

Revista de Administración Pública

RAP 121, 2010

LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN DEL GOBIERNO MEXICANO: CRÍTICA DESDE UNA PERSPECTIVA CONCEPTUAL*

Daniel González G. y Elías R. Hernández**

Introducción

Entre muchos de los retos de gran magnitud que ha asumido el Gobierno del Presidente Felipe Calderón, se encuentra el desarrollo y consolidación de un sistema de evaluación que permita conformar una política sistemática de valoración de los resultados de la acción pública, por lo menos en lo que toca a las dependencias y programas federales. El así llamado Sistema de Evaluación del Desempeño, o SED por sus siglas, es producto de la adopción explícita y concreta del paradigma de la Gestión por Resultados (GpR) y su concomitante modelo de Presupuesto basado en Resultados (PbR)¹.

El objetivo principal del SED es trasladar el actual mecanismo de planeación-programación-presupuestación del Gobierno Federal, dominado por la asignación de recursos a programas bajo una lógica inercial o de priorización política, hacia una configuración en la que los resultados y efectos de cada política o programa sean determinantes en la continuación o ampliación de sus actividades. De esa forma, se estarían abriendo mayores posibilidades para que las acciones que ofrecen los mejores impactos sigan recibiendo financiamiento y recursos de toda

* Artículo recibido el 18 de septiembre del 2009. Aceptado para publicación el 12 de noviembre del 2009.

** Miembros del Grupo Crítico de Evaluación (GCE). Los autores manifiestan su agradecimiento a las diferentes personas e instituciones que apoyaron la concreción de este trabajo. En especial a José Sosa, director de la *Revista de Administración Pública*, por su interés en darle difusión al trabajo de nuestro grupo; y a Erika Plata Córdoba por su labor experta de corrección técnica en materia de evaluación.

¹ Jody Zall Kussek y Ray C. Rist, *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Bogotá, Banco Mundial y Mayol Ediciones, 2005, 263 pp.

índole, en tanto que las que son poco relevantes o intrascendentes tengan un presupuesto marginal, sino es que sean canceladas del todo.

Ahora bien, para que el cambio propuesto y planteado por el SED y el PbR sea efectivo y tenga una verdadera influencia en la asignación del presupuesto público, y en tal condición, en el desarrollo económico y social del país; se requiere que la gestión pública federal se modifique también, pues existen diversos sistemas, prácticas institucionales e inercias organizativas que podrían limitar y hasta anular los efectos esperados de las reformas y cambios.

En este trabajo pretendemos analizar la forma en la que se ha articulado la evaluación gubernamental en México en los últimos años y revelar las cuestiones que impiden hablar propiamente de una política de evaluación en el caso mexicano. Para ello, recurrimos a diferentes planteamientos teóricos que demuestran la necesaria conexión que hay entre las fases de planeación, implementación y la forma en que se evalúa el desempeño del gobierno en sentido amplio.

En esencia, pretendemos demostrar que la implantación del SED entre 2006 y 2009 ha sido adecuada, pero que se requieren aplicar algunas medidas correctivas para asegurar que la evaluación llegue a ser la base de las decisiones públicas y no sólo un conjunto de acciones que no generen ningún valor significativo en el uso de los cada vez más escasos recursos públicos.

El texto se divide en tres secciones. En la primera se presentan los elementos conceptuales sobre la evaluación gubernamental que resultan pertinentes para analizar el grado de éxito del SED de México. La segunda sección describe en grandes trazos la evolución de la evaluación en México y la forma en que se implantó el SED, a partir de la reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria al final de la administración del Presidente Vicente Fox. Finalmente, en la tercera sección se discuten las fortalezas y debilidades de la actual práctica de la evaluación gubernamental en México y se presentan los argumentos para sugerir y promover los ajustes y reformas que se requieren para fortalecer la evaluación gubernamental como un verdadero instrumento de promoción del desarrollo.

I. ¿Qué es y cómo se define un sistema de evaluación gubernamental?

Al asumir el reto de definir qué es y cómo debe operar un sistema de evaluación, cualquier analista se enfrenta al dilema de plantear una configuración que podría servir justamente para vaciarla de contenido y demostrar su nula utilidad. Este problema, que se presenta con demasiada frecuencia en las Ciencias Sociales y en especial en el campo de las

políticas públicas, tiene diversas salidas, no todas ellas satisfactorias. Así se puede optar por establecer una definición lo suficientemente general o vaga que pueda ser aplicada a cualquier caso o situación real, de forma que se garantice su uso y vigencia, aunque sea sólo para fines descriptivos o como una forma de denominar algo en contraposición o diferencia respecto a otros elementos.

Una segunda opción es ofrecer la definición señalando un conjunto de requisitos que deben ser rigurosamente atendidos y cumplidos para que se pueda utilizar con propiedad y suficiencia el concepto creado. En este caso, lo que se hace es ajustar la realidad al concepto, lo que casi siempre termina por hacer excepcional y no regular el uso del mismo. Finalmente, está la opción de establecer una serie de elementos y rasgos que, más allá de configuraciones o articulaciones específicas, permiten interpretar una situación real o hipotética como más o menos propia de la definición y que, por ello, es útil para generar entendimiento y hasta conocimiento de los fenómenos humanos.

En nuestro caso, optaremos por la tercera opción. Esto es, definiremos algunos rasgos que todo sistema de evaluación debe mostrar, para luego abordar el caso mexicano y mostrar o negar su autenticidad como tal. Consecuentemente, lo primero es plantear un punto de partida que sirva como referencia esencial para la descripción. Siguiendo lo que parece ser ya una definición clásica, Osvaldo Feinstein afirma que:

En la práctica de la evaluación hay una distinción central en la forma en que las políticas públicas son concebidas: por un lado, como tratamientos, cuya unidad de referencia son programas o proyectos; por otro lado, las políticas son conceptualizadas como intervenciones que plantean un marco normativo, que no siempre puede reducirse a programas o proyectos. Los métodos que se emplean o pueden emplearse para la evaluación en ambos casos no son necesariamente los mismos [...]²

La evaluación implica, por tanto, un pronunciamiento sobre el valor de una intervención gubernamental, desde el punto de vista de la eficiencia, la eficacia, la legalidad, la transparencia o cualquier otro criterio de desempeño³. Si esto es cierto, lo que sigue es que se ponga a prueba en los distintos ámbitos en los que la evaluación se puede aplicar en la administración pública, en los usos que se puede dar a la información que produce, y para determinar los límites que impiden un uso efectivo de sus resultados para cualesquiera de los propósitos que podría atender.

² Osvaldo Feinstein, "Evaluación pragmática de políticas públicas", en *Revista del ICE*, No. 836 (mayo-junio, 2007), p. 25.

³ *Ibid.*

Para ello es necesario analizar en qué niveles funcionales es posible realizar evaluaciones dentro de la acción gubernamental, los usos que se puede dar a la información generada; así como la forma en la que esta actividad de carácter técnico se ve afectada por la disputa por el poder y el control dentro del sector público. Esto último resulta esencial para estudiar la forma en la que la evaluación puede ser o no un insumo efectivo para la toma de decisiones.

Siguiendo a Ospina, Cunill y Zaltsman⁴, se puede afirmar que cualquier tipo de actividad o intervención gubernamental es susceptible de evaluación. En este sentido, estos autores proponen un modelo de análisis de la evaluación en tres niveles: de las políticas, de los programas y organizaciones, y, finalmente, de los funcionarios públicos. Con respecto al primer tipo –la evaluación de las políticas–, estos autores lo ubican en un *macronivel* de evaluación y consiste “en la evaluación del gobierno como [un] conjunto de instituciones comprometidas con una serie de políticas públicas que se han gestado democráticamente”⁵.

Por su parte, la evaluación de programas y organizaciones, encuadrada en un nivel intermedio de análisis o nivel meso, tendría una visión gerencial y se enfocaría a valorar el desempeño de las acciones y organizaciones gubernamentales concretas en la provisión de bienes y servicios públicos. Por último, la evaluación de los funcionarios públicos, o el nivel micro, consideraría la contribución específica que cada empleado público realiza para cumplir con los objetivos y las metas organizacionales y de la política pública en su conjunto.

Si bien es cierto que estos tres niveles pueden ser considerados como elementos con lógicas y alcances de evaluación diferentes, una adecuada valoración de la acción pública debería incluir una concatenación de los tres ámbitos para dilucidar las interrelaciones que existen entre la actuación individual, la capacidad organizacional y el desempeño agregado del gobierno.

Como señalan nuevamente Ospina, Cunill y Zaltsman, “se esperaría que la evaluación del desempeño de un funcionario (micro) estuviera referida a la manera como sus acciones posibilitan el cumplimiento de la misión organizacional (nivel meso), y que la evaluación de las organizaciones estuviera referida a la forma como ésta posibilita acciones del gobierno para implantar las políticas públicas (nivel macro)”⁶.

⁴ Sonia Ospina, Nuria Cunill Grau and Ariel Zaltsman, “Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability”, in *Public Management Review*, Volume 6, Issue 2 (June 2004), pp. 229-251.

⁵ *Ibid.*, p. 231.

⁶ *Ídem.*

Esta primera identificación de objetos de evaluación a los distintos niveles de actuación pública conforma un nivel de integración que vincula los elementos más generales y amplios del gobierno con la actuación particular de cada funcionario público. A esta articulación de niveles la podemos denominar genéricamente como la “integración vertical” de la evaluación. Como resulta obvio suponer, esta unificación inicial se acompaña y complementa con una articulación de los componentes que a cada nivel serán considerados también objetos de evaluación. De esta manera se produce una integración que llamaremos “horizontal”, por medio de la cual la evaluación no se construye al ámbito estricto de una política, una organización o un conjunto de individuos; sino al conjunto de políticas, organizaciones y burocracias que conforman el así llamado Sector Público⁷. El siguiente gráfico resume las dos dimensiones que el abordaje de la evaluación considera.

Cuadro 1
Integración “vertical” e integración “horizontal” de la evaluación

Niveles	Ámbitos
Políticas públicas/programas	<ul style="list-style-type: none">• Entornos sectoriales (estructura y dinámica);• Financiamiento (composición y temporalidad), e• Insumos-procesos-resultados e impactos.
Instituciones/organizaciones	<ul style="list-style-type: none">• Sistemas de gestión: planeación, comunicación, información;• Contextos organizativos: culturas organizativas, climas laborales, liderazgo, patrones tecnológicos, y• Vinculación con el entorno: relaciones con OSC, empresas, sindicatos, otros gobiernos.
Individuos/estructuras particulares	<ul style="list-style-type: none">• Desempeño de funciones;• Desarrollo de habilidades, y• Observancia de principios y valores.

Fuente: Tomado de José Sosa, “Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación de México: una propuesta analítica”. Borrador, junio de 2009.

Derivado de esta conceptualización, tiene que establecerse el lugar central que como objeto directo de la evaluación horizontal tiene el ejercicio del gasto público, que tiene que arrojar valoraciones sobre la eficiencia presupuestal agregada del gobierno. Esta doble integración permitiría conocer con mayor precisión el desempeño de la actividad gubernamental, así como la forma en la que cada uno de los agentes contribuye o inhibe el logro de los objetivos públicos.

⁷ Jody Zall Kussek y Ray C. Rist, *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Bogotá, Banco Mundial y Mayol Ediciones, 2005, 263 pp.

Por otra parte, no se pueden soslayar aquellas dimensiones de la acción pública que conforman propiamente los sistemas de gestión cotidiana. Tal es el caso de cuestiones como el clima laboral, el liderazgo directivo, los sistemas de información y comunicación institucionales, los vínculos con la ciudadanía en los servicios públicos, entre otros. Así las cosas, y ante la recurrente pregunta de qué aspectos de la actividad gubernamental son susceptibles de evaluación, la respuesta sería todo y de forma conjunta (ver Cuadro 1).

Una vez identificados los distintos niveles en los cuales podría ubicarse la evaluación gubernamental, un segundo nivel de análisis apunta a responder la pregunta ¿para qué se evalúa? Como señala Teresa Curristine desde la perspectiva de la OCDE⁸, la evaluación y la medición de resultados gubernamentales no pueden ser vistas como fines en sí mismos. La información obtenida por medio de estos ejercicios no tiene una utilidad propia si no es empleada efectivamente para la adopción de decisiones. Sin embargo, las funcionalidades pueden ser tan diversas y contradictorias que deben reconocerse claramente las motivaciones técnicas y políticas que justifican un cierto tipo de evaluación. Desde nuestra perspectiva sólo hay dos usos propios de la evaluación: a) el que se vincula a la rendición de cuentas, y b) el que promueve un mejor uso del presupuesto⁹.

- a) El primero de los usos de la evaluación se refiere a la rendición de cuentas y a la transparencia¹⁰. Si se parte de una doble visión de la rendición de cuentas, tal y como la que proponen Przeworski, Stokes y Manin¹¹, la evaluación puede concebirse como un mecanismo eficaz para fortalecer el sistema de pesos y contrapesos horizontal entre las agencias del ejecutivo y su contraparte legislativa, así como un instrumento vertical que informa a la ciudadanía sobre los resultados que ha alcanzado el gobierno mediante la implementación de políticas y programas públicos.

Cada una de estas dos posturas supondría alcances y formas de utilización de la información diferentes entre sí. La rendición de cuentas hacia el Legislativo implica la elaboración de reportes amplios en los que se especifique con cierto grado de detalle los resultados del desempeño de la

⁸ Teresa Curristine, "Government Performance: Lessons and Challenges", in *OECD. Journal on Budgeting*; Volumen 5, No. 1 (2005), pp. 127-151.

⁹ En este sentido nos distanciamos de lo planteado por autores como J. Sosa, E. Edung, O. Feinstein y el propio CONEVAL de México, al considerar que NO SON usos propios de la evaluación el control burocrático por medio de la línea jerárquica, o la evaluación vinculada a los esfuerzos de modernización o mejora de la gestión pública.

¹⁰ Una discusión actualizada sobre la política de transparencia de México y sus principales dilemas se encuentra en el trabajo de Fernanda Ruezga incluido en este número de la RAP.

¹¹ A. Przeworsky, Susan Stokes and Bernard Manin, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, CUP, 1999, introduction and chapter 1.

actividad gubernamental con el fin de asegurar la información mínima para establecer cualquier tipo de responsabilidad política. A pesar de la mayor carga de trabajo que esto conlleva, el proceso de retroalimentación sobre los resultados de la evaluación entre el Ejecutivo y el Legislativo suele ser una pieza importante para resolver diferencias sobre los programas que suelen ser polémicos¹² o políticamente valiosos, como los de la política social.

Por su parte, la utilización de la evaluación para el fortalecimiento de la rendición de cuentas vertical (esto es, hacia la ciudadanía) supone un mayor grado de procesamiento y tratamiento de la información gubernamental. El interés primario de la ciudadanía es identificar elementos concretos que le permita reconocer si la actuación gubernamental ha sido adecuada y competente en ciertos campos de su interés y, en esa medida, que permita a los individuos adoptar las decisiones que le afectan directamente (como la definición del combinado de bienes y servicios que está interesado o dispuesto a consumir a un precio determinado)¹³.

- b) El segundo uso de la evaluación gubernamental toca directamente al presupuesto público¹⁴. Este uso ha sido promovido, en gran medida, por los organismos internacionales a partir de la superación de los enfoques más radicales provenientes de la Nueva Gestión Pública¹⁵ y la adopción de una nueva doctrina de modernización de las administraciones públicas basadas en la medición y mejora del desempeño.¹⁶ Si bien es cierto que la premisa que apoya la aplicación generalizada de este enfoque es que hay una vinculación inevitable entre la utilización de la información sobre desempeño para tomar mejores decisiones en la orientación del gasto público y los presupuestos basados en resultados, estudios comparativos están ofreciendo evidencias respecto a la existencia de variaciones significativas al momento de su implementación en diferentes países.

Como señala el estudio realizado por la OCDE¹⁷ en naciones que han emprendido este tipo de reformas, se pueden identificar al menos tres

¹² *Ibid.*

¹³ Isabel Bazaga *et al.* *Consumo y calidad de los servicios públicos: El caso de la Ciudad de Coslada*. Madrid, Comunidad de Madrid – Ilmo. Ayuntamiento de Coslada, 1997, introducción.

¹⁴ Una visión crítica de los alcances del modelo impulsado por la OCDE se puede leer en el trabajo de Blanca O. López, incluido en este número de la RAP.

¹⁵ Derry Ormond y Elke Löffler, "Nueva Gerencia Pública: ¿Qué tomar y qué dejar?", en Revista del CLAD *Reforma y Democracia*. No. 13 (febrero 1999), pp. 1-20.

¹⁶ Jody Zall Kussek y Ray C. Rist, *op. cit.*

¹⁷ Teresa Curristine "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire", in *OECD Journal on Budgeting*; Volume 5, No. 2 (2005), pp. 88-131. Véase también la reseña crítica del estudio de la OCDE sobre el sistema presupuestario mexicano, incluida en este número de la RAP.

tipos de instrumentos diferentes que vinculan los resultados con el formato o la elaboración presupuestal. En primer lugar se encuentra el esquema *justificatorio o documental* que consiste, simplemente, en adjuntar a los informes del ejercicio presupuestal los resultados de las evaluaciones. Con ello, la evaluación puede ser utilizada para ampliar el diálogo que sobre el presupuesto y su uso se da entre los partidos y los poderes ejecutivos.

Una segunda alternativa es la presupuestación informada en la que la elaboración de los presupuestos se vincula a los resultados del desempeño futuro o a los resultados previos de dependencias y programas. Finalmente, el tercer instrumento implementado es el del establecimiento de una fórmula directa para la presupuestación por resultados. Este mecanismo consiste en la aplicación del gasto público a partir del establecimiento de resultados del desempeño –medidos por medio de metas o resultados específicos– o con relación a los resultados previos obtenidos y que las evaluaciones mostraron y valoraron¹⁸.

Como resulta obvio suponer, la relación entre la evaluación y la presupuestación es completamente diferente a la que se da en el caso de la sola rendición de cuentas o del control burocrático a través de la línea jerárquica. A diferencia de estas dos últimas, la utilización de los resultados como insumo del proceso presupuestario supone una evaluación centrada en los resultados y en los impactos que ha tenido la actuación gubernamental para la solución de problemas específicos o la obtención de ciertos resultados.

Ahora bien, como ya se mencionó anteriormente, puede existir una gran variedad de utilidades prácticas que justifican la realización de evaluaciones gubernamentales, pero que no implican necesariamente su uso para enriquecer la toma de decisiones futuras. Es justamente este último fin el que cobra especial interés debido a que la evaluación no constituye un fin en sí misma y debe estar acompañada de una utilidad objetiva que la justifique.

En el actual momento político y social, ese fin pasa fundamentalmente por la revisión y mayor justificación de las asignaciones presupuestarias a políticas y programas, como la mejor forma de que el sector público retribuya con resultados y justificaciones la legitimidad social y económica que recibe de la Sociedad. Pero conlleva una fuerte carga política, en términos del inevitable deseo de los gobernantes de ajustar el uso de los recursos públicos para atender y cumplir con su agenda política que, vale la pena decirlo, no siempre coincide con la de la Sociedad.

La discusión política del presupuesto y los efectos que tiene en el reparto del poder en un Estado cualquiera es lo que dificulta el uso de los resultados

¹⁸ Teresa Curristine "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire", *loc. cit.*

de las evaluaciones para mejorar el desempeño gubernamental. En términos generales, los debates de tipo político se centran en discutir dos problemas fundamentales: el problema de la medición y el alcance de las evaluaciones y, el del uso concreto de las evidencias arrojadas por las evaluaciones dentro del proceso político y dentro de las estructuras de las dependencias.

Sobre el primer problema, el de la medición, se define a partir de la idea de que la evaluación debería orientarse hacia el desempeño del sector público. Este concepto, sin embargo, presenta problemas de vaguedad y deja un amplio margen para la interpretación. Desempeño puede ser, por igual, la medición de la intensidad y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, que el efecto intangible que la acción de un programa puede tener en su población beneficiaria. Es la diferencia entre resultados (*outputs*) e impactos (*outcomes*) y no hay acuerdo político sobre cuál es la medición más relevante.

Si el análisis se centrará exclusivamente sobre los resultados o productos (*outputs*), la medición podría resultar asequible. Sin embargo, no se podría realizar una valoración objetiva de los efectos producidos por los instrumentos gubernamentales en un contexto social más amplio, ya que sólo se realizaría una enumeración de logros que no cuentan con un referente social claro. Ejemplos obvios de lo anterior surgen de los programas sociales, y más claramente, de los programas de combate a la pobreza en los que es relativamente sencillo medir los subsidios entregados e, incluso, se puede medir la efectividad y la eficiencia con la cual fueron entregados. Esto, no obstante, no tiene nada que ver con evaluación respecto a si los bienes entregados por el gobierno efectivamente redujeron los niveles y la incidencia de la pobreza, ya que podrían existir factores ambientales o estructurales que limitan el efecto del programa social.

En caso contrario, si se opta por enfocar la evaluación a los impactos de política (los *outcomes*), la medición se torna especialmente compleja, ya que requeriría un aislamiento de cualquier factor contextual que pudiera incidir sobre el problema en cuestión para dilucidar la incidencia real que tiene el programa público evaluado. Si se retoma el caso de los programas de combate a la pobreza, es necesario reconocer que la posibilidad de aislar todos los factores ambientales o estructurales que condicionan la pobreza es una labor técnica demasiado compleja. De ahí que tenga que concluirse que resulta especialmente difícil comprender los impactos efectivos que un programa público cualquiera puede tener o no en una situación social determinada.

Lo que queda es la necesidad de desarrollar enfoques o uso intermedios que permitan resolver la incompatibilidad entre ambos tipos de medición

evaluativa. En ello, la idea de generarse un enfoque a resultados con valor social parece factible y necesaria, siempre y cuando ello implique que los actores gubernamentales y políticos asuman plenamente la responsabilidad de alcanzar los impactos esperados y no sólo los políticamente adecuados.

Si bien en una buena parte de los países que han introducido una política explícita de evaluación se ha observado un proceso de ajuste mutuo en la definición del tipo de medición a utilizar¹⁹, una cuestión que sigue siendo problemática es la incorporación efectiva de la información generada por las evaluaciones en los sistemas y rutinas de las dependencias y entidades administrativas que conforman el gobierno en sentido amplio. Diversos estudios señalan cómo la práctica de la evaluación contemporánea se ha convertido en un tema recurrente en los países, sin embargo aquella termina por no ser utilizada a plenitud con el fin para el que fue diseñada originalmente²⁰.

En opinión de Martínez, Lara-Navarra y Beltrán²¹, refiriéndose a la gestión del conocimiento, la consideración de las restricciones políticas y organizacionales resulta fundamental para comprender el éxito de los procesos de cambio gubernamental. Las inercias y las rutinas que persisten en la arena política y al interior de las organizaciones limitan las posibilidades de transformación y establecen barreras de entrada importantes a cualquier elemento de innovación. Por ello:

Ante una situación de presión, la Administración debe adoptar un compromiso decidido enmarcado en el desarrollo de la sociedad del conocimiento [...] Casi de forma no intencionada, las organizaciones públicas han puesto en funcionamiento proyectos relacionados con la gestión del conocimiento. En contraste, cuando se hace referencia a la gestión del capital intelectual, las organizaciones públicas han hecho un menor esfuerzo en su medición y registro. Es decir, el paso a la consideración del conocimiento como bien económico y capital intelectual, y de su posible rentabilidad, no se ha producido.

Esta somera discusión acerca de aspectos conceptuales de la evaluación gubernamental obliga a analizar el verdadero grado de avance de cada sistema de evaluación, a fin de verificar si los resultados que produce están en posibilidades de generar cierto grado de aprendizaje institucional

¹⁹ Teresa Curristine "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire" loc. cit.

²⁰ Véase al respecto, las interesantes conclusiones del trabajo de D. Gisela Morales, incluido en este número de la RAP.

²¹ José Ángel Martínez, Pablo Lara-Navarra y Pilar Beltrán, "La influencia de la sociedad del conocimiento en la modernización de la Administración pública", en UOC Papers, Revista sobre la Sociedad del Conocimiento; No. 3 (2006), p. 3. Disponible en <http://www.uoc.edu/uocpapers>.

para un uso adecuado de la información generada por la evaluación. A partir de esta idea, en lo que resta de este trabajo se estudia la experiencia mexicana, tratando de reconocer sus principales alcances y limitaciones actuales.

II. La evaluación gubernamental en México: evolución histórica y articulación actual

La mayor parte de la historia político-administrativa de México durante el siglo XX discurre sin sucesos que fueran de relevancia para el desarrollo de un modelo de evaluación de los resultados de la acción pública. La filosofía del desarrollismo que caracterizó el discurso administrativo mexicano durante el así llamado "Periodo Revolucionario" (1920-1982), contó con los medios suficientes para asegurarse las dosis de legitimidad y aceptación social necesarias para continuar con su abierto control de los procesos económicos y sociales. Por ello, un mecanismo que revelara los alcances del trabajo gubernamental podría ser incluso innecesario y redundante.²²

Fue hasta el inicio del periodo de gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) cuando la evaluación hace los primeros asomos como una potencial herramienta para auxiliar al Gobierno Federal a controlar su gasto excesivo y a limitar su desbordada intervención en la economía y la sociedad. La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) fue el primero de los desarrollos institucionales para generar una política de control y seguimiento del trabajo gubernamental; si bien en su concepción sólo está presente la idea de un mayor control jerárquico-burocrático.²³

Posteriormente, durante las administraciones de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y de Ernesto Zedillo (1994-2000), el tema de la evaluación mantuvo un lugar importante dentro de las medidas de reforma del sector público, pero prácticamente sólo a un nivel discursivo. En estos años, más allá de ciertas adecuaciones menores al sistema presupuestario y un incipiente desarrollo de evaluaciones externas a ciertos programas insignia, no se instauró propiamente una estrategia global de evaluación y se mantuvo el énfasis en el control desde la ahora llamada Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

No fue hasta la primera administración del nuevo siglo (Vicente Fox, 2000-2006) que el tema de la evaluación adquirió una connotación más abierta

²² María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa de México*. México, El Colegio de México, 2008, cap. 1

²³ José Mejía Lira. "La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano". Caracas, CLAD, 2005, 56 pp.

y menos centrada en el ejercicio de controles estrictos. La base de esta mutación estuvo en la implementación de algunas iniciativas que buscaban introducir una nueva filosofía gerencial en el Gobierno Mexicano, de la misma forma en que en otros países se impulsó el paradigma de la Nueva Gestión Pública. El centro indiscutible de las iniciativas fue la Agenda de Buen Gobierno del Presidente Fox²⁴.

En el campo específico de la medición de los resultados de la actuación gubernamental, la primera medida instrumentada fue la creación del Sistema de Metas Presidenciales (SIMEP). Dicho mecanismo consistía en la concertación de metas y objetivos de cada dependencia de la Administración Pública Federal (APF) directamente con el Presidente. Con base en dichas metas, cada titular establecía una serie de compromisos de mediano plazo que serían evaluados con base en una serie de indicadores de desempeño.

El SIMEP contaba con tres vertientes de evaluación principales: i) de resultados de operación (en el que se medían los avances en los principales programas y actividades realizadas por cada una de las dependencias); ii) de Buen Gobierno (por medio del cual se evaluaban los esfuerzos realizados por cada Secretaría para alcanzar los objetivos de la ya mencionada Agenda de Buen Gobierno) y, finalmente, y iii) una evaluación del cliente que servía para reconocer la satisfacción de la ciudadanía con relación a los bienes y servicios proporcionados por cada dependencia²⁵.

Una segunda medida relevante en materia de evaluación implementada durante este periodo fue el paulatino viraje en el paradigma de control legal a partir de una nueva modificación de la dependencia central encargada de estas funciones. La inicial Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) posteriormente denominada SECODAM cambió su nombre en 2003 para convertirse en la Secretaría de la Función Pública (SFP). Sin abandonar su papel tradicional de instancia de control normativo de la gestión, se propuso una transformación de los Órganos de Vigilancia y Control (OVC)²⁶ a partir de la medición de su capacidad para

²⁴ La Agenda de Buen Gobierno fue la estrategia de modernización administrativa durante la administración de Vicente Fox. Esta iniciativa se centraba en alcanzar ambiciosas metas a partir de los siguientes ejes: gobierno honesto y transparente, gobierno profesional, gobierno de calidad, gobierno digital, gobierno con mejora regulatoria, y gobierno que cueste menos.

²⁵ José Mejía Lira, art. cit.

²⁶ Los Órganos Internos de Control fueron creados con la intención de fortalecer el control legal y la rendición de cuentas de las dependencias gubernamentales. Dichos órganos dependen directamente de la Secretaría de la Función Pública. Véase José Mejía Lira, "La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano". Caracas, CLAD, 2005, 56 pp.

producir cambio en todo el Gobierno. Esta medición se estableció en el Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control, MIDO por sus siglas.

Este modelo pretendía transformar los mecanismos de control jurídico empleados por los OIC en cada organismo gubernamental, y sustituirlo con un esquema más amplio en el que dichas instancias se convirtieran en corresponsables del desempeño de cada dependencia. Asimismo, la SFP evaluaría el desempeño de cada órgano a partir de los indicadores de desempeño creados en materias como la reducción de la corrupción, el desempeño operativo de los OIC y los resultados estratégicos de cada dependencia y entidad²⁷.

Desde el Poder Legislativo federal también se emprendieron en esta etapa algunas medidas para robustecer la estrategia de evaluación gubernamental. La de mayor trascendencia es el reposicionamiento estratégico de la Auditoría Superior de la Federación. LA ASF ha venido complementando sus instrumentos tradicionales de vigilancia y revisión de la Cuenta Pública Federal con auditorías al desempeño que aplican un enfoque más estratégico y más cualitativo. Además, estas nuevas evaluaciones se han venido realizando a petición de legisladores individuales o fracciones parlamentarias en áreas y temas que se consideran controversiales o problemáticas; como una forma de evitar que sean sólo los debates ideológicos los que determinen la mayor o menor utilidad de las políticas y los programas públicos.

Otra iniciativa impulsada desde el Congreso fue la obligatoriedad de las evaluaciones externas a todos los programas sociales sujetos a reglas de operación²⁸. Esta iniciativa permitió una mayor adecuación de las evaluaciones a programas dependiendo de la naturaleza de los mismos y de las necesidades específicas para las cuales era requerida la evaluación.

Esta última medida legislativa se reforzó en 2005 con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en la que fue creado el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). Dicha instancia se encarga de elaborar diagnósticos acerca de la situación de la pobreza en México, y de coordinar el proceso de evaluación de los distintos programas sociales.

A pesar de la gran cantidad de instrumentos de evaluación impulsados durante la Administración del Presidente Vicente Fox, no se logró la articulación de una política de evaluación, ya que cada estrategia aludía a lógicas distintas, y no se logró una coordinación precisa entre cada una de ellas y su utilización fue bastante limitada.

²⁷ José Mejía Lira, art. cit.

²⁸ *Ibid.*

Con el inicio de la administración del Presidente Felipe Calderón (2006-2012), y en concordancia con las reformas aplicadas a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se ha dado un nuevo impulso al tema de evaluación gubernamental en México por medio de la instrumentación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). En su definición normativa más esencial el SED tiene por objeto “vincular [...] la planeación, programación, presupuestación, seguimiento, ejercicio de los recursos y la evaluación de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y del desempeño institucional²⁹. En este sentido, el SED busca vincular, a partir de un esquema de evaluación basado en la metodología de Matriz de Marco Lógico (MML), la planeación gubernamental, el diseño y la implementación de los programas públicos con el proceso presupuestario.

En términos formales el SED se define como “un conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, para conocer el impacto social y económico de los proyectos y programas”. Su despliegue se da de forma integrada a partir del ³⁰uso de sus principales componentes técnicos y que son los siguientes:

- a) Una estructura normativa integrada y hecha operativa por medio de unos “Lineamientos” técnicos que gozan de carácter obligatorio y que se integran adecuadamente en cada uno de los ejercicios fiscales. Los términos definen el alcance, propósitos y temporalidades de cada tipo de evaluación; así como pautas para que las dependencias puedan revisar y calificar la calidad de la información que reciben de sus evaluadores.
- b) La formulación de un ciclo de evaluación para cada programa y política, consistente en las diversas modalidades establecidas por los Lineamientos de referencia que, sin ser excluyentes, permiten gran flexibilidad a los evaluadores y a los propios responsables de los programas bajo evaluación.
- c) El uso y apego a definiciones técnicas estrictas para cada tipo de evaluación, expresadas bajo la forma de “Términos de Referencia” que simplifican el diseño y aplicación de las evaluaciones. Hasta ahora se han publicado y utilizado términos de referencia para las evaluaciones de diseño y resultados, de procesos, específicas de desempeño y estratégicas.
- d) El uso del calendario fiscal como un ciclo anual que, al tiempo que obliga a las dependencias a evaluarse, ofrece la oportunidad de aprovechar los resultados para incidir en futuros ejercicios de programación y de presupuestación. El objetivo último es vincular los

²⁹ México. “Disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño”, numeral 2.

³⁰ México. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. México, DOF, octubre de 2006.

Programas Anuales de Evaluación (PAE) con la actualización de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR). Para ello se cuenta, incluso, con un mecanismo específico para la incorporación de los resultados de las evaluaciones en el trabajo de las dependencias.

Dado que el SED nace como parte de los esfuerzos nacionales por establecer un Sistema de Gestión por Resultados, el objetivo final del SED es favorecer una nueva racionalidad a la asignación del gasto público que refleje la efectividad y la eficiencia de cada programa público. Es destacable que, en su horizonte ideal, el SED pretende avanzar hacia una utilización directa de la información sobre resultados en la elaboración del presupuesto.³¹

Un último punto a resaltar en la concepción del SED es que se contempla que las evaluaciones de programas podrán ser elaboradas por agentes externos tales como universidades, centros de investigación, consultoras y organizaciones civiles. Esto, además de insistir en la idea antes discutida de una pertinente rendición de cuentas entre Sociedad e instituciones públicas, abre la puerta al aprovechamiento de los marcos de conocimiento social que no siempre están al alcance funcionarios y organizaciones públicas.

Al observar la forma en la que se ha articulado en México la estrategia federal de evaluación a luz del marco conceptual propuesto más arriba es posible reconocer algunas de sus fortalezas, así como las debilidades que potencialmente pueden hacer que el sistema no alcance los objetivos planteados.

En tal sentido, es posible identificar en la experiencia mexicana que buena parte de la estrategia de evaluación se encuentra fundada en instrumentos normativos de aplicación general y no en técnicas o principios difusos, como ha ocurrido en otros países. Esto dota de una mayor fuerza la implementación del SED y provee un cierto grado de institucionalización, mayor persistencia temporal y una mejor resistencia ante los cambios políticos futuros.

Es digno de mención también que el anterior esquema de control legal-jerárquico de las dependencias de gobierno ha venido perdiendo relevancia y se ha comenzado a transitar hacia un esquema más comprehensivo en el que los ejercicios de evaluación sirven a propósitos diversos, como la presupuestación, y la rendición de cuentas. Este abanico más amplio permitirá, en el mediano plazo, aprovechar todas las potencialidades que los instrumentos de evaluación pueden ofrecer al interior del gobierno, en

³¹ Véase la postura poco crítica de la OCDE sobre el caso mexicano en *OCDE, Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. París, Ediciones OCDE, 2009, 170 pp.

especial la referida relación entre los Programas Anuales de Evaluación (PAE) y la actualización de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR).

No obstante, el caso mexicano muestra una serie de debilidades potenciales que podrían afectar el éxito futuro de la estrategia de evaluación. Un primer problema deriva de lo que antes fue definido como la integración vertical de la evaluación³². La descripción antes presentada muestra cómo la evaluación gubernamental en México se ha centrado principalmente en el fortalecimiento del nivel meso, esto es de los programas y organizaciones públicas. Precisamente el foco del Sistema de Evaluación del Desempeño se centra de momento en el análisis de los programas.

Como se señalaba en el marco conceptual, una débil integración vertical puede hacer que la evaluación sea limitada y no se reconozca de forma clara el desempeño agregado del gobierno. Asimismo, la alta de concatenación entre niveles de evaluación provoca que no se pueda identificar adecuadamente las causas por las que no se alcanzan los objetivos de gobierno y que pueden ser desde una inadecuada definición de las políticas, pasando por problemas en la operación de los programas y llegando hasta a un bajo desempeño de los funcionarios públicos.

Un segundo problema que se identifica es que la comunidad de instrumentos y propósitos generales del SED no se ha visto complementada por una adecuada integración de esfuerzos institucionales. Hasta ahora, el SED es una responsabilidad compartida entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la función Pública y el CONEVAL. Un análisis detallado de la forma en que se han aplicado los instrumentos de evaluación (PAE, MIR y Términos de Referencia) muestra que, en los hechos, cada instancia sólo atiende sus prioridades, sin necesariamente atender las del conjunto.

Por un lado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene como objetivo fundamental la instrumentación de presupuestos basados en resultados sobre la base de la información generada por la evaluación de programas. Su interés está fundamentalmente ubicado en los efectos que año tras año pueden tener las evaluaciones, perdiendo de vista que algunas de las recomendaciones que arrojan este tipo de ejercicios pueden requerir de varios ciclos anuales antes de su efectiva adopción.

En el caso de la SFP, su participación en el SED parece estar sometida a la propia lógica de desarticulación que muestra en su operación interna. Pese a contar con una Subsecretaría especializada en el desarrollo de instrumentos de mejora y evaluación del desempeño del Gobierno Federal, prevalece el sobrepeso de los auditores y del control jerárquico-burocrático

³² Véase el Cuadro 1.

que no es, necesariamente, un uso aceptable de la evaluación. Esto sin considerar los frecuentes cambios de cuadros administrativos que desde 2007 afectan a la Subsecretaría de la Función Pública.

Finalmente, está el CONEVAL que, para todos los propósitos prácticos, es la verdadera autoridad nacional en materia de evaluación. Ha sido esta instancia del sector social la que ha corrido con la carga técnica de desarrollar la mayoría de los instrumentos del SED, además de coordinar en los hechos la naciente red de instancias y personas que realizan evaluaciones a programas y políticas federales. Sin embargo, este papel protagónico encierra una fuerte contradicción que, de no resolverse, podría poner en entredicho a sustentabilidad del SED en el mediano plazo. Se trata, simple y llanamente, de reconocer que una instancia de carácter sectorial no puede desempeñar funciones de carácter global -por mando legal imitadas a la SHCP y a la SFP-. Ello podía llevar eventualmente a controversias políticas y legales sobre el grado de obligatoriedad que tienen las resoluciones del CONEVAL.

Conclusiones

Para que el SED mexicano llegue a constituir una política efectiva de evaluación, el reto fundamental consiste en lograr la coordinación de los actores, principalmente las Secretarías de Hacienda y de la Función Pública. Se trata tanto de profundizar en el uso de los estándares y prácticas que ordenarán la evaluación gubernamental, como de asegurar que los resultados de las evaluaciones alcancen a toma de decisiones presupuestarias y no presupuestarias.

Un segundo reto es la consolidación del propio SED a partir de su difusión y adopción por parte del resto de las dependencias y entidades gubernamentales. Aunque el sistema se mantendrá como un mecanismo centralmente coordinado, cabe esperar que las propuestas de evaluación que se incluyen en los Programas Anuales de Evaluación (PAE) provengan cada vez más de la iniciativa de los propios administradores de programas. Sólo en esa medida será posible afirmar que México ha logrado conformar un mejor gobierno.

Bibliografía

- Bazaga, Isabel, Ernesto Carrillo, Juan Antonio Rodríguez, José Sosa y Manuel Tamayo, *Consumo y calidad de los servicios públicos: el caso de la Ciudad de Coslada*. Madrid, Comunidad de Madrid, Ilmo. Ayuntamiento de Coslada, 1997, 163 pp.
- Currístine, Teresa. "Government Performance: Lessons and Challenges", in *OECD Journal on Budgeting*; Volume 5, No. 1 (2005), pp. 127-151.

- . “Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire”, in *OECD Journal on Budgeting*, Volume 5, No. 2 (2005), pp. 88-131.
- Feinstein, Osvaldo. “Evaluación pragmática de políticas públicas”, en *Revista del ICE*, No. 836 (mayo-junio 2007); p. 19-31.
- MAP, *Guía de autoevaluación para la administración pública*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2003, 237 pp.
- Martínez, José Ángel, Pablo Lara-Navarra y Pilar Beltrán, “La influencia de la sociedad del conocimiento en la modernización de la Administración pública”, en *UOC Papers, Revista sobre la Sociedad del Conocimiento*, No. 3 (2006), 7 p. Disponible en <http://www.uoc.edu/uocpapers>.
- Mejía Lira, José. “La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano”. Caracas, CLAD, 2005, 56 pp.
- México. “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”. México, *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 2008.
- México. “Ley General de Contabilidad Gubernamental”. México, *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 2008.
- México. “Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal”. México, *Diario Oficial de la Federación* del 30 de marzo de 2007.
- OCDE, *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. París, Ediciones OCDE, 2009, 170 pp.
- Ormond, Derry y Elke Löffler, “Nueva Gerencia Pública: ¿Qué tomar y qué dejar?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 13 (febrero 1999), pp. 1-20.
- Ospina, Sonia; Nuria Cunill Grau; and Ariel Zaltsman, “Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability”, in *Public Management Review*, Volume 6, Issue 2 (June 2004), pages 229-251.
- Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa de México*. México, El Colegio de México, 2008.
- Przeworsky, A., Susan Stokes and Bernard Manin, *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge, CUP, 1999.
- Sosa, José, “Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación de México: una propuesta analítica”. Borrador, junio de 2009.
- . “Tendencias vigentes en el sistema de relaciones intergubernamentales de México”, en *Cuadernos de Gobierno y Administración*, Nos. 3-4 (marzo de 2003). Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, pp. 57-81.
- Zall Kussek, Jody y Ray C. Rist, *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Bogotá, Banco Mundial y Mayol Ediciones, 2005, 263 pp.