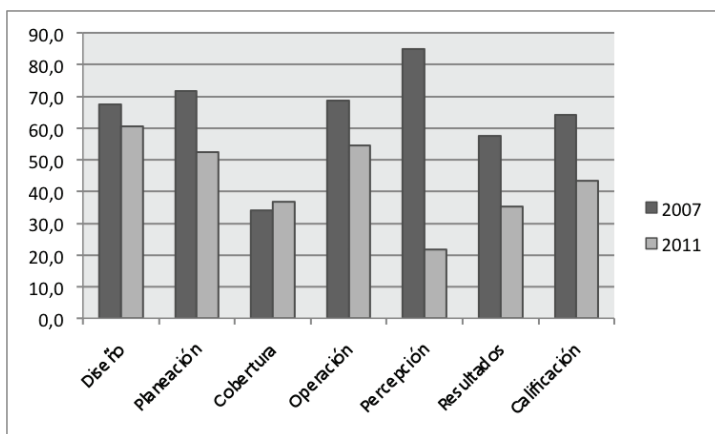
Dependencia	PEF-PEC (Miles)	%
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	74,462.40	25.3
Desarrollo Social	65,112.60	22.1
Educación Pública	28,984.00	9.8
Medio Ambiente y Recursos Naturales	23,067.00	7.8
Salud	21,689.00	7.4
Comunicaciones y Transportes	16,247.80	5.5
Total PEF-PEC	294,526.45	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en el SISPPPEC del CEDRSSA.

Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)

En los cinco años que abarca el periodo que se analiza en este trabajo, Sagarpa tuvo dos ajustes programáticos, el primero –realizado en el ejercicio fiscal 2008– estuvo vinculado con el nuevo enfoque del PEC 2007-2012 que hizo que esta dependencia pasara de cerca de 35 programas a ocho. El segundo cambio, en 2011, provino de una evaluación de la FAO que llevó a reordenar los ocho programas

*Gráfica 1. Comparativo de resultados
de las ECyR 2007-2011
de los programas y acciones de Sagarpa*



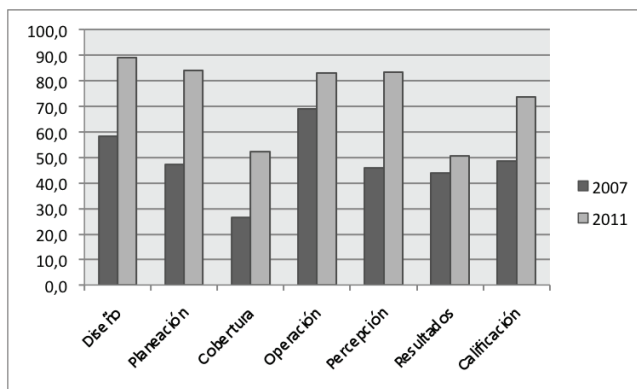
mencionados anteriormente para generar cinco nuevos, por lo tanto, los programas evaluados en 2007 y 2011 no fueron los mismos. Mientras que en el primer año se evaluaron 10 programas sujetos a reglas de operación, en 2011 fueron 5 programas y 10 acciones las que tuvieron evaluación de CyR. Ambos ajustes hacen que no sea

extraño que en los resultados de la sistematización de las evaluaciones se haya detectado únicamente una pequeña mejoría en el tema de cobertura y focalización (muy probablemente ligado a un presupuesto creciente en el periodo), mientras que en los otros aspectos se haya retrocedido.

Desarrollo Social (Sedesol)

Sedesol contó con doce evaluaciones de CyR en cada uno de los años analizados. En promedio, mejoraron todos sus programas al pasar de 48.4 a 73.6 puntos. También se debe mencionar que en diseño, planeación, cobertura y percepción mejoró bastante, mientras que en materia de resultados, apenas llegó a 50 puntos de calificación.

Gráfica 2. Comparativo de resultados de las ECyR 2007-2011 de los programas y acciones de Sedesol.



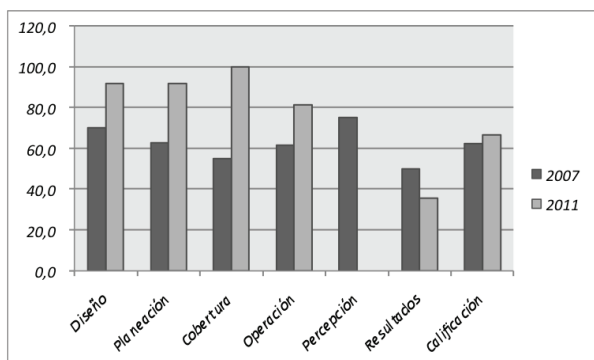
Como se sabe, en el periodo hubo dos mediciones de pobreza publicadas por el Coneval en 2009 y 2011, en ambas se presentaron incrementos en los niveles de pobreza, ante ello, habría que decir

que las evaluaciones 2011 de CYR de los programas del Ramo 20 del PEC dedicados a la reducción de la pobreza no reflejan un cuestionamiento de la política social que debiera enfocarse a eliminar este mal que aqueja a millones de mexicanos.

Educación Pública (SEP)

En el tema educativo se contó con información de dos evaluaciones en cada año. Nuevamente se mejoró en los primeros cuatro apartados, pero en los resultados se retrocedió: no hubo información de percepción en 2011 y en promedio se mejoró ligeramente para pasar de 62.3 a 66.6 puntos.

*Gráfica 3. Comparativo de resultados
de las ECyR 2007-2011
de los programas y acciones de SEP*



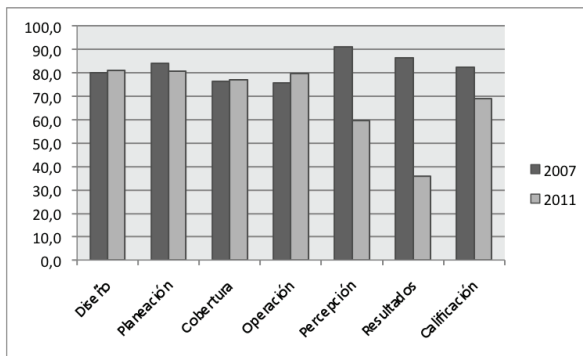
Medio Ambiente y Recursos

Naturales (Semarnat)

Esta dependencia también tuvo importantes cambios en la estructura programática de 2011, por lo que se evaluaron 12 programas en

2007 y 13 en 2011. Las calificaciones que obtuvieron los programas de Semarnat retrocedieron en promedio de 82.2 a 69 puntos. Aunque en materia de diseño, planeación, cobertura y operación de los programas la calificación se ubica cerca de los 80 puntos, es de preocupar el descenso en el puntaje en la percepción de los beneficiarios y en los resultados de la acción pública.

Gráfica 4. Comparativo de resultados de las ECyR 2007-2011 de los programas y acciones de Semarnat

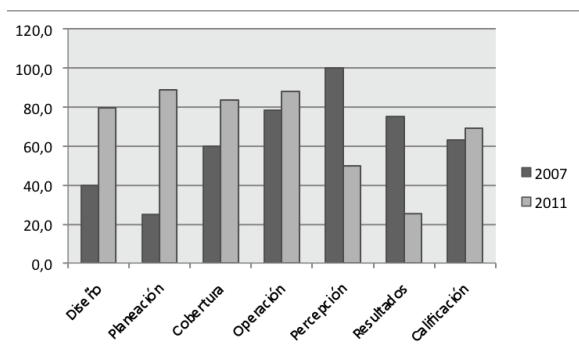


Salud

En 2007 se tuvo información de la evaluación de CyR del Seguro Popular y en 2011 de Caravanas de Salud, IMSS Oportunidades y Comunidades Saludables. Como se aprecia en la gráfica la valoración como sector mejoró en diseño, planeación, cobertura y operación; se retrocede en percepción y resultados. Aun así, el promedio de los dos años evaluados es casi el mismo, pero sólo rebasa

ligeramente los 60 puntos, por lo cual el desempeño es apenas suficiente.

Gráfica 5. Comparativo de resultados de las ECyR 2007-2011 de los programas y acciones de Salud



Comunicaciones y Transportes (SCT)

La SCT cuenta con uno de los programas más importantes del PEC, es decir el de Caminos Rurales, que en términos presupuestales fue el tercero con mayor presupuesto en 2011. Sin embargo este programa no ha sido evaluado por lo cual no se sabe cuál ha sido su desempeño.

CONCLUSIONES

El seguimiento a los resultados de las evaluaciones de Consistencia y Resultados realizadas en 2007 y 2011 a los programas impulsados en el ámbito rural, permite afirmar que el esfuerzo realizado por el

Ejecutivo Federal en materia de evaluación es claro y no se puede soslayar. Hubo cambios en la normatividad, se homogenizaron criterios, se definieron evaluaciones acordes a las necesidades del ejercicio de los recursos públicos, mejoró la difusión de las evaluaciones y la información sobre los evaluadores, entre otras.

Sin embargo, hay que precisar que a pesar de que la Comisión de Presupuesto y Cuentas Pública mencionó en la opinión que emitió respecto del SED en 2007, que no se estaba tomando en cuenta la participación de la Cámara en el sistema, el Ejecutivo no incluyó la participación de esta instancia del Poder Legislativo más que a nivel de “usuaria”, por lo que no se cumplió con el artículo 6 Transitorio de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria aprobada en 2006. Tampoco se consumó el *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño*, en el que se señalaba:

35. Se pondrá a disposición de la H. Cámara de Diputados, de sus Comisiones Ordinarias y Especiales, de los Centros de Estudios y de la Auditoría Superior de la Federación, a través del portal de la Secretaría, la información del SED y del PbR, y se atenderán los requerimientos de información que éstos formulen.¹¹

Al respecto de la anterior disposición, hay que señalar que el CEDRSSA pidió en el 2009 a la SHCP la posibilidad de ingresar al sistema, sin que se pudiera concretar dicha solicitud.

Es sabido que el SED manejado por Hacienda contiene la información que las dependencias federales ingresan al mismo para

¹¹ *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, 31 de marzo de 2008.

ser analizada y valorada por los evaluadores de los programas. Si los evaluadores pueden acceder al sistema, cabría preguntarse por qué el numeral 35 antes citado no se ha cumplido.

En términos de la solidez del Presupuesto basado en Resultados, a partir de las evaluaciones de CyR se puede concluir que aún no se cuenta con la información necesaria para poder conocer la percepción de la población objetivo respecto de los programas y cuáles son sus resultados. Por lo tanto el propósito original del SED aún no se cumple.

Por otro lado, es relevante cuestionarse por qué hay mejoras en los programas en lo que se refiere al diseño, planeación, cobertura y operación. La respuesta pudiera estar en lo que los evaluadores externos han comentado en diversos foros organizados por el CEDRSSA: el diseño y planeación se hace en el papel y de igual manera se revisa en las evaluaciones. También puede ser que se han mejorado las coberturas por el incremento presupuestal que se ha dado al PEC en el último lustro y porque se ha obligado a los ejecutores a que precisen las definiciones y cuantificaciones de las poblaciones potenciales, objetivo y atendidas. De igual manera, se ha mejorado en términos de la operación pues ha habido un riguroso seguimiento a la generación de los mecanismos y procedimientos normativos solicitados por la SHCP. Lo preocupante es que en materia de resultados no se haya mejorado cuando justamente ese es el sentido de la evaluación, es decir, mejorar los impactos de las acciones públicas. Como ejemplo tenemos que a partir de las evaluaciones revisadas obtuvimos que, si 80 es una calificación satisfactoria, a nivel de dependencia ninguna logra este promedio; y por programa, en 2011 únicamente lograron rebasar dicho puntaje 12 de 75 programas, estos son: de Sedesol, Vivienda Rural, Oportunidades, Abasto Rural y Coinversión Social; de Sagarpa el

Programa Nacional de Control de la Abeja Africana y el Sistema Nacional de Investigación Agrícola; y de Semarnat, cinco subprogramas de Proárbol y Conservación para el Desarrollo Sostenible, PROCODES.

Al análisis habría que añadirle entre otros varios aspectos: que no hay evaluación de política; que en general no ha habido evaluaciones de impacto que son las que permiten ver si los programas están resolviendo los problemas que se plantearon atender.

Asimismo, falta un vínculo entre las evaluaciones, la problemática social en constante cambio y el presupuesto público que se asigna a los programas; se requiere del debate público en torno al diseño de la política y sus resultados; hace falta la adecuación de las evaluaciones a las características de los sectores productivos, ambientales, de infraestructura, entre otros aspectos pendientes de realizar.

Es decir, se ha avanzado en un tramo de la evaluación desde la perspectiva del Poder Ejecutivo pero, incluso bajo sus propios criterios, aún queda un largo trecho por recorrer. En el camino, bien podría abrirse el proceso hacia quienes debieran ser los usuarios de las evaluaciones, entre quienes se encuentran la Cámara de Diputados y sus comisiones, responsables de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación año con año.

El aprovechamiento de este amplio esfuerzo de la administración pública por el Poder Legislativo también requiere de la generación de mecanismos a través de los cuales la información del SED sea en principio accesible a los diputados, a sus asesores e investigadores de la Cámara; que se revise de manera integrada por parte de las comisiones; que se emita opinión respecto de la información que contienen, para que a la vez el proceso evaluatorio sea retroalimentado y mejorado de manera continua.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR Méndez, Patricia y Gabriela Rangel Faz (2007). “Debate en torno al Papel del Congreso en la Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Federal” publicado en la Revista *Rumbo Rural*, Año 3, No. 7, diciembre.
- CEDRSSA (2007). Nota Técnica *Evaluaciones de los Programas del PEC: Acceso a las Evaluaciones, Perfil de los Evaluadores y Monto de las Evaluaciones* en el 2005, agosto de 2007.
- COMISIÓN de Presupuesto y Cuenta Pública (2007). *Opinión que emite la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en torno a la Propuesta de Sistema de Evaluación del Desempeño enviada por la SHCP a esta H. Cámara de Diputados*, 26 de junio.
- CONEVAL (2007). *Modelo de Términos de Referencia de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados 2007*.
- CONEVAL (2011). *Modelo de Términos de Referencia de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados 2011*.
- DIARIO Oficial de la Federación (2005). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2005*.
- DIARIO Oficial de la Federación (2007). *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. 30 de marzo de 2007.
- DIARIO Oficial de la Federación (2011). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2011*.
- JB Consulting (2007), *I.T.P. 05/2006 Propuesta de Presupuesto de Resultados a un Sistema de Evaluación del Desempeño ante la H. Cámara de Diputados, de Acuerdo a lo Dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, México, 15 de febrero 2007.

ILPES, CEPAL (2007). *Matriz de Marco Lógico*, Presentación del Coneval sobre el Enfoque de Marco Lógico presentado a las dependencias federales.

RAMOS, José María, José Sosa y Félix Acosta (Coord.) (2011). *La evaluación de políticas públicas en México*, El Colegio de la Frontera Norte e Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

SHCP (2007). *Sistema de Evaluación del Desempeño*, presentado a la Cámara de Diputados, México, marzo.

SHCP, SFP, Coneval (2007). *Programa Anual de Evaluación 2007*, México.

SHCP, SFP, Coneval (2011). *Programa Anual de Evaluación 2011*, México.

Evaluaciones de Consistencia y Resultados consultadas:

De 2007

1. Alianza para el Campo.
2. Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción.
3. Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización.
4. Fondo para Atender a la Población Rural.
5. Apoyos para Acceder al Sistema Financiero Rural.
6. Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva.
7. Apoyos Directos al Campo.
8. Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones.
9. Estímulos a la Productividad Ganadera.
10. Apoyo a las Organizaciones Sociales Agropecuarias y Pesqueras.
11. Atención a Adultos Mayores de 70 y más.
12. Atención a Jornaleros Agrícolas.

13. Empleo Temporal.
14. Opciones Productivas.
15. Abasto Rural.
16. Apoyo Alimentario.
17. Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías.
18. Desarrollo Humano Oportunidades.
19. Abasto Social de Leche.
20. Desarrollo Local.
21. Coinversión Social.
22. Vivienda Rural.
23. Acciones Compensatorias.
24. Programa Educativo Rural.
25. Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
26. Fideicomiso Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales.
27. Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad.
28. Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario.
29. Apoyo a Fondos de Aseguramiento Agropecuario.
30. Contingencias Climatológicas.
31. Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario.
32. Capital de Riesgo y para el Servicio de Cobertura.
33. Integral de Formación, Capacitación y Consultoría .
34. Apoyo para Facilitar el Acceso al Financiamiento Rural.
35. Albergues Escolares Indígenas.
36. Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas.
37. Organización Productiva para Mujeres Indígena.
38. Coordinación para el Apoyo a la Productividad.
39. Fondos Regionales Indígenas.
40. Promoción de Convenios en Materia de Justicia.
41. Turismo Alternativo en Zonas Indígenas.

41. Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas.
42. ProÁrbol.
43. Ampliación de Distritos de Riego.
44. Conservación y Rehabilitación de Áreas de Temporal.
45. Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego.
46. Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica.
47. Ampliación de Unidades de Riego.
48. Desarrollo Parcelario.
49. Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable.
50. Desarrollo de Infraestructura de Temporal: Ampliación de Área y Riego Suplementario.
51. Uso Pleno de Infraestructura Hidroagrícola.
52. Proders.
53. Seguro Popular.
54. Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios.
55. Programa de la Mujer en el Sector Agrario.

De 2011

1. Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura.
2. Apoyo al Ingreso Agropecuario: Procampo para Vivir Mejor.
3. Prevención y Manejo de Riesgos.
4. Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensión Rural.
5. Sustentabilidad de los Recursos Naturales.
6. Instrumentación de Acciones para Mejorar las Sanidades a través de Inspecciones Fitozoosanitarias.
7. Determinación de los Coeficientes de Agostadero.
8. Sistema Nacional de Investigación Agrícola.
9. Apoyo al Cambio Tecnológico en las Actividades Acuícolas y Pesqueras.

10. Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios.
11. Programa Nacional para el Control de la Abeja Africana.
12. Campaña de Diagnóstico, Prevención y Control de la Varroasis.
13. Vinculación Productiva.
14. Tecnificación de Riego.
15. Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable.
16. Abasto Social de Leche.
17. Abasto Rural a Cargo.
18. Opciones Productivas.
19. Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías.
20. Atención a Jornaleros Agrícolas.
21. Coinversión Social.
22. Empleo Temporal (PET).
23. Desarrollo Humano Oportunidades.
24. Vivienda Rural.
25. Apoyo Alimentario.
26. 70 y Más.
27. Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias.
28. Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena.
29. Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (Conafe).
30. Fideicomiso Fondo de Micro Financiamiento a Mujeres Rurales.
31. Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad.
32. Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
33. Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario.
34. Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario.

35. Seguro para Contingencias Climatológicas.
36. Garantías Líquidas.
37. Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores Intermediarios Financieros Rurales.
38. Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito.
39. Reducción de Costos de Acceso al Crédito.
40. Capital de Riesgo y para Servicios de Cobertura.
41. Apoyos para el Fomento Financiero y Tecnológico a los sectores Agropecuarios, Forestal, Pesquero y Rural.
42. Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario.
43. Albergues Escolares Indígenas.
44. Infraestructura Básica para la Atención a los Pueblos Indígenas.
45. Fondos Regionales Indígenas.
46. Organización Productiva para Mujeres Indígenas.
47. Promoción de Convenios en Materia de Justicia.
48. Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas.
49. Turismo Alternativo en Zonas Indígenas.
50. Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena.
51. Apoyo a Proyectos de Comunicación Indígena.
52. Atención a Tercer Nivel.
53. Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas.
54. Excarcelación de Presos Indígenas.
55. ProÁrbol- Pago por Servicios Ambientales.
56. ProÁrbol- Desarrollo y Producción Forestal.
57. Conservación para el Desarrollo Sostenible (Procodes).
58. Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales.

59. Rehabilitación, Modernización y Equipamiento de Distritos de Riego.
60. ProÁrbol - Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales.
61. Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego.
62. ProÁrbol- Producción de Planta y Programas Especiales de Restauración Forestal.
63. ProÁrbol - Desarrollo Forestal Comunitario y Desarrollo Regional Forestal.
64. Acción para la Conservación de la Vaquita Marina.
65. Para Incentivar el Desarrollo Organizacional de los Consejos de Cuenca.
66. Empleo Temporal (PET).
67. Conservación de Maíz Criollo.
68. De la Mujer en el Sector Agrario.
69. Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos.
70. Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras.
71. IMSS-Oportunidades.
72. Comunidades Saludables.
73. Caravanas de Salud.

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DESDE LA SOCIEDAD CIVIL:
EL CASO DE SUBSIDIOS AL CAMPO EN MÉXICO

*Ana Joaquina Ruiz Guerra**

INTRODUCCIÓN

Para la presencia de democracias representativas de calidad, se presume la existencia de un sistema de pesos y contrapesos en donde el poder público puede y debe ser controlado y contenido.¹ Los mecanismos de contención para evitar abusos de la autoridad se denominan, entre otros, “mecanismos de rendición de cuentas.” Estos pueden ser, según O’Donnell (1998) horizontales – la propia autoridad se vigila y controla autorreflexivamente y unas instancias vigilan y controlan a otras o verticales, en donde desde la sociedad se imponen controles a la autoridad.

* Ana Joaquina Ruiz realiza estudios de doctorado en la FCPyS de la UNAM. Fue investigadora de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC entre 2009 y 2012, cuando coordinó el Proyecto de Subsidios al Campo en México.

¹ La contención del poder público es lo que diferencia a las democracias de los gobiernos autoritarios. Ver O’Donnell, Guillermo (1994). *Delegative Democracy?* The Kellogg Institute for International Studies, working paper, no.172. Disponible en: <<http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172.pdf>>.

La alternancia política por la que México atravesó a partir de la entrada de un gobierno de oposición a la Presidencia por primera vez en el año 2000, trajo consigo la promesa de reformas que mejorarían los controles gubernamentales a través de la ampliación de los mecanismos de rendición de cuentas. La relación que se presumía era la siguiente: a mayor cantidad de información y a mayores controles normativos al gasto, mayor control a la autoridad, es decir, menor espacio para la corrupción y menor desvío de fondos; mayor eficiencia en el gasto; mayor eficacia en el actuar gubernamental y, al final del día, mejor impacto de los programas y políticas públicas.

En este sentido, los controles que se diseñaron fueron de diversos tipos, por ejemplo: reformas que mejoraran la calidad gubernamental como la de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), y algunas que mejorasen la gestión del gasto, como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Una de las materializaciones de estas normas y que permitiría el buen uso de los recursos públicos, fue la creación de un sistema de evaluaciones públicas² de los programas presupuestarios (realizadas desde un organismo de la Secretaría de Desarrollo Social pero con autonomía técnica, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social –Coneval)³ y un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED),⁴

² Las evaluaciones que se realizan en México no son sólo del desempeño, también de consistencia de las políticas públicas y de resultados.

³ Cabe decir que el Coneval inició su mandato para medir la pobreza y evaluar el impacto de los programas gubernamentales que estaban dirigidos a disminuirla. Sin embargo, su mandato se amplió para incluir evaluaciones de impacto de los programas presupuestarios.

⁴ El SED no se encuentra a nivel de ley, por lo que es importante elevar su rango para evitar que cese su existencia.

que pretendía, justamente, imponer cierta lógica y racionalidad a las políticas y programas públicos para que estos tuvieran controles al interior, así como un impacto más efectivo.

La participación de la Sociedad Civil es otro elemento fundamental para imponer controles verticales a la autoridad. El uso de las herramientas de acceso a la información pública facilita la participación ciudadana y fortalece la rendición de cuentas; asimismo, permite evaluar las políticas públicas desde lógicas que no siempre coinciden con la perspectiva gubernamental.

A la luz del ejercicio de contraloría social derivado del proyecto Subsidios al Campo en México, este artículo pretende mostrar el aporte de la Sociedad Civil en la evaluación de las políticas públicas agropecuarias, particularmente las de subsidios agrícolas. Se señalarán algunos de los logros, como un mejor desempeño de las políticas de subsidios a partir de su constante monitoreo; así como sus retos, principalmente derivados de los bajos impactos en el contexto general de las políticas, puesto que se ha colocado en pugna la visión de que los subsidios sean distribuidos más equitativamente en contraste con la política actual de subsidios que claramente favorece la distribución desigual hacia los grandes productores o las agroindustrias.

RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA
Y CONTRALORÍA SOCIAL: UNA VISIÓN CIUDADANA
PARA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

En el lenguaje gubernamental transparencia y rendición de cuentas prácticamente son lo mismo, pues otorgar información pública a los ciudadanos y a otras instancias gubernamentales se entiende

como un ejercicio de rendición de cuentas.⁵ Por ejemplo, según la autoridad hacendaria, un gobierno que funciona con base en resultados y en el que su gasto público o presupuesto está gestionado por resultados, es un gobierno que basa su actuar en la transparencia y rendición de cuentas (SHCP, 2008). Sin embargo, a lo largo de este apartado veremos que esto no es del todo así, ya que el acceso a la información y la transparencia son herramientas que pueden o no garantizar la rendición de cuentas, vertical u horizontal. Además, trataremos de establecer qué conexión tiene la transparencia y la rendición de cuentas con la evaluación de políticas públicas.

El derecho de acceso a la información pública gubernamental (DAI) se incluyó en el marco legal mexicano como tal en el año 2002, garantizando que la información del gobierno fuera transparente (López Ayllón, 2009). Sin embargo, el DAI es sólo un aspecto de la rendición de cuentas, pues como ya señala Schedler (2008), la rendición de cuentas tiene dos dimensiones: a) la responsabilidad (*answerability*) - la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público y, b) la capacidad de sanción (*enforcement*) o la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos. Ackerman (2008), por su parte, propone entenderla como un proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, desempeño y logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes.

En este sentido, la rendición de cuentas existe si hay una política acorde. Según Merino, *et al.*, (2010) ésta se asegura cuando: hay

⁵ Por ejemplo, ver el Portal de Obligaciones de Transparencia del Gobierno Federal en donde se indica que dar acceso a la información genera una nueva relación entre gobierno y ciudadanía basada en la rendición de cuentas. Ver: <http://portaltransparencia.gob.mx/pot/>.

información relacionada con las decisiones, procesos y resultados de las autoridades públicas; existe un sistema de responsabilidades capaz de identificar claramente las atribuciones, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos; y existen cuentas, registro fidedigno, oportuno y comparable de los dineros que utiliza el gobierno y su relación con los propósitos públicos que lo justifican.

La rendición de cuentas, sin embargo, no es una cuestión abstracta que no puede verse, la evaluación de los programas y políticas públicas es un lugar donde puede observarse claramente. Generar un ejercicio horizontal⁶ de rendición de cuentas permite, como señala Merino, que existan cuentas claras sobre el destino del dinero público, así como información sobre los resultados de su aplicación. Ello a través de imponer criterios de racionalidad a las políticas públicas que permiten saber cuál es su impacto y desempeño, modificándolas para los casos necesarios.

Este es el caso del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), herramienta que se nutre de la información pública gubernamental, pero que a su vez pretende rendir cuentas a la sociedad y a los otros poderes de la Unión, particularmente al Legislativo, sobre el desempeño e impacto de las políticas públicas y programas gubernamentales. En este sentido, el sistema de evaluación gubernamental fluye en diagramas circulares en los que la información alimenta el diseño de las políticas públicas retroalimentando la medición sobre el desempeño de las mismas. En teoría, esto desemboca en un círculo virtuoso que genera mejoras en las prácticas gubernamentales y en la posibilidad de aumentar recursos o nulificarlos con

⁶ Para O'Donnel, 1994, ésta implica que los poderes del estado puedan operar en una red de poderes autónomos que tienen la capacidad de cuestionar y hasta castigar las formas impropias en que se ejercen las responsabilidades de quienes están en cargos públicos.

base en el impacto efectivo de las políticas, premiando a aquellas que aportan a la resolución de problemas públicos.⁷ Así pues, la información pública gubernamental optimizará el quehacer gubernamental y hará que exista un gobierno basado en resultados.

Pero la evaluación del desempeño no implica linealmente un gobierno basado en resultados. Dado que la rendición de cuentas horizontal no es suficiente para garantizar un efectivo control entre poderes públicos y que, además, no es la única salida para generar impactos en las políticas públicas, la participación de la ciudadanía en el control vertical⁸ a sus gobiernos es fundamental. Ello debido a que la participación ciudadana imprime lógicas independientes a las políticas públicas, las cuales pueden ampliar su visión.

A pesar de que las evaluaciones externas a los programas y políticas públicas pudieran ser una forma de implicar a los ciudadanos en el diseño y monitoreo de las políticas y programas públicos,⁹ éstas no garantizan que se incluyan las visiones de los ciudadanos involucrados. La participación ciudadana a través de la contraloría social se convierte en una “metaevaluación” o evaluación independiente desde los ciudadanos sobre las formas de atención de los problemas públicos, al ser “un tipo de participación ciudadana orientada al control, vigilancia y evaluación por parte de personas y organizaciones de los programas y acciones gubernamentales, que promueve

⁷ Ver demás artículos de las autoridades gubernamentales que muestran el Sistema de Evaluación del Desempeño y las evaluaciones de políticas y programas públicos, en esta edición.

⁸ La rendición de cuentas vertical implica la participación ciudadana y para poder ejercerse se requieren ciertas condiciones: elecciones libres y justas, libertad de expresión, prensa y asociación que permiten a los ciudadanos expresar sus demandas sociales y capacidad para denunciar a los servidores públicos por actos cuestionables (O'Donnell, 1994).

⁹ Ver los artículos sobre evaluaciones externas en esta edición.

una rendición de cuentas vertical y transversal” (Hevia de la Jara, 2005).

Para Peruzzotti (s/a), la rendición de cuentas social es un término que se utiliza para englobar diversas iniciativas de actores ciudadanos a fin de supervisar el comportamiento de funcionarios o agencias públicas, denunciar y exponer casos de violación de la ley o de corrupción, y ejercer presión sobre las agencias de control correspondientes para que activen mecanismos de investigación y sanción.

Así pues, el monitoreo de las políticas públicas a partir de la participación de la sociedad civil organizada es tanto una forma de imponer controles y límites al poder público, como de incidir en los resultados de las políticas con base en transmitir la experiencia de quienes conocen mejor sus problemas: los ciudadanos. El monitoreo desde la sociedad, además, puede tener como consecuencia la evaluación de políticas públicas desde perspectivas más amplias a la gubernamental. En este sentido, los ejercicios de contraloría social pueden tener como primer intervención de incidencia el acceso a la información; una vez que existan condiciones de transparencia se puede demandar la representación de intereses ciudadanos, el imperio de la ley y la garantía de que los recursos del estado se emplean a favor de los ciudadanos. El caso del proyecto Subsidios al Campo en México que es un ejercicio de contraloría social, ha mostrado ser una forma de evaluar las políticas públicas dirigidas al sector agropecuario de nuestro país, particularmente las políticas de subsidios a partir del trabajo conjunto de una organización de la Sociedad Civil, una organización rural y la academia.

En conclusión, vale decir que con la modernización de la administración pública mexicana vía la LFTAIPG y la LFPRH se pretendía profundizar la democracia al enaltecer los mecanismos de rendición de cuentas horizontales. Sin embargo, la imposición de controles al

gasto vía la evaluación del desempeño, y el acceso a la información, no son mecanismos suficientes, ya que la propia lógica de evaluar a las políticas bajo sus supuestos evita la evaluación de las mismas en el contexto general. Sin negar el avance que implica la evaluación *per se*, para medir la eficiencia de las políticas públicas, el SED se vuelve autorreferencial en el marco de las políticas, dejando de lado el contexto general en el que operan. Así, la contraloría social es fundamental para evaluar justamente el contexto en el que se desarrollan las políticas públicas e imprimir matices más generalizados que impacten más en su propio desempeño.

A continuación se relatará el caso de Subsidios al Campo en México para señalar de qué se trata este caso y cómo es que ha ejercido influencia en la evaluación de políticas públicas, por supuesto, con constantes retos que han limitado su incidencia en el modelo de políticas agrícolas mexicano.

MONITOREO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS AGROPECUARIAS: ¿CÓMO SURGIÓ SUBSIDIOS AL CAMPO EN MÉXICO?

El presupuesto para el sector rural mexicano es uno de los más grandes del mundo. Concentrado en el Programa Especial Concurrente (PEC), este presupuesto está dividido en dos grandes rubros: recursos para la asistencia social y apoyos para los sectores productivos (Fundar, 2009).¹⁰ Sin embargo, el destino último de estos recursos,

¹⁰ Para un análisis del PEC, visitar Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC, Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural, disponible en: <http://www.fundar.org.mx/np2009/onepagers_2009/Campo.pdf>.

la persona no se podía conocer, por lo que el proyecto de Subsidios al Campo en México comenzó a monitorearlos con el fin de transparentarlos hasta ese nivel. En esta sección describiremos este proyecto.

Antes de describir el proyecto Subsidios al Campo en México detengámonos a analizar el presupuesto para el sector rural mexicano, el PEC, que de acuerdo con el Banco Mundial es el más grande de América Latina (Nash, 2010).¹¹ La Ley de Desarrollo Rural Sustentable del 2001 estableció en su artículo 14¹² el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable con la finalidad de conjuntar y orientar las acciones del gobierno mexicano para garantizar el bienestar de la población campesina; en su artículo 16 se establece que el Ejecutivo deberá prever los recursos para su aplicación. No obstante, la etiquetación de recursos para el Programa Especial Concurrente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) inicia hasta el año 2004. En la versión del PEF que se publica en el Diario Oficial de la Federación, el PEC comienza a integrarse por 10 vertientes del gasto a partir de 2007, lo que facilita su comparación a lo largo del tiempo.¹³

¹¹ Cabe decir que el PEC incluye recursos para la educación y la salud en el medio rural, lo que aumenta el presupuesto. El comparativo que realizó el BM no contemplaba estos recursos para otros países.

¹² Dicho artículo dice al pie: "...Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable que comprenderá las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles".

¹³ La integración del PEC en 10 vertientes del gasto se puede analizar desde el año 2003, pues es una clasificación de la SHCP, de acuerdo con ejercicios de análisis realizados por el CEDRSSA (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y Soberanía Alimentaria). Sin embargo, en el anexo publicado en el PEF en el Diario Oficial de la Federación no existe esta clasificación.

El gasto total en el sector rural representa la cuarta parte del total del gasto público y 4% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional (Banco Mundial, 2009). Este gasto ha ido en ascenso desde 2001, casi duplicándose entre este año y 2008 (Banco Mundial, 2009). En 2012, al PEC se le asignó un presupuesto de 305,975.5 millones de pesos. Casi una cuarta parte de estos recursos se destinan a transferencias para elevar la competitividad de los productores agrícolas por vía de subsidios individualizados.¹⁴

En contraste con el monto de recursos gastados, perdura sistemáticamente la pobreza en el medio rural, en la que se expresan las peores condiciones de exclusión social. A pesar de que la pobreza rural no ha sido la misma, teniendo altas y bajas en el periodo 2000 a 2010,¹⁵ según el Consejo de Evaluación de la Política Social (Coneval, 2010), del total de la población que se encuentra en situación de pobreza en el país, 64.9% se encuentra en el medio rural, es decir, 17.3 millones de personas para el año 2010. De éstas, 62% se encuentran en situación de pobreza extrema. Cabe recordar que en el propio sector rural, 3 de cada 4 campesinos son pequeños productores con tierras para el cultivo menores a 5 hectáreas.

¹⁴ Cabe señalar que los recursos para la asistencia social también son transferencias individualizadas por la vía de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC). Sin embargo, éstas no eran del interés del proyecto porque ya la agencia encargada de ellas, SEDESOL, las hacía públicas de forma transparente. La principal fuente de opacidad de los recursos destinados al campo está en los subsidios competitivos.

¹⁵ Ver gráfico de evolución de la pobreza rural en la página web del Coneval: <www.coneval.gob.mx>.

¿QUÉ SUCEDE CON LOS RECURSOS DESTINADOS AL MEDIO RURAL?

Pensando en poder transparentar el destino de los apoyos financieros dirigidos al sector agropecuario en el país, se construyó en un sitio web una herramienta de fácil acceso que hace comprensible la información de los padrones de beneficiarios de los programas de subsidios agrícolas, tanto de pagos directos como individuales. Asimismo, la página web concentra información sobre las grandes tendencias de dichos subsidios en términos de distribución estatal y concentraciones al interior de los padrones. La construcción de esta herramienta es justamente la página web del mismo nombre y alojada en < ww.subsidiosalcampo.org.mx > (Ruiz, 2010).

Esta herramienta sistematiza la información de los padrones de beneficiarios de seis programas o componentes de subsidios al campo otorgados por el gobierno federal. Asimismo, es una plataforma que integra documentos que discuten la política rural desde diferentes ámbitos y perspectivas para aportar al debate bien informado sobre el sector agropecuario.

El sitio web fue construido a partir de una colaboración entre Fundar, Centro de Análisis e Investigación, la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC) y la Universidad de California en Santa Cruz. Se contó también con la cooperación técnica del Environmental Working Group (EWG), que permitió construir la plataforma técnica. El financiamiento del proyecto lo proporcionó la Fundación William y Flora Hewlett.

Según Kristina Pirker (2010), lo atractivo del sitio es que:

Toca las dos dimensiones de la contraloría social: por una parte, la dimensión sustantiva porque el objetivo central es poner en el centro

del debate público el destino de los subsidios directos (por lo menos hasta ahora), que el gobierno federal otorga al sector agrícola, evidenciando la desigualdad territorial (los productores en el norte reciben más subsidios) y al interior del sector (la distribución de los subsidios perjudica a los pequeños y medianos productores) y la promoción de un determinado modelo de desarrollo rural centrado en la exportación. En este sentido, la página electrónica pretende ser una herramienta para incidir en la evaluación de las políticas de desarrollo rural, promover un cambio de enfoque de las políticas públicas y articular voluntades y esfuerzos colectivos para incidir en las políticas públicas orientadas a mejorar el bienestar de los pequeños y medianos productores (Pirker, 2010: 3).

Por otro lado, con el objetivo de analizar los resultados de la sistematización de información que se había colocado en el sitio de Subsidios al Campo en México, el equipo académico de la Universidad de California en Santa Cruz encabezado por Libby Haight y Jonathan Fox, realizó el libro *Subsidios para la Desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*,¹⁶ así como una serie de monografías que lo acompañaban, coeditadas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el *Woodrow Wilson Center for International Scholars* (WWC) y que se colocaron en la página de este último.¹⁷

Lo innovador del proyecto Subsidios al Campo en México, fue lograr transitar la discusión del monto del presupuesto agrícola hacia la distribución y uso de esos recursos (Cejudo, 2012).

¹⁶ El libro *Subsidios para la Desigualdad* está disponible en: <http://www.wilsoncenter.org/publication/subsidizing-inequality-mexican-corn-policy-nafta-0>.

¹⁷ <http://www.wilsoncenter.org/publication/mexican-rural-development-research-reports-english-spanish>.

A continuación, discutiremos sobre algunos de los resultados arrojados por el proyecto, con el fin de ilustrar cómo es que un ejercicio de contraloría social ha evaluado¹⁸ las políticas agropecuarias.

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS AGRÍCOLAS DE SUBSIDIO

Como hemos visto en el apartado anterior, el análisis desde el Presupuesto de Egresos de la Federación aporta los grandes montos, indicando hacia donde se dirigen los recursos del Estado en términos de políticas y programas públicos. Si bien refleja las prioridades gubernamentales, no permite mostrar cómo se distribuyen los recursos por entidad federativa o por persona. Por esta razón, el sitio web <www.subsidiosalcampo.org.mx> utilizó los padrones de beneficiarios para mapear los recursos de subsidios pues los padrones permiten saber cómo es que se distribuye el dinero público geográficamente (estados y municipios) y hasta el nivel de la persona (incluso permite ver cultivo y hectáreas apoyadas).

Cabe destacar que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFAIPG) de 2002 y los instrumentos que surgieron de ésta (Instituto de Acceso a la Información Pública –IFAI– y los sitios web infomex para hacer solicitudes) generaban en su artículo 7, la obligación legal para las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) de publicar la información

¹⁸ No se refiere al sentido formal de la evaluación como se realiza por el Sector Público, sino a los resultados arrojados por la contraloría social.

relativa a los recursos públicos otorgados, como los padrones de beneficiarios, entre otros. Para el caso de Sagarpa, ésta debe publicar proactivamente dichos padrones en su sitio web, así como en ventanillas de sus oficinas regionales (CADER). En caso de no publicarse, se puede acceder a ellos vía solicitudes de Acceso a la Información ante el IFAI.

Entonces, los padrones de beneficiarios de los programas de subsidios agrícolas fueron obtenidos por el equipo¹⁹ de Subsidios al Campo en México, en una primera etapa por vía de solicitudes de acceso a la información y posteriormente a través del sitio web de la dependencia. Con la colaboración técnica del EWG se colocaron en el sitio, en un inicio, los padrones de Procampo, Ingreso Objetivo y posteriormente, se añadieron: Fomento Productivo y Mejoramiento del Café en México, Diesel Agropecuario, Diesel Marino y Gasolina Ribereña. Para 2009,²⁰ el sitio web cubría el 89% de los recursos devengados por Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), como se puede ver en la gráfica 1. Es decir, los recursos de la página web representaban una tercera parte del presupuesto que Sagarpa ejerce en un año. Cabe aclarar que Aserca es el órgano de Sagarpa encargado del otorgamiento de subsidios, no estamos hablando de todos los programas ejercidos por dicha dependencia o el propio PEC.

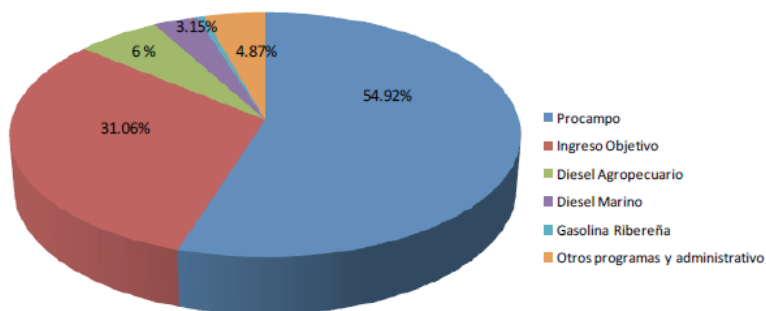
La página web cuenta con diversas herramientas para hacer asequible la información de padrones de beneficiarios a los usuarios de la misma. Además de mapas de distribución y tablas de

¹⁹ En ese momento estaba integrado por: Miguel Pulido (Fundar), Libby Haight (UCSC) e Iván Polanco (ANEC).

²⁰ Cabe mencionar que por problemas técnicos, la página presenta un retraso en su actualización, no contándose con los padrones de 2010 y 2011.

concentración de los recursos, muestra los beneficiarios que más recursos han recibido en orden de importancia. Un elemento adicional es un buscador de beneficiarios, que ha resultado ser muy útil para todo tipo de persona interesada (a la página llegan mensajes desde los que buscan a sus familiares, hasta quienes hacen denuncias públicas).

Gráfica 1. Porcentaje del presupuesto de programas dentro de Aserca que abarcaba la página web en 2009



Fuente: Ruiz, 2010: 8

Del monitoreo de recursos públicos de los programas de subsidio agropecuario, se pueden obtener los resultados que se muestran en la siguiente tabla 1.

Tabla 1. Principales hallazgos del sitio web²¹
www.subsidiosalcampo.org.mx

	Concentración de recursos por estado (Porcentaje de los recursos que recibe cada estado)*	Concentración de recursos por beneficiario (Porcentaje de recursos que acumula el primer 10% de beneficiarios)**
Procampo Tradicional ²¹ (1994 - 2009)	Tamaulipas: 9% Zacatecas: 7.8% Sinaloa: 7.5% Jalisco: 7.1% Chiapas: 6.3% Chihuahua: 6.1% Guanajuato: 5.9% Michoacán: 5.4% * 55.2% de los recursos	Primer 1% beneficiarios (B): 19% recursos (R) Primer 5% B: 39% R Primer 10% B: 53% R
Ingreso Objetivo (2000 - 2008)	Sinaloa: 33.8% Sonora: 18.1% Tamaulipas: 11.3% * 63.1%	Primer 1% B: 28% R Primer 5% B: 53% R Primer 10% B: 67% R
Fomento Productivo y Mejoramiento del Café en México (2005 - 2009)	Chiapas: 37.9% Veracruz: 23% * 60.9%	Primer 1% B: 14% R Primer 5% B: 31% R Primer 10% B: 44% R
Diesel Marino (2005 - 2009)	Sinaloa: 39.2% Sonora: 20% * 59.2%	Primer 1% B: 14% R Primer 5% B: 30% R Primer 10% B: 40% R
Diesel Agropecuario (2003 - 2009)	Tamaulipas: 11.7% Chihuahua: 10.9% Sinaloa: 9.2% Jalisco: 8.9% Veracruz: 7.8% Zacatecas: 7.1% * 55.7%	Primer 1% B: 15% R Primer 5% B: 35% R Primer 10% B: 49% R
Gasolina Ribereña (2005 - 2009)	Sinaloa: 37.3% Campeche: 13.1% * 50.5%	Primer 1% B: 3% R Primer 5% B: 16% R Primer 10% B: 28% R

* Sólo contempla estados que han obtenido el 50% de los recursos del programa.

** Se refiere a los recursos que se quedan en el primer 1%, 5% y 10% de beneficiarios. Como se puede apreciar, en la mayoría de los programas, tan sólo 10% de los beneficiarios cooptan entre el 40 y el 60% de los recursos de los subsidios agrícolas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del sitio <w www.subsidiosalcampo.org.mx>.

²¹ Estos recursos sólo son de Procampo Tradicional cuando se incluye Procampo Capitaliza y Registro Alterno varían los resultados de concentración, ver Haight y Fox (2010).

Como podemos ver en la tabla anterior, el estado que más recursos recibe por la vía de subsidios es Sinaloa, seguido por Tamaulipas, Zacatecas, Jalisco y Chiapas. El caso de este último estado es particular porque eleva el porcentaje de subsidio recibido por lo que otorga el programa de Fomento Productivo y Mejoramiento del Café en México, que en realidad es un programa bastante bien distribuido hacia los productores campesinos (Robles, 2010).

En cuanto a los montos de concentración, podemos ver que en la mayoría de los casos de subsidios, casi el 50% de los recursos de los programas se encuentran en las manos de 10% de los receptores de los mismos.

Estos resultados concuerdan con la distribución geográfica de los principales programas de apoyo de Sagarpa (Procampo, Progran, Apoyo a mercados, Diesel y Alianza para el Campo), que de acuerdo con Haight y Fox (2010: 9) se concentran en Tamaulipas, Sinaloa, Sonora y Chihuahua, acumulando esos estados el 43.2% de los recursos de la Sagarpa.

A partir de esta información, podemos inferir que la mayor cantidad de recursos que se invierten en el medio rural para la competitividad del sector son destinados a grandes productores agroindustriales, principalmente del norte del país. Es decir, los subsidios de la vertiente competitiva del PEC están destinados a invertir en la industria agrícola, mientras que los pequeños y medianos productores reciben recursos residuales de la vertiente competitiva, y principalmente recursos para la asistencia social, de la vertiente social. El mapa de subsidios agrícolas concentrados principalmente en el Norte del país, contrasta con el mapa de pobreza alimentaria, ubicada principalmente al sur de México.

¿QUÉ LECCIONES SE DERIVAN DE ESTE EJERCICIO
DE CONTRALORÍA SOCIAL?

***Evaluación de políticas públicas
desde la Sociedad Civil. Mejora
de los programas de subsidios agrícolas
a partir de la contraloría social***

Como pudimos ver en el apartado anterior, el monitoreo de las políticas agropecuarias a través del proyecto de Subsidios al Campo en México tuvo dos productos muy interesantes: una serie de estudios académicos que analizaban las políticas agropecuarias y un sitio web que sistematiza la información de padrones de beneficiarios, simplificando esta información y presentándola de forma accesible.

En julio de 2009 la página web tuvo su momento de mayor popularidad al ser retomada por la prensa y a raíz de encabezados en primera plana del periódico El Universal que denunciaban irregularidades en Procampo, con información del sitio <www.subsidiosalcampo.org.mx>. Estas irregularidades pueden agruparse en tres tipos: subsidios para cultivos ilícitos o personas relacionadas con el crimen organizado,²² conflicto de interés en donde los funcionarios públicos recibían recursos y escasos resultados del programa Procampo.²³

A pesar de que la plataforma permite proveer la información necesaria para la discusión pública y abre oportunidades para la incidencia basada en evidencia (Ruiz, 2010), la prensa no enfatizó lo suficiente el asunto de la injusta distribución de los subsidios. Incluso Haight (citada por Cejudo, 2012: 8) señaló que uno de los problemas fue que la prensa se interesó más en el escándalo público a

²² Por ejemplo, ver Alvarado, Ignacio, *et.al.*, “Escaso control de Procampo, reconocen autoridades,” El Universal, 29 de julio de 2009.

²³ Para un detalle de las notas periodísticas, revisar el micrositio de El Universal al respecto www.eluniversal.com.mx y ver Ruiz, 2010: 22–24.

partir de la búsqueda de nombres específicos en el sitio, a diferencia de un enfoque de sesgos más sistemáticos.

El escándalo público alrededor de la página suscitado en julio de 2009 tuvo efectos diferenciados. Uno mediático, enfocado en el “saqueo” de recursos, o mejor dicho, la evaluación que se había hecho sobre el programa que había reflejado su mala distribución e irregularidades. Otro oficial, cuando el tema se retomó en noviembre de ese año y en febrero de 2010. Esto generó dos tipos de reacciones: por un lado, cambios en la forma en que el programa se venía aplicando, imponiendo mayores controles; y, por el otro, un retroceso inesperado en materia de transparencia y rendición de cuentas.

En cuanto a los resultados positivos, podemos señalar que la información contenida en el sitio web Subsidios al Campo en México provocó reacciones en la autoridad, mejorando algunos aspectos del Procampo. Se enlistan los dos resultados más destacados:

- a) Monitoreo a la limitación de las hectáreas apoyadas por Procampo. Tras la demanda del movimiento campesino de limitar el apoyo de Procampo a 100 mil pesos para personas físicas para garantizar que este apoyo se distribuyese mejor y no se concentrase en los productores más grandes, las reglas de operación del programa se modificaron en el 2008, incluyendo esta disposición. El sitio de Subsidios al Campo en México permitió monitorear el cumplimiento de dicha regla o bien, la falta de cumplimiento, pues para el ciclo primavera-verano 2009 aún se daban apoyos de más de 100 mil pesos (Ruiz, 2010b: 139). El monitoreo que pueden realizar las organizaciones de campesinos interesados el cumplimiento de la norma, potencializa la usabilidad de la página.

b) La Auditoría Superior de la Federación (ASF) retomó el tema de Procampo a petición de los diputados y emitió en su Informe de Fiscalización sobre la Cuenta Pública 2010 diversas recomendaciones en torno a este programa, tanto como para el programa Ingreso Objetivo. Entre las observaciones que se le hace al programa se señala que 18,023 productores cuentan con más de un folio de beneficiario; que no se cuenta con los mecanismos de actualización del padrón, ya que 14% del padrón de beneficiarios tiene entre 75 y 110 años; que se continuaba con la práctica de dar apoyos por más de 100 mil pesos – que es el tope en las reglas; que existen irregularidades como predios en mancha urbana; y que 577 funcionarios públicos recibían recibiendo recursos del Procampo y que debían devolver dichos recursos (ASF, 2010).

Derivado de lo anterior, la Sagarpa emite lineamientos para la renovación del padrón de beneficiarios de Procampo.

Uno de los aspectos más relevantes de esta Auditoría es que señala que el Procampo no había realizado una evaluación de impacto, y que era fundamental que se hiciera, ya que dentro de su población beneficiada, 70% de ésta eran pequeños productores que dependían del subsidio.

Uno de los resultados intermedios es lo referente al padrón único de beneficiarios, que ha sido uno de los principales temas de política pública que ha tratado de modificar la página. Como antecedente, es importante señalar que la sistematización de los padrones de beneficiarios a lo largo del tiempo es prácticamente imposible si no se cuenta con una clave única de beneficiario, es decir, una clave que identifique al mismo beneficiario a lo largo de los diferentes programas de subsidio. En nuestro país, esta clave no existe, ya que

los operadores de los programas públicos le dan un número de folio a cada receptor de subsidio, el cual incluso, puede ser distinto al interior de los mismos programas. Según Haight y Fox (2010: 135, 136) algunas de las razones por las cuales esto puede ser así para el caso de Procampo es que no existe información sobre cómo es que Aserca otorga los números de folio. En este sentido, el sitio web arroja datos de personas físicas y morales que parecen similares al tener el mismo nombre y ser de la misma localidad, pero que están bajo diferentes números de folio.

Excluyendo la existencia de homónimos para personas físicas, existe un problema de repetición de personas con distinto número de folio.

La existencia de claves múltiples para un mismo productor no sólo es un problema de concentración de recursos en grandes beneficiarios, también impide a la autoridad conocer quiénes son los beneficiarios principales totales de sus programas y cuáles son los beneficios en términos de productividad de esta inversión pública, y le incapacita a frenar los abusos, como el caso de funcionarios públicos que reciben apoyos. (Ruiz, 2011).

Debido a la importancia fundamental de la clave única de beneficiario para asegurar la transparencia en los padrones de beneficiarios, uno de los puntos centrales de incidencia desde el proyecto ha sido éste.

Sin embargo, el gobierno mexicano sólo ha establecido como obligación legal la de integrar un padrón único de beneficiarios, que es un concepto diferente al de clave única. El primero se compone de un sistema que integra los padrones de Sagarpa, dándoles una clave inicial de programa más un folio de productor. Mientras

tanto, la clave única permite identificar al receptor del subsidio a lo largo de todos los programas, comportándose como una clave de identificación única por receptor de subsidio.

La obligación del padrón único de beneficiarios se estableció desde el Decreto del PEF 2007, pero se había incumplido; hasta que en el Decreto para 2011 se incluyó la obligación de que Sagarpa estableciese un sistema de rendición de cuentas con un padrón único de beneficiarios que debía estar listo a más tardar en diciembre de ese año. El portal de rendición de cuentas de Sagarpa <<http://www.sagarpa.gob.mx/src/Paginas/inicio.aspx>> incluye un primer avance de integrar un solo padrón, pero no se cuenta con una clave única de beneficiario. Incluso a pesar de que en un primer momento el préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para Procampo sugería el desarrollo de esta clave única, este desarrollo “no fue motivo de la cooperación técnica,”²⁴ es decir, el gobierno mexicano declinó esta parte del préstamo.

A pesar de que pareciera que desarrollar una clave única puede ser un asunto imposible y de gran dificultad, en realidad, la Sagarpa agrupa toda la información en un Sistema de Información para el Sector Rural (SISER) y en un Sistema Único de Registro de Información (SURI), que agrupa toda la información relativa a los programas ejercidos por Sagarpa. Entre la información que contienen ambos sistemas se encuentran datos tanto para solicitantes como para beneficiarios, entre otros: folio –nacional, estatal e impreso, nombre y apellidos, RFC, CURP, localidad, género, grupo de edad, monto pagado, solicitudes realizadas y pagadas en años anteriores, etc. (Palmer Rubin, 2011, *mimeo*).

²⁴ Respuesta electrónica de Cesar Tulio Bustamante a Solicitud de Acceso a la Información realizada al BID.

Se debe señalar enfáticamente que la clave única de beneficiarios integrada en un padrón único, sería un elemento fundamental para la evaluación de los programas de subsidios agrícolas, particularmente en lo que concierne a su impacto y desempeño. Si hubiese una clave única podría seguirse a los beneficiarios y aislar el efecto de los subsidios en su productividad y bienestar. Según Haight y Fox (2010: 130), hasta el momento, la repetición de folios implica que los subsidios se subestiman en cuanto al número de productores que reciben subsidios como miembros de organizaciones o sobreestiman el número total de receptores individuales, lo que hace imposible saber que monto, en efecto, está siendo otorgado para las personas físicas o morales. Este problema con el registro hace imposible de llevar a cabo análisis consistentes de patrones distributivos o pagos de subsidio así como de monitorear el cumplimiento legal de los subsidios (Haight y Fox, 2010: 138).

Asimismo, los resultados de la evaluación de desempeño realizada por Coneval para Procampo miden justamente cuantos apoyos se otorgan, pero no han medido el impacto del programa, aislando sus efectos para saber que implicaciones tiene el programa en el bienestar de las familias campesinas.

Como podemos observar, a partir del monitoreo de los programas de subsidios agrícolas se han gestado algunos cambios en la forma de operar del Procampo. A pesar de ello, se han producido algunos efectos negativos, principalmente en materia de transparencia. Entre estos: la conversión de la mayoría de los padrones a formatos PDF y con claves,²⁵ el que se encuentren vínculos rotos en

²⁵ Es fundamental que los padrones estén colocados en formatos manejables, ya que cada padrón de beneficiarios contiene miles de campos y celdas que no se pueden manejar si están en PDF.

la página web de Sagarpa y Aserca, la falta de claridad en los pagos de beneficiarios cuyo apoyo fue otorgado después del ciclo fiscal y que no son reportados, el señalamiento en las Reglas de Operación de que se publicaría la información cada seis meses en lugar de cada tres como está establecido en la LFTAIPG, y la constante tentación, tanto por declaraciones realizadas por funcionarios públicos, como por las reglas de operación, de eliminar los nombres de los padrones de beneficiarios.

La evaluación de la ciudadanía a los programas de subsidios agrícolas ha traído consigo mejoras en el desempeño de algunos programas, como en el caso de limitar las hectáreas apoyadas del Procampo o bien de hacer que los funcionarios públicos devuelvan los recursos que obtuvieron del programa. Sin embargo, el monitoreo de las políticas agrícolas no ha parado en el desempeño del programa, pues ha señalado que la concentración geográfica y física de subsidios favorece un modelo de apoyo a los productores agroindustriales en detrimento del apoyo que puede dársele a los campesinos. En este sentido, el monitoreo ciudadano no ha modificado el impacto de los subsidios agrícolas.

RETOS DEL PROYECTO SUBSIDIOS AL CAMPO EN MÉXICO EN TÉRMINOS DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PARA SU MEJORA

A continuación se colocan algunos de los retos que ha tenido el proyecto, puesto que durante los cuatro años de su existencia, no ha estado exento de aprendizajes. Destacamos los que han tenido que ver con la evaluación de políticas y la incidencia para una mejor distribución de los subsidios agrícolas hacia los campesinos más desfavorecidos.

Uno de los principales retos del proyecto ha sido el de hacer uso de las nuevas tecnologías de la información de la manera más sencilla posible para los ciudadanos interesados. Los formatos en que la información es otorgada nos han colocado en un debate sobre la calidad del acceso a la información puesto que no es sólo un problema de contar con la información, sino de que se encuentre en formato abierto para su uso. Igualmente, la clave única es un reto no sólo referente al desempeño del programa y su evaluación por la ciudadanía, sino que es un problema técnico pues dificulta colocar la información en el sitio web, lo cual ha hecho las búsquedas muy lentas. Al momento en que se escribe este artículo (mayo 2012) el proyecto se encuentra en su tercera reestructuración tecnológica para hacer uso de las Tecnologías de la Información.

Estas trabas técnicas se traducen, evidentemente, en retos en el desempeño de las políticas de subsidios agrícolas. Para el caso de los formatos en que la información entregada no es de fácil acceso, por ejemplo en formatos PDF y con claves, dificultan el análisis pues no son sólo unos cuantos datos con los que se trabaja, sino millones de campos. El encontrar la información así y no poder hacer análisis por año, por persona, por productos, por hectáreas apoyadas, por monto, entre otros, evita que cualquier investigador, miembro de la sociedad civil o de alguna organización campesina analice los datos y tenga una idea de hacia dónde van los subsidios al campo.

En el fondo del debate sobre los programas agrícolas, se ha perdido de vista el tema de la concentración de los subsidios en unas pocas manos, particularmente de productores agroindustriales, y de la distribución favorable al norte del país, puesto que la cobertura mediática se enfoca mucho la cobertura mediática en saber quiénes han recibido dichos subsidios. Si bien es relevante

que la evaluación desde la Sociedad Civil haya colocado al frente el asunto del conflicto de intereses, castigando a funcionarios que han recibido subsidios –aunque vale decir que nada garantiza que no los sigan recibiendo- evaluar el impacto de las políticas agrícolas es el siguiente paso fundamental para decidir sobre su continuidad o su modificación.

Es relevante señalar que el sitio <www.subsidiosalcampo.org.mx> muestra la concentración y distribución de los recursos de subsidio, pero existen visiones encontradas sobre si los recursos al campo deben distribuirse entre los grandes productores o los pequeños. La evaluación de la sociedad civil ha destacado estos problemas de concentración, por lo que resulta fundamental continuar evaluando el impacto de estas políticas de subsidio, pero sobretodo, que estas evaluaciones tengan resonancia en la forma de hacer políticas. Mientras que los tomadores de decisiones no tomen acciones mejor informadas, los recursos de los subsidios seguirán este patrón.

CONCLUSIONES:

LECCIONES PARA LA CONTRALORÍA SOCIAL EN CUANTO A LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

A lo largo de este artículo se han destacado los logros y retos del proyecto de Subsidios al Campo en México como un ejercicio de contraloría social que ha evaluado el desempeño, y hasta cierto punto el impacto, de algunos programas de subsidio para el sector agrícola. Si bien este ejercicio es innovador en cuanto al uso de padrones de beneficiarios para desmenuzar a detalle la forma en que se ejercen los recursos agrícolas, así como a la realización de un

estudio amplio sobre cómo los subsidios agrícolas favorecen la desigualdad,²⁶ el impacto en la modificación de las políticas públicas no ha sido el esperado.

Cabe recapitular que el modelo de desarrollo agropecuario que se ha seguido en los últimos años ha tendido a favorecer a los grandes productores agroindustriales partiendo del supuesto de que son más competitivos y debe subsidiárseles una parte de su producción ya que enfrentan riesgos importantes. La existencia de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, generó un presupuesto especial para el campo, el PEC, pero éste divide al otorgar recursos para el desarrollo competitivo a los grandes productores y recursos asistenciales a los pequeños. De esta forma, los campesinos no cuentan con un esquema de apoyos que, desde el Estado, favorezca su incorporación como sujetos del desarrollo, enfrentándose con las vicisitudes del mercado de peor forma que los grandes productores agroindustriales.

El ejercicio de contraloría ciudadana que se ha realizado desde el proyecto de Subsidios al Campo en México en alianza entre Fundar, ANEC y la Universidad de California Santa Cruz, ha aportado elementos a la evaluación de estos programas más allá del círculo del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), arrojando resultados interesantes en términos de concentración de los recursos en pocos productores y distribución desigual hacia los estados del norte del país.

Esto se debe a que el SED coloca metas e indicadores que, a partir de un marco lógico, miden la eficacia de las políticas públicas, en un avanzado esquema metodológico. Si bien es profundamente relevante que exista un sistema público de evaluación del desempeño de las políticas públicas, y que haga transparente el proceso de las mismas, así como sus resultados, el SED no se plantea enmarcar sus

²⁶ Ver Haight y Fox (2010), *Subsidios para la Desigualdad*, WWC-CIDE.

resultados en el contexto de los impactos de las políticas, en este caso, las agropecuarias. En este sentido, vale decir que el SED es importante pues da un marco de coherencia y racionalidad a las políticas, pero sin cuestionar su relevancia para la resolución de los problemas públicos del país. Es por ello que es necesaria la evaluación independiente y desde la lógica de la sociedad civil y la academia, para colocar a las políticas en marcos más amplios de actuación.

Para el caso del medio rural, no podemos dejar de ver que la pobreza es un problema persistente, sumado a la baja competitividad del propio sector, a la concentración de productores y compradores, y a políticas que tienden a favorecer una estructura del mercado que concentra recursos en productores agroindustriales (Haight y Fox, 2010), la evaluación de los subsidios agrícolas no está mirando hacia el panorama general del campo. Preguntas cómo, ¿qué hacer con la pobreza rural?, ¿cómo hacer que los pequeños y medianos productores sean sujetos de su propio desarrollo?, no están siendo comprendidas por el SED. Y así, no se puede dejar de ver que el presupuesto rural no está integrado para atender al sector rural de forma comprensiva.

La contraloría social aporta elementos fundamentales para evaluar a las políticas. Como hemos visto de los párrafos anteriores, el ejercicio de Subsidios al Campo ha mostrado con evidencia empírica la concentración de los subsidios en un pequeño número de productores y la concentración de la distribución estatal. Igualmente, se han evidenciado irregularidades en la aplicación de los subsidios, sumados a problemas de fondo que hacen prácticamente imposible una estricta evaluación de impacto, como el caso de la clave única de beneficiario.

Sin embargo, este ejercicio de participación ciudadana, si bien ha utilizado a la transparencia y el acceso a la información como herramientas principales, no ha logrado cambios sustanciales en las

políticas agropecuarias, ni siquiera en términos de la calidad de la transparencia, como formatos accesibles y claves únicas de beneficiarios. Los retos cotidianos con que se enfrentan los ejercicios de contraloría ciudadana, en tal caso, dejan sinsabores en la boca, pues los pequeños grandes logros son disminuidos ante la realidad de los problemas nacionales. Es entonces fundamental que se incremente la participación ciudadana para que, con base en las evidencias, se modifique la estructura de las políticas públicas en aras de resolver problemas tan inminentes como el de la mala distribución de los recursos en el medio rural.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John (coord.) (2008). *Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*. México. Siglo XXI/UNAM/IIJ/UdeG/Cámara de Diputados/Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información.
- AUDITORÍA Superior de la Federación (2010). *Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009*. Función Desarrollo Económico. Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria. Programa de Apoyos Directos al Campo. Auditoría Financiera y de Cumplimiento. Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo3/2009_0356_a.pdf>.
- BANCO Mundial (2009). *Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural*. Banco Mundial: Washington.
- CEJUDO, Guillermo (2012). *Evidence for Change: The case of Subsidios al Campo in Mexico*. IBP (Borrador).

- FOX, Jonathan and Libby Haight (2007). "Transparency Reforms in Mexico: Theory and Practice." In *Fox, et. Al. Mexico's Right-to-know Reforms, Civil Society Perspectives*. Versión electrónica disponible en: <<http://fundar.org.mx/mexico/?p=4468>>.
- (2010). *Subsidios para la desigualdad: Las políticas públicas de maíz en México a partir del libre comercio* Mexico City: Woodrow Wilson International Center for Scholars/CIDE/US Santa Cruz.
- and Brian Palmer-Rubin (2010), *Proporcionar transparencia: ¿Hasta qué punto responde el Gobierno Mexicano a las solicitudes de información pública?* Revista Gestión y Política Pública, 20 (1), México: CIDE, 2011.
- FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación (2009), *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural*, One-pager informativo, México: Fundar, disponible en: <http://www.fundar.org.mx/np2009/onepagers_2009/Campo.pdf>.
- HEVIA de la Jara, Felipe (2005). *La Contraloría Social Mexicana: Participación ciudadana para la Rendición de Cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*. México: CIESSAS-Universidad Veracruzana, Cuadernos para la Democratización no. 2.
- LÓPEZ Ayllón, Sergio (2009). *El Acceso a la Información como un Derecho Fundamental: la reforma al artículo 6o de la Constitución Mexicana*. IFAI. Colección Cuadernos de Transparencia, no. 17.
- (2007), *Transparencia y Acceso a la Información en los programas sociales. Una propuesta de política pública*. PNUD Conference Paper.
- MERINO, Mauricio, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (2010). *La estructura de la Rendición de Cuentas en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas y CIDE. Versión en PDF disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2800>

- NASH, John (2010), *Gasto Público Agrícola y Rural: Tendencias Internacionales y Opciones para el Futuro*, presentación elaborada para el Seminario “Transparencia y Rendición de Cuentas en los Subsidios Agrícolas: políticas públicas y modelos de desarrollo rural”. Disponible en: <http://www.subsidiosalcampo.org.mx/mexico/pagina/seminario-internacional-transparencia-y-rendicion-de-cuentas-en-los-subsidios-agricolas/>
- O’DONNELL, Guillermo (1998). *Delegative Democracy?* The Kellogg Institute for International Studies, working paper, no. 172. Disponible en: <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172.pdf>
- *Horizontal Accountability in New Democracies*. Journal of Democracy 9.3, 1998, 112-126.
- PALMER-RUBIN, Brian (2011, mimeo), *Manual for Tracking State Agricultural Spending*, por publicarse.
- PERUZZOTTI, Enrique (s/a). *La política de Accountability Social en América Latina*.
- PIRKER, Kristina (2010) “Subsidios al campo en México: Contraloría social, nuevas tecnologías e incidencia en políticas públicas”, UNAM.
- SECRETARÍA de Hacienda y Crédito Público (2008), *Sistema de Evaluación del Desempeño*. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/pbr/docs_consultta/directricessed.pdf.
- RUIZ Guerra, Ana Joaquina (2011), *Transparencia en Acción: la experiencia de “Subsidios al Campo en México”* EUA: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexican Rural Development Research Reports.
- (2010B), Cuadro 9. Incumplimiento de las Reglas de Operación de Procampo: Individuos que recibieron más de 100 mil pesos (Primavera–Verano 2009), en Haight y Fox (2010).

Subsidios para la desigualdad: Las políticas públicas de maíz en México a partir del libre comercio Mexico City: Woodrow Wilson International Center for Scholars/CIDE/US Santa Cruz.

——— (2011) “Padrón único de beneficiarios: perspectiva de la transparencia en el Agro,” 17 de septiembre de 2011, La Jornada, disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2011/09/17/padron.html>>.

SCHEDLER, Andreas (2008). *¿Qué es la Rendición de Cuentas?* IFAI. Colección Cuadernos de Transparencia, no. 3.

SMULOVITZ, Catalina (2002). *¿Cómo consigue imperar el imperio de la ley? Imposición de costos a través de mecanismos descentralizados.* Revista Política y Gobierno, Vol. IX, no. 2, II Semestre de 2002, pp 297–323.

——— y Enrique Peruzzotti. (2000). “*Societal Accountability in Latin America.*” *Journal of Democracy*, vol. 11, no. 4.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley para el Desarrollo Rural Sustentable.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2012.

ÍNDICE DE DESEMPEÑO DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS FEDERALES 2011 (INDEP 2011)

*Héctor Javier Rubio Trejo**

INTRODUCCIÓN

En el año 2008, el gobierno federal puso en marcha una ambiciosa política de evaluación del desempeño, articulada en lo que hoy se conoce como el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el cual se orienta hacia valorar distintas dimensiones de las políticas y los programas federales. Desde entonces, y como parte de las estrategias que conforman al propio SED, se ha establecido un marco que organiza y regula las evaluaciones externas a los programas públicos federales.

Con el SED, se ha buscado la consolidación de un modelo de orientación a resultados que incremente la racionalidad en la toma de decisiones presupuestarias, favorezca procesos de mejora de las políticas y programas públicos y, finalmente, fortalezca la rendición de cuentas gubernamental. Para ello, el gobierno federal ha generado

* Investigador en el área de Gestión Pública de GESOC, Gestión y Cooperación A.C., Así como coordinador del Colectivo por la Transparencia.

una serie de instrumentos mediante los cuales genera información cuya utilización resulta fundamental para el logro de estos objetivos.

Sin embargo, la política de transparencia y rendición de cuentas del gobierno federal en estos temas se ha limitado a publicar informes sobre evaluaciones, presupuestos y cuenta pública de forma dispersa, desvinculada y en formatos poco accesibles para cualquier persona interesada. Esta situación se ha convertido en una barrera de acceso que desincentiva el uso de información valiosa para tomar decisiones que podrían mejorar la efectividad de los programas y la calidad del gasto público.

Si bien es cierto que con la implementación del SED actualmente contamos con una enorme cantidad de información oficial públicamente disponible acerca de los diferentes programas del gobierno federal, acceder a ella implica visitar distintos portales; navegar en laberintos de menús y motores de búsqueda; descargar, procesar y analizar documentos de cientos de páginas en formatos poco accesibles. Todo ello, sin mencionar el esfuerzo necesario para comparar los datos de los diversos programas, dificultando algo tan sencillo como elaborar cruces de información más detallados, además de la pérdida de tiempo que todo esto significa para buscar cifras y datos complejos.

En GESOC, Gestión Social y Cooperación, A.C.¹ hemos seguido, documentado y analizado la implementación del SED desde sus inicios y hasta la actualidad. Consideramos que un diseño y una implementación exitosa del Sistema de Evaluación del Desempeño resultan fundamentales para avanzar hacia un gobierno con capacidad institucional para mejorar la provisión de bienes y servicios,

¹ GESOC es una organización de la sociedad civil (OSC) dedicada a investigar, monitorear y evaluar el desempeño de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y empresas de alto impacto social para incidir en la producción de los resultados de valor público que requiere y demanda la ciudadanía.

la racionalidad en el gasto de los recursos públicos y la rendición de cuentas sobre sus decisiones de política pública.

De forma decidida, GESOC ha consolidado su posicionamiento como una de las principales organizaciones de la sociedad civil que trabaja en la construcción sistemática de instrumentos y herramientas para hacer visible la información de desempeño generada por el gobierno federal y facilitar su uso por parte de legisladores, tomadores de decisión, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y la academia, con la finalidad de mejorar la rendición de cuentas y la calidad del gasto público federal.

Es por esta razón que, con el fin romper la barrera de acceso antes mencionada, así como de aprovechar y potenciar la información generada en el proceso de evaluación externa de los programas públicos federales, en GESOC nos hemos dado a la tarea de construir una herramienta ágil, sencilla y de fácil acceso que permite conocer, valorar y comunicar el desempeño de 132 programas públicos del gobierno federal que fueron evaluados en el ciclo 2010-2011, y que de manera proactiva hace transparente información socialmente útil en dos dimensiones:

- Capacidad para cumplir las metas que se establecieron para el año fiscal evaluado. Es decir, avance en indicadores estratégicos y de gestión para el año 2010.
- Capacidad para atender a su población potencialmente beneficiaria en el año fiscal evaluado (2010).

De esta forma surgió el Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales 2011² (Indep 2011), el cual refleja, en una escala

² Todos los documentos que integran el Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales 2011 (Indep 2011) se encuentran disponibles para su consulta y descarga en <<http://www.gesoc.org.mx/site/?p=2366>>.

numérica que va de 0 a 100, el Nivel de Rentabilidad Social (NRS) de cada programa, entendido como la capacidad que han demostrado para resolver el problema público que atienden en relación con su presupuesto asignado. Así, los elementos considerados para la construcción del Indep permiten responder dos preguntas fundamentales:

1. **¿Cómo van los programas públicos federales?** Para dar respuesta a esta pregunta utilizamos la información del avance en indicadores reportado en la Cuenta Pública 2010.
2. **¿A quién atienden los programas públicos federales?** Para dar respuesta a esta pregunta utilizamos la información de las Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) del ciclo 2010-2011, correspondiente a la definición e identificación de la población potencial, población objetivo y población atendida de cada uno de los programas públicos.

Con esta herramienta, GESOC contribuye a visibilizar los resultados de las evaluaciones externas a los programas públicos federales y la Cuenta Pública, como instrumentos relevantes para informar las asignaciones presupuestales, y mejorar la transparencia y rendición de cuentas del gasto público en el país.

El Indep 2011 tiene tres objetivos de largo alcance:

1. Brindar mayor racionalidad al proceso de asignación presupuestaria, al proveer evidencia que permita estimar la rentabilidad social de cada programa a la luz de sus asignaciones presupuestales.
2. Generar evidencia que permita identificar las prioridades en la mejora del desempeño de los programas públicos del gobierno federal.

3. Fortalecer los esquemas de transparencia y rendición de cuentas de los programas de subsidio y de prestación de servicios públicos, que representan alrededor de 340 mil millones de pesos del gasto público federal.

Este documento se organiza en cinco secciones. En la primera, se presenta una breve conceptualización del desempeño de un programa público; los referentes analíticos de “alcance” y “profundidad” desarrollados en esta sección se enfocan en aspectos distintos pero complementarios del desempeño gubernamental. En la segunda sección, se describe la metodología que se utilizó para la construcción del Indep 2011. En la tercera sección, se presentan los principales hallazgos del Indep 2011, poniendo especial énfasis en los programas públicos federales que forman parte del Programa Especial Concurrente (PEC) y que fueron considerados en el Índice. En la cuarta sección se derivan las principales conclusiones del análisis y, por último, en la sección final se ofrecen recomendaciones puntuales para mejorar las asignaciones presupuestales de estos programas, así como la calidad del gasto público.

CONCEPTUALIZACIÓN DEL DESEMPEÑO DE UN PROGRAMA PÚBLICO

Es posible definir el desempeño como la relación existente entre la obtención de un resultado (entendido éste genéricamente) con respecto a una línea de base inicial. En conexión, la gestión del desempeño se refiere a la forma en la que una organización responsable de una función o actividad es capaz de cerrar (o no) la brecha que se abre entre una situación problemática existente (línea de base) y una

situación deseada (resultado), cuyo logro se ha delegado de forma precisa y registrable.

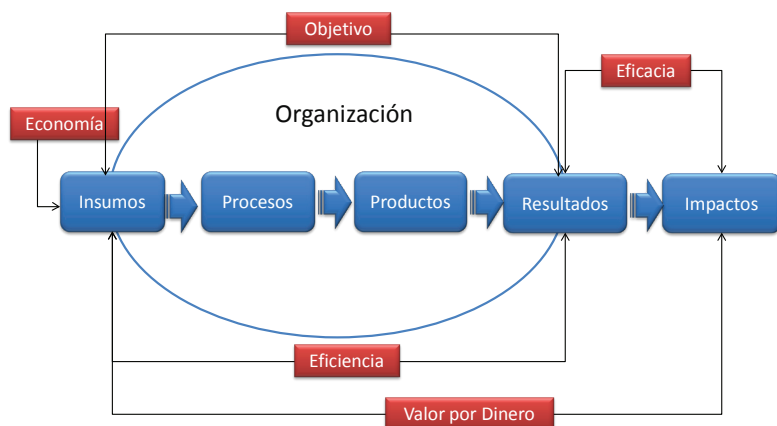
Por tanto, se desprende que la evaluación del desempeño analiza y desagrega aquellos elementos que inciden en la obtención de los resultados, así como las interrelaciones existentes entre dichos elementos. En otras palabras, intentan transparentar la llamada “caja negra” gubernamental que suele caracterizarse por sólo conocer, en el mejor de los casos, los insumos que utiliza el gobierno para alcanzar ciertos fines, pero no la forma en la que éstos se procesan y transforman para producir los resultados/impactos que se busca alcanzar. Para ello, de acuerdo con Bouckear y Halligan (2008), el desempeño (gestión y evaluación) debe considerar dos dimensiones analíticas: “alcance” y “profundidad”.

La dimensión de “alcance” del desempeño

La dimensión de “alcance” se refiere a la desagregación de los elementos que determinan el desempeño, así como sus interrelaciones desde una perspectiva “causal-lineal”. La siguiente figura ilustra esta noción.

La figura 1 representa el proceso por el cual el gobierno establece el logro de un objetivo y, en consecuencia, decide asignar un conjunto de insumos (financieros, humanos, información) a una agencia (organización) determinada, los cuales son procesados a través de un conjunto de actividades que derivan en productos. A corto (resultados), mediano y largo plazos (impactos) será posible observar efectos (positivos o negativos) generados a partir de dichos productos y el contexto. Los resultados dejan la “caja negra” gubernamental y entran a la sociedad, en donde se desea que produzcan ciertos impactos.

Figura 1: Elementos del "alcance" del desempeño



Fuente: Elaboración propia con base en Talbot (1999) y Bouckeart y Halligan (2008).

La óptima interrelación y alineación entre éstos o algunos de estos elementos se convierte en los objetivos que persigue la gestión del desempeño, a saber:

1. Economía en la adquisición de los insumos.
2. Eficiencia en el uso de los insumos para producir los resultados deseados.
3. Efectividad, entendida como el logro de los resultados e impactos deseados en función del objetivo prescrito.
4. Costo-efectividad, entendida como la relación existente entre los insumos consumidos y los impactos alcanzados.

En conexión, la evaluación del desempeño consiste en agregar y registrar de forma sistemática datos que permitan valorar, principal aunque no únicamente, los niveles de economía, eficiencia,

efectividad, costo-efectividad mostrados por un agente en la consecución de un objetivo prescrito.

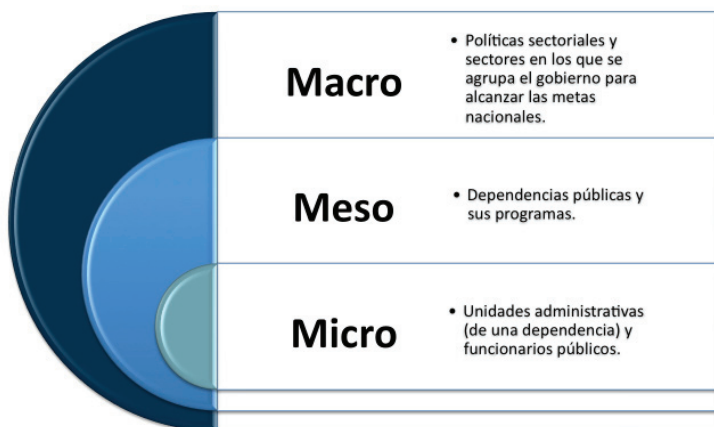
La dimensión de “profundidad” del desempeño

Mientras que la dimensión de “alcance” del desempeño se extiende de forma horizontal para identificar y desglosar de forma lineal-causal las interrelaciones de los elementos que explican la obtención de un resultado, la dimensión de “profundidad” se extiende de forma vertical para identificar los distintos niveles en los que el desempeño puede analizarse y evaluarse en el ámbito gubernamental. Varios autores coinciden en identificar tres niveles de profundidad: macro, meso y micro (Cunill y Ospina, 2003; Bouckeart y Halligan, 2008).

En el nivel macro se ubican los elementos de desempeño relacionados con las políticas públicas sectoriales a nivel nacional que, para el caso mexicano, se desprenden de forma directa del Plan Nacional de Desarrollo. Por tanto, su evaluación se refiere a la valoración de los proyectos de nación que fueron elegidos democráticamente. En el nivel meso, se ubican las dependencias tomadas de forma individual, así como sus correspondientes programas. Por su parte, el nivel micro se refiere a las unidades administrativas (dentro de una dependencia pública), así como a los funcionarios públicos que laboran en ésta. La siguiente figura resume estos elementos:

Pues bien, los supuestos teóricos explicados en esta sección serán la base del análisis en el resto del texto. Ya que las Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) evalúan programas públicos federales, queda claro que el contenido del documento se centra en el análisis del nivel meso y, consecuentemente, en la dimensión de “alcance” del desempeño.

Figura 2: Elementos de “profundidad” del desempeño



Fuente: Elaboración propia con base en Cunill y Ospina (2003); Bouckeart y Halligan (2008).

METODOLOGÍA DEL INDEP 2011

El proceso de construcción metodológica del Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales 2011 (Indep 2011) parte de los siguientes supuestos clave:

- a) Que tras cuatro años de la implementación de la Política de Evaluación del Desempeño (PED), el gobierno federal ha avanzado en el fortalecimiento y perfeccionamiento de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de los programas presupuestarios, así como del conjunto de indicadores (presupuestarios y no presupuestarios) que constituyen el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

- b) Que, por tanto, los indicadores de las MIR y del SED reflejan adecuadamente el sentido de logro estratégico y de gestión de cada programa presupuestario.
- c) Que los indicadores de las MIR y del SED de cada programa presupuestario proveen avances en toda la cadena lógica del desempeño (insumos, procesos, productos, resultados e impactos) de los mismos.
- d) Que los indicadores estratégicos y de gestión de cada programa presupuestario reportados por el Ejecutivo en sus Informes Trimestrales y de Cuenta Pública 2010 a la Cámara de Diputados derivan de las MIR y del SED, por lo cual pueden ser tomados como referentes confiables para reflejar los niveles de avance y cumplimiento de cada programa presupuestario en sus respectivos indicadores.
- e) Que las Evaluaciones Específicas de Desempeño coordinadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y realizadas durante el ciclo 2010-2011 a los programas presupuestarios, reflejan información actualizada y confiable sobre la identificación de la población potencial, población objetivo y población atendida de cada programa presupuestario evaluado para el más reciente ciclo fiscal.

De esta forma, el Indep 2011 fue construido a partir de la disponibilidad pública de información de cada programa en dos dimensiones:

1. Componente de avance en los indicadores reportados (CAI). Este componente informa el grado de cumplimiento de todas las metas estratégicas y de gestión de cada programa en

el año 2010, tal y como fueron reportadas por cada dependencia en la Cuenta Pública 2010. En este componente se buscó estandarizar los porcentajes de cumplimiento de metas y “castigar”, de forma escalonada, aquellos programas que reportaron avances superiores al 100%. Se basa en el supuesto de que es tan cuestionable el desempeño de un programa que reporta avances mediocres (50%, por ejemplo) como aquél que reporta avances por encima del 100%, ya que esto no permite conocer cuál es su verdadero potencial para entregar resultados de valor.

2. Componente de cobertura de la población potencialmente beneficiaria (CCPB). Este componente refleja el nivel de cobertura de la población potencial del programa al cierre del año 2010, tal y como fue reportada en su Evaluación Específica de Desempeño coordinada por el Coneval. La cobertura parte de las definiciones de población potencial (aquella que se encuentra en las condiciones que el programa pretende atender), población objetivo (aquella que el programa está en condiciones de atender de acuerdo a los recursos disponibles para su operación) y la población atendida (aquella que el programa realmente alcanzó en el periodo anual de operación).

Cada componente representa 50% del total de la calificación obtenida por cada programa en el Indep. De esta forma, un programa que bajo la medición del Indep obtenga una calificación de 100 debería:

- Definir metas retadoras pero alcanzables en los niveles estratégico y de gestión.

- Cumplir 100% las metas establecidas para el año fiscal evaluado (2010).
- Alcanzar la cobertura total de su población potencialmente beneficiaria para el año fiscal evaluado (2010).
- Reportar información pública sobre el avance alcanzado en todas sus metas para el año fiscal Evaluado (2010) en Cuenta Pública o, al menos, en el cuarto Informe Trimestral al Congreso.
- Reportar información pública sobre el avance alcanzado en la cobertura de su población potencialmente beneficiaria en su EED coordinada por el Coneval.

De forma complementaria, el Indep 2011 considera dos semáforos que reflejan información cualitativa valiosa para los tomadores de decisiones, a saber: el cumplimiento que el programa ha hecho de sus compromisos de mejora durante el año 2010, y las conclusiones del evaluador externo sobre el desempeño del programa:

Cuadro 1: Semáforos del Indep 2011

Semáforo	Rojo	Amarillo	Verde
Semáforo de Cumplimiento de Aspectos Susceptibles de Mejora	Menos de 60% de cumplimiento en los aspectos de mejora	De 60 % a 79% de cumplimiento en los aspectos de mejora	Más de 80% de cumplimiento en los aspectos de mejora
Semáforo de Conclusiones del Evaluador Externo sobre el Desempeño del Programa	Menos de 60% si a partir de los señalamientos del evaluador, el programa tuvo un bajo rendimiento en cuanto al avance de metas y cobertura	De 60 % a 79% si, de acuerdo a lo señalado por parte del evaluador, el programa tuvo un desempeño medio, es decir, no cumplió totalmente con las metas ni con la cobertura inicialmente propuesta	Más de 80% si, de acuerdo a lo señalado por parte del evaluador, el programa tuvo un desempeño destacado, cumpliendo con las metas y cobertura inicialmente propuesta

Fuente: Elaboración propia.

Es importante aclarar que el Indep 2011 no considera como una de las variables del análisis el grado de progresividad o regresividad de cada programa, en razón de que ninguna instancia pública (incluida el Coneval) produce este dato de forma sistemática para cada programa.

Finalmente, se asumió como condición básica de estimación que cada programa presupuestario debería reportar información de avance de indicadores en la Cuenta Pública 2010 (o al menos en el cuarto Informe Trimestral) y de cobertura de población potencialmente beneficiaria en las EED 2010-2011, como condición básica para ser “evaluable” y, por tanto, incluido en el Índice. Todo programa que no presentó información en alguna de estas dos dimensiones fue excluido y clasificado como “Opaco”.

Los programas que sí reportaron información y que por lo tanto obtuvieron calificaciones en cada uno de los dos componentes (CAI y CCPB), fueron ubicados en una matriz que los correlaciona. Dicha matriz clasifica a los programas en cinco cuadrantes de acuerdo con su Nivel de Rentabilidad Social.

PRINCIPALES HALLAZGOS DEL INDEP 2011

Sobre el grado de transparencia y rendición de cuentas de los programas y servicios públicos

Un programa público que no reporta información sobre su cumplimiento de metas (avance de indicadores), ni sobre la población beneficiaria que está atendiendo, es un programa que no permite conocer su desempeño y mucho menos su rentabilidad social. Este tipo de programas representan la “Caja Negra de la Gestión Pública Federal” en razón de sus graves problemas de opacidad, por lo cual estos programas de subsidio y de prestación de servicios fueron

excluidos del Indep 2011, ya que no proveen la información básica que se requiere para valorar su rentabilidad social.

Este conjunto de programas se encuentra en alguno de los siguientes tres escenarios: *a)* no reportan ningún avance en sus indicadores ya sea en la Cuenta Pública 2010 o en los Informes Trimestrales al Congreso; *b)* no identifican a la población potencialmente beneficiaria a la que van dirigidos o *c)* no reportan ni avance en indicadores ni población potencialmente beneficiaria a la que van dirigidos. Estos últimos programas se encuentran en el reino de la opacidad.

Cuadro 2: La Caja Negra de la Gestión Pública Federal: los programas de subsidio y de prestación de servicios del PEC con problemas de opacidad.

	Programa	Dependencia	Avance	Población	Presupuesto aprobado 2010
1	Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario	Agroasemex	43.0	0	\$709,647,806.00
2	Proárbol - Programa de asistencia técnica para el acceso a los programas forestales	CONAFOR	36.9	0	\$80,000,000.00
3	Programa de Desarrollo Parcelario	CONAGUA	9.5	0	\$115,701,186.00
4	Programa de Desarrollo Institucional Ambiental	SEMARNAT	29.8	0	\$5,000,000.00
5	Competitividad y Logística en Centrales de Abasto	SE	42.2	0	\$185,206,116.00
6	IMSS-Oportunidades	IMSS	40.0	0	\$7,300,000,000.00
7	Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural	SAGARPA	0	40	\$570,800,000.00
8	Programa de Atención a Problemas Estructurales	SAGARPA	0	39.9	\$12,400,100,000.00

9	Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural	SAGARPA	0	40	\$5,654,000,000.00
10	Programa de Soporte al Sector Agropecuario	SAGARPA	0	25	\$4,430,100,000.00
11	Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	SAGARPA	0	36.7	\$6,932,100,000.00
12	Programa Educativo Rural	SEP	0	23.71	\$205,004,636.00
13	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible	SEMARNAT	0	0	\$158,505,968.00
14	Programa de Atención a Indígenas	CDI	0	0	SP

Fuente: Elaboración propia.

Del cuadro anterior se concluye que existe un alto nivel de opacidad en la forma en la que el Ejecutivo Federal informa al Congreso y a la ciudadanía sobre el desempeño de los programas públicos federales del sector rural. Estos altos niveles de opacidad limitan la capacidad de los legisladores para modificar las asignaciones presupuestales de estos programas y mejorar la calidad del gasto público.

Sobre el desempeño y la rentabilidad social de los programas

Como resultado del diseño metodológico del Indep 2011, la calificación obtenida por cada programa refleja su rentabilidad social. Esta se entiende como la capacidad que demuestran los programas para resolver el problema público que atienden en relación con su presupuesto asignado. Ésta puede ser visualizada en la siguiente matriz, la cual clasifica a los programas en cuatro cuadrantes de acuerdo con su nivel de rentabilidad social:

Figura 3: Matriz del Nivel de Rentabilidad Social de los programas públicos federales



Programas con Nivel de Rentabilidad Social Óptimo

Los programas ubicados en el primer cuadrante y categorizados con un Nivel de Rentabilidad Social (NRS) Óptimo son aquellos que han alcanzado un avance significativo en su cumplimiento de metas, así como una cobertura sustantiva de su población potencialmente beneficiaria. Es decir, están contribuyendo de forma significativa a resolver el problema público que les dio origen.

En términos presupuestarios, los Programas con Nivel de Rentabilidad Social Óptimo se caracterizan por requerir de incrementos presupuestales poco significativos ya que han alcanzado la cobertura total de su población potencialmente beneficiaria, o están muy cerca de hacerlo.

La evidencia del Indep 2011 indica que hay dos programas que forman parte del PEC que se encuentran en esta categoría de NRS.

Cuadro 3: Programa con Nivel de Rentabilidad Social Óptimo y sus respectivas calificaciones

Programa	Dependencia	Avance	Población	INDEP 2011	Presupuesto aprobado 2010
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	SEDESOL	92.61	100	96.31	\$62,334,717,631.00
Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA	DICONSA	90.00	76.27	83.14	\$1,996,004,700.00

Fuente: Elaboración propia.

Programas con Alto Potencial de Rentabilidad Social

Los programas ubicados en el segundo cuadrante son aquellos con Nivel de Rentabilidad Social de Alto Potencial. Se caracterizan por demostrar un adecuado desempeño, pero no cuentan con el presupuesto suficiente para cubrir de forma significativa a su población potencialmente beneficiaria.

En razón de su buen desempeño y su mediana cobertura, los programas ubicados en este segundo cuadrante son los candidatos idóneos para incrementar su presupuesto de forma significativa. Cada peso invertido será una inversión social justificada en tanto que son los programas con mayor potencial para resolver el problema público que atienden a partir de un incremento en sus asignaciones presupuestales. La evidencia del Indep 2011 indica que dos programas del PEC se ubican en este cuadrante.

Cuadro 4: Programa con Nivel de Rentabilidad Social de Alto Potencial y sus respectivas calificaciones

Programa	Dependencia	Avance	Población	INDEP 2011	Presupuesto aprobado 2010
Programa 70 y más	SEDESOL	90.00	73.38	81.69	\$13,101,260,460.00
Proárbol - Promoción de la producción y la productividad de los Ecosistemas Forestales de manera sustentable	CONAFOR	90	68.31	79.16	\$ 523,247,515.00

Fuente: Elaboración propia.

Programas con Nivel de Rentabilidad Social Mejorable

Los programas ubicados en el tercer cuadrante son aquellos con Nivel de Rentabilidad Social Mejorable. Se caracterizan por alcanzar una cobertura significativa de su población potencial pero con un desempeño, en términos de logro de metas, apenas aceptable (rango de 60 a 0).

En este tipo de programas no se justifican incrementos presupuestales significativos. Estos son los programas idóneos para que el Congreso condicione su asignación presupuestal (aún sin incrementos) a una agenda de mejora sustantiva para alcanzar niveles aceptables en su cumplimiento de metas. Dicha agenda debe ser pública, incluir acciones concretas y con tiempos de implementación y reporte de avances precisos. Esta agenda puede ser monitoreada por el propio Congreso y por las organizaciones de la sociedad civil.

La evidencia del Indep 2011 indica que hay dos programas del PEC que se ubica en este cuadrante.

Cuadro 5: Programa con Nivel de Rentabilidad Social Mejorable y sus respectivas calificaciones

Programa	Dependencia	Avance	Población	INDEP 2011	Presupuesto aprobado 2010
Programa de Apoyo Alimentario	SEDESOL	44.90	99.78	72.34	\$5,109,634,007.00
Programa de Apoyos Directos al Campo - Procampo	SAGARPA	44.22	99.43	71.82	\$15,601,838,576.00

Fuente: Elaboración propia.

Programas con Nivel de Rentabilidad Social Escaso

Los programas ubicados en el cuarto cuadrante de la matriz son aquellos que tienen un Nivel de Rentabilidad Social Escaso y se caracterizan por reportar avances mediocres en su cumplimiento de metas, así como bajos niveles de cobertura de su población potencialmente beneficiaria.

En este tipo de programas no se justifica ningún incremento presupuestal y se recomienda una revisión integral de los mismos para incrementar de forma significativa su desempeño antes de pensar en incrementar su cobertura. Hay tres programas que forman parte del PEC que se ubican en este cuadrante.

Cuadro 6: Programa con Nivel de Rentabilidad Social Escaso y sus respectivas calificaciones

Programa	Dependencia	Avance	Población	INDEP 2011	Presupuesto aprobado 2010
Programa de Empleo Temporal	SEDESOL	70.00	64.55	67.28	\$843,293,391.00
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales	SE	74.56	50.22	62.39	\$ 197,250,108.00
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	SEDESOL	40.00	23.17	31.59	\$7,084,531,209.00

**Programas que reflejan la dispersión
programática y presupuestal de la Política
Social Federal para atender problemas
sociales relevantes**

De manera adicional a los cuatro cuadrantes propuestos en este modelo, existe un conjunto de programas que si bien reportan buenos avances en su cumplimiento de metas, presentan niveles bajos de cobertura de su población potencialmente beneficiaria (en rangos que van desde 0.57% al 56%).

Estos programas son una muestra clara de la dispersión de los esfuerzos por parte del gobierno federal para dar una respuesta integral a problemas sociales relevantes. Dado su bajo nivel de cobertura, estos programas no están en condiciones de resolver el problema público que les dio origen. Por tanto, se recomienda una revisión integral de la política social del gobierno federal que identifique prioridades claras y determine, en su caso, cuáles de estos programas recibirán un incremento presupuestal sustantivo para incrementar significativamente su cobertura, y cuáles de ellos deberían integrarse a otros programas ya existentes.

La evidencia del Indep 2011 indica que de los 41 programas del PEC evaluados, son 18 (43.90%) los que reflejan la “Dispersión de la Política Social Federal” del gobierno federal. Éstos obtuvieron un Indep promedio de 60.62. Su presupuesto para el año fiscal 2010 fue superior a los 20 mil millones de pesos, esto es a partir de los datos públicamente disponibles (\$21,857,370,263.00).

*Cuadro 7: Programas que representan la Dispersión
de la Política Social Federal para atender
problemas sociales relevantes*

Programa	Dependencia	Avance	Población	INDEP 2011	Presupuesto aprobado 2010
Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego	CONAGUA	97.65	56.12	76.89	\$1,070,284,323.00
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	SEDESOL	94.66	50.21	72.44	\$294,253,476.00
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	FONART	90.00	53.06	71.53	\$85,995,430.00
ProÁrbol - Programa para desarrollar el mercado de servicios ambientales por captura de carbono y los derivados de la biodiversidad y para fomentar el establecimiento y mejoramiento de sistemas agroforestales	CONAFOR	90.00	50.25	70.12	\$168,000,000.00
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	SE	89.30	50.40	69.85	\$185,421,998.00
ProÁrbol - Programa de Desarrollo Forestal	CONAFOR	88.72	45.21	66.96	\$231,380,000.00
Programa de Vivienda Rural	FONHAPO	80.00	50.95	65.48	\$377,256,635.00
Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad	SE	80.00	50.05	65.03	\$1,808,011,611.00
Programa de Coinversión Social	INDESOL	98.63	29.45	64.04	\$350,832,463.00
ProÁrbol - Programa de Pago por Servicios Ambientales	CONAFOR	84.88	40.97	62.92	\$668,300,980.00
ProÁrbol - Programa de Plantaciones Forestales Comerciales	CONAFOR	75.60	50.17	62.88	\$356,054,866.00
ProÁrbol - Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales	CONAFOR	86.70	36.10	61.40	\$823,450,000.00
ProÁrbol - Proyectos de Conservación y Restauración	CONAFOR	83.31	34.56	58.94	\$729,875,269.00

Programa	Dependencia	Avance	Población	INDEP 2011	Presupuesto aprobado 2010
Programa para la Adquisición de Activos productivos	SAGARPA	93.38	5.78	49.58	\$12,647,000,001.00
Programa de la Mujer en el Sector Agrario	SRA	90.00	1.17	45.58	\$772,961,122.00
Programa de Atención a Contingencias Climatológicas	SAGARPA	84.64	5.78	45.21	\$50,000,000.00
Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	SRA	82.45	1.62	42.04	\$458,261,800.00
Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos	SRA	80.00	0.57	40.29	\$780,030,289.00

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

La elaboración, discusión, aprobación, ejercicio, evaluación y auditoría del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) son procesos en los que se juega la posibilidad de que las políticas y los programas públicos reflejen, en la medida de lo posible, las prioridades ciudadanas. Al final del día, la asignación de recursos a los programas públicos federales debe responder y satisfacer a necesidades y demandas claramente identificadas por las y los ciudadanos (especialmente las más críticas, en contextos de crisis) y, por lo tanto, el grado de efectividad que tengamos en la resolución de estos problemas depende de la correcta asignación del presupuesto.

A continuación se presenta un cuadro resumen que muestra el número de programas del Programa Especial Concurrente considerados en el Indep 2011 de acuerdo a su Nivel de Rentabilidad Social, su asignación presupuestal aprobada en el año evaluado (2010), así como el porcentaje que ésta representa del total del presupuesto de los programas del PEC.

Cuadro 8: Cuadro resumen de los programas del PEC considerados en el Indep 2011

Nivel de Rentabilidad Social	Número de programas	Presupuesto	Porcentaje del presupuesto	Acciones recomendadas
1. Óptimo	2	\$64,330,722,331.00	38.4%	Los incrementos presupuestales deben estar en proporción directa al crecimiento de su población potencialmente beneficiaria.
2. Alto Potencial	2	\$13,624,507,975.00	8.1%	Incrementar su presupuesto de forma significativa. Cada peso invertido será una inversión social justificada.
3. Mejorable	2	\$20,711,472,583.00	12.4%	Su asignación presupuestal (aún sin incrementos) debe estar sujeta a una agenda de mejora sustantiva para alcanzar niveles aceptables en su cumplimiento de metas.
4. Escaso	3	\$8,125,074,708.00	4.9%	No se justifica ningún incremento presupuestal. Se debe hacer una revisión integral de los mismos para incrementar de forma significativa su desempeño antes de pensar en incrementar su cobertura.
5. Dispersión de la Política Social	18	\$21,857,370,263.00	13.1%	Revisión integral de la política social del gobierno federal que identifique prioridades claras.
No Estimable debido a su opacidad (la Caja Negra)	14	\$38,746,165,712.00	23.1%	No incrementar presupuesto y endurecer medidas de transparencia y rendición de cuentas en el Decreto de Presupuesto 2012.
TOTALES	41	\$167,395,313,572.00	100 %	

Fuente: Elaboración propia.

Con base en la evidencia presentada se destaca que:

1. Existe un alto nivel de opacidad en la forma en la que el Ejecutivo Federal informa al Congreso y a la ciudadanía sobre los niveles de desempeño de los programas de subsidio y de prestación de servicios públicos del Programa Especial Concurrente. El 34.14% (14 de 41) de este tipo de programas son opacos y no presentan los elementos mínimos para conocer su desempeño ni para valorar su Nivel de Rentabilidad Social. Sin embargo, el resto de programas también presenta problemas críticos de opacidad.
2. Estos altos niveles de opacidad limitan la capacidad de los legisladores para realizar una asignación presupuestal racional y basada en evidencia. Esto significa que el pretendido presupuesto por resultados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no cuenta con los fundamentos mínimos necesarios para ser sustentado, al menos no en este tipo de programas.
3. En una escala de 0 a 100, donde la mínima aprobatoria es 60, la calificación promedio general obtenida por los programas públicos del PEC considerados en el Indep 2011 fue de 64.33. Siete programas de los 41 evaluados están reprobados, y la calificación más elevada fue de 96.31.
4. De los 41 programas evaluados, 18 (43.90%) integran la categoría de “Dispersión de la política social” del gobierno federal. Dado su bajo nivel de cobertura, estos programas no pueden aspirar a resolver el problema público que les dio origen. Se recomienda una revisión integral de la política social del gobierno federal que identifique prioridades claras y determine, en su caso, cuáles de estos programas recibirán un incremento presupuestal sustantivo para incrementar significativamente su cobertura, y cuáles de ellos deberían integrarse a otros programas ya existentes.

RECOMENDACIONES

Con base en la evidencia anterior, GESOC hace tres llamados para dotar de mayor racionalidad a las asignaciones presupuestales a los programas de subsidio y de prestación de servicios del Programa Especial Concurrente, así como fortalecer su transparencia y rendición de cuentas, a saber:

1. Endurecer las medidas de transparencia y rendición de cuentas en el Decreto de Presupuesto, particularmente a los 14 programas presupuestarios que no proveen información para estimar su Nivel de Rentabilidad Social.
2. No incrementar presupuesto a programas con media/baja/escasa rentabilidad social y exigir una agenda de mejora sustantiva pública, precisa y monitoreable de estos programas.
3. Exigir tanto al Ejecutivo Federal como a la Cámara de Diputados una revisión integral de la política social para evitar los actuales niveles de dispersión.

BIBLIOGRAFÍA

- BOUCKEART, Geert y John Halligan (2008). *Managing Performance*, Londres, Routledge.
- CUNILL, Nuria y Sonia Ospina (2003). *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Caracas, CLAD.
- GESOC, Gestión Social y Cooperación, A.C. (2008). *Índice de Calidad de Diseño de los programas federales (ICADI) evaluados en el ciclo 2007-2008*, México, GESOC, A.C.

- GESOC, Gestión Social y Cooperación, A.C. (2009). *Índice de Desempeño de los programas públicos (Indep 2009) evaluados en el ciclo 2008-2009*, México, GESOC, A.C.
- GESOC, Gestión Social y Cooperación, A.C. (2010). *Índice de Desempeño de los programas públicos (Indep 2010) evaluados en el ciclo 2009-2010*, México, GESOC, A.C.
- GESOC, Gestión Social y Cooperación, A.C. (2011). *Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales (Indep 2011)*, México, GESOC, A.C.
- GONZÁLEZ, Alejandro (Coord.) (2008). *¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano*, México, GESOC, A.C.
- MERINO, Mauricio y Sergio López Ayllón (2009). “La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos”, en *La estructura de rendición de cuentas en México*, México, CIDE.
- TALBOT, Colin (1999). “Public Performance –towards a New Model?”, *Public Policy and Administration*, vol. 14, 1999, núm. 3, (Glasgow, Otoño), págs. 15-34.
- ZABALETA, Dionisio (2008). “Una mirada institucional a la política federal de evaluación del desempeño en México: algunas implicaciones a la luz del paradigma gerencialista”, en *¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano*, México, GESOC, A.C.
- ZABALETA, Dionisio (2008). “Orientación a resultados y proceso presupuestario: algunas anotaciones sobre su implementación en México”, en *¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano*, México, GESOC, A.C.

El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) ha creado un programa editorial y de divulgación sobre estudios del desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria. Junto con universidades, institutos y consultores integrados en la Red Académica de Colaboración en Estudios Rurales, así como, con organizaciones de la sociedad civil, ha publicado ya sea en coedición o en edición directa, investigaciones e importantes estudios para el quehacer legislativo por sus aportes al diagnóstico y solución de los problemas del campo mexicano y a las políticas públicas que se llevan a cabo en el ámbito rural.

El libro *Ópticas diversas de la evaluación del desempeño en México* integra artículos de actores relacionados con la implementación en México del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Presupuesto Basado en Resultados, es decir, de instancias del gobierno federal que han coordinado el SED; operadores de los programas públicos federales del ámbito rural; académicos y expertos evaluadores de estos programas; así como Organizaciones de la Sociedad Civil que dan seguimiento a las políticas públicas, a sus evaluaciones e impulsan mecanismos de rendición de cuentas y transparencia. La publicación de este libro se debe a un esfuerzo conjunto de Fundar, la Universidad de Santa Cruz California y el CEDRSSA, y forma parte de la colección de obras Situación, Retos y Tendencias para el Desarrollo Rural Sustentable.



QUE EL SABER SIRVA AL CAMPO