

El Papel de la evaluación en México: Logros, desafíos y oportunidades

Tradicionalmente, la evaluación del gasto público se ha enfocado en el tamaño y la composición del mismo, en lugar de en su calidad. Sin embargo, la evaluación puede mejorar la calidad del gasto público mediante la identificación de enfoques que permitan obtener los mejores resultados y puedan ser reproducidos o ampliados. En el contexto en el cual las decisiones sobre el Presupuesto se realicen tomando en cuenta el desempeño de los programas, los organismos de planeación, ministerios de línea y grupos fuera del gobierno, tales como el congreso o la sociedad civil, pueden usar la información sobre resultados de los programas generada por las evaluaciones. Esta nota resume la experiencia de México en la institucionalización y uso de la evaluación como una herramienta para el aprendizaje y la rendición de cuentas y en el fortalecimiento del papel de la evaluación en la toma de decisiones relacionadas con el Presupuesto.

Antecedentes

México fue pionero a nivel mundial en evaluación en la década de 1970, usando el apoyo del Banco Mundial para centrarse en la evaluación de proyectos de desarrollo rural integrado.¹ Esta primera generación de evaluaciones fue el antecedente de la evaluación del programa *Progresas/Oportunidades* que comenzó en 1997 – una de las evaluaciones más influyentes² (ver Cuadro 1)

PROMAP. En 1996 el Presidente Ernesto Zedillo instituyó un Programa para la Modernización de la Administración Pública, PROMAP, con el propósito de promover la rendición de cuentas y mejorar la cultura orientada al servicio, en parte

¹ Una parte de este trabajo es descrita en OED, World Bank (1983): Mexico - INTEGRATED RURAL DEVELOPMENT PROJECT (PIDER I), Loan 1110-ME (available in http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/09/10/000178830_98101901051757/Rendered/INDEX/multi_page.txt)

² Ver Behrman, Jere R. and Skoufias, Emmanuel (2006): "Mitigating myths about policy effectiveness: Evaluation of Mexico's antipoverty and human resource investment program," in *Annals, AAPSS*, 606, which includes several useful references to the vast literature generated by this evaluation.

Cuadro 1. Una evaluación influyente: Oportunidades

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es un programa del Gobierno Mexicano dirigido a mejorar la educación, la salud y la ingesta alimentaria de la población más pobre de México. En 1997 comenzó a operar en áreas rurales bajo el nombre de PROGRESA. Hacia 2001 se había extendido para operar en áreas semiurbanas y alcanzó las áreas urbanas en 2002. Cinco millones de familias se benefician actualmente de este programa. La continuación de este programa en sucesivas administraciones se debió mayormente a los resultados que surgieron de sus evaluaciones, que fue considerada creíble.

Desde el comienzo, un componente de evaluación fue incluido para cuantificar el impacto del programa a través de rigurosas metodologías, usando tanto enfoques cualitativos como cuantitativos. La evaluación de impacto de Oportunidades fue asignada a prestigiosas instituciones internacionales y nacionales, académicas y de investigación. La evaluación de Oportunidades ha sido un proceso continuo enfocado en (a) la medición de resultados e impacto en una escala de corto, mediano y largo plazo; (b) la identificación de resultados e impactos atribuibles al programa y discernir los efectos asociados con otros factores, en individuos, familias y comunidades; (c) el análisis de efectos indirectos asociados con la operación del programa; y (d) la identificación de formas de mejorar el programa. El trabajo realizado para esta evaluación ha brindado una importante colección de información – bases de datos, cuestionarios, notas técnicas y metodológicas, estudios de hogares y documentos de revisión – que se encuentra disponible al público. Gracias a la evaluación sistemática del programa, el mismo se ha convertido en un modelo para el diseño de otros programas de transferencias condicionales en efectivo.

Fuente: SEDESOL, <http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/en/index.php>

mediante indicadores para la evaluación del desempeño. El discurso del PROMAP introdujo las palabras "rendición de cuentas" y "evaluación" en la administración pública mexicana. Un subprograma, "Evaluación y medición de la gestión pública", buscó obtener resultados medibles para la evaluación interna e indicadores de desempeño para guiar el proceso de toma de decisiones. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo fue creada y le fue dada la responsabilidad de desarrollar indicadores de desempeño, acuerdos de desempeño y definir presupuestos en relación con el logro de resultados. Sin embargo, el PROMAP logró muy poco y no fue capaz de transformar el proceso de toma de decisiones dentro de la administración.

Transparencia y Agenda de Buen Gobierno. Durante la presidencia de Vicente Fox, las cuestiones de la reforma administrativa y proactividad gubernamental se colocaron de lleno en la agenda pública con el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo y la Agenda de Buen Gobierno (ABG). Estas reformas buscaron transformar las estructuras y procesos administrativos, la tecnología usada por el gobierno y el comportamiento de los empleados públicos para proveer más y mejores servicios públicos a un menor costo. A pesar de que esta iniciativa de reforma no logró cumplir plenamente lo prometido, la misma generó importantes lecciones: (a) la necesidad de priorizar y secuenciar las actividades de reforma; y (b) el entendimiento de que las particularidades de los diversos organismos de gobierno son importantes y no deben ser tratadas como entidades homogéneas.³

Logros

En 2000, para alcanzar mayor transparencia y rendición de cuentas y para prevenir la manipulación política de los programas públicos, el Gobierno Mexicano aprobó una ley que requería una evaluación anual de todos los programas administrados por el poder Ejecutivo Federal. En 2001, se creó la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y en 2004 el Congreso aprobó la Ley General de Desarrollo Social que institucionalizó el proceso de evaluación y creó el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL).⁴ En 2006 el Congreso aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que crea el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y detalla el uso de los indicadores de desempeño.

Estos cambios institucionales promovieron el uso de indicadores de desempeño, pero dichas iniciativas y arreglos no estaban integrados dentro de un sistema, sino que eran considerados como un conjunto de sistemas paralelos. Por este motivo, en marzo de 2007 se publicaron los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales entre el CONEVAL, la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de la Función Pública con el objetivo de alinear los incentivos de las regulaciones precedentes sobre evaluación y seguimiento.

Los Lineamientos describen los componentes básicos para la implementación del sistema de seguimiento y evaluación, incluyendo la importancia de la vinculación de los objetivos de la política social estratégica nacional a los indicadores de

programas, los tipos de evaluaciones externas aplicables a los programas federales (incluyendo evaluaciones de impacto, el marco de evaluación de diseño y consistencia, evaluación de procesos, etc.) además de los instrumentos básicos para el mejoramiento del desempeño de los programas usando evaluaciones de resultados. Los Lineamientos, junto con el SED, representan un logro importante en promover una nueva cultura de administración basada en resultados y evaluación.

En marzo de 2008, por primera vez el Congreso recibió del Ejecutivo 116 evaluaciones externas (evaluaciones de consistencia y resultados), coordinadas junto con la CONEVAL, la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de la Gestión Pública. Estas evaluaciones analizan el diseño, los resultados de planeación estratégica, cobertura y objetivo, así como también la satisfacción de los beneficiarios de programas sociales, por lo que se pueden extraer recomendaciones generales de los resultados de las mismas. A su vez, al comienzo de 2008, casi 145 programas federales han elaborado Matrices de Marco Lógico para mejorar los indicadores de planeación y desempeño.

También se están llevando a cabo evaluaciones en otros ministerios. Por ejemplo, ya existe evidencia del uso fructífero de la información de evaluación y desempeño en el caso de la Subsecretaría de Educación Media Superior, que ha venido desarrollando evaluaciones de impacto para varias intervenciones en educación básica y superior, diseñando un nuevo sistema de evaluación y generando una mejor recolección de datos sobre receptores de becas e instrumentos para la selección de receptores. El sector, junto con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), también ha estado colaborando activamente con los sindicatos de profesores para la diseminación de evaluaciones recientes y tendencias en el sector de educación. De esta forma, las evaluaciones están siendo desarrolladas y usadas en el contexto de la preparación del presupuesto para el desarrollo de políticas y potencialmente en el futuro las evaluaciones podrán utilizarse tanto para la negociación del presupuesto como para su ejecución.

Cuadro 2. Una Nueva Institución de Evaluación: El Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL)

La falta de confianza ha prevalecido por muchos años en México para el caso de varias instituciones públicas. Por este motivo, CONEVAL fue creada con una estructura de gobierno que le confiere a sus evaluaciones un alto grado de credibilidad. En efecto, CONEVAL es dirigida conjuntamente por su Secretario Ejecutivo y un panel de seis académicos que deben ser miembros del Sistema Nacional de Investigadores y que son elegidos por la Comisión Nacional de Desarrollo Social, que cuenta con representantes nacionales, estatales, municipales y del Congreso. El Consejo tiene actualmente dos importantes tareas: la medición de la pobreza multidimensional a nivel nacional, estatal y municipal, y la evaluación de políticas y programas sociales.

Fuente: CONEVAL. Para acceder a información más detallada ver www.coneval.gob.mx

³ Ver Mauricio I. Dussauge Laguna, "Paradojas de la reforma administrativa en México." *Buen Gobierno*, 2 (2007): 28-42.

⁴ Este párrafo está basado en la presentación de Gonzalo Hernández Licona, ex Director General de SEDESOL y actual Secretario Ejecutivo de CONEVAL, incluido en May, E. et al., editores (2006): "Towards the institutionalization of monitoring and evaluation systems in Latin America and the Caribbean," Washington DC, Inter-American Development Bank and World Bank; ver también www.coneval.gob.mx/coneval/. Ambos SEDESOL y CONEVAL son apoyados por el Banco Mundial a través de un préstamo de tipo fee-for-service.

El Congreso también tiene un papel importante en la rendición de Cuentas, particularmente a través de la Auditoría Superior de la Federación de México (ASF), especialmente a través de la división de la ASF enfocada a la auditoría del desempeño, que aplica los estándares de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). La ASF fue creada en 2001 y ha sido un actor relevante en la promoción de la cultura de evaluación y resultados.

Plan Estratégico. El Plan Estratégico 2001-2006 comprometió al Gobierno a “presentar una reforma presupuestaria basada en la modernización del proceso presupuestario para asegurar una mayor eficiencia y transparencia en el gasto público.” Puso de manifiesto la importante relación entre la reforma administrativa y la productividad del sector público: “la productividad del sector público requiere fortalecer la flexibilidad y la autonomía de los funcionarios públicos necesarias para la toma de decisiones. Esto, a su vez, refuerza los mecanismos de rendición de cuentas y evaluación de desempeño.” El Plan nacional de Desarrollo (PND) para 2007-2012 se basa en los objetivos del Plan Estratégico para centrarse en el mejoramiento de “la gestión, los procesos y los resultados” de la Administración Pública Federal.

Marco Legal. El Nuevo marco legal para evaluación incluye lo siguiente:

- La *Ley General de Desarrollo Social (LGDS)* de enero de 2004 que crea el CONEVAL;
- La *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de Marzo de 2006*, la cual detalla los requerimientos y el uso de indicadores de desempeño;
- La Reforma Fiscal de 2007, que detalla el sistema evaluación de desempeño (SED) y requiere que los estados y municipios adopten la gestión basada en resultados;
- Los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de 2007; y
- El Acuerdo de 2008 para la implementación del SED, que requiere la emisión de un programa de evaluación anual que incluye los programas presupuestarios para ser evaluados y los tipos de evaluación llevados a cabo, y establece que la información generada por el SED sea divulgada al público.

Desafíos

El sistema de evaluación presenta dos brechas importantes.

Brecha Institucional. A pesar de que México cuenta con un marco legal para la evaluación y de ser el CONEVAL una institución apropiada para la evaluación de programas y políticas de desarrollo social, la evaluación del sector público

no está completamente institucionalizada en los niveles central y subnacional del gobierno o en los sectores (excepto en desarrollo social y en educación). Así, la evaluación a esos niveles se encuentra institucionalmente sin hogar. Por ello, las economías de escala y de ámbito de las actividades de evaluación no son suficientemente aprovechadas y el país por consiguiente no se beneficia de la mayor rendición de cuentas y aprendizaje que resultaría de una más amplia evaluación. En este contexto, la experiencia de España que se detalla en el Cuadro 3 provee un modelo de referencia pertinente.

Cuadro 3. La Agencia de Evaluación Española

La Agencia Nacional de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios fue creada en enero de 2007. Sus objetivos son usar la evaluación para mejorar la calidad de los servicios públicos, aumentar la rendición de cuentas al público de los órganos del gobierno y promover un mejor uso de los fondos públicos. Su creación estuvo basada en las recomendaciones de un panel de expertos académicos, distinguidos profesionales y administradores públicos que prepararon un detallado análisis de la evaluación en España con referencias a experiencias internacionales.

La Agencia es un órgano de derecho público con personalidad jurídica y propiedad legal, dotada de autonomía y flexibilidad de gestión, aunque adscrita al Ministerio de Administraciones Públicas. La Agencia evalúa los programas y políticas seleccionadas cada año por el gabinete español y presenta en el Parlamento un reporte anual sobre los esfuerzos de las agencias centrales del Gobierno por mejorar la calidad de los servicios que proveen al público. Un contrato de gestión rige las actividades de la Agencia y sus relaciones con el Gobierno, quien financia esas actividades.

El Directorio de la Agencia, además de su presidente, incluye representantes del Ministerio de Administraciones Públicas, del Ministerio de Economía y Hacienda, del Ministerio de la Presidencia, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de los sindicatos, así como también de prestigiosos profesionales independientes. Los representantes de las comunidades autónomas (regiones) que firman los acuerdos de cooperación con la Agencia también pueden sentarse en el Directorio de la Agencia. De hecho, uno de los roles de la Agencia es promover el desarrollo de una cultura de evaluación al nivel de las comunidades autónomas.

Brecha de Capacidad. A pesar de que el Gobierno ha mejorado su capacidad de evaluación de programas, la mayor parte de sus capacidades están en el CONEVAL y SEDESOL, cuyo campo de actuación es la evaluación de programas y políticas sociales, que representan solo una proporción reducida del conjunto de los programas. La capacidad para conducir o contratar evaluaciones y monitoreo de programas no sociales es muy limitada. Mientras tanto, el mercado privado de proveedores de evaluaciones externas se mantiene extremadamente estrecho. Así, a pesar de haber expertos en evaluación competentes en el CONEVAL y SEDESOL, así como en algunas universidades y centros de investigación, los niveles central y subnacional del gobierno carecen de capacidad para administrar, conducir y/o usar evaluaciones. Tres síntomas de esta brecha son la proliferación de indicadores que no son usados, problemas en la calidad de algunas de las evaluaciones y la casi total falta de evaluaciones a nivel de los estados. Un enfoque de tres vertientes podría ayudar:

- **El lado de la oferta del mercado de evaluaciones debería ser reforzado para reducir los costos de transacción e incrementar la calidad de las evaluaciones.**

La evaluación de los programas sociales federales han sido de calidad y utilidad variable. Hay una escasez de proveedores de servicios de evaluación de alta calidad y la demanda, altamente incrementada por mandato del Congreso, ha excedido la oferta. Es esencial establecer estándares de calidad claros y mecanismos de mediación y arbitraje para resolver las controversias que puedan surgir.

- **El mejoramiento de los sistemas de seguimiento y evaluación (S&E) no es solamente una cuestión técnica o del lado de la oferta: el lado de la demanda también es importante.**

A pesar de que las cuestiones del lado de la oferta, tales como la puntualidad y calidad de las evaluaciones, son importantes las conclusiones del S&E deben tener una audiencia importante para que los sistemas sean sostenibles. La información del S&E debería ser usada por todas las partes interesadas, incluyendo ministerios sectoriales y, a menudo, la sociedad civil. Para incrementar el impacto de las evaluaciones, sus mensajes claves deberían ser diseminados en forma tal que sean fácilmente utilizables por los usuarios.

- **Debería establecerse un mecanismo para asegurar que las conclusiones de las evaluaciones sean usadas en la toma de decisiones o planes de acción subsecuentes.**

En México los evaluadores no se han comprometido lo suficiente en discusiones con los administradores de los proyectos (en parte por un malentendido acerca de lo que se requiere para mantener la independencia de los evaluadores) y los administradores raramente han usado las conclusiones de las evaluaciones para mejorar el desempeño de los programas. Recientemente, sin embargo, las evaluaciones externas del CONEVAL y SEDESOL han incluido una mayor colaboración entre los administradores de los programas y los evaluadores para producir reportes objetivos que puedan ser usados para la toma de decisiones. Otro enfoque sería someter las conclusiones de las evaluaciones a los administradores de los programas, junto con un pedido oficial por un plan de acción que considere los asuntos resaltados por la evaluación. El objetivo es relacionar las evaluaciones con la toma de decisiones y fortalecer los incentivos de los evaluadores de ofrecer recomendaciones significativas y realistas. Durante el 2008, el CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública

producirán lineamientos para el uso de las conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones.

Oportunidades

El interés del Gobierno mexicano en mejorar la calidad del gasto público a través de la evaluación está demostrado por el marco legal que ha sido desarrollado en años recientes, y por el compromiso asumido por los funcionarios de las instituciones públicas claves para diseñar e implementar un sistema de evaluación del desempeño combinado con presupuesto basado en resultados. En el contexto de un proceso presupuestario en el cual se tome en cuenta la información sobre el desempeño de los programas, la información sobre desempeño brindada por las evaluaciones podría ser usada por los ministerios de línea para llevar a cabo programas y políticas de gestión más apropiados. También podría ser usada para que las negociaciones llevadas a cabo entre las agencias de planeación y los ministerios de línea durante la preparación del presupuesto sean más robustas. En este proceso, el uso de información sobre desempeño puede facilitar “ejercicios de revisión de gasto” – una forma especial de evaluación de política que es usada en algunos países de la OCDE para apoyar la reasignación de funciones del presupuesto. A diferencia de las evaluaciones de política de los ministerios de línea, estos ejercicios van más allá de la efectividad y la eficiencia bajo los actuales niveles de financiación y se concentran en las consecuencias que niveles de financiación alternativos tendrían sobre productos y resultados.

El Congreso mexicano también está mostrando un creciente interés en la evaluación, confirmando otro papel clave de la información sobre desempeño como instrumento para profundizar el debate en todas las etapas del ciclo presupuestario entre los grupos fuera del gobierno. Las organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial, la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo están proveyendo un valioso apoyo mientras México desarrolla un adecuado sistema de evaluación, considerando mejores prácticas internacionales y adaptándolas a la situación mexicana. Existen oportunidades significativas para mejorar y consolidar el sistema de evaluación de México y transformarlo en un instrumento clave para la rendición de cuentas, el aprendizaje y la gobernabilidad.

Oswaldo Feinstein, Asesor
Agencia Española de Evaluación

Gonzalo Hernández Licona, Secretario Ejecutivo
Consejo Nacional de Evaluación de la Política
de Desarrollo Social (CONEVAL)



México: Quality of Public Expenditure (La calidad del gasto público) es una serie de notas preparadas en colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno mexicano y el Grupo del Sector Público y Gobernabilidad del Banco Mundial para la Región de América Latina y el Caribe.

