



PRIMER TALLER

EXPERIENCIAS, BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DEL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTE PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

Palacio Legislativo de San Lázaro 🌿 10 de junio de 2010

MEMORIA



PRIMER TALLER

EXPERIENCIAS, BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DEL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTES PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

Palacio Legislativo de San Lázaro 10 de junio de 2010

MEMORIA

México, diciembre de 2010

Primer Taller. Experiencias, Balance y Perspectivas de la Evaluación de los Programas del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. Memoria

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 978-607-7919-14-8

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria

Responsable de la Subdirección de Difusión y Editorial del CEDRSSA
Ma. Alejandra Martínez Ramírez

Coordinador de la publicación
Carlos Ricardo Menéndez Gámiz

Revisión
Carlos Ricardo Menéndez Gámiz
Gabriela Rangel Faz
Ricardo González Cárabes
Francisco Escobar Vega
Verónica Susana Lira López

Diseño de la colección
Kinética

Diseño de la portada
Kinética / *Irma Leticia Valera Jaso*

Fotografías de la portada
Juan Ponce / PIDAASSA, México / Ricardo González Cárabes

Producción editorial
Altas y Bajas, Servicios Editoriales, Sociedad Cooperativa de R.L. de C.V.

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

Impreso en México / *Printed in Mexico*

CÁMARA DE DIPUTADOS

LXI Legislatura

Mesa Directiva

Presidente

Jorge Carlos Ramírez Marín

Vicepresidentes

*Amador Monroy Estrada
Francisco Javier Salazar Sáenz
José de Jesús Zambrano Grijalva*

Secretarios

<i>María de Jesús Aguirre Maldonado</i>	<i>Herón Agustín Escobar García</i>
<i>María Dolores del Río Sánchez</i>	<i>Cora Cecilia Pinedo Alonso</i>
<i>Balfre Vargas Cortez</i>	<i>María Guadalupe García Almanza</i>
<i>Carlos Samuel Moreno Terán</i>	

**Cuerpo administrativo
de la H. Cámara de Diputados**

Secretario general

Guillermo Haro Bélchez

Secretario de Servicios Parlamentarios

Emilio Suárez Licona

Secretario de Servicios Administrativos y Financieros

Ramón Zamanillo Pérez

CEDRSSA

Comité del CEDRSSA

Presidente

Héctor Eduardo Velasco Monroy

Secretaria

Olivia Guillén Padilla

Secretario

Justino Eugenio Arriaga Rojas

Secretario

Federico Ovalle Vaquera

Integrantes

*Laura Itzel Castillo Juárez
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 Álvarez López, Altynái Arias Hernández,
Jazmín Barajas Santinelli, Alejandro Cancino y León, 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, Juan Ponce Salazar, Publio Rábago Riquer,
Gabriela Rangel Faz, Efraín Romero Cruz, Francisco Solorza Luna,
Jaime Salvador Trejo Monroy, Gladis Ugalde Vitelly, Irma Leticia Valera Jaso,
Patricia Álvarez Macedo, Marco Antonio Blancarte Rosas, Jesús Cardoso Ramírez,
Ana Macías Pasquali, Leticia Pacheco Belmar, Leticia Ramírez Adame,
Mónica Ramírez Lajja, Alicia Salazar Cruz y Beatriz Sánchez Hernández*

Índice

PRESENTACIÓN

9

INAUGURACIÓN

13

CONFERENCIAS MAGISTRALES

19

Mesa 1

VERTIENTES DE COMPETITIVIDAD, FINANCIERA Y AGRARIA

51

Mesa 2

VERTIENTES DE MEDIO AMBIENTE E INFRAESTRUCTURA

81

Mesa 3

VERTIENTES SOCIAL, DE SALUD, LABORAL Y EDUCATIVA

107

COMENTARIOS FINALES Y CLAUSURA DEL TALLER

133

SIGLAS

139



[Presentación]

La evaluación de las políticas públicas constituye un aspecto estratégico para que la Cámara de Diputados realice sus funciones de fiscalización, presupuestación y labor legislativa.

En 1999, con la reforma del artículo 79 constitucional, se instauró el órgano de fiscalización superior como el responsable de la fiscalización de los ingresos y egresos; y del manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

En el año 2000, con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se actualizó la regulación de la fiscalización del gasto público a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que cuenta con un área especial que efectúa auditorías de desempeño.

Desde 2001, por medio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Cámara de Diputados solicitó al Ejecutivo Federal que evaluara los programas sujetos a reglas de operación, en específico, "su apego a las reglas de operación, los beneficios económicos y sociales de sus acciones, así como su costo efectividad" (PEF 2001, artículo 70).

A partir de 2007, el Ejecutivo Federal retomó esfuerzos previos para la implantación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) de la Administración Pública Federal (APF), lo que generó nuevos criterios para la realización de las evaluaciones de los programas públicos, metodologías para el rediseño de

los mismos, la instauración de mecanismos de seguimiento a las recomendaciones, y la definición de nuevos indicadores de evaluación. Desde entonces, se cuenta con diferentes tipos de evaluación, se redefinieron los indicadores de éstas a partir de matrices formuladas con la metodología del Marco Lógico y se presentan reportes de avance en los indicadores en los Informes Trimestrales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), entre otros aspectos.

Los esfuerzos en esta materia enunciados desde el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2001 y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria han correspondido básicamente al Ejecutivo Federal. Las reformas de los artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134 constitucionales modificaron la organización de la fiscalización de las entidades estatales de fiscalización superior; crearon las bases para que las administraciones públicas de los órdenes federal, estatal y municipal operen un sistema homogéneo de contabilidad y registro patrimonial y presupuestario; facultaron a la Auditoría Superior de la Federación para revisar directamente los recursos federales ejercidos por todas las entidades de la Federación; y redujeron los plazos de presentación, análisis y aprobación de la Cuenta Pública.

A pesar de los pasos dados en materia de evaluación de las políticas públicas, aún hay temas pendientes por precisar en la Cámara de Diputados, tales como la definición de las prioridades e indicadores estratégicos que retroalimenten la toma de decisiones

de los ciudadanos diputados al analizar y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la necesaria corrección de las deficiencias que se identifiquen a partir de las evaluaciones practicadas a los programas públicos, entre otras. Ante esta situación, el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) se planteó diferentes preguntas:

- ▶ ¿Cuál es la situación actual de la evaluación de políticas desde la óptica del Poder Legislativo?
- ▶ ¿Cómo fortalecer a las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados para la evaluación de la eficiencia, la eficacia, la economía y la calidad del Gobierno en el uso de los recursos públicos?
- ▶ ¿Qué aspectos deben contemplarse en la coordinación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, en materia de evaluación de las políticas públicas?
- ▶ ¿A partir de las experiencias que ya se tienen en materia de evaluación, qué aspectos podrían retomarse y qué áreas de oportunidad se identifican para la mejora de los procedimientos de la evaluación?

Para avanzar en la respuesta a estas interrogantes, el CEDRSSA consideró pertinente partir de la propia experiencia de los evaluadores de los programas de la Administración Pública Federal, en especial de los programas que operan en el ámbito rural, por lo que diseñó y convocó al Primer Taller de Experiencias, Balance y Perspectivas de la Evaluación de los Programas del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC).

El objetivo general del Primer Taller fue efectuar un balance de los avances y perspectivas del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Federal, en específico de los programas del PEC, con el fin de proporcionar a los legisladores un

amplio panorama sobre el tema a partir de elementos técnicos, normativos y de la propia experiencia de los evaluadores.

Como objetivos específicos de dicha actividad, se cuentan:

- ▶ Tener un panorama general sobre la situación actual del SED, sus componentes, mecanismos de actualización, rendición de cuentas y vinculación con el proceso presupuestario; para identificar los avances, retos y oportunidades que representa este sistema para la Cámara de Diputados y sus comisiones.
- ▶ Identificar las prioridades de los legisladores en materia de evaluación de políticas y programas públicos con el fin de generar procesos que permitan dar respuesta a dichas prioridades.
- ▶ Recuperar la experiencia de los evaluadores de los programas agropecuarios y rurales de la Administración Pública Federal para identificar los posibles pendientes del SED, y aquellos mecanismos de mejora y consolidación del mismo.

El Taller se desarrolló en junio de 2010, en las instalaciones de la Cámara de Diputados en San Lázaro. El CEDRSSA presenta en esta memoria, todas las aportaciones y reflexiones que en esa oportunidad tuvieron lugar, con el propósito central de brindar mayores elementos de soporte, que permitan que las evaluaciones se realicen de manera pertinente y que sus resoluciones se consideren para mejorar y adecuar permanentemente los programas públicos para el campo mexicano.

Dr. César Turrent Fernández
Director general
CEDRSSA



[Inauguración]

Dip. Fed. Héctor Eduardo Velasco Monroy
Presidente del Comité del CEDRSSA

Bienvenida

Doy la bienvenida a nuestros expositores, personajes de una alta talla moral, a discutir el interesante e importante tema que hoy nos convoca aquí.

Quiero agradecer a mi compañero el diputado Samuel Herrera, de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, así como a la diputada Esthela Damián Peralta, presidenta de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, ya que con ellos el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria ha organizado este taller tan trascendente para la Cámara de Diputados.

También participa, en concurrencia, la Comisión Especial de Seguimiento a las Evaluaciones Practicadas a los Programas del Programa Especial Concurrente para el Campo, así como otras comisiones legislativas encargadas del tema del desarrollo rural y productivo en nuestro país.

Este taller cobra particular relevancia cuando estamos a escasos dos meses y medio de recibir del titular del Poder Ejecutivo de este país, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el mes de septiembre habremos de iniciar las discusiones sobre el presupuesto para el ejercicio fiscal de

2011. Por lo tanto, oportunamente, este taller se presenta como una forma –como su nombre lo dice– de evaluar el comportamiento del Programa Especial Concurrente durante el año 2010, para que en 2011 podamos tener un ejercicio de presupuestación más lógico y acorde con las necesidades del campo en nuestro país.

En el transcurso de este taller tendrán lugar cuatro conferencias magistrales dictadas por destacadas personalidades en cada uno de los temas, que nos habrán de dar luz sobre el marco general. Posteriormente, nos dividiremos en tres paneles, donde se presentarán las visiones de expertos muy reconocidos por haber realizado un gran número de evaluaciones de los programas en sus nueve vertientes. Al finalizar, en una sesión plenaria, tendremos las conclusiones generales de este taller y su clausura.

Por lo tanto, no me resta más que agradecer a quienes habrán de participar en él, y también la extraordinaria voluntad de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso, para que el taller sobre el Programa Especial Concurrente aborde todas las visiones y, sobre todo, no se antepongan los intereses político-partidistas al interés general que nos convoca a todos: el desarrollo del campo mexicano.

El Programa Especial Concurrente abarca demasiadas áreas del gobierno en México, de ahí la complejidad

de su ejercicio. Esperemos que este taller nos dé luz para que el presupuesto 2011 tenga mucho mejor destino que el que tendremos este año.

Muchas gracias por su atención y participación. Enhorabuena y que sea por el bien de los campesinos más necesitados de este país.

Dip. Fed. Samuel Herrera Chávez

Integrante de la Comisión Especial de Seguimiento a las Evaluaciones Practicadas a los Programas del Programa Especial Concurrente para el Campo

Inauguración

El próximo 8 de septiembre dará inicio el proceso de análisis, discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2011. Este último incluye al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PECDRS). En ese contexto, la Comisión Especial de Seguimiento a las Evaluaciones Practicadas a los Programas del Programa Especial Concurrente para el Campo y el Comité del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria nos dimos a la tarea de proponer y organizar de manera conjunta este Primer Taller de Experiencias, Balance y Perspectivas de Evaluación del PECDRS.

Si bien consideramos que se han hecho importantes esfuerzos y avances en esta materia, los cuales se iniciaron desde el año 2004, los legisladores integrantes de la Comisión Especial y del Comité –y seguramente muchos otros de la actual legislatura– también reconocemos que aún hay algunos temas pendientes, tales como la definición de las prioridades e indicadores estratégicos que retroalimentan la toma de decisiones que habrá de tener lugar en la aprobación del próximo presupuesto. Otro aspecto importante es conocer, a partir de los resultados de las evaluaciones realizadas a los distintos programas del PECDRS

en los últimos años, el grado de cumplimiento de las observaciones y las recomendaciones generadas a partir de aquéllas. Todo esto, en la perspectiva de contribuir a mejorar la ejecución de los programas públicos orientados a promover el desarrollo rural sustentable en el país.

Esa consideración evidencia la importancia del taller que nos reúne el día de hoy. Esto es, conocer de primera mano la valiosa experiencia de los evaluadores de los diversos programas del PECDRS, de manera que a partir de ella contemos con una visión más amplia, apoyada en los elementos técnicos y normativos que nos provean.

Estoy plenamente convencido de que al final de esta jornada saldremos satisfechos por los insumos que generosamente habrán compartido los ponentes a lo largo de las mesas de trabajo que se desarrollarán en este taller, así como en la sesión plenaria que tendrá lugar al final.

Sean todos nuevamente bienvenidos y sin más les solicitaría que demos paso al inicio de este importante taller.

Compañeros y compañeras: siendo las 11:00 horas del día 10 de junio de 2010, en nombre de los integrantes

de la Comisión Especial de Seguimiento a las Evaluaciones del Programa Especial Concurrente y del Comité del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable, declaro formalmente inaugurado el Primer

Taller de Experiencias, Balance y Perspectivas de los Programas del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. Que se para el bien de México.



[Conferencias magistrales]

Dr. Luis Gómez Oliver

Consultor internacional del Banco Mundial

Mtra. Thania de la Garza Navarrete

Directora general adjunta de Evaluación en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval

M.C. Roberto Michel Padilla

Titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados

Dip. Fed. Esthela Damián Peralta

Presidenta de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación

Dr. Rafael Echeverri Perico

Secretario técnico del Programa Iberoamericano de Cooperación en Gestión Territorial, Proterritorios

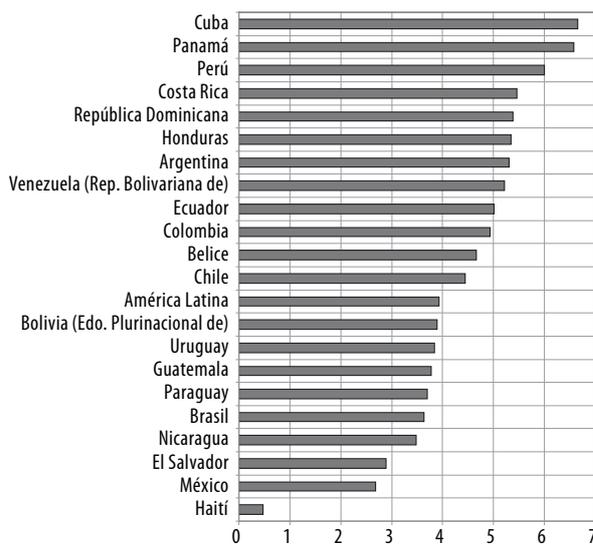
Dr. Luis Gómez Oliver

Consultor internacional del Banco Mundial

La idea de esta exposición es brindar una visión un poco más amplia de la evaluación de cada uno de los programas.

Lo primero es reconocer que las cosas no están bien, que podrían estar mejor y que deberían estar mejor. En la gráfica del ritmo de crecimiento económico del conjunto de países de América Latina, si se busca a México, es mejor empezar desde abajo: estamos solamente arriba de Haití (gráfica 1).

Gráfica 1. América Latina: Producto interno bruto, 2000-2008



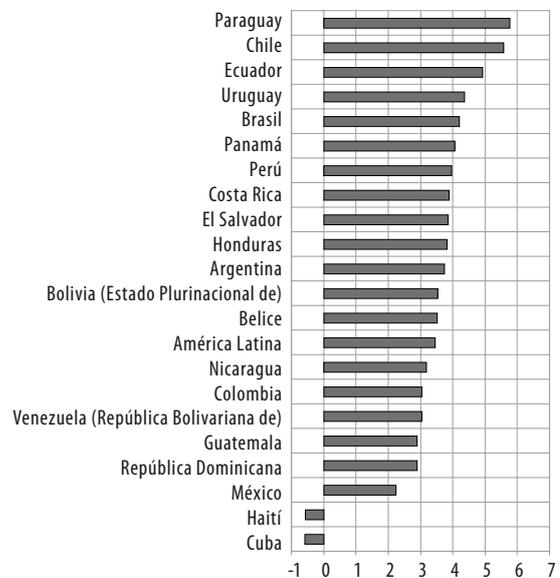
Fuente: CEPALSTAT | <http://www.eclac.org/estadisticas/bases/>

Esta es una situación que urge modificar, ya que tiene costos que van mucho más allá de las estadísticas económicas, tiene repercusiones en las condiciones de vida de la población y supone graves problemas para el conjunto de ella y para las perspectivas del país.

En el tema más específico del crecimiento agropecuario (gráfica 2), desafortunadamente, de nuevo México está sólo por arriba de Cuba y Haití, y debajo de todos los demás. No se trata de una situación coyuntural,

sino del periodo 2000-2008. Es urgente modificar con rapidez estas condiciones. Ésa es la relevancia del tema que nos trae a discusión.

Gráfica 2. América Latina: Producto interno bruto agropecuario, 2000-2008



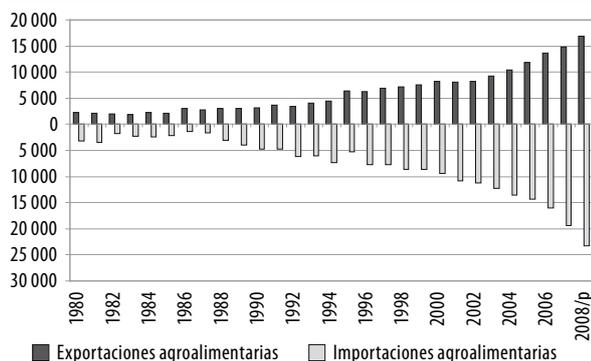
Fuente: CEPALSTAT | <http://www.eclac.org/estadisticas/bases/>

Lo anterior se traduce también en otras variables. En la balanza comercial (gráfica 3), las exportaciones son crecientes, pero las importaciones crecen aún más dinámicamente. Esto genera un déficit creciente en forma bastante acelerada. No solamente estamos mal, sino que estamos agravando la situación que vivimos.

¿Quiere eso decir que no ponemos la atención suficiente, que no canalizamos los recursos, que no tenemos una prioridad? En la gráfica del gasto público rural como porcentaje del gasto público total en América Latina y el Caribe (gráfica 5) usamos dos fuentes, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que tiene una comparación internacional pero llega nada más hasta 2001, y también fuentes del CEDRSSA, de elaboración propia, así como

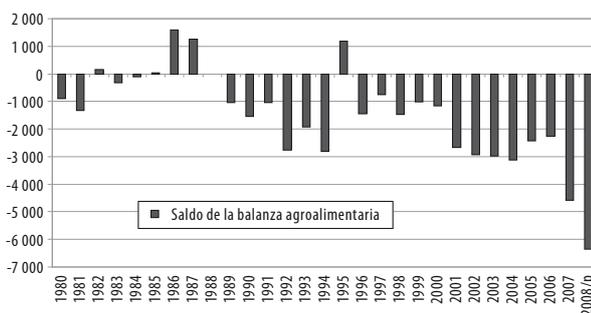
la investigación en la que participé para el Banco Mundial, para ver la situación actual de 2001 para acá.

Gráfica 3. México: Balanza comercial agroalimentaria, 1980-2008 (millones de dólares)



Fuente: Elaborada con datos del Banco de México y SIAP-Sagarpa.

Gráfica 4. México: Saldo de la balanza comercial agroalimentaria, 1980-2008 (millones de dólares)



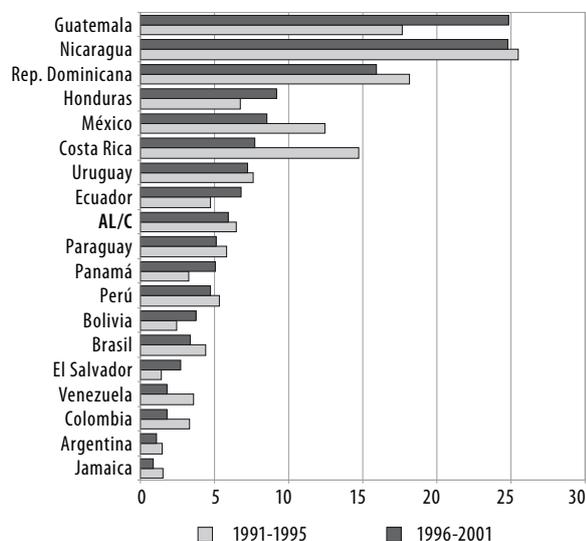
Fuente: Elaborada con datos del Banco de México y SIAP-Sagarpa.

En ésta, que es comparable con otros países de América Latina, la proporción que gasta México en el medio rural es solamente inferior a la de los países centroamericanos, cuya agricultura es mucho más importante, relativamente, que en México. Después de los centroamericanos, está México.

México canaliza una proporción importante de su gasto al medio rural (gráfica 6). Como porcentaje del

producto interno bruto (PIB) agrícola, sólo está debajo de Uruguay, porque Uruguay tiene redes sociales sumamente importantes, tanto en la ciudad como en el campo, y un gasto público muy elevado; pero este gasto público federal de México también es de los más elevados de América Latina.

Gráfica 5. América Latina y Caribe: Gasto público rural como porcentaje del gasto público total



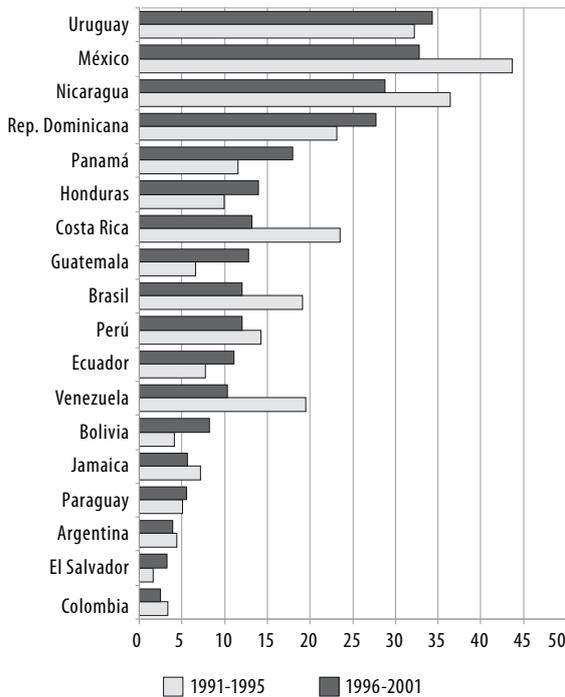
Fuente: FAO y CEDRSSA.

Si construimos un índice para saber cuánto aporta el sector al PIB nacional y cuánto es la proporción del gasto público rural en el gasto público total, tendríamos un índice de orientación agrícola del gasto (gráfica 6). Este índice es, en todos los casos, inferior a uno, y normalmente es inferior a la unidad, es decir, la proporción del gasto rural dentro del gasto público total es la mitad del aporte de la agricultura a la economía en todos los países de América Latina y el Caribe, excepto en México. En nuestro país esa proporción es tres veces mayor; es decir, es el país que tiene una orientación más agrícola en el conjunto de su gasto.

Al ver la dimensión del gasto público total y por poblador rural (gráfica 8), advertimos que en 2001, México era de los países que mayor gasto canalizaban al sector rural, y de entonces a la fecha esto ha crecido en forma

significativa. En términos de las cifras anuales del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PECDRS), estamos hablando de más de 200 mil millones de pesos; y si observamos el gasto *per capita*, se trata de más de 10 mil pesos por habitante rural, es decir, de 50 mil o 60 mil pesos por familia rural. No son sumas de poca cuantía; no obstante, los resultados que estamos obteniendo son muy deficientes. Esos dos elementos son los que llaman la atención sobre la necesidad de evaluar qué es lo que está ocurriendo.

Gráfica 6. América Latina: Gasto público rural como porcentaje del PIB agrícola



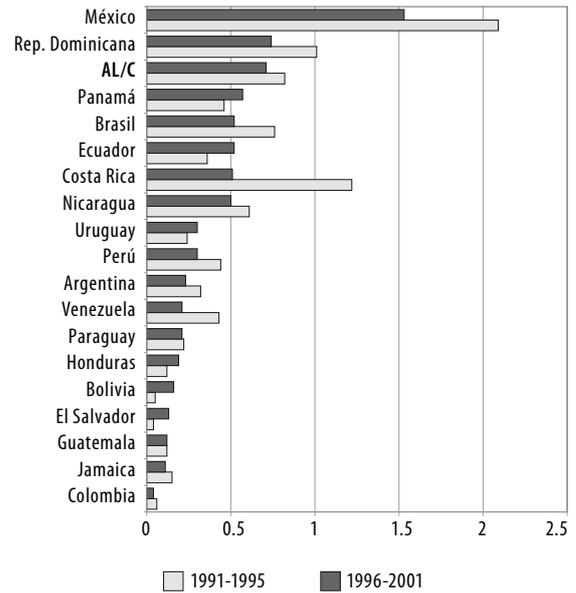
Fuente: FAO-RLC, basado en cifras de FAO y CEPAL.

Clasificación del gasto público rural

Formulamos la siguiente clasificación del gasto público rural para entender cómo se orienta:

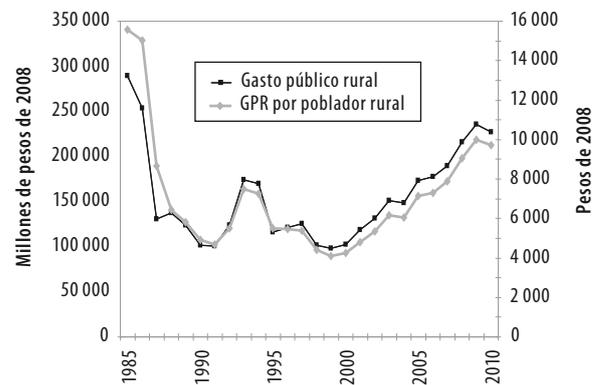
- ▶▶ Bienes privados: se canalizan a personas específicas que cumplen con ciertas condiciones
- ▶▶ Bienes públicos: servicios de utilidad general, no excluyen a ningún beneficiario

Gráfica 7. América Latina: Índice de orientación agrícola del gasto público



Fuente: FAO-RLC.

Gráfica 8. México: Gasto público rural total y por poblador rural, 1985-2010



Fuente: FAO y CEDRSSA.

En cuanto a la finalidad:

- ▶▶ Bienestar social: orientados a mejorar las condiciones de vida

- ▶▶ Fomento productivo: para ampliar las capacidades productivas
- ▶▶ Fomento productivo indirecto: gastos operativos de las secretarías, educación agrícola superior, etcétera

La clasificación que se hizo en ese trabajo, detallada, programa por programa, subprograma por subprograma, componente por componente, nos llevó al siguiente resultado. Para 2007, de 170 mil millones de pesos:

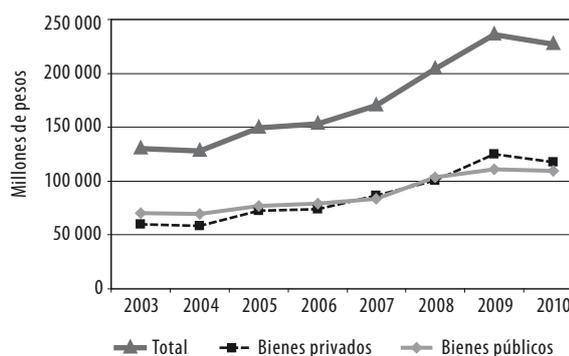
- ▶▶ Bienes privados de beneficio social: 49 mil millones (Oportunidades, por ejemplo)
- ▶▶ Bienes públicos de beneficio social: 41 mil millones (como salud, educación, etcétera)
- ▶▶ Bienes privados de fomento productivo: 38 mil millones (como los que se brindan para activos, o algún apoyo para agricultores que cumplen con ciertas condiciones)
- ▶▶ Bienes públicos de fomento productivo: 27 mil millones (conjunto de programas que vamos a ver con más detalle)
- ▶▶ Bienes públicos de fomento productivo indirecto: 16 mil millones (gasto corriente)

En la gráfica 9 se advierte cómo se ha comportado en México el gasto público rural, a partir de 2003, según el tipo de bienes. Más o menos la mitad son bienes privados, y la otra mitad son bienes públicos, aunque es un poco más dinámico lo relativo a los bienes privados.

Según la finalidad (gráfica 10) —si es para beneficio social, para condiciones de vida o para fomento productivo—, el gasto público rural más dinámico, sin duda, es el de beneficio social, pues es el que crece más; fomento productivo ha tenido un crecimiento bastante menor; y fomento productivo indirecto se mantiene.

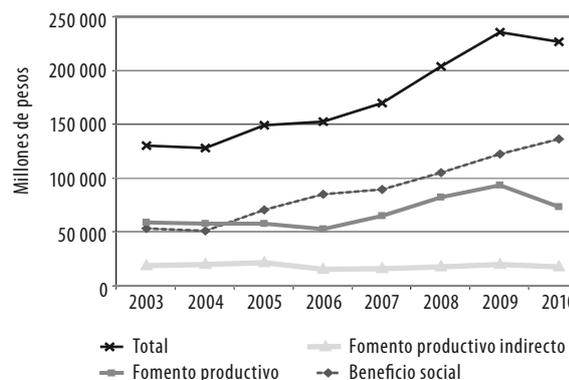
Si combinamos esa clasificación (gráfica 11), resulta que los bienes privados de beneficio social (tipo Oportunidades) son los que tienen mayor dinamismo y los que están representando la mayor parte del gasto. Después vendrían los bienes públicos de beneficio social (educación, salud, etcétera), y luego tendríamos otros componentes que son los bienes públicos de fomento productivo y los bienes privados de fomento productivo.

Gráfica 9. Gasto público rural según tipo de bienes (precios constantes 2008)



Fuente: FAO y CEDRSSA.

Gráfica 10. Gasto público rural según finalidad (precios constantes 2008)

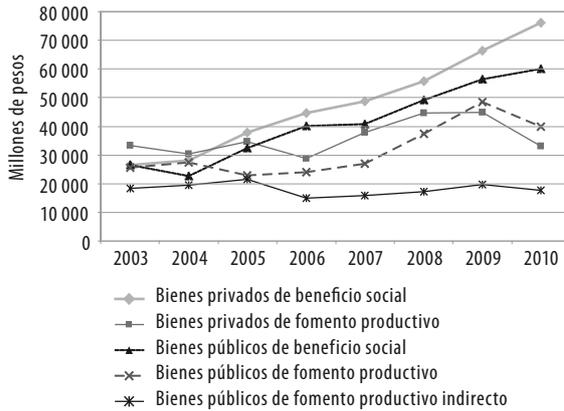


Fuente: FAO y CEDRSSA.

Al desagregar el gasto de fomento productivo por actividad (gráfica 12), el agropecuario y el no agropecuario se comportan más o menos en paralelo, pero desde luego hay una mayor proporción del gasto productivo para la agricultura que para el resto de actividades económicas en el medio rural.

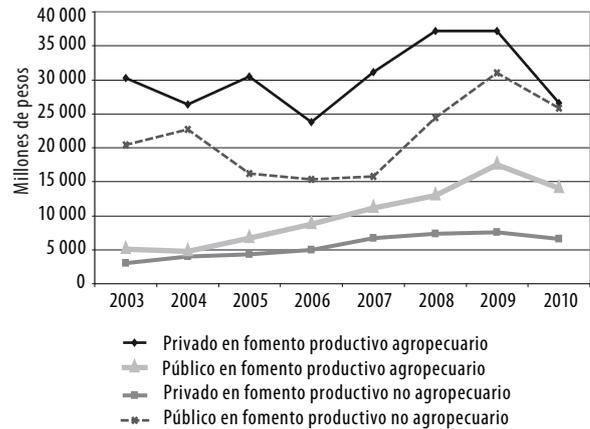
Si analizamos el gasto de fomento productivo por actividad y por tipo de bienes (gráfica 13), el más importante es el gasto privado en fomento productivo agropecuario, es decir, los apoyos puntuales, específicos, para algunas personas que cumplen con ciertas condiciones, como estímulo o como compensación

Gráfica 11. Gasto público rural según finalidad y tipo de bienes (precios constantes 2008)



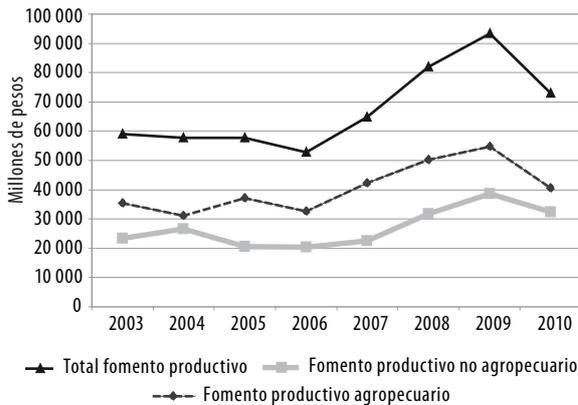
Fuente: FAO y CEDRSSA.

Gráfica 13. Gasto de fomento productivo por actividad y tipo de bienes (precios constantes 2008)



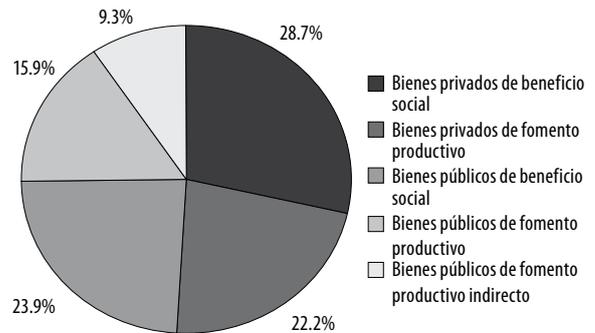
Fuente: FAO y CEDRSSA.

Gráfica 12. Gasto de fomento productivo según actividad (precios constantes 2008)



Fuente: FAO y CEDRSSA.

Gráfica 14. México: Gasto público rural 2007 (precios constantes 2008)



Fuente: FAO y CEDRSSA.

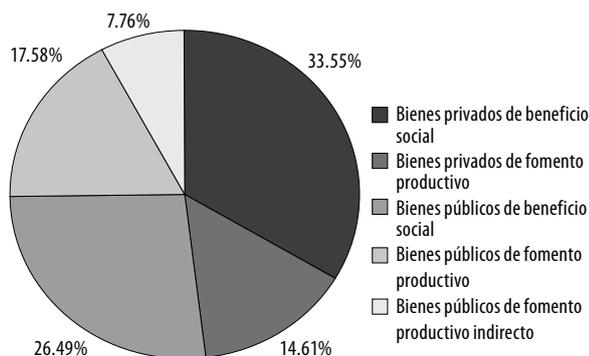
para la producción. El que sigue es el gasto público en fomento productivo no agropecuario, destinado a programas generales; y lo más bajo es el gasto público en fomento productivo agropecuario y el gasto privado en fomento productivo no agropecuario. Esto es algo que realmente tendríamos que ver con detalle.

En términos de las proporciones (gráfica 14), 28.7 por ciento del gasto total son bienes privados de beneficio social, 22.2 por ciento son bienes privados de

fomento productivo, 23.9 por ciento son bienes públicos de beneficio social, y solamente 15.9 por ciento son bienes públicos de fomento productivo. Quiero llamar la atención sobre esto: al último rubro se destina menos de 16 por ciento del total.

Para 2010 (gráfica 15) –a partir de lo que yo tenía como información programada, no es la real, pero las proporciones, con todo y que hay alguna modificación importante, no cambian–, lo destinado a los

**Gráfica 15. México: Gasto público rural 2010
(precios constantes 2008)**



Fuente: FAO y CEDRSSA.

bienes públicos de fomento productivo sigue siendo una parte muy pequeña; aumentan los bienes privados de beneficio social; y se reducen los estímulos que se dan a agricultores, pero la parte que sigue siendo relativamente reducida es la de los bienes públicos de fomento productivo.

Ahora veamos cuáles son los bienes públicos de fomento productivo:

- ▶▶ Todos los programas para el desarrollo de infraestructura: productiva (irrigación y otras), de comercialización, caminos, etcétera
- ▶▶ Todos los programas para apoyar la recuperación y el uso sostenible de los recursos naturales (conservación de suelo, agua, biodiversidad, y otros)
- ▶▶ Todos los programas para proteger el patrimonio nacional en los aspectos sanitarios, incluyendo las acciones encaminadas a mejorar la salud animal, la sanidad vegetal y la inocuidad de los alimentos
- ▶▶ Todo lo relativo a la ampliación del capital tecnológico, incluyendo todos los gastos en investigación y desarrollo para el medio rural, la investigación básica agropecuaria y la orientación hacia otras actividades productivas en el medio rural; la extensión y transferencia tecnológica y la capacitación para incrementar la productividad en diferentes actividades económicas rurales
- ▶▶ Todos los programas de apoyo a la integración de cadenas productivas eficientes (agrícolas y no

agrícolas), tanto para el mercado interno como para exportación

- ▶▶ Todo lo que es fomento al capital social, incluyendo el desarrollo institucional para fortalecer los derechos de propiedad y el funcionamiento eficaz y equitativo de los mercados de recursos naturales (tierra, cuotas de agua, concesiones forestales, cuotas de pesca, patentes tecnológicas); sistemas financieros rurales (de ahorro y crédito); mercados laborales rurales; apoyos a los organismos de productores

Cuando sabemos que todo lo anterior suma 17 por ciento del gasto, ya no resulta tan sorprendente que tengamos un gasto muy alto y un resultado muy mediocre o muy negativo.

Orientaciones del gasto público rural en México

En realidad, los criterios de orientación del gasto público en México son para compensar condiciones desfavorables respecto a otros países, otras regiones y otros grupos de población; pero carecemos de una política de largo plazo que ataque las causas de dicha situación desventajosa.

Entonces subsidiamos este año, pero como no cambió la desventaja, el año entrante volveremos a tener la necesidad de subsidiar en la misma dimensión, porque no atendimos la causa de la desventaja.

Esto desde luego está dirigido hacia necesidades sentidas, de beneficio social o transferencias. En cambio, los recursos para variables estratégicas del desarrollo rural y agroalimentario de largo plazo son mucho menores.

Esas necesidades sentidas se expresan en manifestaciones cada año para solicitar apoyos de los que dependen las condiciones de vida de quién sabe cuántas familias. Es lógico que si esa urgencia existe, se reclame y se plantee, pero eso provoca que el gasto se canalice hacia esas necesidades sentidas, mientras que nadie se pelea por los recursos para evaluaciones estratégicas de largo plazo. Nadie va a organizar una manifestación ante la Cámara de Diputados para demandar recursos destinados a mejorar el sistema de sanidad o la sostenibilidad de los recursos naturales; o a reclamar por la pérdida de fertilidad del suelo, por la pérdida de biodiversidad; o por aumentar la

investigación y desarrollo, por el mejoramiento de las cadenas productivas y comerciales. Esa falta de visión de largo plazo y la carencia de una estrategia consensuada, pública y privada, hacen que los problemas estructurales no sean visibles, nadie demanda que sean atendidos.

Otra cosa sería si nos hubiéramos puesto de acuerdo el gobierno, organizaciones campesinas, cúpulas empresariales, Congreso y demás actores involucrados, en plantearnos cómo resolver esto, qué hacer para tener una situación distinta dentro de 10 años, dentro de 20 años. Así, los problemas aflorarían, y tendríamos una base para ponernos de acuerdo. Sin esa base, cada quien *jala la cobija* para su lado, y cada año es lo mismo, pero los problemas de mediano y largo plazos no se ven, y los problemas de desarrollo son de mediano y largo plazos, no son problemas anuales.

Estamos siguiendo una estrategia agroalimentaria semejante a la de los países desarrollados. No obstante, en estos países no es que no haya pobres, sino que la pobreza es más individual, por lo que si se apoya a alguien pobre, es posible que resurja. En cambio, en México la marginalidad rural no afecta a algunos –pocos o numerosos– individuos; la marginalidad, la pobreza y la miseria en el campo mexicano no son individuales, afectan masivamente a todo el medio rural.

Todo eso no se va a resolver brindando apoyos individuales. La marginalidad no se resuelve con subsidios, sino con un poderoso programa de inversión de largo plazo, que siga una estrategia de desarrollo rural de largo plazo; se requiere desarrollar cadenas productivas agrocomerciales internas y externas, de largo plazo.

Ya sé que existe un plan, pero, ¿qué secretaría ve lo que hay en el plan para decidir, qué empresario ve lo que hay en el plan para decidir? En mucho, ese plan es, desafortunadamente, un documento formal; tanto el nacional como el sectorial.

Además, hay un conjunto de apoyos vía tarifas o precios de insumos o de productos, que son altamente ineficientes y regresivos ya que, por un lado, disfrazan los costos reales y las condiciones efectivas del mercado generando patrones de producción desviados de la eficiencia y la sustentabilidad (dónde, cómo y cuánto

producir); y por otro lado, siempre que esos apoyos se brinden en proporción a la tierra que cada quien tiene, a la producción que cada quien obtiene o a la venta que cada quien realiza, beneficiarán más a los más grandes y quedará marginado el grueso de la población que necesitaría estos apoyos.

Medidas de política necesarias

Contrastando la política actual con la necesaria, expondré lo siguiente:

- ▶▶ En lugar de tener como objetivo dar apoyos productivos puntuales y de alivio a la pobreza, el objetivo debería ser la reducción de la marginalidad, el logro de la transformación productiva y la diversificación de la economía rural (que no se puede ver si evaluamos programa por programa).
- ▶▶ Ahora se maneja solamente gasto, y con presiones clientelares, en lugar de una política nacional consensuada, con visión de largo plazo.
- ▶▶ Frente al actual enfoque sectorial y las transferencias de ingreso, se precisa un desarrollo territorial y un enfoque multidisciplinario.

(Sostener que la agricultura no va a ser la solución para toda la gente que vive en el medio rural es una verdad estrecha. Estoy de acuerdo en que la agricultura no puede ser la única actividad que saque de la pobreza a todos los campesinos. En los países desarrollados, la proporción de la agricultura en el PIB es de 2 o 3 por ciento; en México es de 4 por ciento. Pero se pierde de vista la dinámica que existe en el medio rural: la actividad agrícola no solamente es importante por su producto, sino porque dinamiza las actividades en el conjunto del medio rural. Donde hay actividad agrícola importante puede haber un taller, comercio, construcción, y eso, con la idea de que la agricultura y el desarrollo de los pequeños productores no son importantes, se pierde totalmente de vista.)

- ▶▶ En sustitución de los subsidios, un poderoso programa de inversión.
- ▶▶ En lugar de trabajar en alivio a la pobreza, formar capital humano, crear capacidades.
- ▶▶ Frente al actual asistencialismo, la construcción de una vía de desarrollo autónomo (que vaya más allá de ofrecer como alternativa para progresar, salir del medio rural e irse al otro lado de la frontera, si

es que pueden pasar... Se requiere una vía de desarrollo autónoma, que dé perspectiva.)

- ▶ Ante la reforestación sin pago por el costo de los recursos naturales, sería importante impulsar:
 - ▶ El manejo sustentable en la propia dinámica económica de los agricultores y de las comunidades.
 - ▶ Las políticas diferenciales y el apoyo a la agricultura en pequeña escala deben ser parte no solamente de una visión productiva agrícola, agropecuaria, sino de una visión de desarrollo rural

mucho más integrado, que implique la diversificación de la economía rural.

- ▶ Un desarrollo institucional para la transformación productiva, es decir, no solamente para el funcionamiento de los mercados, sino para el funcionamiento de las instituciones, para que exista una adecuada distribución de trabajo entre el gobierno federal, los gobiernos de los estados, los municipales, el Congreso, las organizaciones campesinas y los productores.
-

Mtra. Thania de la Garza Navarrete

Directora general adjunta de Evaluación en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval

Evaluación de la política y programas de desarrollo social**Coneval: integración y objetivos**

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) es una institución con autonomía técnica y de gestión, cuyo órgano directivo, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, está integrado por seis investigadores académicos de universidades y centros de investigación y un secretario técnico. No se trata de servidores públicos del Coneval, sino que trabajan en sus diferentes instituciones, pero toman todas las decisiones técnicas relacionadas con la política de evaluación del Consejo.

El Coneval tiene dos grandes objetivos: el primero es definir una metodología y medir la pobreza de manera oficial en nuestro país; y el segundo, coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social. Esto tiene, básicamente, una doble finalidad. La primera –que para este espacio es relevante– es proveer de información válida y confiable que apoye el análisis de la política de desarrollo social, la mejora continua de los programas, y que contribuya a que las autoridades articulen políticas públicas que brinden resultados; y la segunda, contribuir a la transparencia y a la rendición de cuentas al informar a la ciudadanía sobre los resultados de las acciones de política social.

Replanteamiento del objeto de la evaluación

Antes de retomar la importancia de la evaluación dirigida a resultados, voy a describir dos contextos muy brevemente.

El contexto internacional, en esta última década, ha obligado a las agencias financiadoras a redirigir los esfuerzos sobre la medición de resultados. Con resultados me refiero, en un contexto amplio, a los efectos o impactos que tienen las políticas o

los instrumentos de política, sobre los objetivos que se plantearon. Queremos dejar atrás lo relativo a cuánto fue el presupuesto, o si existe un gran subejercicio, enfocándonos mucho más en los efectos que realmente tienen las políticas sobre los grandes objetivos planteados.

En este sentido, en el contexto nacional, a partir de 2000 el Congreso exige por ley la evaluación anual, por organismos externos, de todos los programas sujetos a reglas de operación. Lamentablemente, esta exigencia sólo es para el Ejecutivo Federal, no para los otros órdenes de gobierno, lo cual constituye un reto que debemos atender, porque muchas de las políticas e instrumentos no tienen esa obligatoriedad anual.

Por otra parte, con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (2004), todos podemos tener acceso a todos los documentos públicos, y en especial a las evaluaciones, que sin duda brindan elementos importantes para la toma de decisiones.

Por último, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria estructura y crea el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en 2007, que pretende ser un cúmulo de información importante para la toma de decisiones.

Marco nacional de la evaluación en México

En el ámbito federal, en el marco institucional en materia de evaluación convergemos tres instituciones: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), instancias a las que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria otorga las atribuciones para evaluar todos los programas federales presupuestarios por medio de indicadores estratégicos y de gestión; así como el Coneval, al que la Ley General de Desarrollo Social, así como el Presupuesto de Egresos de la Federación 2007, le dieron la atribución de dirigir la evaluación de la política y los programas de desarrollo social.

Lineamientos generales para la evaluación de los programas

En ese sentido, estas tres instituciones decidimos desde 2007 conjuntar los esfuerzos y hacerlo de manera homogénea, por lo que emitimos unos lineamientos generales de evaluación para normar a todos los programas federales. Dichos lineamientos tienen diferentes funciones: primero, regular la evaluación de todos los programas, indicando los tipos de evaluaciones; segundo, señalar la obligatoriedad de elaborar matrices de indicadores, que es un instrumento de planeación, con la finalidad de que cualquier persona pueda entender cuáles son los objetivos que tienen los programas presupuestarios; tercero, constituir sistemas de monitoreo; y cuarto, definir objetivos estratégicos, es decir, articular de una mejor manera la planeación nacional con los programas presupuestarios.

Estos lineamientos definen varias cosas respecto a la evaluación: tipos de evaluación; elaboración de términos de referencia homogéneos que permitan comparar resultados; seguimiento del resultado de las evaluaciones, que, desde nuestra perspectiva, permite usar de modo efectivo la evaluación en la mejora de los programas; organización y contratación de las evaluaciones; y por último, la difusión de las evaluaciones, que es la parte fundamental para la toma de decisiones.

Todas estas características se plasman en el Programa Anual de Evaluación, que emitimos, de manera conjunta, el Coneval, la SHCP y la SFP. En él se definen para cada año qué tipo de evaluaciones se harán y qué programas presupuestarios tendrán ese tipo de evaluación.

Sistema de monitoreo y evaluación

Un poco más allá del marco normativo, quisiera regresar al enfoque de la evaluación de resultados. Retomo algo de lo dicho por el doctor Gómez Oliver, respecto a la importancia de saber no sólo que se ha dirigido una gran parte del gasto hacia el sector rural, sino cuáles han sido los resultados que hemos obtenido, de qué tipos de instrumentos disponemos y qué resultados estamos logrando con dichos instrumentos de política pública.

Planeación. En términos de planeación, está la Matriz de Marco Lógico, que en la normatividad mexicana se denomina Matriz de Indicadores. Ésta es básicamente una herramienta de planeación que permite plasmar la lógica causal de las intervenciones públicas; es decir, si el día de hoy se decide que va a entregarse cierto monto en efectivo a productores agrícolas, debe definirse cuál es el objetivo que se desea alcanzar más allá de la simple transparencia.

Actualmente, más de 500 programas federales tienen esa matriz. También, lo que se pretendió con esta herramienta fue vincular cada uno de esos instrumentos con la planeación nacional, o dicho en otras palabras, si se decide tener programas que atiendan a productores agrícolas, a pescadores, mediante determinadas transferencias o subsidios, ¿eso cómo se engancha con la planeación nacional, qué tiene que ver con las prioridades nacionales que se plasman tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en los programas sectoriales?

La matriz también incluye a cuáles objetivos institucionales se inserta cada uno de estos programas y a cuáles ejes del Plan Nacional de Desarrollo, con la finalidad de tener agrupaciones mucho mayores que las de los propios programas a fin de posibilitar la elaboración de un mapeo sobre las herramientas que podemos tener disponibles respecto a las diferentes problemáticas identificadas.

En la inercia que vivimos sobre las asignaciones presupuestales o sobre las decisiones de programas en los niveles federal, estatal o municipal, no siempre queda de manifiesto cuáles son las problemáticas que se desea atender. Ojalá en este taller podamos tener mucho mayor claridad de cuáles son esas problemáticas, y después decidamos cuáles son los instrumentos de política adecuados para atenderlas, y no de manera contraria.

Tipos de evaluación. No todas las evaluaciones sirven para darnos los mismos resultados de los programas. Es decir, hay evaluaciones que nos proporcionan un diagnóstico sobre la orientación a resultados de los programas, pero no detectan los efectos netos de esa intervención sobre los beneficiarios.

En otras palabras, ese tipo de evaluaciones no necesariamente evidencian cuál es el aumento en las ventas de maíz de ciertos productores como resultado de una transferencia en especie o de una capacitación en específico sobre cierta manera de mejorar el cultivo. Para eso hay diferentes metodologías. Las que tienen que ver más con los efectos de estas intervenciones son las evaluaciones de impacto. Sin embargo, éstas son muy costosas y son difíciles de hacer porque no siempre tenemos la información para generar las evaluaciones o no siempre disponemos de todos los actores para llevarlas a cabo.

Estas evaluaciones que obviamente brindan mucho más información para la toma de decisiones, muchas veces son caras y requieren un tiempo largo para efectuarlas. Es por ello que de más o menos 130 programas federales que el Coneval ha evaluado, aproximadamente en 20 programas se han identificado con claridad esos resultados.

De los programas del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PECDRS) no siempre hemos obtenido los mejores resultados porque no es posible tener metodologías rigurosas debido a la falta de información. Pero sí quisiera poner un ejemplo de este tipo de evaluaciones, me referiré a uno que todo el mundo conoce: Oportunidades.

Oportunidades, claramente, ha identificado de cuánto ha sido la disminución en la desnutrición de sus beneficiarios a partir de las papillas que otorga el programa o cuánto ha aumentado la asistencia escolar o disminuido la deserción escolar en sus beneficiarios.

Respecto a los programas del PECDRS, me referiré a los resultados que hemos tenido en el Coneval, y básicamente voy a presentar resultados de dos tipos de evaluación: la evaluación de consistencia y resultados, y la evaluación específica de desempeño.

Evaluación de consistencia y resultados

La evaluación de consistencia y resultados es un instrumento que permite obtener un diagnóstico de la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas hacia resultados. Esta evaluación se divide en seis temas principales: diseño, planeación

estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo y resultados.

Este primer ejercicio se levantó en 2007 e incluyó a 106 programas de la administración pública federal, de los cuales 10 eran programas PEC (cuadro 1).

Cuadro 1. Programas evaluados

Programa	Dependencia
Fondo de Garantías Líquidas*	SHCP
Procampo	Sagarpa
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales	SE
Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad	SE
Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos	SRA
Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	SRA
ProÁrbol - Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (Prodeplan)	Semarnat
ProÁrbol - Programa de Desarrollo Forestal (Prodefor)	Semarnat
Programa Opciones Productivas	Sedesol
Programa de Empleo Temporal	Sedesol

* Evaluación en materia de diseño.

Presentaré a continuación los resultados de esos 10 programas de manera general.

Diseño. Recordemos que se trata de resultados de 2007 (cuadro 2). Teníamos un porcentaje que no era muy bueno en términos del diseño: 67 por ciento de esos programas tenían claramente identificado cuál era el problema que pretendían atender con base en los subsidios; también 67 por ciento tenía identificado cuál era la población objetivo no atendida; en cuanto a la lógica causal, 78 por ciento de los programas tenían muy claro que haciendo esas actividades y dando ese tipo de bienes o servicios iban a lograr un propósito o fin mayor que tiene que ver necesariamente con el bienestar de la población; por último, un porcentaje muy bajo, de 22 por ciento, tenía indicadores que permitirían monitorear constantemente los objetivos mayores.

Es importante aclarar que todos los programas tienen un gran avance –y lo vamos a ver más adelante– en indicadores en el nivel de operación, presupuestales, de ejercicio de metas. Sin embargo, dado el replanteamiento sobre el objetivo de la evaluación que tiene

Cuadro 2. Diseño

Tema	Porcentaje	Hallazgos
Identificación del problema	67	Tienen claramente identificado el problema
	56	Cuentan con un fin y propósito que corresponden a la solución del problema
Población por atender	67	Tienen un diseño adecuado para alcanzar el propósito y atender a la población objetivo
	56	Tienen definida a la población que presenta el problema
Lógica causal	78	Tienen claro y asumen como lógico que el logro del propósito contribuye al logro del fin
	33	Cuentan con una matriz de indicadores clara y válida (lógica vertical)
	44	Tienen un diseño claramente expresado en la normatividad
	67	Definieron componentes necesarios y suficientes para el logro del propósito
Instrumentos de monitoreo	22	Tienen indicadores CREMA (claro, relevante, económico, medible, adecuado)
	22	La lógica horizontal se valida en su totalidad

Cuadro 3. Planeación estratégica

Tema	Porcentaje	Hallazgos
Orientación a resultados	75	Utilizan los resultados de las evaluaciones para mejorar su desempeño
	25	Tienen metas pertinentes y plazos específicos para sus indicadores de desempeño
	50	Tienen un número suficiente de indicadores orientados a resultados que reflejan su propósito
	13	Establecen claramente los resultados que buscan alcanzar
Instrumentos de planeación	13	Cuentan con planes estratégicos a corto, mediano y largo plazos
	13	De los planes establecen indicadores, metas, estrategias, políticas y programas de trabajo
	58	Tienen mecanismos para establecer y definir metas e indicadores

que ver con resultados, existe un porcentaje muy bajo de aquellos que tienen indicadores que cubren esos niveles, que se preocuparon por identificar los cambios sustanciales en la población objetivo.

Lamentablemente no tenemos ese mismo diagnóstico en los programas municipales y estatales, pero podríamos suponer que no mejoraría en esos órdenes de gobierno.

Planeación estratégica. En este ámbito, los números caen drásticamente (cuadro 3). No existe una planeación estratégica a largo plazo, y por largo plazo nos referimos a más de 10 años. Todo el mundo tiene muy claro lo que va a hacer en una administración (seis años), algunos un poco más, pero muy pocos tienen ya definido cuál va a ser la planeación a más de 10 años, y esto agrava el problema de inercia que tenemos, tanto en el gasto como en el diseño de políticas.

Cuadro 4. Identificación de la población objetivo y estrategia de cobertura

Tema	Porcentaje	Hallazgos
Avance de la cobertura	0	Cuentan con métodos para cuantificar a la población objetivo potencial
	13	Tienen un avance adecuado para cumplir con el propósito
	0	Cuenta con una estrategia de cobertura a corto, mediano y largo plazos
	13	Se considera que la estrategia de cobertura es adecuada

Identificación de la población objetivo. De los 10 programas que estaban en el PECDRS, muy pocos tenían cuantificada a la población potencial (cuadro 4), la cual es muy difícil cuantificar porque existe poca información que permita de manera permanente tener datos sobre

ella. Afortunadamente, en el ámbito agropecuario tenemos el censo y varias encuestas. Sin embargo, la periodicidad de éstos no nos ayuda mucho y tampoco es posible actualizar de manera constante cuál es la problemática que tenemos en el nivel del beneficiario.

Operación. Los programas operan bien. Aunque sin duda siempre existen muchos espacios de mejora, en cumplimiento de la normatividad, es en lo que mejor están los programas. También esto responde al esquema de evaluación que tienen los programas federales.

Hay un gran número de instancias que hacen auditorías de manera constante, por lo que los responsables de los programas sí tienen una gran preocupación de que éstos operen conforme a la norma y las reglas de operación.

Los programas han trabajado y han hecho grandes avances en términos de su operación, pero el gran reto tiene que ver con cuáles han sido sus logros. Más allá, de nuevo, de todos los subsidios que se han atendido, de todas las hectáreas que han sido reforestadas, ¿qué se ha logrado?

Percepción de la población objetivo y resultados. Respecto a la percepción, no nos interesaba tanto medir si la gente percibía de buena manera el programa, sino si existían instrumentos con rigor metodológico que permitieran medir esa percepción. El hallazgo es que pocos cuentan con esos instrumentos.

En cuanto a los resultados, esto tiene que ver, por ejemplo, con que pocos programas han demostrado adecuado progreso en alcanzar su propósito y fin.

Esto me lleva a preguntarme qué sucede con la información que generamos en materia de evaluación. Todas las evaluaciones anualmente se mandan al Congreso, a la Auditoría Superior de la Federación, a las secretarías de Hacienda y de la Función Pública, y están disponibles en las páginas electrónicas de las dependencias y entidades federativas.

¿Qué pasa con toda esa información? Sin duda, hay cuantiosos esfuerzos de mucha gente involucrada para entender o explicar de mejor manera las problemáticas y el entorno en donde existen diferentes necesidades, en especial en el sector agropecuario.

Cuadro 5. Operación

Tema	Porcentaje	Hallazgos
Cumplimiento con la normatividad	88	Cumplen con la normatividad establecida para la entrega de apoyos
	100	Tienen evidencia documental de que cumplen con los procesos de ejecución establecidos
Eficacia en la operación	88	Tienen procedimientos adecuados para procesar solicitudes de apoyo
	75	Tiene procesos estandarizados y adecuados para la selección de proyectos y beneficiarios
Infraestructura necesaria	88	Cuentan con una estructura organizacional que les permite alcanzar su propósito
	88	Tienen información sistematizada que permite dar seguimiento oportuno a la ejecución de obras y/o acciones
	100	Cuentan con indicadores de eficacia en la operación
	75	Tienen información sistematizada adecuada en la administración y operación del programa

Cuadro 6. Percepción de la población objetivo y resultados

Tema	Porcentaje	Hallazgos
Instrumentos de percepción de los beneficiarios	13	Cuentan con instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población objetivo
	13	Presentan información objetiva
Evidencia del progreso en el cumplimiento de objetivos	38	Han demostrado adecuado progreso en alcanzar su propósito y fin
	0	Recolectan información veraz y oportuna sobre indicadores de propósito y fin
	50	Han llevado a cabo evaluaciones externas que les permiten medir impacto

¿Qué es lo que en realidad sucede con esa información? Lamentablemente, lo que sucede en algunos casos es que cuando se entrega, como son grandes volúmenes de información, se archiva; algunos buenamente la leemos, tenemos resúmenes ejecutivos, pero a nadie, la verdad, le alcanza la vida para leer toda esa información.

Entonces, esos ejercicios de evaluación se quedan en un buen esfuerzo académico y de investigación, sin poder sustentar la toma de decisiones. Por ello, los consejeros académicos, preocupados por esta situación, decidieron establecer un mecanismo de seguimiento de recomendaciones en donde quedara explícito que los programas federales tienen que analizar las evaluaciones y tomar acciones respecto a aquéllas; así como poner a disposición de los tomadores de decisiones, documentos ejecutivos que permitieran analizar de manera mucho más sintética el desempeño de los programas.

Así, desde 2009 se estableció el seguimiento de recomendaciones, y lo han cumplido más de 125 programas de la administración pública federal. Esos documentos están disponibles en las páginas electrónicas de los programas, por si alguien quisiera hacer seguimiento de cuáles son las acciones planeadas por cada uno. También es cierto que hay acciones que no sólo el programa puede atender. Tales acciones con frecuencia tienen que ver con otros órdenes de gobierno o con otras secretarías o instancias de poder, como podrían ser la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Los aspectos intergubernamentales vinculados con otros órdenes de gobierno, así como con otros poderes, el Coneval los integra en un informe y los presenta ante la Comisión Nacional de Desarrollo Social para que ésta decida qué hacer con esas recomendaciones puntuales.

Evaluación específica de desempeño

Otra parte es la evaluación específica de desempeño, consistente en la valoración sintética de la información de los programas contenida en el SED. Se trata de la evaluación que de manera obligatoria deberán realizar los programas cada año (Ley General de Desarrollo Social).

La evaluación específica de desempeño valora cuatro grandes rubros: los resultados de los programas en términos de impacto, con base en los indicadores de la matriz de indicadores y las evaluaciones externas de resultados; los productos, que tienen que ver con los bienes o servicios que otorgan estos programas; el seguimiento o recomendaciones; y, por último, la cobertura que tienen estos programas.

La pretensión es que el SED realmente se vuelva un sistema que integre la información completa sobre los programas, y es la evaluación obligatoria que se entrega de manera anual.

Los resultados que voy a presentar son sobre los programas del PEC. Como dije, la evaluación es una valoración sintética de la información contenida en el SED, y esto lo subrayo porque la gran restricción para los evaluadores es que no pueden utilizar otra información que no esté contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño.

El primer ejercicio fue en 2009 y se hizo con 131 programas federales, de 15 dependencias y entidades, e incluyó a 32 programas del PECDRS o subprogramas PEC.

Resultados. De modo agregado, de los 32 programas del PEC evaluados, 84 por ciento realizaron evaluaciones externas entre 2005 y 2008. Esto demuestra que existe información para conocer los programas, tal vez no la suficiente o no la necesaria, pero existe una base.

De las evaluaciones, 18.5 por ciento son de impacto; 25.9, de consistencia a resultados; 11.1 por ciento, de diseño; y las demás, de otro tipo.

Indicadores. De los indicadores estratégicos –que tienen que ver con el fin y propósito de los programas–, 61 por ciento muestran un avance satisfactorio (mayor de 80 por ciento) respecto a la meta fijada para 2008.

Por lo que toca a los indicadores de gestión, sin embargo, todavía existe un porcentaje que no cuenta con datos, debido, por ejemplo, a que no están disponibles las encuestas para integrar los resultados. En tanto, casi 80 por ciento muestra un avance satisfactorio

(mayor de 80 por ciento) respecto a la meta establecida para 2008.

Cobertura. De 2007 al avance de 2008 aumentó: 60 por ciento tiene cuantificada a su población potencial y a la atendida.

Seguimiento a recomendaciones. Casi 90 por ciento de los programas del PECDRS evaluados cuentan con aspectos de mejora definidos, así como con un plan de trabajo para atenderlos.

Retos

No son menores los retos en materia de evaluación:

- ▶▶ *Mejorar la información de los programas.* Se ha efectuado un gran esfuerzo en las unidades responsables de los programas federales, pero todavía existe un gran espacio de mejora.
- ▶▶ *Mejorar los instrumentos de evaluación.* Esto sin duda corresponde al Coneval junto con los evaluadores. Éste es un ejercicio nuevo, y creemos que los instrumentos que ponemos a disposición son perfectibles. En ese sentido, es importante la retroalimentación al Coneval por parte de los usuarios de la información.
- ▶▶ *Mejorar la calidad de las evaluaciones.* El mercado de evaluadores en el país es pequeño, y en ese

sentido se pueden crear grandes incentivos perversos, por ejemplo, para siempre evaluar el mismo programa, o también, para creer que todas las evaluaciones pueden decirnos todo, cuando no es así.

- ▶▶ *Usar las evaluaciones para la toma de decisiones.* Como ya lo mencioné, se ha generado mucha información a partir de 2000, y antes también, pues la evaluación no se inició en ese año, sino que es un ejercicio que se ha venido haciendo desde hace mucho, y en todos los niveles, pero no siempre la utilizamos. Entonces, ¿cómo incorporar los resultados de la evaluación en la toma de decisiones? Por eso celebro tanto este taller.
- ▶▶ *Sensibilizar y capacitar a tomadores de decisiones* sobre los diferentes tipos de evaluación, sus objetivos y alcances, a fin de generar un lenguaje común y fomentar el uso de las evaluaciones.
- ▶▶ *Promover las evaluaciones de programas de gobiernos estatales y municipales* con metodologías similares a las utilizadas en los programas federales. Espero que la Comisión Especial de Seguimiento pueda dar un gran paso en ese sentido. Si bien los gobiernos estatales han hecho grandes esfuerzos, entre los que tenemos muchos ejemplos de esfuerzos rigurosos en materia de evaluación, tener metodologías homogéneas, que nos permitan comparar esfuerzos, es el gran paso que deberíamos dar.

M.C. Roberto Michel Padilla

Titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos asigna a la Cámara de Diputados dos facultades exclusivas de primera importancia: la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la revisión de la Cuenta Pública.

En el contexto de nuestra organización política, la Cuenta Pública constituye el instrumento esencial de rendición de cuentas de los gobernantes al pueblo, mediante sus representantes. En consecuencia, dicha revisión debe entenderse como el procedimiento por el cual los representantes populares cumplen la obligación de evaluar y garantizar que la acción del gobierno se oriente en beneficio de la población, atendiendo a los principios fundamentales de nuestra Constitución, que afirman que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; y que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

De manera más concreta, la revisión de la Cuenta Pública tiene como propósito 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 contenidos en los programas.

La Cámara de Diputados realiza este ejercicio por medio de la Auditoría Superior de la Federación, entidad que a su vez es sujeta de evaluación, a fin de garantizar que la fiscalización se efectúe de acuerdo con lo que establecen la Constitución y la ley de la materia.

La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación es el órgano legislativo encargado de evaluar si la entidad de fiscalización superior de la federación cumple sus funciones, para lo cual se apoya en un órgano técnico especializado, la Unidad de Evaluación y Control, el cual me honro en dirigir.

**La fiscalización superior,
un instrumento de evaluación**

Podemos afirmar que la fiscalización superior es uno de los instrumentos de carácter institucional más

sólidos y propicios con que cuenta el Estado para evaluar la gestión del gobierno y el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas que ejecuta, pero también para ubicar, corregir y sancionar prácticas irregulares o ilícitas.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación –abrogada por la actual Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación–, la creación de la Auditoría Superior de la Federación –en sustitución de la centenaria Contaduría Mayor de Hacienda– y los trabajos de evaluación de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación son ejemplo de los esfuerzos que ha promovido el Poder Legislativo para reorientar la función fiscalizadora hacia una revisión de mayor calidad.

Estas acciones han permitido influir sobre el enfoque de la fiscalización, incentivando la práctica de evaluaciones de desempeño y especiales, un ejercicio más puntual de las facultades de sanción por parte del ente de fiscalización, mayor información para la toma de decisiones de la Cámara, mejoras en su desempeño y en los informes que rinde y mejoras al marco jurídico aplicable para ampliar facultades, garantizar la transparencia y rendición de cuentas y cerrar los espacios a la opacidad.

Es importante señalar que buena parte de estos esfuerzos y avances derivaron de uno de los proyectos más destacados que desde 2004 puso en marcha la Comisión de Vigilancia para dar cumplimiento a su mandato de evaluar el trabajo de la Auditoría Superior de la Federación: el análisis sobre el Informe de la Revisión de la Cuenta Pública. Esta labor ha venido perfeccionándose, de tal manera que no sólo se institucionalizó como tarea permanente de la Comisión y de la Unidad, sino que además adquirió jerarquía legal al ser incluida como parte de la actual Ley de Fiscalización. En ésta, además, se ampliaron sus alcances al normar e incorporar la participación de las comisiones ordinarias de la Cámara, las cuales deben emitir una opinión sobre los resultados de las auditorías practicadas en el sector de su competencia.

Como parte del análisis sobre el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de 2008, que estamos por concluir, en 2010 por primera vez recibimos la opinión de 19 comisiones de la Cámara, con lo que logramos enriquecer un documento de conclusiones y recomendaciones, que se entregó hace unos días a la Auditoría Superior de la Federación para mejorar su labor fiscalizadora.

Además, estamos integrando un documento más, que la Comisión de Vigilancia entregará en los próximos días a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para apoyar su labor de dictamen sobre la Cuenta Pública de 2008, e incluso su trabajo de análisis y debate sobre el proyecto de Presupuesto de Egresos para 2011.

Quisiera compartir nuestra experiencia en materia de evaluación al órgano de fiscalización superior de la federación y algunos resultados relevantes derivados del análisis a las auditorías practicadas a antes vinculados con el sector rural. Para brindar mejor apoyo a la labor legislativa, nuestro análisis incorpora diagnósticos sobre la situación que enfrenta el sector, valoraciones del enfoque de la fiscalización, así como la detección de temas de interés y áreas de oportunidad legislativas.

Elementos diagnósticos del sector

En el análisis más reciente señalábamos que en las últimas décadas el campo mexicano ha continuado inmerso en una crisis estructural que se refleja en la pérdida de su competitividad y de su participación en el conjunto de la economía nacional. De hecho, mientras que el sector ocupa 13 por ciento de la población económicamente activa nacional, su contribución al producto interno bruto (PIB) apenas alcanza 3.5 por ciento, situación que refleja el problema de baja productividad e ingresos de la población que vive en el campo.

De hecho, si analizamos esas dos cifras, éstas indican que la productividad en el campo en promedio es de 27 por ciento de la nacional. De manera particular se advierten retrocesos en la soberanía alimentaria en productos clave, como arroz, trigo y carne,

cuyos coeficientes de importación en 2008 llegaron a 80.2, 43.2 y 34.7 por ciento, respectivamente. Esta situación ha acentuado el déficit de la balanza agropecuaria, que en 2008 llegó a cerca de 4 mil millones de dólares.

Los resultados de los análisis y de las auditorías que se han practicado al sector reflejan que gran parte de la problemática del campo está asociada a la baja calidad del gasto. Esta situación no es privativa del gasto público del sector agropecuario, sino que se constató en las revisiones al sector educativo y al sector de desarrollo social, sobre todo en los temas del combate a la pobreza. A pesar de recibir cuantiosos recursos presupuestarios en los últimos años, los niveles de producción y productividad no han mejorado la posición del país, y los resultados de los principales programas son insatisfactorios.

Un hecho contundente en este sentido es que 14 de 20 auditorías practicadas por la entidad de fiscalización superior de la federación en la revisión de la Cuenta Pública 2008 en el sector, tuvieron un dictamen de opinión con salvedad o negativa.

Frente a una situación de fuertes rezagos en la producción nacional de bienes básicos y de relativo abandono de las políticas públicas orientadas a fortalecer el campo mexicano, los productores nacionales deben competir en situación de extrema desigualdad por los mercados con sus similares de los Estados Unidos y Canadá en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que, en contraste respecto al caso mexicano, cuentan con uno de los niveles de desarrollo económico y tecnológico más altos del mundo y con el amplio cobijo de sus gobiernos, lo cual incluye subsidios preferenciales.

De manera adicional, hemos identificado algunos riesgos que es necesario considerar para direccionar y rediseñar las políticas públicas encaminadas a enfrentar los desafíos del sector. Entre tales riesgos destaca el incremento de la población mundial —que presionará a la demanda futura de alimentos—, la tendencia descendente de las tierras de uso agrícola de calidad, el cambio climático y la cada vez mayor escasez de agua, entre otros.

Enfoque de la fiscalización

La situación del campo mexicano es un frente de alta preocupación en la Cámara de Diputados. Año con año el debate del Presupuesto tiene un fuerte componente para apoyar al campo. Sin embargo, son evidentes los insatisfactorios resultados de las políticas agrícolas.

De ahí que se esté recomendando a la Auditoría Superior de la Federación que incluya en sus programas de auditoría revisiones de carácter integral, que permitan disponer de elementos, diagnósticos de evaluación e incluso de propuestas para mejorar el marco regulatorio; y, por la vía del trabajo legislativo, contribuir a mejorar las condiciones que enfrenta el campo mexicano.

Como parte de las revisiones de la Cuenta Pública de 2000 a 2008, la Auditoría Superior de la Federación realizó 118 auditorías a los recursos y a algunos programas operados por las distintas dependencias que conforman el Sector Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; informes que constituyen un valioso insumo para el trabajo del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

No obstante el enfoque, la fiscalización en el sector ha privilegiado las revisiones de aspectos financieros más que de resultados de políticas y programas. De hecho, del total de auditorías practicadas, 71 por ciento correspondió a revisiones de regularidad; 15 por ciento, de desempeño; 13 por ciento, especiales; y el restante, de seguimiento.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) fue la dependencia más revisada en este periodo, con 60 auditorías (50 por ciento del total), seguido de Aserca con 24 (20 por ciento) y el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria con 7 (6 por ciento).

Los resultados de los análisis y de las auditorías practicadas al sector revelan diversas problemáticas que afectan el desempeño de las entidades y, en consecuencia, limitan los alcances de los programas. Entre otras, podemos mencionar las siguientes:

Insuficiente grado de cumplimiento de los objetivos de los programas, en particular del Procampo; identificación de problemas estructurales en la comercialización de productos agrícolas; insuficiente capitalización a través de programas agrícolas; deficiente coordinación interinstitucional en los tres órdenes de gobierno; concentración de los subsidios y falta de seguimiento para evaluar la calidad del servicio en el otorgamiento de ellos; deserción de la población objetivo; altos costos administrativos y de publicidad; irregularidades administrativas en el ejercicio de los programas; deficiencias en las coberturas de precios; desfavorables resultados en la implantación del sistema de evaluación del desempeño.

Sobre este último tema, en la fiscalización de la Cuenta 2008, la Auditoría Superior de la Federación practicó una auditoría al Sistema de Evaluación del Desempeño, y el primer dato contundente es que tuvo un dictamen negativo, debido a las irregularidades detectadas. Entre ellas se observó que las secretarías de Hacienda y de la Función Pública no concluyeron la implantación del SED en 2008 como se tenía programado, y tampoco elaboraron un programa institucional para ello. Apenas establecieron dos de las 18 modalidades de programas presupuestarios incluidos en el PEF, como elemento metodológico para definir indicadores.

Diversas dependencias, entre ellas la Sagarpa, no elaboraron la matriz de indicadores requerida para los nuevos programas de subsidio bajo su responsabilidad. Tampoco dispusieron de información para verificar en qué medida se mejoró la ejecución del gasto, ni dispusieron de elementos para sustentar el nivel en que los resultados de los indicadores de desempeño para los programas sujetos a reglas de operación y otros de subsidio, incidieron en la presupuestación del gasto.

Temas de interés y áreas de oportunidad para la fiscalización

Al tenor de estos resultados, se pueden identificar algunos temas de interés y áreas de oportunidad para la evaluación y la fiscalización superior, a efecto de mejorar los resultados de las políticas públicas en el sector rural.

De inicio es necesaria una revisión profunda al Sistema de Evaluación del Desempeño para revalorar el papel que estaría jugando en realidad la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de ente concentrador, pues no sólo estaría asumiendo facultades para intervenir en la definición del Presupuesto y para construir indicadores sobre el proceso de fiscalización, sino que puede afectar negativamente la credibilidad del Sistema, pues funge como su diseñador el que asigna los recursos, el que autoriza transferencias, actúa como ejecutor de gasto y también evalúa los resultados de la gestión, generando con ello un nivel evidente de conflictos.

Ello, además de la ausencia de otros actores del Estado y de la sociedad civil en la tarea de evaluar la labor de la administración pública, así como la falta de un enfoque de género en el sistema.

En este sentido, deberá avanzarse en la construcción y seguimiento de un verdadero sistema de indicadores de desempeño. El Poder Legislativo y más la Auditoría Superior de la Federación pueden hacer grandes aportes para la operación eficiente del SED en la administración pública federal.

Es indispensable profundizar en la evaluación, tanto interna como externa, de los principales programas que se ejecuten en el sector, a efecto de garantizar que los recursos canalizados a ellos se ejerzan de manera eficiente. Pero dicha evaluación debe estar necesariamente vinculada al Plan Nacional de Desarrollo, ya que este instrumento no es una actividad en abstracto y, por ello mismo, la fiscalización debe tener como tarea permanente la revisión del cumplimiento de sus objetivos y metas, tanto del general como de los sectoriales y otros que de él se derivan.

Asimismo, es preciso evaluar de qué manera y hasta dónde es efectiva la contribución de los subsidios a los programas agrícolas para reducir los desequilibrios económicos sectoriales y, en su caso, potenciar los beneficios de éstos para que sean auténticos incentivos a la producción.

Un área de oportunidad para la fiscalización en el sector rural es la evaluación de la contribución de los programas agrícolas para preservar la armonía del

medio ambiente, a fin de evitar el deterioro de tierras y aguas que son utilizadas en las actividades agropecuarias y pesqueras. Cada año se pierden alrededor de 260 mil hectáreas de bosque, las principales cuencas hidrológicas están contaminadas y la erosión hídrica y eólica afecta a los suelos fértiles.

Un elemento central que se ha de considerar también, es la participación ciudadana en el esquema de evaluación de programas y políticas y en la propia fiscalización de los recursos, pues son los beneficiarios quienes pueden ofrecer información de primera mano acerca de la eficiencia con que operan, sus debilidades, y las propuestas para reorientar o cancelar o crear nuevas políticas.

En razón de la recurrencia de observaciones que se identifican en las auditorías practicadas, sería muy importante incorporar un seguimiento sistemático de los programas ya revisados, con auditorías de seguimiento dinámico.

Retos de la fiscalización superior

Reconocemos que en materia de fiscalización superior el país ha avanzado significativamente, pero, también, que a pesar de esos avances, la fiscalización no está siendo lo suficientemente útil al propósito central de generar beneficios tangibles a la población. El país no crece en función de su potencial, el empleo no se recupera, la pobreza extrema no cede, la concentración del ingreso continúa y los desequilibrios regionales permanecen y se reproducen.

El enfoque tradicional de la fiscalización basado en revisiones financieras ha dificultado una mayor calidad y una cobertura adecuada en sectores estratégicos, programas prioritarios o entes fundamentales para el desarrollo, lo que se acentúa por la baja proporción de auditorías de desempeño integrales.

Esta situación cobra mayor importancia si se considera que el país tiene una posición desfavorable en el contexto internacional en indicadores de corrupción, transparencia, rendición de cuentas, competitividad y otros.

La fiscalización superior debe ayudar a enfrentar los grandes desafíos del país para generar una mejora en la calidad de vida de los mexicanos, desafíos que pueden ubicarse en los siguientes aspectos:

Efectiva rendición de cuentas para garantizar un gobierno al servicio de la sociedad; fomento a la transparencia y combate eficaz a la corrupción; eficiente uso de los recursos públicos; logro de un crecimiento económico sostenido para generar empleos suficientes y bien remunerados y abatir la pobreza, la desigualdad y los desequilibrios regionales; identificación de áreas de alto riesgo y prevención de situaciones de crisis; mejoría de la calidad de la educación, salud y seguridad social; finanzas públicas estructuralmente sólidas; mejoría de la seguridad pública e impartición de justicia; y aseguramiento de la sustentabilidad del medio ambiente y de los recursos naturales.

Para ayudar a conseguir lo anterior, el Estado mexicano requiere un instrumento de fiscalización y evaluación que provea de información por lo menos en cinco vertientes: para la prevención de riesgos en temas como las finanzas públicas, el medio ambiente o la salud; para la elaboración de diagnósticos confiables por materia o sector, en los procesos de reformas estructurales; para mejorar la orientación y aplicación del gasto público y elevar la calidad de vida de la población; para mejorar la calidad de la gestión gubernamental y, en consecuencia, de los

bienes y servicios públicos; y para abatir los índices de corrupción.

La constitución de instituciones públicas sólidas y eficientes que coadyuven con el desarrollo del campo mexicano está íntimamente ligada con el tema de la fiscalización superior y la rendición de cuentas. En la medida en que se evalúen integralmente las políticas públicas del campo mexicano, así como sus impactos, serán erradicadas las políticas públicas ineficientes, improvisadas y descoordinadas, así como las prácticas irregulares, el dispendio y la corrupción en el manejo de los recursos públicos orientados a áreas estratégicas como la del campo mexicano.

Concluyo mi intervención señalando que ejercicios de reflexión y análisis como éste no sólo aportan elementos analíticos a los estudiosos del campo mexicano, sino, sobre todo, brindan alternativas y propuestas concretas que enriquecen el debate parlamentario y la toma de decisiones en las áreas involucradas en la administración pública federal.

Reitero mi felicitación a los organizadores de este taller, a partir del cual indudablemente el Congreso dispondrá de mayores elementos para abonar sus debates y reflexiones en torno a la situación del campo mexicano y en particular sobre las estrategias de evaluación para contribuir al desarrollo económico del país, tendientes a la construcción de rutas para hacer eficiente al Estado mexicano.

Dip. Fed. Esthela Damián Peralta*Presidenta de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación***Evaluación de los programas gubernamentales**

En la Auditoría Superior de la Federación, en mi opinión, puede encontrarse una radiografía del país, de todas las áreas en las que se puede llevar a cabo auditorías. Tenemos resultados que en muchas ocasiones no son favorables, que indican la existencia de una condición crítica de las instituciones, las áreas o los rubros que se están evaluando a través de la fiscalización.

Antecedentes

De 1935 a 1975 el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) se elaboró sobre la técnica denominada "por objeto del gasto", que consistía en estimar el presupuesto por ejercer con base en el monto erogado el año anterior. De hecho, todavía es muy común escuchar que el presupuesto se determina a través del objeto del gasto.

En 1976 surgió el presupuesto por programa (1977-1997), a raíz de la publicación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se planteó fortalecer el seguimiento de los programas y la identificación de puntos débiles y susceptibles de mejora, mediante la medición del desempeño, así como mejorar la eficacia de los mecanismos de evaluación de la gestión gubernamental.

Hace poco tiempo se incorporó el concepto relacionado con la medición del desempeño, que, me parece, viene en el presupuesto muy retrasado, porque mientras no tengamos mediciones sobre esta materia, difícilmente vamos a avanzar en cualquier política pública.

En el Programa Nacional de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, se establecieron dos objetivos en materia de evaluación del desempeño: replantear la estructura de planeación y programación y establecer un sistema de evaluación del desempeño. Al respecto, en 1997 el gobierno federal inició

una reforma presupuestaria, con objeto de utilizar el presupuesto como medio para la obtención de resultados, lo cual comprendió un replanteamiento integral de la estructura programática y la introducción de indicadores estratégicos para monitorear y evaluar los resultados.

Este es el tema más delicado que nos podemos encontrar en cualquier ente o institución gubernamental, incluso diría que también en las privadas. Estamos muy poco acostumbrados a conocer los indicadores para evaluar resultados. ¿Por qué? Porque no sabemos cómo crearlos. Formamos instituciones, asignamos presupuesto, generamos programas e incluso establecemos dinámicas, metas y objetivos, pero cuando nos planteamos la posibilidad de construir indicadores para conocer su desempeño, empiezan las dificultades técnicas, porque tenemos que aprender a elaborarlos.

La reforma presupuestaria se basó en dos ejes: el establecimiento de una nueva estructura programática y la institucionalización del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Éste se planteó como elemento de cierre de una cadena presupuestaria que abarca: planear, programar, asignar, ejercer y dar seguimiento a los recursos públicos, y culminar con una evaluación para mostrar los resultados. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria entró en vigor el 1° de abril de 2006. Su artículo 2 define el Sistema de Evaluación del Desempeño 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 metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.

Sería muy feliz si lo anterior fuera real, pero acabamos de recibir la Cuenta Pública 2008 y hemos ya efectuado su análisis. La conclusión es que no solamente el sector agrícola tiene un déficit en la materia: es el presupuesto entero.

Los recursos públicos federales que hoy tenemos y que están utilizando diversas instituciones –incluida la Cámara de Diputados–, no cuentan lamentablemente con un sistema de evaluación del desempeño. Ésta es una de las mayores carencias y, en mi opinión, uno de los principales puntos críticos o gran *hoyo negro* que tiene este país.

Si creemos firmemente en que podremos cambiar las cosas, deberíamos apostarle a la existencia de elementos metodológicos que nos permitieran evaluar de manera imparcial, sistemática, profunda, el manejo de los recursos públicos. Tendríamos un país diferente, con mejores resultados y mayor aprovechamiento de los impuestos de todos los mexicanos.

El Sistema de Evaluación de Desempeño es una herramienta que, en términos generales, ayuda a transparentar y dar cuenta de la calidad del gasto público. Un sistema bien diseñado, con las características del SED, permite evaluar más allá de si se cumple o no con lo programado en el presupuesto. Permite evaluar y comparar los logros y los resultados realizados con el gasto público. Asimismo, la implementación de este tipo de herramientas permite la mejora de la gestión pública.

Para no quedarme en la parte técnica, quisiera decir que estoy convencida de que en México tenemos muchísimas deficiencias en este tema porque la construcción del presupuesto se va realizando fundamentalmente en función de las circunstancias y coyunturas políticas, no en función de las evaluaciones y comparativos disponibles respecto a otros ejercicios presupuestales.

La fiscalización tendría que ser una herramienta que sirviera como base para determinar los recursos económicos que se asignan a cada uno de los capítulos y partidas del presupuesto. La fiscalización nos tendría que dar elementos para saber qué es lo que está funcionando y qué es lo que no está funcionando. Comparativa, analíticamente, observamos un fracaso económico donde hay un subejercicio, donde hay corrupción, porque hubo poca transparencia, porque los recursos no llegaron a sus destinatarios, porque no hubo indicadores del desempeño.

Me parece que ésta tendría que ser la mejor herramienta de la que dispusiéramos los diputados, para decidir a qué le asignamos y a qué le retiramos recursos económicos cuando se integra el presupuesto, pero eso todavía no sucede.

La fiscalización hoy tiene un calendario completamente desfasado, que no nos permite, como diputados, tomar las decisiones oportunas. A nosotros nos entregan los resultados, hoy en día, 14-16 meses después de concluido un ejercicio presupuestal. Así que no vamos a preparar un presupuesto de egresos para 2010 en función de los resultados que tuvimos en 2008. El país no es el mismo de 2008 a 2010. Sin embargo, tenemos un documento de fiscalización que es técnico, que puede tener muchísimos defectos, pero que nos puede ser útil en alguna parte, y que no vamos a poder utilizar porque se encuentra completamente a destiempo de lo que los diputados requerimos.

Permítaseme hacer un anuncio: hemos presentado una iniciativa que nos permita reducir los tiempos de la fiscalización con el propósito de que, entonces sí, la Cámara tenga elementos técnicos para saber qué ha funcionado en términos de fiscalización, de evaluación, y qué es lo que podemos hacer para etiquetar el presupuesto. Pero esto va completamente vinculado al tema del Sistema de Evaluación del Desempeño.

El artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria estipula que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

...realizará trimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados.

También se precisa que:

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.

El artículo 111 establece que el Sistema de Evaluación de Desempeño

...será obligatorio para los ejecutores de gasto [...]. Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados [...]. Los indicadores del Sistema de Evaluación del Desempeño deberán formar parte del Presupuesto de Egresos e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública [...]. Los resultados [...] deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos.

De acuerdo con el artículo sexto transitorio de la misma ley:

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría [de Hacienda y Crédito Público] y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberá concluir la implantación del sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 111 de la Ley, a más tardar en el ejercicio fiscal 2008.

Así, lo que se estableció en la norma no es lo que se está llevando a cabo. La ley no necesariamente se cumple, y es el caso de lo que hoy ocurre con el Sistema de Evaluación del Desempeño. Este transitorio ya se encuentra completamente fuera de tiempo, estamos en junio de 2010 y todavía tenemos un déficit muy importante en la materia. No encontramos muchos alcances. Hay algunos esfuerzos institucionales que se han llevado a cabo, pero en mi opinión todavía no vamos ni siquiera en 30 por ciento de la meta establecida, no obstante que ya los tiempos están vencidos.

En 2007 la Secretaría de Hacienda se comprometió a que en el periodo de 2007 a 2009 trabajaría para conseguir la consolidación del sistema. En 2007 comenzarían los trabajos de capacitación y la definición de indicadores, así como su alineación a los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo. En 2008 se concluiría la implementación del SED en toda la administración pública federal. En 2009 la legislatura entregaría una estructura definida y en términos operativos del presupuesto basado en resultados, apoyado por el Sistema de Evaluación del Desempeño.

En la revisión de la Cuenta Pública 2008, la Auditoría Superior de la Federación practicó una auditoría al

Sistema de Evaluación del Desempeño, y son muy lamentables los resultados.

Desde mi experiencia en la Comisión de Vigilancia, puedo compartir que el SED tuvo una opinión negativa en su auditoría. ¿Cuáles fueron las principales razones? Una, la Auditoría Superior de la Federación señaló que en 2008 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública no concluyeron la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Solamente se establecieron 11.1 por ciento de las 18 modalidades de programas presupuestarios incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2008, como elemento metodológico para definir los indicadores, que son la base del funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública no elaboraron un programa institucional para concluir la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño.

La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) no elaboró la matriz de indicadores para resultados de dos de los seis programas presupuestarios de subsidio a su cargo; y la Sagarpa no los elaboró para los nueve programas de subsidio bajo su responsabilidad.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública, la Semarnat, la Sagarpa y la Secretaría de Educación Pública (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. (Esta conclusión es completamente lógica si observamos todo lo anterior. Es decir, no íbamos a obtener un resultado satisfactorio si no habíamos dado los primeros pasos para lograr el objetivo.)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública, la Semarnat, la Sagarpa y la SEP no dispusieron de elementos para sustentar en qué medida los resultados de los indicadores de desempeño para los programas presupuestarios sujetos

a reglas de operación y otros subsidios, incidieron en la presupuestación del gasto.

Para 2008, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no estableció la metodología para determinar en qué medida la información del desempeño de los programas presupuestarios incidiría en la determinación de los montos que le serían asignados.

Por supuesto que es necesario practicar una evaluación al Sistema de Evaluación del Desempeño, en mi opinión, al tenor de las siguientes consideraciones:

Primera. La concentración del proceso de evaluación de resultados en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Si una dependencia del Ejecutivo concentra el proceso de evaluación, se pueden generar incentivos que no ayudan a tener una sana vida institucional. En este tema no se puede ser juez y parte. Sería muy complicado que en el Ejecutivo y desde un área técnica, como es la Secretaría de Hacienda, se llegara a la conclusión de que los indicadores se construyen de manera inadecuada; es decir, va a ser muy difícil que una secretaría que forma parte de la administración pública federal tenga la fuerza política y administrativa para hacerlo.

Por eso sostengo que habría que modificar la ley para que el Sistema de Evaluación del Desempeño sea una de las facultades de la Cámara de Diputados. Pero me gustaría que se abriera el debate y conocer el punto de vista, sobre todo de la ciudadanía, porque probablemente tampoco la Cámara de Diputados y los políticos nos encontramos en una posición de mucha altura; más bien nos encontramos en una posición de mucho descrédito social.

Digo esto con mucha claridad porque me parece que es más sano y más sensato hablar con total franqueza y ser muy autocrítico respecto a lo que hemos venido construyendo a través de las décadas. Vale la pena escuchar otras voces, pues probablemente alguna ciudadana, con mucha capacidad en la materia, diría: ¿y por qué no construir algo con autonomía que permita efectivamente evaluar sin ningún tipo de sesgo político o técnico?

Segunda. La ausencia de otros actores del Estado y la sociedad civil en la evaluación. Si el Ejecutivo se autoevalúa

y no intervienen otros actores en el proceso de evaluación, éste se puede pervertir con motivos ajenos al de la mejora en la gestión pública, como puede ser una mejor imagen del gobierno, sobre todo en tiempos electorales, pues lo que haríamos sería tratar de justificar los errores por medio de publicidad, en función de los resultados o en función del desempeño o en función de los indicadores.

Lamentablemente hoy en día no disponemos de indicadores o tenemos menos de los que quisiéramos; carecemos de un modelo de sistema de evaluación; y contamos con una ley que todavía no se ha implementado a cabalidad, y un sector de la población, instituciones y recursos públicos que se dedican al campo, que no necesariamente se están aplicando de manera adecuada, ni están dando los resultados que la gente del campo, e incluso los empresarios o los titulares de las dependencias quisiéramos.

Agradezco mucho este espacio para la reflexión y para compartir las opiniones. Para concluir, debo decir que técnica, profesional y políticamente estoy convencida de que este país se encuentra en una etapa muy lejana del desarrollo que quisiéramos por la falta de evaluación, por la falta de vinculación de los principales documentos que emanan de la Cámara de Diputados. Por la falta de vinculación entre el Presupuesto de Egresos, el Plan Nacional de Desarrollo, la planeación de las auditorías, las conclusiones de los resultados de las Cuentas Públicas e incluso lo relativo a los impuestos y todo lo fiscal.

Mientras no tengamos esa vinculación directa entre los documentos que le dan vida y sustento a las instituciones, al gobierno y a gran parte de las políticas públicas, difícilmente vamos a poder transitar como país hacia otra etapa con mejoras importantes: mayor desarrollo, un campo productivo, más trabajo, mayores oportunidades y menor pobreza.

Tenemos que esforzarnos, y yo les pediría a los que están aquí hoy, que entiendo que son gente comprometida con el campo, que sean más exigentes, que sean –si me permiten la palabra– más rudos, que no permitan que en estos temas nos quedemos a medias, que estemos cumpliendo mediocrementemente con los objetivos y con lo que ya establece la ley.

Soliciten y exijan, desde la trinchera que tienen, que se cumpla a cabalidad la evaluación en este país y que –ya sea que se reforme o se mantenga bajo la responsabilidad que está– efectivamente la

evaluación nos permita enderezar en mucho el camino que nos hemos trazado, solamente en la teoría, en la legislación, porque no lo hemos visto plasmado en la práctica.

Dr. Rafael Echeverri Perico

*Secretario técnico del Programa Iberoamericano de Cooperación
en Gestión Territorial, Proterritorios*

**Evaluación de políticas públicas
en un enfoque territorial**

La evaluación es un tema crucial. Realmente quiero seguir la misma línea de la discusión y tratar de poner sobre la mesa un tema que es nuestro: el tema territorial dentro de todo el proceso, tanto de la concurrencia como de la evaluación.

Antes de abordar el tema, comento brevemente que el Programa Iberoamericano de Cooperación en Gestión Territorial es muy nuevo: arrancó en 2009. Fue aprobado por los presidentes iberoamericanos en 2008. Reúne en este momento a 13 países, que ya están incorporados, con agendas de trabajo nacionales, y manifiesta la tendencia que hay en las políticas públicas de nuestros países, de privilegiar el tema territorial como algo esencial, como un tema casi paradigmático en la forma de ver las políticas públicas.

En esto –es necesario mencionarlo– México ha tenido un papel muy destacado, tanto en los antecedentes de la gestión del interés institucional en introducir el tema territorial, como con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que tiene un alto énfasis territorial, como son las otras leyes en México, pero donde pone el desarrollo rural y el desarrollo agropecuario en una línea de carácter territorial.

Quiero referirme a algunos temas en la línea de la reflexión sobre la evaluación, cómo se ve la evaluación desde la perspectiva territorial, y finalmente exponer un ejemplo que me parece interesante sobre lo que está haciendo el gobierno brasileño alrededor de su política de desarrollo de los territorios rurales de Brasil.

Territorio como objeto: el enfoque territorial

A manera de introducción, me referiré a algunos temas que nos aproximan al papel de lo territorial, y de cómo éste entra en el escenario. Primero hay

una definición que me parece muy importante en todos estos temas y es la política sectorial *versus* la política transversal.

Las políticas sectoriales, llámense de agricultura, infraestructura, energía, educación, salud, seguridad pública, etcétera, tienen objetivos, objetos de trabajo, de acceso a su población objetivo, claros y definidos.

En cambio, las políticas transversales o de carácter territorial tienen como objeto de trabajo el espacio, y el espacio es complejo. El espacio es un sistema integral, donde hay relaciones económicas, una población asentada, instituciones, una identidad, una cultura, condiciones de gestión, relaciones y flujos; y ese espacio, con toda esa complejidad, con todo lo que tiene adentro, se convierte en objeto de la política.

La diferencia entre la política sectorial y la política de carácter territorial es que el objeto de la política sectorial está más definido por grupos poblacionales, por rubros económicos o por servicios específicos; en tanto que el objeto de la política territorial es más complejo.

Si lo vemos de esta forma, desde la perspectiva del territorio, del espacio, y el territorio conformado sobre ese espacio, entendemos un poco uno de los elementos esenciales de los programas que hay dentro del Programa Especial Concurrente, porque en los temas de evaluación algo que no ha surgido con mucha fuerza es la palabra *conurrencia*. Se habla de evaluación sectorial, y de la suma de las evaluaciones sectoriales como la evaluación de la suma, y eso no es cierto.

El espíritu de la concurrencia como lo establece la ley (que establece que los recursos federales aplicados a los territorios rurales deben actuar en forma concurrente) significa en forma sinérgica, en forma articulada, en forma sumada, donde los objetivos, los enfoques, las formas de intervención de los programas de agricultura, sean sinérgicos con los de educación o

con los de infraestructura o con los de medio ambiente. Cada uno de esos componentes tiene sus objetivos, sus metas y sus necesidades de evaluar. Sin embargo, en el tema de la concurrencia hay algo más allá que los objetivos sectoriales. La suma de los objetivos sectoriales no es la concurrencia.

Aclaro que si digo “el objeto es el territorio”, el objeto es un sistema complejo, no es la simple suma de los elementos que lo componen.

En esa perspectiva y viendo cómo el tema, en el enfoque territorial, en el enfoque del espacio como un sistema complejo, se puede trabajar alrededor del concepto de la concurrencia, es en donde tal vez el territorio ha emergido con más fuerza como una alternativa paradigmática de solución al problema que presentaba el doctor Gómez Oliver: por qué invertimos tanto y tenemos tan pocos resultados.

Hay una situación de carácter institucional, ya sea por presiones políticas, ya sea por estructuras de gestión, que la Ley de Desarrollo Rural Sustentable pretendió enfrentar con una nueva estructura institucional territorial, con procesos de planeación territorial; con estructuras colegiadas de participación, negociación, concertación y manejo del conflicto territorial; con estructuras de descentralización, de participación, y de articulación y concurrencia de carácter territorial.

Ésa es la idea y el espíritu para que una estructura concurrente ocurra y funcione. Esto significa cambios institucionales importantes; algunos de ellos los hemos tenido dentro del proceso que se daba en la implementación de la ley.

En seguida destacaré algunos elementos que me parecen cruciales para explicar por qué el territorio puede tener en este esquema una posibilidad. Retomaré un trabajo anterior que hicimos junto con el CEDRSSA sobre la institucionalidad de la ley.

La descentralización. Hemos oído hablar mucho sobre la responsabilidad federal y la evaluación de programas federales, sin embargo, la estructura de gestión de la política de desarrollo rural en México y en el resto de nuestros países tiende hacia una profunda

descentralización, es decir, cada vez son más importantes las entidades territoriales.

Participación. Un enfoque territorial y uno de los elementos de aporte mayores, tal vez, que ha ocurrido alrededor de todo esto, es el tema de que la política pública tiene que ser cada vez más concertada, negociada y trabajada corresponsablemente con los actores de la vida rural, con los actores de la vida en el espacio, en el territorio.

Eso significa procesos de participación. ¿Cómo funciona un proceso de participación para que sea política pública? No es un tema de consulta. La época de la participación como consulta, la época de la participación cooptada, de la participación manipulada, va quedando atrás. El sentido de la participación es la posibilidad de que la energía social de los actores que están en el territorio se convierta en acción colectiva, en poder de decisión responsable, comprometido; no es la participación que se concibe como la actividad de la sociedad que pide y el Estado que escucha y da. No, lo que está establecido es la posibilidad de la autogestión de los territorios a través de procesos participativos. Utópico, dirán muchos, pero es la construcción democrática para el desarrollo y es la que está contenida en la ley alrededor de los consejos territoriales de desarrollo rural, que se extienden como una epidemia en todos nuestros países.

Articulación de políticas públicas. Definitivamente, quien puede realmente articular las políticas públicas y conseguir la concurrencia, es el territorio, no serán las secretarías las que se pongan de acuerdo. La verdad, lo digo con todo respeto, no van a ser sólo las matrices de indicadores, metas y resultados; eso se da en el territorio, porque el territorio es el que sabe cómo suman la salud con educación, con el empleo, con las vías, con energía, con el medio ambiente.

Es en el territorio donde se pueden hacer proyectos estratégicos territoriales, que no es el proyecto de los productores de maíz, sumado con el proyecto de la escuela y sumado con cualquier otro; no son proyectos integrales que traen al productor de maíz y que traen a la escuela y que traen al puesto de salud. Esas condiciones de la territorialidad requieren

aproximaciones a esa realidad y a esa mecánica de operación de los programas y de las políticas.

En la evaluación hay que considerar para qué hay política pública. Quienes toman decisiones de política pública deben tener claridad de que el Estado no hace lo que la sociedad quiere: el Estado hace que se haga lo que la sociedad quiere, la gobernabilidad es a través de otro.

Por el tipo de Estado que tenemos en nuestros países, el Estado es el responsable de que la economía genere riqueza para todos, pero la economía funciona a través de las empresas privadas, de los empresarios, de los productores, no del Estado directamente.

El Estado tiene que establecer estrategias, políticas, instrumentos para que la población o los grupos sociales canalicen sus energías en un camino hacia el bienestar común. Las empresas están allí para hacer riqueza, y el Estado está para hacer que la riqueza de esas empresas beneficie no sólo al empresario, sino a toda la comunidad.

El Estado está para superar los problemas que se presenten. Éste es un tema que el doctor Gómez Oliver planteaba con mucha claridad. Realmente la prioridad del Estado es que funcione la economía y que sea una economía que de verdad brinde oportunidades, que pueda crecer, que pueda generar riqueza, que pueda ser lo más racional posible en el uso de los recursos, pero está también para que esa riqueza se redistribuya. El Estado no puede favorecer la creación de riqueza espuria, es decir, aquella riqueza que no genera empleo, pero sí contamina, degrada el medio ambiente, perjudica las estructuras sociales, desarraiga a la población y va contra la cultura, por más rentable que sea.

El manejo del equilibrio, que se llama finalmente multifuncionalidad, es responsabilidad del Estado; y ahí aparece el tema de la agricultura. Tomo las palabras del doctor Gómez Oliver respecto a que la agricultura puede pesar 1 por ciento del producto interno bruto, pero es la actividad económica de localización, es la única que no se puede trasladar a otro lado, por más que hagan hidroponía, no se puede. La agricultura está en esos espacios, y de ahí no se puede ir.

Es claro que el empleo rural no agrícola es importante, pero si se quita la agricultura de ahí, ¿a dónde se va el empleo rural no agrícola? Si hay peluqueros en el mundo rural, es porque hay agricultores que están en el mundo rural. Luego, la agricultura –eso se reconoce en Europa y los Estados Unidos, y por eso asignan esa cantidad de subsidios– es la actividad económica de mayor multifuncionalidad, en términos sociales, ambientales, culturales, de ocupación del territorio, en términos de nuestras estructuras regionales y territoriales. Nuestro mundo urbano –no hablemos de este gran Distrito Federal–, nuestra malla urbana, depende de que haya una estructura en ese mundo rural, donde la agricultura es muy importante y su multifuncionalidad también.

¿Qué necesitamos? Una agricultura multifuncional, es decir, una agricultura que produzca alimentos y bienes y servicios, pero que también genere empleos, condiciones sociales, igualdad, arraigo y cultura.

La experiencia de Brasil

Finalmente, quiero contar la experiencia de Brasil. Ese país ha montado una estructura, una política de desarrollo rural basada en territorios rurales, que son niveles supramunicipales: en promedio son 15 municipios articulados en un territorio rural, y ha planteado toda su estrategia bajo los mismos principios de México. Es más, se han copiado muchas cosas de este país.

Territorios de identidad. El esquema es que un territorio conforma una institucionalidad con un colegiado territorial, un consejo de desarrollo rural territorial, donde están el sector público y el sector privado, formulan un diagnóstico –igual que lo hacemos aquí–, elaboran un plan territorial, definen proyectos puntuales y estratégicos territoriales y hay una articulación. A esto lo llamaron ellos, primero, *territorios de identidad*, porque dijeron: aquí tienes que hacer movilización social y la acción colectiva depende de movilizar la identidad, que es importante, no como reconocimiento a un derecho, sino porque es lo que puede mover a la sociedad en pos de un fin común, en forma eficiente.

Sobre esa base de territorios de identidad, que luego se llamó *territorio de ciudadanía*, se hizo un planteamiento: descentralización, participación, articulación

de políticas públicas, y se tomaron decisiones sobre evaluación. Allí se definieron tres estadios de la evaluación. La evaluación hay que hacerla, en primer término, sobre las decisiones de las instituciones públicas, lo que se llama evaluación de gestión; es decir que definan bien las políticas, que definan bien la metodología, las reglas de operación, que el dinero llegue, que no se lo roben, que funcione a tiempo, que las metas físicas y financieras se cumplan. En esto hay mucho de los sistemas de evaluación de los que hemos hablado.

Esto quiere decir que quienes deciden la política, ya sea el Congreso o el Ejecutivo, cumplan lo que anunciaron. Pero hay un segundo nivel y es que allá, en la realidad rural, hay personas que reciben directamente el beneficio o la intervención de esas políticas. Por ejemplo, un programa de empleo genera empleos que son para esas personas en particular. Ellos definieron un conjunto de resultados de su política en términos de participación, organización, dinamización económica, y miden cómo va ese tema de los procesos.

Esto que llaman resultados significa que el gobierno dice: para que todo esto funcione hay que crear consejos, tienen que ser representativos, participar, hacer planeación. Hasta ahí, si lo logran, maravilloso. La medición de resultados mide si se logra hacer eso. De ahí a que hayan logrado el desarrollo hay todavía un camino, pero al menos los resultados se miden.

¿Cuál es una novedad en términos de la evaluación en el concepto brasileño? Que la evaluación la incluyeron en un sistema de gestión; se plantearon que no les sirve evaluar por qué se cae el puente, sino evaluar para que el puente no se caiga. Eso significa que la evaluación está atada a un proceso de sistematización permanente en la base de lo que se hace.

Se creó un sistema de indicadores que permiten que los actores mismos, en los territorios, estén midiendo, y esos indicadores se suman en el nivel federal,

de modo que ahí se puede observar en tiempo real lo que nace en los territorios. No es una evaluación *ex post*, no es evaluar hoy lo que pasó hace un año, sino evaluar en el momento.

Porque lo importante no es una evaluación de auditoría, no es una evaluación para ver a quién hay que castigar, sino para que la decisión de mañana se tome sobre la base de lo que pasó hoy. Eso significa un sistema de gestión bastante sofisticado, que se armó en Brasil y se llama "sistema de gestión estratégica de los territorios de Brasil", que tiene un conjunto de indicadores de seguimiento, monitoreo, gestión, en gran parte copiado de un sistema que se desarrolló en México, el Sistema de Monitoreo Municipal, Simom, de bastante poco éxito en su aplicación aquí, pero en su versión mejorada y extendida se ha aplicado en Brasil. La conclusión de este tema es que la evaluación en Brasil está siendo más una evaluación de la gestión efectuada por los actores mismos.

Finalmente está la última porción, que es la de los impactos. Se puede gastar bien el dinero, lograr que los que reciben el dinero hagan lo que se pensó que hicieran y que esas dos cosas no sumen desarrollo. Lo estamos viendo en el caso de México.

Hay un sistema complementario que es la evaluación de impacto. Pero dónde mido el impacto: ¿en la población individual? No, en los territorios, con indicadores territoriales. Es un indicador de desarrollo territorial sustentable el que finalmente se integra. Individualizar los efectos de la política —si fue Procampo o fue Oportunidades— es muy difícil, pero el compromiso concurrente de las políticas es el desarrollo integral del territorio.

Allí, por ejemplo, destaca la importancia de los bienes públicos porque una de las características de los territorios en sus proyectos estratégicos es que se pueden privilegiar los bienes públicos —y ya el doctor Gómez Oliver nos planteaba muy bien la importancia que tienen en la calidad del gasto público.



[Mesa 1]

VERTIENTES DE COMPETITIVIDAD, FINANCIERA Y AGRARIA

Dr. Raúl Villegas Vizcaíno y Armando Luévano González
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, UAAAN

Dr. Leonardo Pérez Sosa
*Consultor nacional de la Organización de las Naciones Unidas
para la Agricultura y la Alimentación, FAO*

Dr. Santos Martínez Tenorio
Universidad Autónoma Chapingo, UACH

Dr. Jaime Arturo Matus Gardea
Colegio de Posgraduados, Colpos

Dr. Manrubio Muñoz Rodríguez
*Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas
de la Agroindustria y la Agricultura Mundial, CIESTAAM*

Dr. Manuel Espinosa Pozo
*Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de México,
Campus Querétaro, ITESM Querétaro*

Mtro. Jesús Oaxaca Torres
Universidad Autónoma de Nuevo León, UANL

Dr. Raúl Villegas Vizcaíno y Armando Luévano González
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, UAAAN

Quiero compartir algunas reflexiones puntuales sobre la experiencia que hemos tenido en la evaluación de programas. Me tocó la suerte de empezar a participar en la evaluación con el Programa de Equipamiento Rural en 1997; me integré a un equipo de universitarios que estaban haciendo este tipo de trabajos. Algo así como tres años después evaluamos un programa y fuimos supervisados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la cual calificó nuestra evaluación como excelente. Esto nos dio mucho gusto, y pensamos que ahora sí el programa se iba a modificar, a mejorar, iba a seguir nuestras recomendaciones, pero la sorpresa fue que el programa desapareció.

De ahí parte este doble sentimiento que surge al participar en la evaluación de programas. Primero siente uno que puede aportar algo, que puede identificar modificaciones pertinentes a los programas; pero luego queda la frustración de que esas modificaciones, esas recomendaciones, no se sabe si las leyeron, no se sabe si las entendieron, pero lo cierto es que no las vemos reflejadas en la realidad.

Para ser breve, quisiera reseñar la experiencia en cinco puntos:

1. *Independencia de la evaluación.* Se dice que la evaluación debe ser externa, independiente. No obstante, el responsable del programa es quien dice qué se evalúa, cómo se evalúa, quién evalúa, a qué ritmo se evalúa, si la evaluación va bien o se corrige, si va mal, si se acepta o no, y a final de cuentas qué se hace con eso. ¿Dónde quedó la independencia de la evaluación? Creo que no existe. Lo más triste es que los resultados de la evaluación también quedan sujetos a ese criterio.

La evaluación se hace y alguien externo la califica. Con independencia de que la evaluación sea buena o mala, la instancia responsable —que por cierto pienso que es el gran ausente en este excelente taller— decide si la lee o no, si la archiva o no, si la hace pública o no, si le hace caso o no le hace caso. Pero generalmente no se ven los efectos de

esa evaluación. Ése es un punto importante que limita los resultados de la evaluación.

2. *Referentes de la evaluación.* Desde el punto de vista del método, toda evaluación se hace contra un referente. Mientras más explícito y claro sea el referente, más acuerdos y más claridad habrá en la evaluación. Sin embargo, los referentes son confusos, difusos, profusos y poco claros. ¿Qué es lo que quiere el programa? ¿Y qué es lo que se está evaluando? A veces no está claro qué tanto es desarrollo rural o producción rural; algunos dicen que son los habitantes del medio rural, otros dicen que son los productores. Entonces, ¿por qué este millonario es beneficiario? Porque tiene una propiedad rural, y eso lo convierte en beneficiario y recibe el apoyo. Así, hay una serie de confusiones en cuanto al objeto, los sujetos, los fines y los propósitos.

Entonces, aunque supuestamente los programas definen prioridades, lo hacen con mucha ambigüedad, por lo que éstas se diluyen al querer atender prácticamente a todos.

Después de la excelente participación del Dr. Echeverri sobre lo que implica el enfoque territorial, es poco lo que puedo decir al respecto. Aunque el enfoque territorial está establecido por ley desde 2001, al menos, no ha permeado en las políticas y los programas en particular. Entonces, cuando uno evalúa conforme al marco legal, entra en conflicto con el marco operativo.

Respecto a la descentralización, la Ley de Distritos de Desarrollo Rural (1988) es una excelente organización para la descentralización. Pero no he conocido un distrito de desarrollo rural que opere; algunos dicen que es porque no los dejan operar, pero en realidad no se ha logrado trabajar con ese esquema de la ley. Entonces, es una evaluación sin externalidad, sin referentes.

3. *Evaluación, ¿para cumplir o para mejorar?* La evaluación es una obligación legal; pero efectuarla para meramente cumplir la obligación legal le quita el sentido. En ésta, el evaluado y el evaluador deben estar convencidos de que su única razón de ser es para mejorar, para detectar oportunidades de mejora y aprovecharlas. Sin embargo, hay varias

características de la evaluación que le restan la posibilidad de orientarse a mejorar y que la reducen al simple cumplimiento de la ley.

La evaluación generalmente es extemporánea porque no se puede evaluar hasta que no haya un tanto por ciento de avance del programa, y como éste va rezagado, entonces el programa 2008 se está terminando de evaluar a finales de 2009, ya cuando se está preparando la versión 2010.

Así, la evaluación resulta declarativa, central, no permite las variantes locales, estatales, por distrito y demás, y a final de cuentas esto se traduce en que se identifica que algo se puede mejorar, pero ya no se puede implementar la mejora en esa operación que ya pasó ni en las siguientes.

Por otro lado, en educación hablamos de la evaluación formativa, pues también es una experiencia de aprendizaje. En este esquema, por desgracia, la evaluación tiene poco poder formativo tanto para los evaluadores como para los funcionarios responsables del programa, por lo que las situaciones se reiteran y a final de cuentas la trascendencia de la evaluación es muy limitada.

4. *Arreglo institucional deficiente y conflictivo.* El cuarto aspecto que quiero destacar es el arreglo institucional. En cada estado, en cada entidad, tenemos funcionarios de la federación, del estado y del municipio; a veces son de diferentes partidos, a veces son del mismo partido pero de diferentes corrientes dentro del partido, etcétera. El caso es que se suscitan una serie de conflictos en cuanto a diferentes prioridades, visiones, intereses, y formas de concebir el programa que se está operando. Entonces, se trata de un arreglo institucional, en teoría, participativo; sí participan los diferentes niveles de autoridad y de gobierno, y participa la ciudadanía mediante los consejos municipales, los distritales, pero a veces quién sabe cómo se da esa participación porque tienen varios años sin haber sesionado y aun así se autorizaron todos los programas...

Pensemos qué tanto estamos simulando la participación social o qué tanto estamos convirtiendo esa participación en una fuerza que mueva los programas y aumente las probabilidades de lograr sus objetivos. Qué tanto la participación de diferentes niveles de gobierno se convierte en sinergias que potencien a los programas. Qué bueno

sería que esto sucediera, pero me parece que lo más común es que unos esfuerzos anulen a otros y que el resultado sea menor de lo posible.

Entonces no está claro qué es el programa, qué pretende, en qué marco se inscribe, qué modelo de desarrollo pretende estimular –si pretende estimular algún desarrollo–; y lo que todo esto produce es confusión, conflictos e irresponsabilidad. Si algo opera mal, el funcionario federal culpa al estatal; y si ambos están de acuerdo, son los municipales quienes no entendieron, pero siempre hay a quién echarle la culpa y nadie se responsabiliza de que los programas funcionen bien. Para eso sí sirve el arreglo institucional.

5. *Desempeño en evaluaciones anteriores.* Por último, en términos de las evaluaciones, éstas han sido excelentemente coordinadas, supervisadas. En un principio, fue el Colegio de Postgraduados, después la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y esto nos ha permitido superarnos como evaluadores. Las evaluaciones de las evaluaciones son muy rigurosas; se califican los resultados de la evaluación y también cuál es la trascendencia de ésta.

Vemos que sigue habiendo discrecionalidad en la contratación. Es decir, yo tengo tres evaluaciones consecutivas en las que salí bien calificado, pero no se me contrata ahora, se contrata a otro, lo cual genera dudas en la asignación. Esas dudas tienen que ver con el primer punto que abordé: la independencia. Planteamos la posible relación entre una mayor dependencia de los ingresos que significan las evaluaciones y un aumento de la probabilidad de sesgo de las evaluaciones; eso es algo que está siempre presente. El evaluador en ocasiones pretende decir lo que quieren oír y no lo que observa durante la evaluación, con rigor y objetividad. Siempre es más agradable contratar al que dice lo que uno quiere oír, que al que dice las verdades que, aunque no pequen, incomodan. Así, la investigación a veces se diluye o se pierde.

Soy parte de una universidad pública y la represento. He tenido la oportunidad de interactuar con todo tipo de entidades evaluadoras tanto del ámbito educativo como de bufetes o despachos; y sin menoscabo de nadie creo que la universidad pública tiene un papel importante, ha hecho un buen papel, y creo que tiene una estructura menos

influenciable en términos potenciales, cuando menos, sobre la calidad de las evaluaciones. Esto se ha reflejado en los últimos 15 años.

Quise atender la petición de ser breve y transmitir la esencia de mis experiencias. Creo haberla resumido en estos cinco puntos.

Dr. Leonardo Pérez Sosa

*Consultor nacional de la Organización de las Naciones Unidas
para la Agricultura y la Alimentación, FAO*

Haré una presentación que atiende las preguntas orientadoras para las ponencias. En primer lugar, un balance en relación con el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Sobre este punto obviamente tenemos algunos elementos que pueden considerarse como avances, como logros. Por otro lado también vamos a comentar algunos puntos que desde nuestra perspectiva constituyen retos o pendientes del Sistema de Evaluación del Desempeño.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha tenido experiencia en el trabajo de evaluación desde hace muchos años. Durante la existencia de la Alianza para el Campo, como programa que tuvo una vigencia de alrededor de 12 años, evaluamos el conjunto de programas que abarcaba ese gran programa. Posteriormente, a partir de la reestructuración de programas por parte de la Secretaría de Agricultura (2008), se han realizado evaluaciones sobre el diseño de cinco de sus ocho grandes programas.

También ha habido evaluaciones sobre el funcionamiento y la operación de esos programas y actualmente está en proceso una evaluación de impacto de dichos programas. Como se requiere más tiempo para poder medir los impactos, ya que las inversiones que se apoyan deben madurar, ahora estamos en la etapa de medición inicial, en el levantamiento de línea base para tenerlo como referente, y más adelante, quizás en 2011, en 2012, podremos hacer una segunda medición a fin de comparar si dichos programas están efectivamente logrando sus objetivos, si están obteniendo resultados conforme a lo esperado en su diseño original.

Avances

En cuanto a los avances del Sistema de Evaluación del Desempeño, quisiera mencionar tres aspectos fundamentales:

1. Mediante el SED se ha avanzado en la definición de criterios y lineamientos homogéneos para las evaluaciones de los programas de la administración

pública federal. Sobre todo a partir de 2007, esto ha dado orden a todo el esfuerzo de evaluación de los programas, definiendo, a través de los lineamientos generales que ha emitido el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en su Programa Anual de Evaluación, los tipos de evaluación pertinentes para los distintos programas de la administración pública federal, ciertos criterios mínimos para esas evaluaciones y algunos elementos metodológicos.

Eso ha llevado a una especie de convergencia: ahora las evaluaciones practicadas a los distintos programas son más comparables, en el sentido de que siguen pautas similares, lo cual no existía antes. Cada dependencia y cada institución evaluadora seguía sus propias metodologías, sus propias pautas para hacer la evaluación, y entonces había una diversidad de evaluaciones que difícilmente eran comparables entre sí en términos de la medición que se estaba realizando.

2. Se ha avanzado en la instauración de una cultura de la evaluación entre los distintos actores institucionales en el medio rural. Esto me parece de lo más importante en el sentido de que cada vez hay un mayor consenso entre los distintos actores institucionales, en cuanto a que la evaluación es importante, una actividad útil y es necesario medir qué está pasando con los programas a los cuales cada año les destinamos recursos públicos. Ese avance es, por supuesto, fundamental.
3. Se han fortalecido las capacidades institucionales para evaluar los programas y políticas públicos de desarrollo rural. También a través de estos años, sin duda, ha habido avances tanto en los funcionarios responsables de los programas como entre los mismos evaluadores, debido a la formación de recursos humanos para hacer esta labor cada vez con mayor calidad.

Retos

Por otro lado tendríamos los pendientes, los grandes retos del Sistema de Evaluación del Desempeño.

1. Es fundamental avanzar en el uso de las evaluaciones. Es decir, sin duda hay avances, pero las evaluaciones quizás no se están aprovechando como quisiéramos para hacer cambios en los programas y en la política de desarrollo rural.

En muchos casos se siguen viendo las evaluaciones como un requisito con el que hay que cumplir, pero ahí termina el ejercicio. No se está atendiendo en este sentido el rol esencial de dichas evaluaciones, que es proveer elementos de análisis para la toma de decisiones sobre la política pública. Se está descuidando el aspecto de que las evaluaciones realmente sirvan para mejorar la calidad del gasto, mediante el incremento de la eficacia y la eficiencia de todos los programas.

Asimismo vemos que los usuarios de las evaluaciones no son únicamente las dependencias o instancias de gobierno que contratan el trabajo de evaluación. Por supuesto que ellos son, como parte del Ejecutivo, uno de los usuarios fundamentales, porque en las evaluaciones pueden obtener una identificación de las distintas áreas de mejora de los programas, pero otro usuario de gran relevancia es el Poder Legislativo, porque mediante las evaluaciones puede obtener información relevante para definir criterios técnicos que permitan una asignación eficiente de los recursos.

La asignación de recursos que se define cada año vía Presupuesto de Egresos de la Federación, debiera basarse fundamentalmente en criterios técnicos. Sabemos que muchas veces es difícil aislar otro tipo de fenómenos que están presentes, como el tema político, pues con frecuencia las presiones pesan mucho, pero lo que nosotros quisiéramos es que los criterios técnicos tuvieran mayor relevancia en la toma de decisiones; que esa asignación se hiciera en función de los resultados que se están obteniendo en las evaluaciones y en función de las prioridades del desarrollo rural del país.

Otro usuario importante es la sociedad civil, debido a que las evaluaciones contribuyen en sí mismas a mejorar el proceso de transparencia y rendición de cuentas.

Ahora bien, por el hecho de que las evaluaciones se usen poco, de que no se materialicen en cambios para mejorar los programas y las políticas, se corre el riesgo de que el proceso de evaluación

en su conjunto se desgaste y pierda credibilidad, debilitando al Sistema de Evaluación del Desempeño, entre los actores institucionales que estamos inmersos en él.

Ése es el mayor riesgo, que la evaluación termine siendo algo rutinario y sus resultados no tengan trascendencia.

2. Es esencial que la evaluación sea concebida por los actores como una parte integral del proceso de gestión en su conjunto, no como un evento aislado del mismo.
3. Es necesario fortalecer la normatividad de modo que ésta favorezca el aprovechamiento de los resultados de las evaluaciones. Deben establecerse elementos normativos que marquen la obligatoriedad de usar los resultados en la orientación futura de los programas. De alguna manera eso ya está establecido en el marco normativo actual, pero desde nuestro punto de vista hace falta darle mayor fuerza a dicho aspecto.
4. Un ingrediente básico es la voluntad política de los actores para asumir los resultados de las evaluaciones y utilizarlos en la toma de decisiones sobre la definición de la política de desarrollo.
5. Hay dos hallazgos fundamentales de evaluaciones recientes (diseño):
 - a) *El problema de desarrollo*: Los programas no cuentan con una adecuada identificación y definición de la problemática que pretenden resolver: causas, efectos, ubicación geográfica, grado de afectación a distintos grupos, etcétera.
 - b) *Población potencial y población objetivo*: Los programas no cuentan con una correcta definición, caracterización y cuantificación de aquellos agentes del medio rural que enfrentan el problema que se busca resolver, y de aquellos agentes cuya atención es prioritaria en el corto plazo. Eso constituye también, por supuesto, una limitante para la efectividad del instrumento.

Con las actuales definiciones de población objetivo de los programas, no es posible realizar una focalización efectiva. Conceptualmente tenemos cuatro niveles en cuanto a la población del medio rural: por un lado, la *población de referencia*, que es el conjunto global, donde están todos los actores del medio rural que desarrollan actividades productivas; por otro lado estaría la *población potencial*, que es un subconjunto de

la anterior y que es la población que de alguna manera enfrenta la problemática hacia la cual se dirige el programa; y, dentro de esta población potencial, hay otro subconjunto que sería la *población objetivo*, es decir, la que requiere atención prioritaria en el corto plazo, y en función de los recursos limitados con los que contamos tendríamos que focalizar el programa en esta población objetivo; más aún, dentro de la población objetivo, dado que no la podemos atender por completo, finalmente terminamos llegando a un subconjunto de ella, que son los *beneficiarios*.

No obstante, en las reglas de operación, la definición de población objetivo en realidad equivale a toda la población de referencia, sin focalizar. Esto implica que nunca podremos tener una cobertura satisfactoria porque será imposible que alcancen los recursos para el conjunto del medio rural; de modo que tendríamos que focalizar. La anterior definición también supone que la cobertura sea poco significativa y que

los impactos se diluyan, es decir, la dispersión de recursos termina diluyendo los impactos.

Lo anterior conduce a plantear que:

- a) La evaluación siempre debe considerarse como una parte integral en el ciclo del proyecto (no es un elemento aislado).
- b) Para que las evaluaciones tengan sentido y sean de utilidad, es importante que las etapas iniciales del ciclo de los programas estén correctamente cimentadas.

En síntesis, para que las evaluaciones cumplan con su propósito se requiere que sean evaluaciones de calidad: propuestas viables, factibles de implementar; con resultados de carácter oportuno; un enfoque participativo, con el involucramiento de los actores; y que la evaluación esté incorporada desde el diseño y la planeación del programa.

Dr. Santos Martínez Tenorio

Universidad Autónoma Chapingo, UACH

La evaluación de los apoyos financieros que implican subsidios, el caso de FIRA

Qué es FIRA y cuáles son sus resultados

Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) es una institución bancaria de segundo piso (es decir, otorga financiamiento a través de intermediarios financieros), con 55 años de actividad, que atiende las necesidades de financiamiento de los sectores agropecuario, rural y pesquero del país. La institución se ha posicionado como una pieza fundamental en los programas y estrategias de financiamiento del gobierno federal en el campo mexicano. En 2009 se alcanzó una colocación récord de financiamiento por más de 104 mil millones de pesos, en beneficio de más de 1.6 millones de productores, de los cuales, 95 por ciento son de bajos ingresos.

En 2010 FIRA continúa brindando crédito, garantías, asistencia técnica y apoyos de fomento a favor del desarrollo competitivo y sostenible de empresas y pequeños productores del campo mexicano. De esta manera FIRA se consolida como el principal ejecutor de la política pública de financiamiento y fomento para las actividades agropecuarias y pesqueras del país.

En 2009, FIRA estableció como su misión la de “contribuir al desarrollo sostenible y competitivo del campo mexicano, con servicios financieros y tecnológicos innovadores, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes”.

En este sentido, la institución cumplió con lo comprometido en su Plan Estratégico 2007-2012, lo cual se presenta brevemente a continuación (Informe de Actividades 2009):

- ▶▶ En 2009 se canalizaron 34 333 millones de pesos para pequeños productores rurales que no cuentan con acceso al crédito.
- ▶▶ Se destinaron 354 millones de pesos en capacitación y asistencia técnica para acompañar proyectos de inversión de pequeños productores.

- ▶▶ A través de los intermediarios financieros no bancarios (IFNB), se otorgaron créditos por 16 932 millones de pesos.
- ▶▶ Por medio del servicio de garantías sin fondeo, FIRA indujo financiamiento por 14 854 millones de pesos, otorgados con recursos de los propios intermediarios.
- ▶▶ En el tema de la sostenibilidad se obtuvieron resultados relevantes en materia de cuidado del medio ambiente y el compromiso con la comunidad.

Las experiencias de evaluación de impacto de los programas de FIRA

FIRA ha efectuado evaluaciones de impacto de sus programas desde 2003, periodo en que ha ido mejorando sus enfoques metodológicos para asegurar, por un lado, medir el impacto, y por el otro, establecer los métodos que permitan atribuir con cierta precisión los cambios en los indicadores seleccionados, atribuibles a la aplicación de los programas de FIRA.

En este esfuerzo han contribuido, principalmente, consultorías privadas como Grupo de Economistas y Asociados (GEA) y centros de educación superior como la Facultad de Economía de la UNAM y la Universidad Autónoma Chapingo.

Las evaluaciones se han sometido a concurso siguiendo invitaciones restringidas y rigurosos términos de referencia que establecen los objetivos y la metodología que deben aplicarse en la evaluación.

La selección de los evaluadores ha estado en dos ámbitos: (i) la calidad de la propuesta técnica en cuanto al apego a los términos de referencia, y los aportes específicos de cada concursante; y (ii) la propuesta económica. El balance entre estos dos aspectos ha significado que paulatinamente las evaluaciones de impacto de FIRA hayan ido perfeccionándose en el tiempo.

El objetivo general de las evaluaciones ha sido el de evaluar de manera integral los programas de FIRA que canalizan subsidios¹ en apoyo a productores de

los sectores rural y pesquero en los siguientes aspectos: eficiencia, eficacia, costo-beneficio, calidad, distribución equitativa y transparente e impacto social de los recursos asignados a través de los fideicomisos, Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (Fondo), Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA), Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) y Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (Fopesca); asimismo, su impacto en el desarrollo de los mercados financieros rurales.

La evaluación de impacto se ha diseñado, según los términos establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (Coneval), mismos que se señalan en el numeral 18 del Programa Anual de Evaluación 2008 (PAE 2008).

Al respecto, es importante destacar que el contenido y alcances de la evaluación, si bien es similar al de las evaluaciones externas realizadas sobre el impacto de los programas de apoyos ejercidos por FIRA en el periodo 2003-2007, existen diferencias importantes, las cuales se derivan de los lineamientos establecidos por el Coneval, emitidos por su Dirección General Adjunta de Evaluación.

El objetivo general de las evaluaciones realizadas es evaluar los impactos económicos o en ingreso de los beneficiarios de los programas que canalizan apoyos para el fomento financiero y tecnológico a los sectores agropecuario, forestal y pesquero a través de FIRA. Los objetivos específicos de la evaluación son los siguientes:

- ▶ Medir el impacto económico o del ingreso de los beneficiarios de corto y mediano plazos, por programa.
- ▶ Medir el efecto combinado de los apoyos financieros y tecnológicos en los beneficiarios a través del ingreso neto.
- ▶ Medir la adopción y mejoras tecnológicas en las unidades de producción, así como su integración a las redes de valor.

Asimismo y en la medida de lo posible, medir los impactos sociales, resultado de la aplicación del programa a través de variables como educación, salud y vivienda, u otras que puedan aplicarse.

Lo anterior con el fin de que las recomendaciones de este análisis puedan retroalimentar la gestión del programa.

Los resultados de la evaluación del ejercicio 2008 están avalados por la aplicación de una metodología de punta en el problema de comparación de productores beneficiados con algún programa de FIRA y los que no han recibido apoyos, a través de metodologías que eliminan el sesgo de selección del productor a comparar y, por lo tanto, requiere un grupo de control que podría ser cualquier base de datos de productores que no hayan sido apoyados por FIRA.

Desgraciadamente este listado no existe, y se han explorado diferentes registros de no beneficiarios, pero sin resultados positivos. Por esta razón, el grupo de control se ha conformado por productores elegidos al azar en las mismas comunidades en donde han caído seleccionados los productores beneficiados por FIRA.

Entre los resultados importantes de la evaluación del ejercicio 2008, se encuentra el elevado impacto económico al nivel nacional al haber estimado un *efecto tratamiento* promedio de 27 por ciento como resultado de los subsidios de FIRA.

De la misma manera, la evaluación detectó impactos muy positivos en el aspecto de generación de empleos, fomento a la innovación tecnológica y fomento a la organización de los productores, entre otros aspectos evaluados.

¹ Se entiende por subsidio las asignaciones de recursos federales que se otorgan a los sectores rural y pesquero para fomentar su desarrollo a través de: *a*) financiamientos con tasas de interés en moneda nacional a los intermediarios financieros o a los productores, según sea el caso, por debajo de la del mercado, entendiéndose para estos fines la tasa de interés interbancaria de equilibrio (TIIE) como la tasa del mercado; y *b*) estímulos, apoyos, cuotas o reembolsos otorgados en forma gratuita a los intermediarios financieros o a los productores para la formación de sujetos de crédito y la promoción del fortalecimiento de los proyectos de inversión a través de la capacitación, asistencia técnica, innovación y adopción tecnológica.

No cabe duda que los resultados en las evaluaciones de impacto han sido muy favorables para la institución, pero cabe la pregunta, ¿por qué estos resultados son tan positivos? ¿Se deben exclusivamente a la operación de FIRA? Responderlas no es tarea fácil, y, sobre todo, si se considera que los métodos de evaluación de impacto no resuelven todos los problemas que implican.

Una consecuencia de estos resultados favorables es que la evaluación del ejercicio 2008 realizada en 2009, no incluyó recomendaciones específicas para la operación de los programas FIRA. ¿Significa esto que todo se está haciendo perfectamente bien? Las recomendaciones que se plantean son solamente relativas a aspectos que mejorarían los procesos de la evaluación, tales como disponer de bases de datos más actualizadas, la aplicación de preguntas en las solicitudes de apoyos y disponer de un línea base en las condiciones iniciales de los productores apoyados.

Los retos en la evaluación de impacto de los programas de FIRA

FIRA trabaja con un orden muy bueno en el manejo de sus bases de datos, lo que deja fuera los problemas de información básica para realizar las evaluaciones. Sin embargo, como toda evaluación de impacto, se enfrentan retos muy importantes en el aspecto de las metodologías por aplicar. Aunque se tienen indicadores muy bien definidos, que se han ido perfeccionando en las pasadas evaluaciones, la dificultad prevalece en cuanto a medir los impactos y atribuirselos a FIRA.

Otro reto importante y estratégico es el de presentar los resultados de las evaluaciones de una manera que permita hacer recomendaciones robustas y fundamentadas de manera que las instancias operativas de la institución puedan modificar sus enfoques de operación para maximizar los impactos esperados. Esto mismo se aplica a la información que debe llegar a los órganos de decisión en cuanto a la asignación presupuestaria, llámese Hacienda o Cámara de Diputados.

En los aspectos metodológicos se tienen retos muy importantes:

- ▶▶ Definir con mayor precisión la población objetivo de FIRA, incorporando criterios de focalización y selección de beneficiarios.
- ▶▶ Asegurarse que el grupo de control sea comparable con la muestra del grupo de tratamiento, es decir, que esté dentro del dominio de comparación.
- ▶▶ Explorar las ventajas de dividir la muestra entre apoyos financieros y tecnológicos que brinda FIRA.
- ▶▶ Diseñar la evaluación de modo que cada vez nos acerquemos más a medir exactamente el impacto de los apoyos de FIRA, sin considerar el efecto de otros factores como clima, otros apoyos gubernamentales, precios, etcétera. Éste es el reto fundamental.
- ▶▶ Resolver, de alguna manera eficiente, la medición del ingreso de los productores. Actualmente, nos encontramos en la disyuntiva de calcular los ingresos registrando entradas brutas por sus actividades económicas y restándoles los costos en que se incurre para dichas actividades, o bien, simplemente preguntar y registrar el ingreso que declaran los propios productores.
- ▶▶ Para estar en condiciones de hacer recomendaciones, es importante incluir más cuestiones analíticas que expliquen los impactos. Esto requiere la aplicación de modelos que detecten con precisión las variables que inciden en los impactos. Éste es un reto de mediano plazo.

La función retroalimentadora de la evaluación

En relación con la pregunta de cómo puede la evaluación cumplir con el propósito de retroalimentar la política y programas públicos o bien las decisiones en materia presupuestal, planteo lo siguiente.

Partiendo de la hipótesis de que los resultados se plasman en las conclusiones y recomendaciones en cada evaluación por programa en cada entidad, no han tenido un impacto significativo en el diseño, operación y en la propia metodología de evaluación de los programas. El principal problema que limita esta utilización es la escasa difusión y discusión de los resultados, tanto en el propio nivel de las instituciones y dependencias encargadas de la instrumentación, como en el legislativo y las instancias de control presupuestal.

Algo que dificulta el análisis para estas instancias, es que las evaluaciones se hacen en general, programa por programa, para cada institución operadora, y por tanto el material que debe revisar el legislativo es enorme. Se recomiendan algunas acciones al respecto:

1. Presentaciones y discusiones de resultados específicos de cada evaluación en las instituciones o dependencias encargadas de la instrumentación de cada programa, tal y como se viene haciendo, pero hay que ampliarlo y hacerlo obligatorio. Muchas veces esas explicaciones se hacen solamente de rutina y no acude el personal adecuado que puede o debe discutir estos puntos para tomar las decisiones.
2. Se sugiere que el Coneval o alguna instancia pueda dirigir el que se realice el resumen de las evaluaciones y sus conclusiones en un documento ejecutivo, agrupado por vertiente –competitividad, educación, medio ambiente, laboral, social, infraestructura, salud, etcétera–, que muestre de forma condensada las conclusiones, las mediciones de impacto y las recomendaciones sobre ampliar, disminuir o quitar definitivamente los recursos a un programa.
3. Ampliar la difusión de los resultados de las evaluaciones al ámbito de las organizaciones de productores y las instancias definidas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Las actividades de difusión deben contemplarse como un costo adicional en las propuestas económicas de las entidades evaluadoras.

Avances y pendientes de las evaluaciones

Enseguida quisiera hacer algunos comentarios en relación con lo que han dicho los compañeros que me han antecedido. Efectivamente, creo que tenemos

varios resultados positivos en esta década que está terminando. Las evaluaciones tuvieron un *boom*; creo que las evaluaciones a la Alianza para el Campo fueron las más numerosas.

También creo que se generó una cultura de la evaluación. Puede ser en algunos lados menor, y en otros mayor, pero existe y ya se sabe lo que es la evaluación. No existe ya el temor de cuando uno llegaba y se escondían todos o simplemente lo veían a uno como un auditor.

Otro logro es la formación de personal en las evaluaciones, que es prácticamente una disciplina. En algunas instituciones hay especializaciones, diplomados, etcétera. Ése es un logro importante.

Un acierto más es que se han aplicado diversas metodologías, se han probado algunas que no han funcionado, otras se han reorientado y surgen inquietudes de nuevas metodologías que hay que generar de acuerdo con los nuevos retos.

Creo que estos son tres aspectos importantes que nos han dejado las evaluaciones. Sin embargo, también nos han dejado algunos aspectos que debemos considerar. Uno es la poca aplicación de los resultados de las evaluaciones; como son *a posteriori*, cuando las reglas de operación están establecidas, poco se puede hacer. Entonces, los resultados de las evaluaciones no han tenido una aplicación en directo, para mejorar los programas, reorientarlos, etcétera. Ése aspecto constituye una debilidad.

Lo otro es que se ha caído en la rutina, y eso nos lleva a que los funcionarios o las instancias que son evaluadas como que saben el caminito, se preparan y no se está generando algo que pueda ser aplicable.

Dr. Jaime Arturo Matus Gardea
Colegio de Postgraduados, Colpos

Cuando se dio el convenio entre la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Secretaría de Ganadería, Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), varios fuimos invitados y tuvimos oportunidad de participar en pláticas, en mesas de trabajo, respecto a qué era lo que se iba a evaluar, sobre qué quería, en ese entonces, la Secretaría de Agricultura. En ese tiempo todavía no había un mandato de la Cámara de Diputados a través del Presupuesto de Egresos de la Federación para practicar las evaluaciones. Esa interacción fue importante porque se pudo definir qué es lo que le interesaba a los usuarios directos de esa evaluación.

Todos los comentarios, protestas, reclamos o aplausos es lo que, mediante la FAO, con una metodología establecida, podía cernirse y tomarse en cuenta. Así empezamos como evaluadores nacionales. Posteriormente, dejé la FAO y empecé a evaluar programas de aplicación nacional de la Secretaría de Agricultura, ya no bajo la metodología de la FAO, y fue lo mismo, discutir qué era lo que se quería y cómo creíamos que se podía obtener información útil para la toma de decisiones.

Años después participé en la evaluación de la Alianza para el Campo en el estado de Morelos; y como dijo Santos Martínez, lo que había que hacer era llenar formularios, y aquí y allá tal vez emitir juicios. Aceptamos evaluar Morelos bajo una condición con el comité estatal. Uno, que se evaluaran todos los programas, y dos, que el esquema de evaluación fuera distinto o tal vez igual al de la FAO, pero en principio no tenía que ser el de la FAO. Así se aceptó, por lo que hablamos de una evaluación integral de los programas de la Alianza para el Campo en el estado de Morelos. La Alianza como un programa, un enfoque muy distinto.

Después vinieron las sorpresas, con el convenio FAO-Sagarpa, la FAO dice: sí, el acuerdo es una evaluación independiente con sus términos de referencia, pero la mitad de las preguntas del cuestionario de la FAO tienen que ser atendidas por el Colegio de Postgraduados. Y si la mitad de las preguntas es de la FAO, pues la mitad del dinero y el tiempo serán para la FAO.

Esto hace pensar en qué es la soberanía de los estados respecto a las evaluaciones. ¿El estado tiene capacidad para definir qué ocurre en él, o es un simple objeto, no sujeto, en este proceso?

Al recibir la invitación para asistir a este taller, me llamó la atención una de las primeras preguntas que están en el documento que se nos entregó: asuntos pendientes, evaluación de políticas. Y lo que hemos estado haciendo es evaluación de programas. Entre las opciones que una política tiene está una diversidad de programas, y finalmente se decide por uno de ellos con la idea de que puede cumplir con todo lo que está establecido en las normas del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), pero no necesariamente es el mejor programa para la política que se está buscando, de acuerdo con los ejes rectores del estado. Sí atiende a las prioridades nacionales, las prioridades sectoriales, los ejes, pero no necesariamente es la mejor decisión de cómo se aplican los recursos públicos.

En las evaluaciones de la FAO quisimos introducir una pregunta, ¿cómo se mejora el programa u otro programa? ¿Qué sugiere? Eso fue al principio. Ese tema salió de las evaluaciones de la FAO. Cuando hicimos la evaluación en el estado de Morelos, también tuvimos observación de parte de ese organismo; ésa no es parte de la evaluación, pero el comité estatal la quiere.

Entonces, hay preguntas a los funcionarios del estado y a la delegación de la Sagarpa, como: ¿Si no es este el programa, cuál debe ser? ¿Cómo se puede mejorar el programa en función de las prioridades estatales?, prioridades, claro, que están dentro de las prioridades nacionales, pues así se hacen los planes estatales, deben tener congruencia...

La Secretaría de Hacienda, claro, validada por la Secretaría de la Función Pública, plantea que:

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) realizará el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de

la Administración Pública Federal (APF), para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas que se derivan de éste. El SED brindará la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población.¹

Las evaluaciones que se han hecho, aún antes de que existiera el Coneval y de que se estableciera el SED, ya buscaban eso, es una preocupación de todo funcionario: se me ha asignado una gran responsabilidad, asignar dinero, y tengo que dar resultados.

En los objetivos dice:

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; y,

Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.²

¿Qué es lo nuevo? La homogenización. Podemos revisar cualquier programa de cualquier dependencia y nos vamos a encontrar los mismos conceptos, los mismos elementos, y al final vamos a llegar a una serie de indicadores que nos dicen si vamos bien o nos regresamos. Estamos evaluando el programa, no la política; no estamos evaluando la política de la Secretaría de Desarrollo Rural, ni la política de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), ni siquiera estamos evaluando la política de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) dentro de la Semarnat.

El SED tiene dos componentes principales:

Uno, de la evaluación de las políticas públicas y programas presupuestarios, mediante el cual se verificará el grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión; y,

Otro, de la gestión para la calidad del gasto, mediante el cual se impulsará la puesta en marcha de acciones que incidan en el funcionamiento y resultados de las instituciones públicas, a fin de que éstas eleven sustancialmente su eficiencia y eficacia; modernicen y mejoren la prestación de los servicios a su cargo; y, promuevan la productividad en el desempeño de sus funciones y la reducción de su gasto de operación.³

¿Estamos evaluando políticas públicas? ¿Por nuestras recomendaciones van a cambiar la política para el sector agropecuario? ¿En nuestra recomendación decimos lo que está dentro del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable que debe reorientarse?

Por otra parte, desde la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se nos informa que el SED:

Es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión (...).⁴

¿Se incluye la palabra política? En la vida diaria dentro de la Secretaría de Hacienda, en la Subsecretaría de Egresos, están acomodando los programas de las distintas secretarías, más dinero, menos dinero, en función de si ahora hay una prioridad presidencial o del secretario hacia cierto tipo de programas. Recordemos lo que sucedió con el proceso que llevó al presupuesto que está vigente: primero la Cámara de Diputados definió en comisiones un presupuesto, y horas después teníamos información de que había

¹ Sistema de Evaluación del Desempeño, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008, p. 19. Disponible en línea: <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/4-1DionisioPerezJacomeFinal.pdf>

² *Idem.*

³ *Idem.*

⁴ Presupuesto Basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño, Subsecretaría de Egresos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mayo de 2008, p. 12. Disponible en línea: <http://www.inegi.org.mx/rne/docs/Pdfs/Mesa4/20/IgnacioHernandez.pdf>

una fe de erratas, que el dictamen se iba a modificar... Ése es un juego de quítale a A y ponle a B, es un juego entre programas. Se redefinió el presupuesto en una negociación posterior de un sector, una representación dentro del Congreso ante Hacienda. Si Hacienda está viendo programas, pues se va a discutir con Hacienda programas y no políticas.

En la perspectiva del último texto citado, se señalan avances obtenidos con la matriz de indicadores –la matriz de marco lógico– y los indicadores de desempeño: alineación de los programas presupuestarios, mejora en la alineación de los objetivos estratégicos, mejora de los indicadores y sus metas, incorporación de la perspectiva de género en los programas presupuestarios, avance en la concertación de indicadores estratégicos (SHCP) y de gestión (SFP).⁵

El planteamiento anterior y los logros se corresponden a los enunciados en la Propuesta de la SHCP a la Cámara de Diputados en lo relativo a que “El gobierno ha determinado adoptar un sistema de Presupuesto Basado en Resultados (PbR) para la Administración Pública Federal (...). Como parte del PbR (...) se establece un Sistema de Evaluación de Desempeño”.⁶

Dado que el Sistema de Evaluación del Desempeño es “uno de los principales componentes del Presupuesto Basado en Resultados (PbR)”, se tiene que el Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2009 del SED se refiere a la evaluación y monitoreo de los programas federales de la Administración Pública Federal (APF), no así de sus políticas públicas.

Lo anterior es relevante con respecto a la pregunta de ¿cuál es la situación actual de la evaluación de políticas desde la óptica del Poder Legislativo? Pregunta que se relaciona con la concurrencia de los programas que integran el Programa Especial Concurrente

(PEC). Al respecto en 2006, un estudio del CEDRSSA determinó que:

No hay articulación de las dependencias involucradas en la implementación del PEC, ya que el marco jurídico es deficiente y las Reglas de Operación vigentes no están diseñadas para operar bajo un esquema integrado.

Las políticas públicas hacia el sector rural no han resuelto los grandes problemas del mismo, por persistir en los programas deficientes de diseño, instrumentación, operación, seguimiento y evaluación, pero fundamentalmente, por carecer de mecanismos de convergencia, integralidad y transversalidad.⁷

En dicho estudio se concluye que:

...ante esta situación, el esfuerzo que ha desplegado la H. Cámara de Diputados de incrementar el presupuesto federal para el PEC no ha tenido ningún impacto real, porque los programas no concurrieron en tiempo y oportunidad a los diferentes tipos de productores y regiones del país.

Por lo tanto, tampoco se ha cumplido con los objetivos centrales del PEC, de incrementar los ingresos y disminuir la pobreza.

En general, lo limitado de los impactos se debe en gran medida a la escasa concurrencia de los programas de apoyo, y es congruente con el bajo índice de concurrencia obtenido.⁸

En síntesis, el propósito del Poder Ejecutivo se centra en la presupuestación basada en los resultados, para lo cual se crea un Sistema de Evaluación del Desempeño, generando un programa anual de evaluaciones de programas de las dependencias federales. Sin embargo, persiste la no concurrencia de los programas del PEC. Por lo tanto, se requiere una evaluación de la política del Ejecutivo hacia el desarrollo rural sustentable, así como una evaluación integral del PEC para establecer los logros de dicho programa.

⁵ *Ibid.*, p. 11.

⁶ Sistema de Evaluación del Desempeño, Propuesta a la Cámara de Diputados, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, marzo de 2007. Disponible en línea: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/novedades/espanol/docs/2007/Informes%20especiales/propuesta_evaluacion_desempeno_20042007.pdf

⁷ *Aplicación e impacto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) en las UPR (2002-2005)*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), México, 2006, p. 246.

⁸ *Ibid.*, p. 35.

Dr. Manrubbio Muñoz Rodríguez

Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas
de la Agroindustria y la Agricultura Mundial, CIESTAAM

Identificación de las prioridades para los legisladores en materia de evaluación de políticas y programas públicos

Me voy a remitir a las preguntas que nos plantearon los convocantes a este taller:

- ▶ ¿Cuál es el balance respecto a la evaluación impulsada de programas y políticas de la administración pública federal, a partir del Sistema de Evaluación del Desempeño o con anterioridad?
- ▶ ¿Qué aspectos de la política y programas rurales deben tomarse en cuenta al momento de la evaluación?
- ▶ ¿Cómo puede la evaluación cumplir con el propósito de retroalimentar el diseño de políticas y programas públicos, o bien, las decisiones en materia presupuestaria?
- ▶ ¿Qué pendientes encuentra en sobre la evaluación de la política y programas públicos en materia rural?

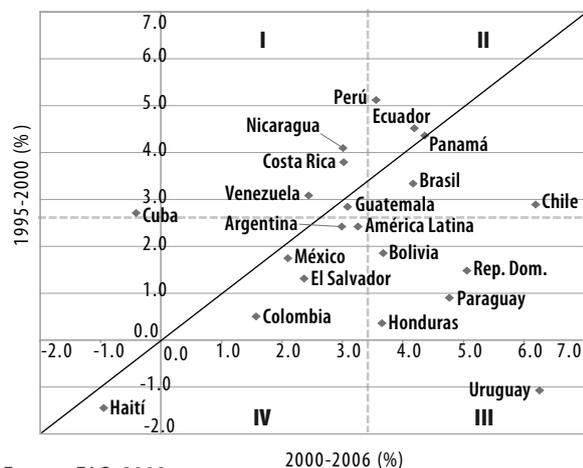
Mi experiencia y balance

Desde 1992 he participado más o menos en diez programas de todo tipo; muchos de ellos ya se murieron y otros todavía existen. El último fue el Programa Estratégico para la Producción de Maíz, Frijol y Sorgo de Alto Rendimiento Sustentable (Proemar) en alianza con el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP).

Subrayo que éste es un punto de vista de lo que he aprendido. Quisiera hacer el balance, primero, en términos macro, como una opinión muy global; y después, dar una opinión del balance en el nivel micro, con algunos ejemplos.

A mí me gusta usar la gráfica 1 porque nos compara con América Latina y el Caribe, respecto a las tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) agrícola en los periodos 2000-2006 y 1995-2000. En el cuadrante II están aquellos países que han crecido en ambos periodos: Perú, Ecuador, Panamá, Brasil, Chile.

Gráfica 1. América Latina: Tasa de variación del PIB agrícola, 1995-2000 y 2000-2006



Fuente: FAO, 2008.

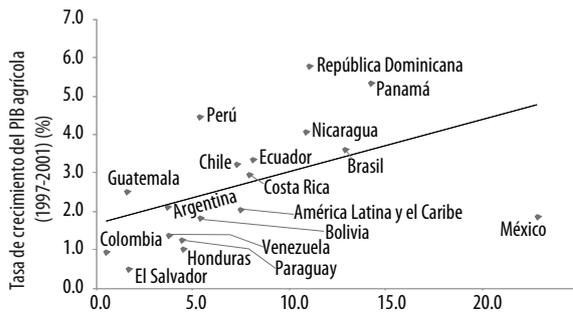
En el cuadrante IV están los países que han tenido el crecimiento más mediocre en los periodos 1995-2000 y 2000-2006. México solamente supera a Haití, Colombia y El Salvador. Esto nos está diciendo que en el contexto latinoamericano y caribeño, México es uno de los países con peor desempeño en el crecimiento de su PIB agrícola.

Suele decirse, sobre todo en los ámbitos académico y político, que esto ocurre porque no se le asigna dinero al sector agropecuario. No obstante, si vemos (gráfica 2) el gasto público en agricultura como porcentaje del PIB, en el promedio de 1997-2001, contra la tasa del crecimiento del PIB agrícola, encontramos una tendencia: a mayor gasto, mayor crecimiento del PIB, pero México se sale de esa tendencia.

México es de los países que más dinero le dedica al sector agropecuario, pero ello no se refleja en crecimiento. No es un problema de cantidad, es un problema de calidad.

La idea fuerza central es que los recursos públicos y privados (y los que evaluamos), no están-estamos

Gráfica 2. Gasto público en agricultura como porcentaje del PIB, 1997-2001



Fuente: Valdés, 2008a, "Agricultural Public Spending: Description and Assessment Relevant to Latin America," using FAO, 2005b, "Base de datos de estadísticas e indicadores del gasto público agrícola y rural (GPAGRURAL)", Oficina regional para América Latina y el Caribe, Santiago. Agricultural GDP growth rates are based on World Development Indicators Database, World Bank.

contribuyendo al crecimiento del sector agropecuario; y para muestra, cuatro botones, y entro al balance micro.

Primer botón de muestra

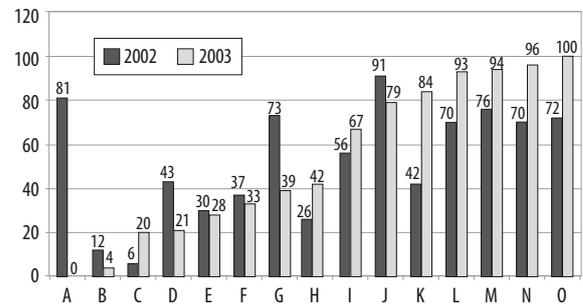
En 2002 generé un indicador al que llamé –con letras chiquitas– *índice de desperdicio de recursos públicos*. Después, cuando lo presenté, me dijeron que se escuchaba muy fuerte, entonces le cambié el título y le puse –a sugerencia de alguien más– *porcentaje de proyectos en espera de su puesta en marcha*. Y me dijeron: está bien, te lo compro.

En la gráfica 3 estoy hablando de 15 estados. En 2002, teníamos estados que andaban en 81, 43, 72 por ciento del indicador. Cuando tuve ese dato me fui a recorrer los 15 estados para explicarles que no podía ser posible que tuviéramos tanto desperdicio.

Hubo tres respuestas de tres funcionarios. Uno de ellos era de un estado que andaba en 70 por ciento, y me preguntó si yo le estaba diciendo que estaba desperdiciando el dinero. A lo que respondí que eso lo decía el indicador, y le expliqué cómo lo construí. Tras una larga discusión, el funcionario me dijo que si eso

que estaba ahí era cierto, ¿quién estaría en el error, mi indicador y yo o el pueblo?, pues tenían al pueblo completo que votaba por ellos. Yo me quedé pensando y dije: no, pues yo; pero de todos modos decidí seguir.

Gráfica 3. Porcentaje de proyectos en espera de su puesta en marcha / Índice de desperdicio de recursos públicos



Fuente: CIESTAAM, 2004.

El siguiente año, 2003, lo volví a calcular, y bueno, la evaluación es para mejorar y en la gráfica 3 están los que sí mejoraron y los que no.

Con este dato, pensamos que si el promedio de los proyectos que se quedan en papel, pues no se ponen en marcha, era de 62 por ciento, ¿qué pasaría con los que sí se ponen en marcha? Entonces fuimos a ver 1 252 empresas rurales. Este trabajo no lo contrató nadie, es un trabajo que hicimos para ver qué estaba pasando, casi por puro morbo, o por interés académico.

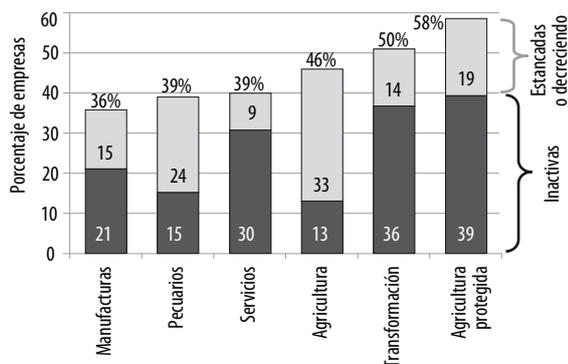
Empezamos a hacer un fondo, lo conseguimos e iniciamos el trabajo. A 18 meses de la puesta en marcha de esas 1 252 empresas, 22 por ciento ya habían cerrado y 78 por ciento seguían activas. Pero también quisimos entender en qué dinámica estaban, si estaban creciendo, consolidadas, estancadas o decreciendo.

Generamos una serie de indicadores duros para medir esto y obtuvimos como resultado que 60 por ciento estaban creciendo; 12 por ciento, consolidadas; 22 por ciento, estancadas; y decreciendo, 6 por ciento. Es decir

que más o menos la mitad, a 18 meses de su puesta en marcha, ya estaban muertas o semimuertas, como diría un amigo. ¿Eso es mucho, es poco? Había que juzgarlo dadas las carencias de otros países.

Después nos planteamos separar los proyectos por giro: los ligados a la manufactura, pecuarios, de servicios, de agricultura, de agroindustria y de agricultura protegida. De entrada, el sector más problemático, en donde hay más fracasos, es en la agricultura: más o menos 40 por ciento cierra a los 18 meses de su puesta en marcha. Pero si consideramos a las empresas que estaban estancadas o decreciendo, ese valor sube a casi 60 por ciento.

Gráfica 4. Desempeño de 1252 empresas rurales apoyadas por PAPIR* por tipo de actividad (%)



* Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural.
Fuente: CIESTAAM, 2006.

Las principales conclusiones, a partir de este estudio que se hizo en nueve estados, son:

- ▶ A mayor alejamiento del eslabón primario de la cadena de valor (agroindustrias, servicios), menor capacidad de supervivencia y crecimiento de las empresas rurales, por mayor complejidad de gestión de la innovación: tecnológica, mercadotécnica, organizacional, contable, administrativa.
- ▶ A mayor demanda de conocimientos (manejo de temperaturas, soluciones nutritivas, control de enfermedades, mercadeo...), mayores dificultades

de gestión de las empresas rurales; es el caso de invernaderos, bioespacios, mallas sombra, micro o macrotúneles, etcétera.

- ▶ En las empresas de los giros de agricultura y ganadería, destaca la ausencia de conocimientos de utilidad práctica para impulsar su crecimiento: actividades de subsistencia con bajo valor agregado y nivel organizativo.

La constante en todo esto es la ausencia de capacidades para gestionar la innovación, pues se entregan los activos, pero después nadie le da seguimiento a esos proyectos, y la gente se enfrenta a problemas sin tener apoyo para resolverlos.

Segundo botón de muestra

Hay un estado que entre 2003 y 2005 invirtió en total 75 millones de pesos en una actividad ovina (borregos).

El tiempo transcurrido entre el apoyo y la evaluación fue de 17 meses, y encontramos lo siguiente: 20 por ciento ya no tenían ni un solo borrego, y el otro 80 por ciento ahí estaba, pero había que ver qué estaba pasando con el rebaño, si estaba creciendo, consolidado, estancado, o decreciendo, y estos son los porcentajes: 28 por ciento estaba decreciendo; 19,5, estancado; 9,5, consolidado; y 43 por ciento, creciendo.

Entre los que estaban decreciendo y los estancados, que son casi la mitad de las empresas, antes tenían once vientres y los apoyaron con doce, o sea que éstos partieron con 23 vientres, y al momento de la evaluación tenían 13, lo cual quiere decir que tienen -10 vientres en promedio.

Por otra parte, entre los que están creciendo (entre comillas), que son 52 por ciento, iniciaron con 6 vientres, se les apoyó con 18, lo que hace un total de 24 vientres, y en el momento de la evaluación tenían 24,6, por lo que su crecimiento fue de 0,6 vientres, prácticamente nada en ese periodo.

En cuanto al destino del ganado: venta de vientres, 60 por ciento; mortalidad, 38 por ciento; consumo, dos por ciento.

Así que, partiendo de un promedio de 23 vientres iniciales, y habiendo llegado a un promedio de 19 vientres al momento de la evaluación, la tasa de crecimiento era de -4 vientres, en promedio, por año.

Habiendo entregado un apoyo para adquirir, en promedio, 12 vientres, calculamos que en cosa de tres años y medio o cuatro, ya no había absolutamente nada, e insisto en que estamos hablando de 75 millones de pesos en este estado, para un solo giro productivo.

En conclusión, la inversión de recursos públicos y privados en la actividad ovina no se está traduciendo en la generación de riqueza (empleos e ingresos) en el medio rural del estado.

Tercer botón de muestra

Es un programa que se llama Prosmaf (Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol) y, como su nombre lo indica, está orientado a elevar la productividad, básicamente, en el cultivo del maíz. Aquí se contrataron dos despachos, y se les pagó, a un despacho, 9,8 millones de pesos, y a otro, 2 millones de pesos para impulsar la productividad, nada más para esto.

La metodología es interesante, a propósito de lo que decía el doctor Santos, pues a un despacho se le ocurre formar un grupo de control con productores que no estaban recibiendo asistencia técnica y que eran vecinos del productor que había sido incorporado al esquema de asistencia. El rendimiento promedio del grupo de control era de 8.5 toneladas por hectárea (ton/ha) –se fue a medir el rendimiento en campo, no lo proporcionó el productor–; del despacho 1, 9.2 ton/ha; y del despacho 2, 8.75 ton/ha.

El cambio respecto al grupo de productores de control fue así: el despacho 1 genera 610 kilos de diferencia, y el despacho 2 160 kilos, pero al primero le cuesta generar esos 610 kilos, 4 010 pesos más, y al segundo, 6 465 pesos más.

Al final, los costos por tonelada son de 214 para el despacho 1 y de 852 para el despacho 2. Para terminar, el valor neto de la intervención, es decir, lo que estos despachos le hicieron ganar al país y a los

productores, es: despacho 1, -53 millones de pesos; despacho 2, -100.8 millones de pesos.

Cuarto botón de muestra

Se trata de un estado que tiene el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), en el que se invirtieron 76.7 millones de pesos en el periodo 2007-2008, para implementar 6 282 proyectos de aves, 3 026 de caprinos y 1 905 de ovinos.

El porcentaje de proyectos que decrecieron fue de 57 por ciento en aves, 23 por ciento en caprinos y 41 por ciento en ovinos.

En síntesis, de los 76.7 millones de pesos de inversión total, 33.8 millones (44 por ciento) se invirtieron en proyectos no sostenibles.

Cuando conocemos este tipo de datos, a veces no los creemos, pero el país está lleno de miles de ejemplos como éstos, por eso no es de extrañar que se invierta mucho dinero y aun así no crezcamos.

A partir de esto, para mí, la evaluación, los programas, las políticas públicas, no están ayudando a crecer al sector, y sin embargo, nosotros seguimos evaluando año con año, sin que pase nada, como todo el mundo lo dijo.

Ahora abordaré las siguientes tres interrogantes.

Lo primero es la visión de conjunto: los recursos canalizados a programas en coejercicio (operados conjuntamente por los estados y la federación) representan en el nivel nacional 40 por ciento, con cuatro programas (Adquisición de Activos Productivos, Uso Sustentable de Recursos para la Producción Primaria, Programa de Soporte, y Fomento a la Organización Organizate). El restante 60 por ciento de los programas se operan de manera centralizada, se trata de proyectos cuyos recursos ya están en padrones: Procampo, Progan, etcétera. Esto es señal del centralismo que prevalece en el ejercicio del gasto público, del que hablaba Jaime Matus.

Los programas están diseñados como una *caja de herramientas* que los estados deben utilizar para el

diseño de sus estrategias. El asunto está en que en México tenemos una *política abarrotera*: año con año se abren las ventanillas, como cualquier tendero de pueblo, para recibir miles de solicitudes, y luego se decide a quién se apoya. Pongo un ejemplo de este año, 2010:

Se abren las ventanillas y se reciben 12 150 solicitudes (65 por ciento son del giro ganadero y 35 del agrícola). Siempre va a ser así porque los proyectos pecuarios son dinero contante y sonante (son un billete con patas, digo yo). Monto solicitado: 12 150 millones de pesos, es lo que piden estas 12 150 personas. Disponibilidad para repartir: 200 millones. Nada más hay 200 millones. Por lo tanto, solamente se puede apoyar a 1 500 solicitantes, que es el promedio de los tres años anteriores, pero hay 12 150 clientes potenciales que atender. Si se repite este ejercicio a escala nacional, se encontrarán cosas muy parecidas, porque año con año se abre la tienda de abarrotes.

¿Para qué recibes 12 mil solicitudes si nada más tienes para apoyar a 1 500? ¿Cómo se decide eso al final? ¿A quién se le da el dinero? Aquí es donde entramos al tema de la planeación, pero el proceso de monitoreo y evaluación es la última etapa de todo un proceso que empieza con planeación estratégica (dónde estoy y adónde voy), presupuesto por resultados, gestión financiera, gestión de programas y estrategias, y monitoreo y evaluación.

Al final, ¿cuál es el foco que hay que encender para los que deciden el presupuesto, para los que lo ejecutan, para los que lo operan, para los que se benefician..., para los que evaluamos, y para todos los mexicanos que no hemos corrido con la suerte de esos que se quedan en la frontera, y muchos más?

Después de andar vagando por el país, me convencí de que hacer evaluaciones no tiene sentido. Entonces tomé 15 estados y me di cuenta de que la calidad del gasto y la evaluación al final tienen que ver mucho con el proceso democrático de este país, con algo que se llama **alternancia y competencia política**. En los estados donde no ha habido alternancia y competencia política, no les interesa la calidad del gasto.

Otro aspecto son las **relaciones de cooperación entre gobiernos estatales y la Sagarpa**. Al final, el presupuesto sigue decidiéndose en el centro, y la federación pesa mucho en los estados, pero si se llevan mal con el delegado de la Sagarpa...

También hay que considerar el **grado de articulación de las redes de política pública**: quién pone a quién. Yo siempre llego y le pregunto al secretario: quién lo puso, quién puso a sus subsecretarios, quién puso a los de más abajo. Todo el mundo mete mano en las secretarías de Estado, y cada quien tiene sus clientelas.

Cuando hago un análisis, tomo en consideración los aspectos anteriores, y entonces decido en cuáles estados hay condiciones para hacer cosas.

Definimos una metodología para hacer diseño de política pública, todo el proceso, desde la planeación hasta la implantación. Lo central tiene que ver con definir el efecto, las causas, el problema y todo lo demás.

Hicimos el ejercicio en Guerrero, Jalisco y Chihuahua, y ahorita Jalisco y Guerrero son nuestro foco. Cuando vemos las causas de la problemática que impide que este país crezca y las sumamos por factores recurrentes, vemos que 92 por ciento de las causas tienen que ver con algo que se llama bienes públicos, y sólo 8 por ciento con bienes privados.

Había un estado que tenía 93 por ciento de su gasto en bienes privados, en activos productivos y todo eso, y solamente 7 por ciento en bienes públicos. Hicimos todo este trabajo y al final se convencieron; ahora 32 por ciento de su presupuesto se destina a este trabajo que se hizo de planeación.

Hay que decir que el país así está: 5 por ciento está para bienes públicos productivos, y todo lo demás está para repartirlo.

En resumen, dejemos de derrochar el dinero de los mexicanos. Es necesario invertir en bienes públicos. ¿Quién va a decir: dejemos de repartir, de abrir las ventanillas para dar expectativas a miles de mexicanos, que al cabo no les vamos a dar? ¿Quién se va a echar ese trompo a la uña?

Dr. Manuel Espinosa Pozo

Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de México, Campus Querétaro, ITESM Querétaro

Comparativo entre evaluaciones previas y posteriores a la promulgación del SED

A finales de la década de 1990, se dio inicio a los procesos de evaluación de los programas de apoyo. Así, después de participar en la evaluación de algunos de los programas de la Alianza para el Campo, el Tecnológico de Monterrey Campus Querétaro concursó a principios del tercer milenio para evaluar por primera vez los programas del FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura) que canalizan subsidios, misma experiencia que se repitió al año siguiente. Posteriormente y durante dos años, condujimos la evaluación del Programa de Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario, operado por Agroasemex. En ambas evaluaciones, el marco de referencia establecía como objetivo de la evaluación: asegurar una aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de los recursos públicos; enfocándose el trabajo en evaluar el apego de los programas a las reglas de operación, identificar sus beneficios económicos y sociales, así como analizar la efectividad del costo de los programas.

Concepto	FIRA	Agroasemex
Objetivos generales		
Cumplimiento de objetivos y cobertura	X	X
Apego a las reglas de operación	X	X
Grado de satisfacción de la población objetivo	X	X
Impacto económico	X	X
Impacto social	X	X
Costo-beneficio/efectividad	X	X
Cumplimiento de metas físicas	X	X
Cumplimiento de metas financieras	X	X
Escenario prospectivo	X	X

A partir de las evaluaciones en 2008, en algunos casos se han venido incorporando metodologías específicas para la medición de resultados e impactos a través de la estimación de los efectos tratamiento, con la finalidad de determinar, sobre una base cuantitativa, el impacto que pueden tener los apoyos sobre el

ingreso y bienestar de la población beneficiaria. Incluso, por sugerencia del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), se han eliminado preguntas acerca de la percepción de los productores sobre diferentes aspectos relacionados con la suficiencia de los apoyos y satisfacción de los beneficiarios. Así, el análisis del impacto se centra en factores como: nivel de ingreso, productividad, acceso al instrumento financiero, entre otros.

Por compromisos con otros proyectos no hemos participado en evaluaciones de programas en 2009, sujetos a la normativa del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); sin embargo, observamos que ésta conjunta varias de las conclusiones que se presentaron en cada uno de los programas evaluados anteriormente, con la intención de mejorar la utilidad de las evaluaciones, en lo particular para las dependencias responsables de los programas, y en lo general para las estructuras de gobierno responsables de la política de fomento rural sustentable.

Aspectos de la política y programas agropecuarios y rurales que deben tomarse en cuenta en la evaluación de los mismos

Los procesos de evaluación deben ajustarse a las características específicas de la cosa, objeto o sujeto a ser evaluado. En este sentido, los ciclos de producción agrícola y pecuaria no concuerdan con los ejercicios presupuestales. En términos generales, se identifica actividad productiva bajo cuatro modalidades: ciclos anuales, ciclo primavera-verano, ciclo otoño-invierno, operaciones continuas.

De las modalidades antes mencionadas, sólo los sistemas productivos con ciclos anuales y operaciones continuas pueden expresar sus resultados en forma anual, y el ciclo primavera-verano está contenido en el espacio de tiempo comprendido en el ejercicio fiscal, mientras que el ciclo otoño-invierno trasciende a éste. Con base en lo anterior, se sugiere que las evaluaciones se ajusten a las características de las modalidades productivas, de tal forma que la presencia del

evaluador en los sistemas productivos pueda ocurrir en el momento en que los beneficiarios del programa estén en las mejores condiciones de proporcionar datos y opiniones sobre los procesos, resultados o impactos del apoyo. Por ejemplo, si se refiere a otorgamiento de créditos para productores del ciclo primavera-verano, la mejor época para evaluar procesos sería después del arranque de la producción, es decir, entre los meses de junio y agosto, y los resultados podrán medirse en forma más objetiva al término del ciclo.

Poder conducir un proceso de evaluación continua tiene como limitante la asignación en forma anual de presupuesto. A pesar de que algunos programas o sus componentes establecen que los apoyos serán recibidos durante cierto número de años (Procampo y Progan), éstos se encuentran sujetos a disponibilidad presupuestal, misma que dependerá de la asignación anual a cada programa en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Esta situación acota en cierta medida el contenido de los programas, ya que sólo podrán comprometerse recursos para el ejercicio presupuestal vigente, lo que limita la formulación de una estrategia de continuidad y fortalecimiento de los sistemas de producción a través de apoyos multianuales. Por ejemplo, un programa de transferencia de tecnología puede requerir más de un año para lograr sus objetivos de adopción, adecuación e incorporación de innovaciones. Para obtener apoyo de productos y servicios tecnológicos y financieros, la unidad de producción tendría que aplicar solicitudes de apoyo anualmente durante los años que dure el proceso de incorporación de la mejora tecnológica.

Adicionalmente, el proceso de evaluación también se ve afectado por la mecánica de asignación anual de la evaluación, generalmente mediante procesos de invitación o licitación pública, que en cierta medida pone en riesgo la continuidad del trabajo de evaluación. En este sentido, se sugiere la posibilidad de que las instancias evaluadoras puedan ser contratadas por periodos multianuales, lo cual les permitiría diseñar estrategias de seguimiento y evaluación que trasciendan los ejercicios fiscales, e incluso, los periodos reducidos de tiempo en los que tiene que llevarse a

cabo el trabajo de gabinete, el trabajo de campo, el análisis de la información y la redacción de informes. Además, al contar con seguridad en la continuidad del trabajo, el organismo evaluador puede disponer de personal de tiempo completo para esta función, lo que a su vez le permitiría realizar el trabajo de campo en la época del año apropiada de acuerdo con los elementos de impacto, proceso o resultados que esté evaluando.

Es cierto que la disponibilidad de recursos para ser aplicados a programas públicos depende, entre otras, de las decisiones de política económica (monetaria, fiscal y comercial), lo que a su vez impacta en el crecimiento económico y el potencial de recaudación fiscal, por lo que anualmente será necesario realizar ajustes al gasto público, en función de las expectativas de ingreso. Sin embargo, esto no implica que año tras año tenga que partirse de cero, es decir, someter a consideración del Congreso de la Unión un nuevo Presupuesto de Egresos, sino, más bien, la adecuación de un presupuesto maestro en función de los cambios en las expectativas de ingreso que se presenten a través de los años. Con base en lo anterior, podrían asignarse importes fijos que sirvan de base para los programas, y un componente variable que estaría en función de la disponibilidad presupuestal. De esta forma, los programas podrían definir con mayor claridad objetivos estratégicos o de largo plazo, con su respectivo conjunto de indicadores de desempeño a corto, mediano y largo plazos, y con ello proponer esquemas permanentes de evaluación del programa.

Contribución de la evaluación para cumplir con el propósito de retroalimentar la política y programas públicos, o bien, las decisiones en materia presupuestaria

La política pública en materia de desarrollo rural sustentable está plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo y particularmente en el Programa Sectorial y el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. En tales documentos se establecen objetivos y estrategias, junto con indicadores de desempeño. A la luz de lo anterior, cada programa deberá establecer sus objetivos e indicadores de desempeño. Esto implica que al evaluar el programa se genera información relevante para determinar el grado en el

que cada uno contribuye al logro de los objetivos de los planes rectores. El SED incorpora estos elementos mediante la aplicación de la metodología de marco lógico (MML). Sin embargo, en las reglas de operación y lineamientos específicos de los programas, se omite la concordancia entre los objetivos e indicadores de desempeño del programa y los objetivos e indicadores de los planes rectores

Algunos pendientes en materia de la evaluación de política y programas públicos del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable

La aplicación del Sistema de Evaluación del Desempeño permite contar con una línea base a partir de la cual se podrá evaluar cuantitativamente el impacto sobre los beneficiarios del subsidio, de tal forma que se pase de indicadores de carácter cualitativo, derivado de la percepción del entrevistado, a generación de información que cuantitativamente pueda ser comparable.

Con base en las reglas de operación de diversos programas, éstos cuentan con objetivos específicos por componente, pero la mayoría carece de indicadores claros que puedan servir de base para una evaluación menos subjetiva. Entonces, habrá que incorporar en las reglas de operación y los lineamientos específicos los indicadores de desempeño considerados en el Sistema de Evaluación del Desempeño o, mejor aún, hacer pública la metodología de evaluación que surja de la matriz de marco lógico de cada uno de los

programas, como puede observarse en las Reglas de Operación del Programa de Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario.

Adicionalmente, es recomendable incorporar en las solicitudes de apoyo (de crédito, de seguro, de apoyos tecnológicos, etcétera) información del beneficiario que pueda servir de línea base para su posterior evaluación, particularmente cuando lo que se busca es medir resultados o impacto del apoyo sobre niveles de bienestar, productividad, eficiencia, etcétera. Con ello, se sugiere entonces la publicación de la metodología de evaluación, tal y como actualmente se publican las Reglas de Operación y sus lineamientos específicos, de tal forma que el responsable de la evaluación se apegue a dicha metodología, la cual ha sido revisada y analizada por su efectividad para generar la información que permita conocer resultados, desempeño, impacto, procesos, o algún otro aspecto estratégico que se deba considerar del programa.

Lo anterior es similar al diseño de un proceso de formación, en el que el instructor diseña de antemano la forma en que serán conducidas las actividades formativas (reglas de operación y lineamientos), así como la mecánica que será empleada para evaluar el aprendizaje (metodología de evaluación). Asimismo, será necesario establecer indicadores que sirvan de base para determinar cuándo el desempeño de los programas, en cualquiera de sus vertientes –diseño, resultados, impacto o procesos–, es deficiente, suficiente o sobresaliente.

Mtro. Jesús Oaxaca Torres

Universidad Autónoma de Nuevo León, UANL

No se puede hablar de procesos de intervención, en cualquier orden de cosas, si no se tiene claro el terreno que se pretende pisar. Esto conduce a que no podamos hablar de integrar procesos de evaluación sin la consideración de la evaluación en el propio proceso de diseño de cualquier intervención.

Las preguntas de encuadre que nos facilitaron los organizadores del Taller están todas, desde mi punto de vista, circundando esta cuestión. La política pública se define, a grandes rasgos, en la máxima tribuna de las decisiones públicas que es el Congreso, y se detalla y ordena en las instancias que el Gobierno tiene. Sin embargo, los procesos de retroalimentación a esta gran instancia no han sido debidamente instrumentados, por lo tanto es necesario dar pasos claros para que los representantes ante el Congreso tengan evidencias de los resultados de la aplicación de políticas y programas, y espero que este taller sea un aporte significativo para ello.

Balance de la evaluación impulsada a los programas y políticas de la administración pública federal, a partir del Sistema de Evaluación del Desempeño o con anterioridad

Si consideramos que el propósito de las evaluaciones es la mejora de los procesos de atención de las necesidades de la población, además de lograr el progreso en sus condiciones de vida, debemos abordar el balance con la identificación de la mejora en los atributos de los programas y/o políticas, además de los impactos en las variables consideradas importantes respecto a la calidad de vida de la población.

Por otro lado, si el enfoque es más amplio, podríamos considerar si la evaluación ha tenido efecto en aspectos como la formación de ciudadanía mediante el aprendizaje social y de construcción de capital social.

En el primer aspecto, es muy probable que en el ámbito nacional se hayan generado cambios importantes, pero en el local se preserve la dinámica de trabajo de los operadores de los programas, ya que

mantienen sus actividades de recepción de solicitudes y atención con base en lo que los beneficiarios solicitan. No se observa que se haga uso de los resultados de las evaluaciones y menos que se hayan implementado sus recomendaciones. Como ejemplo citaría que en Nuevo León se ha recomendado desde la evaluación 1998 y 1999 planificar los programas a partir de un diagnóstico o marco de referencia, y es la fecha en que esto no se realiza. Más aún, se ha implementado un estudio definido como de diagnóstico sectorial, con lo cual queda claro que no se tienen todavía dichos referentes o diagnósticos de soporte a la definición o implementación de programas de apoyo a los pobladores rurales. Mención aparte, este tipo de estudio se está realizando en varios estados del país, si no es que en todos.

Respecto a los impactos, se tiene la limitación de que los procesos de aplicación de la Alianza para el Campo carecieron de una línea base, o alguna otra estrategia de apoyo para la contrastación, a fin de poder integrar adecuadamente alguna comparación que diera la pista de los cambios efectivos provocados por los programas. Además, la evaluación se ha ajustado de manera estricta a los requerimientos administrativos de la operación de los presupuestos, pero esta temporalidad no ha permitido hacer observaciones a intervenciones o inversiones que requieren tiempo para su maduración y para mostrar sus verdaderos efectos.

Por otro lado, los objetivos diseñados para un programa nacional que tiene su operación en el ámbito local, pueden diferir de lo que los operadores locales persiguen en la práctica. Si los que deciden la asignación de recursos y, por lo tanto, la orientación real de los resultados obtenidos son estos últimos, hay que considerar su integración en el diseño final de los diferentes programas.

En cuanto al segundo aspecto, el relativo a la posible formación de ciudadanía y aprendizaje social con el uso de las evaluaciones, no hay evidencia de que los resultados de los trabajos de evaluación hayan sido

presentados a los beneficiarios y a la ciudadanía en general, en forma sistemática, tal vez en algunos casos se hayan presentado a miembros de los consejos estatales. Por ejemplo, hay instancias en los municipios como son los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, ante los cuales se podría hacer dicho trabajo. En general se puede decir que los resultados de la evaluación sólo son y han sido insu- mos para la toma de decisiones en el nivel central y muy poco o nada en el nivel de los operadores en los estados y municipios.

Aspectos de la política y programas agropecuarios y rurales que deben tomarse en cuenta en su evaluación

Los referentes del diseño del programa y/o la política, ya sea diagnóstico o marco de referencia específico, son claves para la definición de la evaluación. Un proceso de evaluación que carece de esos elementos, difícilmente podrá proyectar de manera adecuada estrategias y procedimientos para dar evidencia de los logros del programa.

Por lo tanto es indispensable incluir estrategias de evaluación que acompañen la implementación de los mismos. Dejar bien establecida la estrategia de evaluación desde un inicio, da oportunidad para definir indicadores claros que permitan su seguimiento adecuado.

Cómo puede la evaluación cumplir con el propósito de retroalimentar la política y programas públicos, o bien, las decisiones en materia presupuestaria

Primero debe quedar claro que el proceso de la evaluación es parte de uno más amplio, el cual implica el diagnóstico de la situación, el diseño de una intervención (derivado del propio diagnóstico), la implementación (que implica la formulación y aplicación de los procesos para llegar a los beneficiarios) y finalmente la evaluación.

Si la evaluación se incorpora desde el diseño de la política o los programas, será más certera en la definición de indicadores, tanto de gestión como de impacto, y así se podría asegurar un proceso de retroalimentación y de mejora efectiva. También podría

ayudar a definir estrategias de obtención de información más adecuadas, donde se combinen de manera efectiva tanto la información cuantitativa, que por su amplitud es cara, como la información cualitativa, que, si bien no tiene la amplitud de la cuantitativa, es más barata y da mejores elementos de profundidad de lo que realmente sucede con la implementación e impacto de los programas.

Al igual que en el anterior planteamiento, la evaluación no es un proceso paralelo a la implementación de una política o programa, sino que debe ser considerada como parte inherente de éstos. Sin embargo, el actor de dicho proceso debe estar retroalimentando a los impulsores de las políticas, que en general no son sus diseñadores y menos sus implementadores.

Pendientes en materia de evaluación de la política y programas públicos en materia rural

En principio, la factibilidad de que las evaluaciones sean de dominio de los beneficiarios. No basta con que estén al alcance por medio de internet, hay que presentarlas en los diferentes ámbitos que la propia Ley de Desarrollo Rural ha propuesto, como son los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable en los diferentes niveles. Esto es, hay que ver la evaluación como un mecanismo de formación ciudadana, de participación y aprendizaje social.

Incorporar la evaluación al diseño de los programas para facilitar el dimensionamiento de la propia evaluación y lo que podemos esperar de ella.

Incorporar la evaluación como parte de la gestión de la política o programa. Ayudar a una más rápida retroalimentación por parte de los operadores es útil para lograr que los resultados de la evaluación de la gestión sean usados efectivamente como elementos de mejora de la implementación de los programas.

Incorporar en la evaluación procesos de análisis de lo que podríamos llamar agendas de los operadores locales, ya que ellos trabajan con un conjunto de incentivos e inercias, los cuales son relevantes porque son éstos, y no los objetivos formales de los programas, los que estarían siendo determinantes en los resultados de los programas o políticas.

Sesión de preguntas y respuestas

Dr. Raúl Villegas Vizcaíno

Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, UAAAN

Voy a contestar una pregunta que se refiere a la evaluación por parte de los beneficiarios. En lo personal creo que la evaluación es una labor compleja, profesional. Es cierto, el beneficiario o la persona que vive el problema, sabe lo que pesa el saco que va cargando, pero no necesariamente sabe la solución. Por lo tanto, es difícil concertar la participación de la persona que vive el problema en el diseño de las soluciones y en la evaluación de éstas. Yo diría, si se me permite la analogía, que es como si el enfermo definiera el tratamiento y evaluara al hospital. Es un poquito difícil. Sí es necesario tomar en cuenta la participación social de los potenciales beneficiarios, pero en mi opinión hay que acotar esta participación.

Otra persona pregunta sobre las ventajas y desventajas de la dirección de los procesos de evaluación por el Colegio de Postgraduados, la FAO y ahora por el Coneval. Pienso que los tres han cumplido una función académica importante, muy buena. Me tocó vivirlo más tiempo con la FAO y creo que ha sido muy valioso. Nada más comento que debe irse transitando en la coordinación de la evaluación, de un esquema autoritario a un esquema más colegiado.

Conforme se van desarrollando las habilidades de evaluación, es necesario darle un carácter académico al conjunto de evaluadores del país, y hacerlo como una especie de masa crítica, como se hace en otras áreas del conocimiento, y no bajo un esquema jerárquico, que es el que a veces genera los problemas.

Dr. Leonardo Pérez Sosa

Consultor nacional de la FAO

Una pregunta se refiere a si el impacto de la evaluación en la política pública depende más de los funcionarios responsables de los programas, o bien de la calidad de la evaluación. Indudablemente que depende de ambas partes, y en todo caso me gustaría comentar un poco más sobre cada una de las dos aristas de este punto.

Creo que un reto importante también tiene que ver con la calidad de las evaluaciones que se hacen. Es decir, ese reto está del lado de quienes hacemos evaluaciones. Sin duda, en la medida en que las evaluaciones sean de mayor calidad, que planteen finalmente propuestas cuya implementación sea factible, viable, en esa medida aumentarán las probabilidades de que sus resultados sean tomados en cuenta. Pero, por otro lado, mucho está en el funcionario, el responsable del programa.

Un aspecto que puede ayudar a que las evaluaciones se usen es cómo se llevan a cabo, cómo se desarrollan, cómo nace la evaluación. Creo que tiene que ser en un proceso participativo, de involucramiento de los actores institucionales. La externalidad de la evaluación es importantísima, pues constituye una mirada objetiva externa a lo que está pasando con ese programa, pero, sin perder de vista eso, es fundamental que los funcionarios se involucren en el desarrollo de la evaluación.

Esto abarca desde ver en el inicio cuáles son las expectativas que se tienen del trabajo de evaluación; asimismo, la definición de por lo menos parte de la metodología; si se trata de medir cosas muy específicas, debe participar también en la definición de los indicadores, porque finalmente si alguien va a usar esos indicadores son los mismos funcionarios, por lo que los indicadores deben referirse a cuestiones que sean de utilidad para el usuario finalmente.

Así, en realidad el proceso participativo significa construir en diálogo, junto con los responsables de los programas, todo el proceso de evaluación. Ése es mi punto de vista.

Dr. Manrubbio Muñoz Rodríguez

CIESTAAM

En la exposición del doctor Gómez Oliver sobre la orientación del gasto público en México, él insistía mucho en el desequilibrio que hay en el gasto público en este país, entre los bienes privados y los bienes públicos. Alguien me pregunta qué son los bienes

públicos y privados, y en cuáles debería invertir el gobierno.

Bien público y bien privado son conceptos económicos, y una característica de estos bienes tiene que ver con lo que se llama *consumo rival*, en el sentido de que si alguien consume un bien, no puede ser usado por otra persona; y si es de exclusión, significa que si alguien paga por un bien y se puede apropiarse exclusivamente del beneficio de ese bien, es excluyente.

Un caso concreto es Defensa Nacional. Constituye un bien público puro en el sentido de a quién beneficia la Defensa Nacional; no se puede comprar la seguridad en Defensa Nacional, y esto es excluir al otro.

Otro caso concreto, en la mayoría de las ocasiones, si se apoya a un semental, el productor lo usa para provecho personal, y en ese sentido se apropia de los beneficios de ese semental. Pero si en vez de apoyar a ese semental, se apoya a un rastro tipo inspección federal TIF, a ese rastro pueden ir todos los que quieran sacrificar su ganado, y así se beneficia a un conjunto de personas. Ése, aunque no es un bien público en el sentido estricto, puro, es un bien semipúblico y beneficia al colectivo de la cadena.

Estamos hablando en todo caso de bienes que beneficien al mayor número de personas. Nosotros calculamos que a ese tipo de bienes, en México no se destina más de 25 por ciento del gasto público.

Lo que se está planteando es que básicamente orientemos el gasto público hacia bienes públicos o semipúblicos que beneficien a un colectivo. ¿Cuál es el problema? Si se abren ventanillas, la gente nunca pide un camino o cursos de capacitación o investigación. Esas cosas no se piden. Por eso dice la gente que para qué ponen presupuesto si a ella no le llega. Es donde surge el tema de planeación.

Yo ponía el ejemplo que si hacemos un ejercicio de planeación para identificar efectos, causas, problemas, veremos que el grueso de las causas de por qué el país no crece tiene que ver con bienes de tipo público o semipúblico. Si éstos son los problemas, ¿por qué la gente no los pide? Porque puesta a escoger,

finalmente va a buscar algo que la beneficie a ella, pues le vale un cacahuate el problema colectivo.

Aquí es donde muchas veces nosotros adoptamos la posición fácil: mejor que se abra la ventanilla y que la gente pida. La gente va a pedir bienes privados, cosas de las que ella se pueda apropiarse y excluir a los demás.

Los bienes públicos tienen que hacerse bajo un ejercicio de planeación y resulta que la constante de la problemática de las cadenas productivas son los bienes públicos. Hay que analizar las cadenas productivas, los problemas de los territorios, y resultará que se necesitan básicamente bienes públicos. Eso tiene que inducirse.

El problema es que no estamos haciendo diseño de política pública, no estamos haciendo planeación estratégica, no estamos haciendo gestión de presupuesto, gestión financiera. Estamos repartiendo el dinero porque es lo que pide la gente; pide cosas.

Tiene razón Matus cuando dice que estamos evaluando programas, pero no estamos evaluando la política pública. Cuando hacemos recomendaciones, las más de las veces se trata de recomendaciones de carácter presupuestal para algún programa, y no para el diseño de política pública. En el Congreso finalmente se asigna presupuesto a programas y el debate es sobre a qué programa se le da más, a qué gobernador se le da más.

Por ello creo que si México sigue gastando dinero como lo está gastando, para financiar activos productivos, no vamos a salir del atolladero.

Lic. Juan Manuel Albarrán

Soy asesor de una organización que se llama Federación de Organizaciones Rurales. Tengo una Agencia de Desarrollo Local y hace poco recibí la cuarta autorización del año para trabajar en eso.

Quiero decir que esta forma de hacer, en el pecado lleva la penitencia. Tenemos una enorme cantidad de programas que se integran en el llamado Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, pero la concurrencia es del Programa Operativo Anual (POA) y de Reglas de Operación. Y los POA

y las reglas de operación no dialogan entre sí, son absolutamente inconcurrentes. Solamente por casualidad concurren en el territorio. Bajo ese mecanismo, el ejercicio para evaluar los programas se vuelve un viacrucis terrible.

Recuerdo la frase de Monsiváis cuando le preguntaron su opinión sobre *Terra Nostra*, decía: si Carlos Fuentes recibió una beca de tres años para hacer esa obra, pues yo necesito una beca de seis meses para leerla. Y quién pudiera leer la enorme cantidad de literatura sobre la evaluación; ése es el asunto.

Cuando hablamos de políticas públicas –yo coincido con el espíritu, no con la letra, de lo que dice Manrubio–, no nos referimos a lo que se hace, sino a los procesos que se detonan. Y cuando estamos buscando esa enorme cantidad de bienes privados que se distribuyen para cumplir los pliegos petitorios de los grupos sociales locales, entonces no le podemos seguir la punta al proceso porque lo que se genera son procesos más que nada individuales o familiares. El asunto del desarrollo tiene que ver con qué procesos se detonan.

Voy a poner un solo ejemplo, que puede resultar grosero. Lo que hace un año ocurrió con la epidemia del AH... etcétera –no me quiero equivocar como la ilustre profesora. Lo que ocurrió fue que unas cuantas acciones de política de salud pública detonaron un proceso impresionante. No quiero calificar el proceso, sólo deseo mostrar que con unas cuantas acciones se puede detonar un proceso. Eso es lo que tendríamos que hacer.

El proceso que no hemos detonado es el del desarrollo, y la evaluación no nos va a ayudar como está ahora concebida. Esto no es culpa de los evaluadores, sino que así están los programas y se restringen las evaluaciones.

¿Por qué no se evalúa que hay agencias de desarrollo local, agencias de desarrollo rural, agencias de la innovación, donde, sobre todo el primero y el último, tienen que ver con aquellos elementos innovadores?

Todo esto tiene que ver con reconcebir y eso no se puede lograr sino a partir del territorio. Yo tuve la

oportunidad de dirigir el primer diplomado para el Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (Profemor), y los primeros mil consejos de desarrollo rural sustentable, ahora llegaron a dos mil. En la época de Echeverri se llegó a 2 350 si no me equivoco. Lo importante es que esa enorme cantidad no está cumpliendo la función que le encargan: pasar de la dimensión de lo privado –que es lo que ahora se está apoyando– a la dimensión de lo colectivo –que es lo que mediana o escasamente se está apoyando– y, sobre todo, a la dimensión de lo público –que es lo que no se apoya, salvo como excepción o como acciones obligadas, como la de sanidad y otras semejantes.

Para concluir, esto es lo que está en juicio. Si los señores diputados piensan que pueden influir sobre ese proceso, deberán modificar la lógica absurda de una enorme cantidad de programas, que además se repiten.

Luis Manuel Esquivel

El problema que tenemos es que no concebimos la evaluación como parte del proceso de las políticas públicas; y si no la vemos así, no vamos a avanzar.

El proceso de las políticas públicas –fue el maestro Oaxaca el que lo dijo muy claro– abarca el diseño, la formulación, la implementación y la evaluación. Si no vemos que la evaluación es parte intrínseca de la misma política pública, no vamos a avanzar. Debemos, para implementar una política pública, primero tener bien claro cuál es el problema social al que hay que atacar.

Carlos Martínez

Soy representante de una organización campesina y asesor en la Cámara de Diputados.

La evaluación de programas que los expertos desarrollan como parte de una política pública, creemos que también debe tener un componente más específico, que son las reglas de operación. En ocasiones las reglas de operación parecen hechas para que no se pueda acceder a esos programas.

Entonces, ¿cómo el resultado de la evaluación de programas sin la evaluación de las reglas de operación,

podría tener una definición sobre si es deficiente, suficiente o sobresaliente esa evaluación sin considerar las reglas de operación?

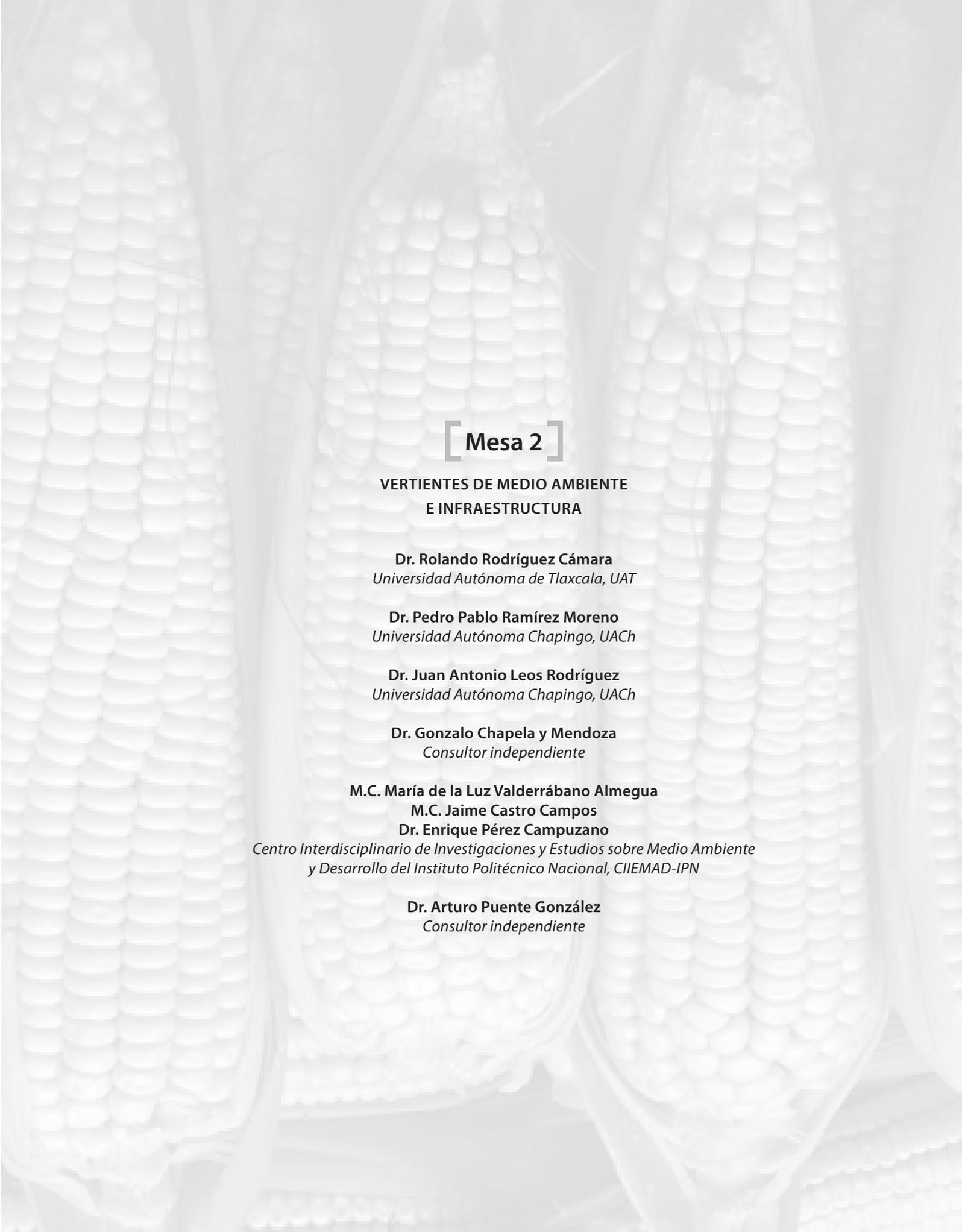
Iván Polanco

Pertenezco a la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC).

Mi intervención es muy concreta. Me preocupa el hecho de que nadie tome en consideración los espacios de participación de las organizaciones campesinas, considerando las políticas públicas no como un

espacio definido únicamente para el gobierno, sino definidas con todos los actores participantes en el estado, y una parte importante, si bien no son los productores en lo individual, sí los productores de forma organizada.

Coincido mucho con la intervención del doctor Echeverri cuando decía que los espacios no deben ser únicamente de consulta, sino espacios donde verdaderamente se discutan y se propongan las políticas públicas y que también se evalúen esas políticas públicas, porque si no, no estamos cumpliendo el ciclo de las políticas públicas.



[Mesa 2]

VERTIENTES DE MEDIO AMBIENTE E INFRAESTRUCTURA

Dr. Rolando Rodríguez Cámara

Universidad Autónoma de Tlaxcala, UAT

Dr. Pedro Pablo Ramírez Moreno

Universidad Autónoma Chapingo, UACH

Dr. Juan Antonio Leos Rodríguez

Universidad Autónoma Chapingo, UACH

Dr. Gonzalo Chapela y Mendoza

Consultor independiente

M.C. María de la Luz Valderrábano Almegua

M.C. Jaime Castro Campos

Dr. Enrique Pérez Campuzano

*Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente
y Desarrollo del Instituto Politécnico Nacional, CIEMAD-IPN*

Dr. Arturo Puente González

Consultor independiente

Dr. Rolando Rodríguez Cámara

Universidad Autónoma de Tlaxcala, UAT

La experiencia adquirida en evaluaciones de programas públicos como los de Alianza para el Campo, de Desarrollo Forestal y los programas sociales operados por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y el Instituto Nacional Indigenista, nos permiten contar con elementos para emitir opiniones respecto al valor que han tenido los programas de evaluación por sí mismos.

Es decir, como una parte del sistema completo de administración de un programa público, el cual, por diversos ordenamientos constitucionales (artículos 26, 73, 74, 116, 122 y 134), así como por los definidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, debiera partir de una **planeación** (participativa y democrática), un sistema de coordinación para la **ejecución** de todos los “programas de la administración pública federal”, también exige que los recursos sean administrados con eficiencia, eficacia y honradez, y por último como instrumento complementario, definido en el Decreto de Presupuesto. Así, y en cumplimiento del Decreto que crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), se integra el proceso administrativo desde la planeación hasta la evaluación. No debemos permitir que el único supuesto para orientar las políticas públicas sea el mercado y comparar sus beneficios y costos como un instrumento de toma de decisiones.

La evaluación –y en eso coincidimos con el Coneval– es identificar si se cumple o no lo que se propone.

Nuestro balance respecto a las evaluaciones de los programas y políticas de la administración pública federal impulsadas anteriormente por el Ejecutivo Federal y las que se han realizado a partir del Sistema de Evaluación del Desempeño, por el Consejo Nacional de Evaluación, es que **significan un avance, pero descoordinado con los demás procesos.**

Hasta ahora las evaluaciones realizadas a los programas de la administración pública federal se pueden sintetizar en lo siguiente:

- ▶▶ Se cuenta con evaluaciones de los programas públicos de diversos tipos, desde aquellas que miden la satisfacción de los beneficiarios, las que registran el apego de las acciones respecto a su normatividad, las que estiman el costo-efectividad de las acciones, las que miden el impacto de los apoyos otorgados, hasta las que valoran el desempeño basado en resultados.
- ▶▶ Se cuenta con una nueva metodología, Matriz de Marco Lógico (MML), que estandariza el instrumento de medición de los programas públicos, ya sea de diseño o de desempeño, mediante la formulación de sus objetivos y la construcción de indicadores, planteados en sus diferentes niveles (fin, propósito, componentes y actividades), así como los métodos de cálculo y las formas de obtener la información.
- ▶▶ Se cuenta también con un cuerpo de funcionarios que han asumido los procesos de evaluación externa como un instrumento para medir y mejorar la gestión y desempeño de los programas que operan.
- ▶▶ Se ha introducido, con cierto escepticismo, en el sector público una cultura de evaluación de sus programas, aun y cuando ésta no ha logrado generar un cambio hacia políticas públicas más efectivas.
- ▶▶ De hecho, en el sector agropecuario no hemos percibido que algún programa en particular haya sido modificado como consecuencia de una evaluación. Sin embargo, ha habido un gran número de cambios de programas, reglas de operación, montos y tipos de apoyos definidos casi en su totalidad por la experiencia directa de los funcionarios que los construyen. Diría también que desconectados del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas sectoriales originales y de los sistemas de consulta popular. Tampoco han obedecido a los sistemas de consulta establecidos por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Ahora bien, las evaluaciones de diseño y desempeño realizadas a los programas que integran el Programa Especial Concurrente concluyen que éstos son instrumentos de política pública pertinentes y necesarios

para impulsar el desarrollo rural, que a través de la entrega de subsidios incentivan la inversión y propician el desarrollo del sector agropecuario. También se señalan las áreas de mejora que deben asumir dichos programas.

Sin embargo, después de 15 años de aplicar estos programas, bajo diferentes nombres y modalidades, en el campo mexicano aún se percibe un desarrollo económico y social muy bajo, debido a que estos programas operan bajo un esquema de atención a la demanda y sobre la base de un sistema de tipo concursable. Es decir, se presenta un proyecto, se analiza y, con base en su calificación, se define su orden de prelación y se entregan apoyos hasta que los recursos disponibles se agoten.

No existe alternativa en estos programas para que los gobiernos federal, de los estados o de los municipios orienten acciones específicas para inducir cambios; priorizar segmentos de la población rural; estimular el desarrollo regional; aprovechar insumos, productos, recursos naturales; o dirigir todos los esfuerzos a grupos en particular. También desconoce las formas originales de propiedad, confunde a los habitantes de las zonas rurales, entre productores y trabajadores sin tierra, y diluye los recursos.

La coordinación sólo está en algunos párrafos del PEC, en las Reglas de Operación y en las buenas intenciones de los operadores del programa. Nunca ha habido un ambiente más ríspido entre las autoridades estatales y los delegados federales en casi todas las entidades del país.

Es cierto que el **instrumento de evaluación de desempeño** utilizado por el Consejo Nacional de Evaluación es útil porque determina algunos aspectos importantes, como son: que los **programas** han identificado el problema que buscan atender y en caso negativo se propone realizar los diagnósticos correspondientes para su reformulación; también ha permitido verificar que cuenta con una serie de indicadores pertinentes, adecuados y necesarios para dar seguimiento a sus objetivos. Así en lo general. Aun cuando no responda a la pregunta esencial de si logró el cambio que se propuso, ¿sí o no? Hoy la respuesta es obvia: ¡No!

Cabe señalar que los cambios más importantes que han ocurrido en el sector agropecuario, ya sea en la producción o en su padrón de cultivos, así como en las modificaciones en la vida rural, se han debido a factores externos. Las evaluaciones de los últimos años determinan que las políticas hacia el sector rural no han tenido el efecto esperado.

De igual manera, la evaluación señala si se ha definido y cuantificado o no el universo de trabajo (población potencial y objetivo), para determinar la magnitud de la población que enfrenta el problema y así programar su cobertura; además especifica que existe una normatividad que rige su operación y que verifica si los beneficiarios están satisfechos, es decir, se valoran logros. Todo ello es bueno, y sin embargo, insuficiente.

Los grupos más atrasados aún siguen sin recibir apoyos o los tienen de modo esporádico y de tan bajo impacto que no es posible esperarse de éstos un cambio en su forma de vida.

Desde 1991 hasta 2007, por responsabilidad pública, no se había levantado un nuevo Censo Agropecuario y Ganadero, y al salir éste, no fue considerado como instrumento de planeación o de guía, al menos, para los trabajos públicos de la Sagarpa y de los demás organismos públicos. Hoy sabemos que los padrones de los beneficiarios no concuerdan con nada, y sí reflejan un enorme sesgo orientado a los que más tienen y más demandan.

Por otra parte, debemos señalar que medir y evaluar es muy útil en sí mismo, pero resulta difícil hacer congruente un esquema de evaluación de resultados, con un esquema de programación que establece objetivos y metas en función del presupuesto en un horizonte de planeación de corto plazo.

Resulta difícil hacer congruente la satisfacción de necesidades o superar el problema de capitalización, baja productividad y bajos ingresos, que enfrenta un vasto sector de productores rurales, si dichos programas operan por demanda para satisfacerlos, excluyendo a los más pobres con dificultades para hacer las aportaciones que marca la normatividad.

Tampoco se ha podido lograr en casi toda la república disponer de un equipo de técnicos que auxilien a los productores en la elaboración y puesta en marcha de sus proyectos. Los técnicos varían cada año, no están capacitados ni motivados, no tienen recursos para llegar a lugares distantes y su trabajo no es apreciado, es tan sólo un requisito de trámite.

Respecto a los aspectos de la política y programas agropecuarios y rurales que deben ser tomados en cuenta al momento de la evaluación, es importante que se examine si los programas del PEC son relevantes y están cumpliendo una función de cambio social. Es decir, si los apoyos o subsidios propician efectos significativos en el desarrollo de las localidades y en las familias rurales a las que está destinado.

Es importante que los programas del PEC cuenten con una justificación sólida como instrumento de política económica para impulsar el desarrollo del sector agropecuario y rural. También, que señalen claramente la vinculación que tienen entre sí los programas que lo integran, para lograr la complementariedad que requieren las unidades económicas rurales y asegurar la viabilidad de sus actividades y que éstas sean coordinadas con mayor esmero. Y en particular que la población con mayor pobreza pueda ser atendida, para que el objetivo principal del programa de "aumentar los ingresos de los productores rurales" sea una realidad.

Asimismo habría que revisar los avances que se han logrado en la productividad agropecuaria en los sectores beneficiados, ya que se han concentrado en un grupo menor, altamente capitalizado, que concurre en una estrategia en donde tenemos casi la mitad de la superficie de riego abandonada, millones de hectáreas con muy bajo rendimiento, muchos miles de parcelas rentadas y millones de mexicanos emigrando.

Sabemos, por otra parte, que para que las evaluaciones cumplan con el propósito de retroalimentar a la política y programas públicos, así como las decisiones presupuestarias, es conveniente:

- ▶▶ Que toda información que generen las evaluaciones sea analizada a profundidad por las instancias

correspondientes del Poder Ejecutivo y de la Cámara de Diputados. (A este respecto felicito esta iniciativa y espero que el Taller rinda abundantes frutos. Me consta que antes fueron muy poquitos los que se tomaron la molestia de revisar estos trabajos.)

- ▶▶ Que no haya impunidad cuando se viole la Ley por el subejercicio o desvío de recursos públicos hacia actividades no contempladas en las acciones del programa. Hace falta complementar la Ley para que sancione los desvíos detectados por el Órgano Superior de Fiscalización, sin tener que pasar necesariamente por conducto del Ejecutivo.
- ▶▶ Que las evaluaciones externas no se realicen *a modo*, a conveniencia de las entidades que operan el programa, generando información poco útil para el buen funcionamiento de los mismos.
- ▶▶ Que haya una política de seguimiento de la Cámara de Diputados sobre las recomendaciones que arrojen las evaluaciones, para realizar cambios esenciales en la orientación de las políticas de desarrollo rural en el presupuesto del año siguiente y exigiendo en la autorización del presupuesto requisitos definidos que han de constar en las reglas de operación que formule el Ejecutivo.
- ▶▶ Que la institución asuma una posición objetiva frente a los resultados e incorpore las recomendaciones ya sea en la planeación, el diseño del programa, la operación, la coordinación o su desempeño.

Respecto a los asuntos pendientes que deben contemplar las evaluaciones de política y programas públicos del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, señalamos lo siguiente:

- ▶▶ Un análisis de congruencia entre la normatividad (Reglas de Operación) y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
- ▶▶ Un análisis de las gestiones de los órganos de coordinación contemplados para la operación del Programa Especial Concurrente en el nivel estatal.
- ▶▶ La integración de un padrón único de beneficiarios y la generación de un esfuerzo de congruencia con la toda la información agropecuaria, forestal, pesquera y rural.

- ▶▶ Un análisis de los principales procesos de los programas públicos con indicadores intermedios que puedan ser medibles.
- ▶▶ Un análisis de impacto sobre los efectos que ha generado el programa en las unidades económicas rurales y en las condiciones de vida de la población.
- ▶▶ Una valoración sobre la distribución presupuestal en los estados con mayor pobreza.

Finalmente, planteamos la siguiente reflexión: mientras no haya cambios esenciales en la orientación de las políticas hacia el desarrollo rural, se formulen programas públicos a partir de la premisa del artículo 26 de la Constitución y se dé plena vigencia a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el cambio social para la mayoría de los productores rurales no será una realidad.

Dr. Pedro Pablo Ramírez Moreno
Universidad Autónoma Chapingo, UACH

Las evaluaciones de programas de protección de los recursos naturales en México

México es un país con una gran riqueza en recursos naturales, pero también estos recursos han sufrido una enorme presión en las últimas décadas, que los ha llevado a una situación de franco deterioro sin que haya una visión clara de hasta qué punto podremos conservarlos para las futuras generaciones.

Hoy en día existe una mayor conciencia entre la población respecto al cuidado del medio ambiente, se han dictado leyes para regular su uso y se han firmado acuerdos internacionales para protegerlos. Sin embargo, los procesos de deterioro de los recursos naturales siguen siendo un problema alarmante. Los recursos naturales están gravemente afectados, se dice que más de 30 por ciento de los suelos están afectados gravemente por la erosión y que el proceso de deforestación alcanza por lo menos unas 600 mil hectáreas de bosques anualmente. Los programas que se han lanzado para proteger la flora y fauna, para proteger el suelo y el agua y para reforestar han sido notoriamente insuficientes. Se siguen realizando prácticas productivas agotadoras de la fertilidad como el monocultivo y el cultivo de las laderas en el sentido de la pendiente. El abundante uso de pesticidas y agroquímicos está contaminando el agua y el suelo. En las zonas con sistemas de riego por bombeo, los acuíferos muestran un alarmante abatimiento de los mantos freáticos. La extracción de agua es superior a las recargas.

Hay que señalar también que no sólo es la agricultura una fuente importante del deterioro de los recursos. En las últimas décadas también han tenido un enorme impacto los procesos de urbanización, el desarrollo de centros turísticos y el propio crecimiento demográfico, que ejerce presión sobre más alimentos, agua y otros recursos bióticos.

Los esfuerzos que se han hecho a través de las políticas públicas para mitigar o intentar detener estos procesos de deterioro se han intensificado en lo que va del siglo XXI, pero sus resultados no han sido lo

suficientemente alentadores. Estas políticas han intervenido de dos maneras: (i) con programas dirigidos directamente a la protección o recuperación de los recursos naturales, o (ii) incorporando en todos los programas un objetivo particular de medir el impacto sobre los recursos naturales. La Comisión Nacional Forestal (Conafor) es sin duda la institución que más programas tiene destinados a proteger y recuperar los recursos naturales del país. Su presupuesto se incrementó radicalmente, de 2.5 mil millones de pesos en 2009 a más de 5 mil millones de pesos en 2010. Sin embargo, la proporción que en general destina el PEC al uso sustentable de recursos naturales para la producción primaria representa 6.2 por ciento de su presupuesto total.

El medio ambiente en el PEC 2010

Vertiente	Millones de pesos	%
Competitividad	62 085.30	23.10
Educación	30 896.30	11.50
Medio ambiente	16 706.60	6.22
Laboral	2 485.50	0.92
Social	55 589.80	20.68
Infraestructura	62 048.20	23.09
Salud	27 387.30	10.19
Agraria	1 341.30	0.50
Administrativa	10 235.10	3.81
Totales	268 775.40	100.00

Balance respecto de la evaluación impulsada a los programas y políticas de la administración pública federal

La reforestación

La evaluación anual de los programas de reforestación ha sido enfocada con un alto contenido técnico, de observación y medición en campo. Especialmente la medición de la supervivencia de las plantaciones, el estado sanitario y el vigor que muestran las plantitas. Los resultados no han sido satisfactorios:

los porcentajes de supervivencia son francamente muy bajos. Esto ha sido señalado en las evaluaciones año tras año, pero no se han aplicado las recomendaciones emitidas por los evaluadores, en especial la relativa a la necesidad de capacitar a los productores y, sobre todo, apoyarlos con recursos adicionales para la protección y manejo de las plantaciones. El enfoque es solamente reforestar miles de hectáreas, pero sin darle el seguimiento y apoyo posterior para asegurar su sobrevivencia.

Los recursos hidráulicos

Con el problema de la poca disponibilidad y aprovechamiento del recurso agua, se han definido estrategias y acciones orientadas a reglamentar el uso y explotación de los acuíferos para mejorar el uso del agua que se extrae y establecer un manejo integral de los recursos agua y suelo, procurando un equilibrio entre las actividades productivas, el crecimiento económico y social, y el medio ambiente para desarrollar una agricultura sustentable y tecnificada en las áreas de riego.

Obras para la protección de suelos

Los programas de apoyo de la Conafor al respecto tienen que ver con Restauración de Suelos, que a su vez incluye dos modalidades de apoyo, Obras y Prácticas de Restauración de Suelos y Mantenimiento de Obras y Prácticas de Conservación de Suelos. Las evaluaciones de estos apoyos se hacen con un amplio despliegue en campo para efectuar mediciones y revisar la situación actual de las obras.

Proyectos para la recuperación de manglares

Durante el ejercicio 2007 los Proyectos Especiales-Conafor apoyaron 57 proyectos de recuperación de ecosistemas de manglar, para los que destinó 13'780 602 pesos. Las conclusiones de este estudio se enfocan a la operación del programa, su cobertura, la selección de los solicitantes, los factores de prelación: mujeres, indígenas, zonas marginadas. Las recomendaciones están dirigidas especialmente a mejorar la operación del programa, en especial se recomienda mantener actualizada la información sobre el estatus de cada uno de los proyectos apoyados por los PE-Conafor, a fin de mantener una organización eficiente

para un mejor control técnico y administrativo de los proyectos.

Una deficiencia importante de las recomendaciones es que no están organizadas de modo que puedan ser entendidas y analizadas por otros usuarios diferentes a la Conafor y no especifican si el programa debe continuar, por qué sí o por qué no. Este aspecto es crucial para tomar decisiones en cuanto a la asignación futura de recursos.

Aspectos de la política y programas agropecuarios y rurales que deben tomarse en cuenta en su evaluación

Al respecto, se han detectado los siguientes problemas comunes:

- ▶▶ Focalización y definición de la población objetivo
- ▶▶ Escasa cobertura, limitación de recursos
- ▶▶ Muy poca integración con otros programas del PECDRS
- ▶▶ En general, desvinculados con las actividades económicas de los productores
- ▶▶ Es frecuente que no se incorporen a las organizaciones de productores
- ▶▶ Los programas no van acompañados de servicios de apoyo como capacitación y asistencia técnica
- ▶▶ Los resultados de las evaluaciones tienen poca difusión; sólo aparecen en internet pero no se discuten abiertamente en centros académicos o en grupos interesados en el tema

En principio, las evaluaciones deben ser útiles para las instituciones involucradas en la instrumentación. Para ello es importante que las evaluaciones tengan un objetivo de análisis de resultados, que implica de alguna manera analizar el cumplimiento de metas desde una perspectiva cuantitativa y también cualitativa, para detectar no solamente el cumplimiento o no de metas, sino el cumplimiento de objetivos, cobertura y focalización. Eso implica que las evaluaciones deben indagar a fondo el problema de la población potencial, la población objetivo y la población realmente atendida.

También es necesario que las evaluaciones enfoquen el problema de análisis de procesos, de modo que se

pueda conocer y analizar los cuellos de botella y las buenas prácticas en la instrumentación de los apoyos. No es muy frecuente que se hagan este tipo de evaluaciones, solamente conocemos el que se realizó en la Conafor en 2009.

Pero indudablemente lo más importante es evaluar si las acciones instrumentadas en los programas tienen impacto en las tendencias que quieren modificar de la realidad. El verdadero desafío de las evaluaciones es medir y atribuir el impacto del programa.

Pendientes en materia de evaluación de la política y programas públicos

En los últimos diez años han proliferado los programas orientados al medio ambiente y, como consecuencia, las evaluaciones de estas políticas públicas. Quedan pendientes los siguientes temas:

- ▶ Las metodologías aplicadas para la evaluación de impacto de los programas orientados al medio ambiente son elementales, ya que carecen de modelos con significancia de mediano y largo plazos, dado que la mayoría de estos programas requieren maduración de largo plazo.
- ▶ Los enfoques de evaluación utilizan el mismo esquema que se utiliza para otro tipo de evaluaciones, sin considerar que la evaluación de este tipo de programas requiere observar y medir fenómenos naturales con una dinámica diferente a la económica y social.
- ▶ Por esta razón, se insiste en un enfoque relativamente fácil: preguntarle la opinión a los productores y habitantes rurales sobre sus percepciones respecto a los cambios detectados en la disponibilidad de agua, biodiversidad, erosión, etcétera. Raramente se hacen mediciones directas. Quizás la única excepción sea la medición de la sobrevivencia de los arbolitos en la evaluación de los programas de reforestación.
- ▶ Aun cuando los indicadores de impacto utilizados en las evaluaciones son de carácter técnico, raramente se hace un esfuerzo de medición directa por los evaluadores, y se construyen a partir de los resultados de las encuestas aplicadas a los productores.
- ▶ No se contempla el monitoreo posterior de los programas, especialmente cuando se requieren obras

para la protección de los recursos naturales. Las evaluaciones son anuales y por tanto no se toman en cuenta los problemas posteriores, no se le da seguimiento ni monitoreo a estas acciones.

¿Cómo puede la evaluación cumplir con el propósito de retroalimentar a la política y programas públicos, o bien, las decisiones en materia presupuestaria?

Hipótesis: los resultados que se plasman en las conclusiones y recomendaciones en cada evaluación por programa en cada entidad no han tenido un impacto significativo en el diseño, operación y en la propia metodología de evaluación de los programas. El principal problema que limita esta utilización es tanto la escasa difusión y discusión de los resultados en las instituciones y dependencias encargadas de su instrumentación, como el escaso conocimiento que se tiene de los resultados de las evaluaciones en el ámbito legislativo y las instancias de control presupuestal.

También se dificulta el análisis para estas instancias por el hecho de que las evaluaciones se hacen en general programa por programa, para cada institución operadora, y por lo tanto el material que tendría que revisar el Legislativo es enorme. Se recomienda entonces una estrategia simple:

1. Presentaciones y discusiones de resultados específicos de cada evaluación en las instituciones o dependencias encargadas de la instrumentación de cada programa. Tal y como se viene haciendo.
2. Se sugiere que el Coneval realice un resumen de las evaluaciones y sus conclusiones en un documento ejecutivo agrupado por vertiente: competitividad, educación, medio ambiente, laboral, social, infraestructura, salud, etcétera. Que muestre en forma condensada las conclusiones, las mediciones de impacto y las recomendaciones sobre ampliar, disminuir o quitar definitivamente los recursos al programa.
3. Ampliar la difusión de los resultados de las evaluaciones entre las organizaciones de productores y las instancias definidas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Las actividades de difusión deben incluirse como un costo adicional en las propuestas económicas de las empresas evaluadoras.

Dr. Juan Antonio Leos Rodríguez
Universidad Autónoma Chapingo, UACH

Creo que gran parte de los problemas que ha enfrentado la evaluación de los programas se derivan de la interpretación del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2001. En ese decreto la Cámara de Diputados solicitó al Ejecutivo Federal que evaluara los programas sujetos a reglas de operación, en específico: “su apego a las reglas de operación, los beneficios económicos y sociales de sus acciones, así como su costo-efectividad” (PEF 2001, art. 70). Teóricamente está bien; el problema es que se entendió mal, pues se quiso hacer durante el proceso de un año y así es imposible de cumplir, dado el marco que se estableció con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Esto generó, no podría ser de otra manera, sólo evaluaciones de proceso, que son importantes aunque no definitivas respecto al éxito del proyecto. Pero como se exigía impacto, se hacían “evaluaciones” de éste. O evaluaciones de “satisfacción”. ¡Pero quién no iba a estar satisfecho! Había que preguntarle al beneficiario: Si a usted le fuera bien con este proyecto de invernadero, que va a tardar tres años en construir, ¿mejoraría su casa?, ¿mejoraría la alimentación de sus hijos?, ¿los enviaría a la escuela? Y la respuesta era: Sí, los enviaría hasta donde usted estudió, doctor Leos... Ah, entonces sí va a tener un impacto.

¿En un año yo puedo evaluar eso? No. No lo puedo evaluar. A veces llegábamos a hacer evaluaciones en el mismo año en que se otorgaba el apoyo, cuando el grupo de beneficiarios tenía el cheque en la mano o estaba yendo por el cheque, y ya le estábamos preguntando cuál iba a ser el impacto en su bienestar y en el de su comunidad. Y como no se puede hablar de un programa sin impacto, tenías que inventar o, digamos, *ser creativo*, no inventar. Había que *ser creativo* para poder aportar, y *le proyectábamos*. ¡Era absurdo!, pero todas las evaluaciones están llenas de eso, porque había que cumplir con el decreto.

Fue una equivocación metodológica, no es que el decreto esté mal, sino que esas tres cosas las quisimos hacer en un año. Porque al año siguiente que íbamos a

evaluar ya eran otros beneficiarios. Si los beneficiarios hubieran sido siempre los mismos en lo individual, no hubiera habido problema. Yo voy cuando tiene el cheque para importar el invernadero de Israel, el primer año, y ya cuando menos sé que le dieron el cheque, que éste es por el monto correcto y el proceso estuvo bien. La selección de ese grupo estuvo bien. Ya hay un proyecto que dice que ese invernadero va a ser rentable y tienen la carta de intención de compra de los tomates en los Estados Unidos. Al siguiente año regreso, y veo que avanzaron, que ya llegaron los materiales de Israel, de Holanda o de España, y que ahí va. Pero eso no es así porque nada más voy el primer año. La institución que está evaluando en ese momento, por mi conducto, no vuelve. ¿Y qué pasó con ese invernadero? Quién sabe. Y así sucede con muchos otros proyectos.

Creo que desde ahí hubo un problema esencial, que la primera formulación de las evaluaciones que se hicieron con la FAO fue metodológicamente errónea. Generó, en el caso, más evaluaciones de proceso –que ya dijimos, son importantes, pero no son definitivas del éxito o fracaso de un programa. Se dio lugar a muchas simulaciones. De hecho, muchos compañeros nos salimos de evaluar por esta razón. Si se va a evaluar año con año sin tener el proyecto de trabajo, qué se va a hacer. A veces se vacilaba mucho con eso; pues se cambia el nombre del estado y se cambia la fecha y es la misma evaluación...

Es como si uno midiera a un adulto diario. Puede entregar los datos de una semana sin haberle tomado la altura. ¿Para qué se la toma? ¿Qué cambios ha habido? Sin embargo, a eso lo obligaban a uno. La evaluación obligaba a que uno midiera, y no sólo a que uno midiera, sino a que encontrara cambios, que era lo peor.

Es preciso insistir en que las evaluaciones de impacto tienen que ser de mediano y largo plazos. Además, hay que efectuar la evaluación cuando menos de los programas agropecuarios –ya no los territoriales– en conjunto, porque, ¿cómo separo los efectos del Procampo, de los que tiene el SINIIGA (Sistema

Nacional de Identificación de Ganado), y de aquellos atribuibles al Fonaes (Fondo Nacional de Apoyo para Empresas de Solidaridad)? Tengo que hacer marometa y media para decir que aquí está la medición de cuánto impacto tuvo determinado programa cuando sé que en el mismo territorio operan otros 10 programas. ¿Cómo sé a qué programa atribuir el efecto? Es muy difícil hacer contrafactuales.

También está mal metodológicamente la evaluación por programa, en cuanto al impacto y a los beneficios, no en cuanto al proceso. Creo que individualmente puede evaluarse cualquier programa.

Además, hay un sinnúmero de programas –que es otra parte del problema de la política agrícola mexicana–, en lugar de que hubiera quizás una bolsa única y tal vez programas especiales para casos muy específicos. Porque de otra manera, cómo se evalúa tanta dispersión de programas. Y también hay que considerar que en torno a cada programa se generan grupos de interés. ¿Quién va a soltar su programa? ¿Los citricultores van a decir alguna vez que ya desapareció el problema? ¿Los maiceros, los sorgueros? ¿Y si éstos tienen programa, yo como vainillero por qué no tengo uno? ¿Y por qué yo como frijolero no tengo otro?

Había programas *ad hoc*; creo que había hasta para un distrito de riego en especial, y todo mundo quiere su propio programita. El problema no es dárselo. El problema es modificarlo o quitarlo, y eso dificulta tremendamente la evaluación, porque, ¿cómo aíslas? Eso mismo da idea de la dispersión de la política y de que no hay claridad en qué es lo que queremos hacer.

Si hay programas específicos en una bolsa, pues se pide lo que hay. Si no se puede tener acceso a crédito barato, ni a bienes públicos en general, y ahí hay borregos, entonces pido borregos, aunque en mi vida los haya visto más que en tacos de barbacoa. Esto también condujo a que los programas no tuvieran éxito.

Como evidencia de esta situación, hay muchos estados, yo he contado cinco de ellos, en los que me han dicho que son un estado chatarrero: donde tienen gran cantidad de invernaderos abandonados, de tractores abandonados, de ganado, no chatarra, pero la mitad del ganado que trajeron se les murió porque

no era de ahí, porque les llegó cuando no debía llegarles. Ellos lo pidieron para que llegara en tiempo de lluvia y hubiera pasto; sin embargo, Hacienda no dio los recursos a tiempo, y el ganado les llegó en diciembre, cuando no hay pasto ni hay agua, y la mitad se les murió, y la otra mitad venía enferma, con brucelosis o tuberculosis, que ha sido un problema también serio en todos los programas que entregan animales.

Es un caso muy parecido al de infraestructura. Entregaron invernaderos, y según un estudio, entre 50 y 60 por ciento de los invernaderos están abandonados, porque la gente no supo cómo manejarlos. De nuevo, era lo que se ofrecía y como todo el mundo oía que un invernadero es un buen negocio, lo pedía.

Al principio, otra parte del programa de la evaluación era lo que decía Pablo Ramírez respecto a que ganaba quien le bajaba al presupuesto. ¿Y por qué querías bajarle a la evaluación aunque hubiera un monto fijo? Porque la otra mitad o la tercera parte de lo que se ahorraba era para equipar los comités de evaluación. Quizá no era dinero mal usado, no era corrupción en el sentido que uno la entiende popularmente, pero eran recursos de la evaluación que se destinaban a comprar la camioneta, a equipar la oficina del comité de evaluación que no tenía. Entonces era una competencia por ver quién le ofrecía mejores sillas o mejores escritorios o mejor camioneta al comité de evaluación del estado. Esto creo que se acabó hace tiempo. A lo mejor nada más una vez pasó y yo estoy exagerando.

La inoportunidad en la entrega de los recursos tiene que ver mucho con la evaluación. Decíamos que el calendario de Hacienda no se apega al agropecuario. Los seres vivos son muy sensibles al ambiente. Si no puedo construir un invernadero este año, pues lo construyo el año siguiente y no hay mayor problema; pero si las vacas no me llegan en el tiempo indicado o las cabras cuando tengo pastura, cuando tengo agua o cuando no hace calor, pues se fregó el asunto.

En cuanto a la trascendencia de la evaluación, en general nadie le hace caso: se ve como un mero requisito. Me voy con quien me la haga más barata. Algunas buenas experiencias fueron cuando nosotros –yo evalué dos programas diferentes– podíamos salir antes del nuevo presupuesto. Fueron las cosas que nos

pusieron felices: le hicieron caso a algunas de las observaciones en dos programas, y hubo cambios importantes en las reglas de operación. Sí, nos hicieron caso en dos ocasiones. Fueron los únicos casos que yo recuerdo de los diez programas en cuya evaluación he participado. Muy pocas instancias toman en serio las evaluaciones, son un mero requisito y sus resultados se divulgan muy poco.

Algo que la Cámara puede hacer es una mayor vinculación y cooperación con las universidades públicas y privadas del país. Pueden mejorarse muchos aspectos de esta relación para dar mayor transparencia a la certificación de proyectos. Creo que podemos hacer buenas cosas en las universidades, ya que hay bastantes recursos humanos formados, aunque también hay un problema, la inadecuación, la no transparencia, que nos afecta a todos. Así que tenemos áreas importantes que mejorar y una de ellas sería esta cooperación con mayor transparencia.

Hay mucha sobreestimación en varios aspectos (neutralidad, capacidad) de las instituciones internacionales: que venga la FAO, que venga el Banco Mundial a orientarnos sobre cómo hacer las cosas. Hay una evaluación que inició la FAO y yo digo que tuvo errores serios. Como académico nunca me ha gustado venir aquí a presumir, pero creo que los recursos humanos de las universidades la pudimos haber hecho mucho mejor y –como dice el decreto– con un costo de efectividad mucho menor. No es que no deba recurrirse a esas instancias, pero creo que tenemos recursos para hacerlo nosotros.

Por otra parte, hay mucha dispersión de las evaluaciones y diagnósticos. En la actualidad, se están llevando a cabo estudios de línea base y diagnósticos y otros estudios de competitividad que se debieron haber hecho hace 15 años. ¿Guardan relación con las demás evaluaciones o entre ellas? Hay un proyecto grande, creo que es de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), sobre competitividad, que no sé si tenga relación con las otras evaluaciones.

A partir de mi responsabilidad como evaluador, creo que también hace falta recapacitar sobre quiénes somos los evaluadores actuales, de los que empezamos

hace 15 o 18 años, ¿quiénes quedamos? ¿Quiénes estamos evaluando? ¿Quedamos los mejores posibles, o somos el resultado de un proceso darwiniano, en donde se vale de todo para sobrevivir? O trabajaste allá en la FAO, en el Banco Mundial, como secretario de Estado, subsecretario, y luego fundas tu bufete.

Moderador, CEDRSSA

Creo que es un ejercicio de autocrítica, así entiendo el planteamiento que usted hace y que el mismo doctor Pablo Ramírez señaló. Hemos estado viendo las evaluaciones con los presupuestos y que los programas no son adecuados; que los resultados al final incluso no se pueden medir porque el tiempo es insuficiente. Me llamaron la atención esos dos puntos.

¿Y qué sucede con los equipos de evaluadores? ¿Son profesionales, se arman de equipos capaces alrededor de ellos para hacer las tareas? El doctor decía que abatieron los costos de los pagos para las evaluaciones y se bajaron los viáticos. En esa parte, sería interesante alguna reflexión sobre los propios equipos de los evaluadores.

Dr. Juan Antonio Leos Rodríguez

Cuando por una evaluación se pide un millón y se contesta “Házmela por 300...”, bueno, no me importa qué resulte de esa evaluación, porque esa evaluación no tendrá ninguna consecuencia. Si la evaluación que encargo es importante para mí, para mi programa, para mi institución, le pongo todas las ganas; es decir, me están diciendo 500, le doy 600 si me hace una buena evaluación, porque me importa. Pero si no me importa, pues házmela por 50 mil pesos, total. Como las primeras que se hicieron. Me tocó ser evaluador nacional y revisar a bufetes de diez personas que hacían 50 evaluaciones.

Finalmente, creo que los puntos de vista que estamos dando sobre evaluación son, de cierta manera, puntos de vista desde adentro. Nosotros como evaluadores también somos un grupo de interés, que a lo mejor nos interesa que las evaluaciones continúen porque de ahí derivamos una parte de nuestro ingreso. Eso habría que verlo así también.

Dr. Gonzalo Chapela y Mendoza
Consultor independiente

**Apuntes sobre evaluación:
 algunas referencias al sector ambiental**

El tema de evaluación da para mucho. Estaba pensando que aquí íbamos a hablar sobre todo de los programas mismos y de los problemas que éstos pueden tener. Quisiera echar una mirada a este tema aprovechando las primeras intervenciones del taller. Uno de los temas –como dijo Rafael Echeverri– es que no se trata de programas sueltos. Eso ha sido un gran problema: cómo juntar unos con otros, sin desconocer que es una cosa tan complicada y tan compleja, que nos está generando retos tremendos de metodología.

Es mucho más sencillo opinar con números, que resolver –como comentaba el doctor Leos– si el Procampo está incidiendo o si fue otra cosa. O si queremos evaluar la reforestación o la deforestación sin saber siquiera cuál es el objetivo o qué cosa es reforestación. Reforestación no son arbolitos vivos de un año, son forestas preestablecidas en terrenos con aptitud preferentemente forestal; y eso tendríamos que estarlo midiendo a los 12 años, no al año.

¿Qué es realmente lo que está buscando cada programa? Eso es lo que hay que entender en primer lugar, no nada más lo que establecen las reglas, o lo que está declarado, sino lo que está detrás.

¿Queremos reforestar porque nos interesa reforestar? No. Queremos que el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) le dé al gobierno mexicano el reconocimiento del mérito ambiental de 2006, de 2007, por la cantidad de arbolitos que pusimos sobre la tierra. Si vivieron o no vivieron, o si sirvieron o no sirvieron, o si la gente los pidió o tuvimos que obligar a la gente a que dejara entrar a los soldados a sembrar unos árboles, para después echarles el ganado, porque ése es su terreno de pastoreo, un terreno forestal, eso ya no nos importa tanto.

Entonces, tenemos que conciliar la necesidad de poner una parte de los objetivos explícitos por lo menos,

sabiendo que siempre hay otros que son fundamentales, que no los podemos obviar y que están implícitos. Plantearnos evaluar absolutamente los objetivos reales que están allá me parece que es un buen deseo, pero no algo alcanzable y, por lo tanto, la evaluación se convierte en un asunto político, en un asunto de concertación. Sobre esas ideas me gustaría hablar brevemente.

La evaluación está aportando un montón de cuestiones. El origen de todo esto es el año 2000, ya establecido como ley, pero viene de demandas anteriores, de abusos en cuanto a la discrecionalidad, de la opacidad en el manejo de los dineros públicos.

La evaluación

¿Qué es la evaluación? ¿Estamos hablando del uso del presupuesto –aunque aquí dice de los programas del Programa Especial Concurrente– o estamos hablando del impacto o del proyecto mismo?

Diría entonces que estos programas son hipótesis. Al principio el doctor Gómez Oliver decía: “Pienso que tengo capacidad de hacer cosas, pienso que si las hago se obliga a la gente a hacer otras, y entonces esto va a resultar en cierta cosa”. Como ésa es mi hipótesis, hago una intervención, y la evaluación me permite comprobar o no esa hipótesis.

Procampo, según su decreto de creación, va a servir para que los productores se preparen para competir. No es cierto, Procampo va a servir para que no *la hagan de tos*, porque los vamos a *masacrar* con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Objetivo explícito: que compitan. Objetivo implícito: no nos importa que compitan, nos importa que por lo pronto nos dejen firmar en paz el Tratado de Libre Comercio, a sabiendas que vamos a salir perjudicados. Se trata de un doble discurso.

En el Banco Mundial hay recomendaciones que van y vienen sobre cómo mejorar el gasto, cómo gastar menos para hacer más. Estados reducidos, presupuestos

con déficit cero, o ahorros, si fuera posible. Monedas fuertes, medidas económicas que rigen y gobiernan sobre todo el resto de cosas a despecho de las consecuencias que no habíamos pensado que tendrían.

Como parte esencial del proceso de planeación. Coincidió en que la planeación por resultados no es un asunto de planeación, es mucho más un instrumento de evaluación. Pero sí necesitamos pensar que el proceso de planeación no es un proceso que empieza y se acaba, y que la evaluación es parte del proceso mismo de planeación. Pensemos que planear no quiere decir –una cuestión bastante idealista– imaginar un futuro, ver cómo llegamos a ese futuro y establecer en una película congelada las cosas que hay que hacer, por dónde vamos a pasar y a dónde vamos a llegar. Un proceso de planeación es mucho más flexible, mucho más maleable.

Entonces, me parece que sí podemos considerar la posibilidad de hacer ajustes en cómo planeamos y cómo evaluamos, para que esta planeación y esta evaluación tengan los tiempos, los modos, etcétera. Por ejemplo, se acuerda el presupuesto de noviembre y queda una semana para mandarle a Hacienda las reglas de operación de los programas de acuerdo con el presupuesto aprobado. ¿Por qué no es el presupuesto la conclusión del proceso de planeación del año, donde se establezca qué se hará y cómo se hará? Las reglas de operación podrían revisarse en agosto, por ejemplo, para que en noviembre el presupuesto ya considere eso, con reglas aprobadas, y el primero de enero –en vez de marzo– se publiquen las reglas de operación para el año fiscal.

El famoso acuerdo de secas se perdió como mecanismo importantísimo para flexibilizar el ejercicio, con los vicios a los que nos induce el cierre del año fiscal.

Como contribución a la transparencia. El asunto del escrutinio y del actuar ante el público es un tema crucial. Se habla de democracia, de participación, y muchas veces se solicitan cosas que son abusivas. Si vamos a someter el TLCAN a plebiscito, ¿qué se va a plebiscitar?, ¿y cómo construir ciudadanos que tengan capacidad de opinar? Plantear que haya transparencia y que haya intervención ciudadana o corresponsabilidad

de los actores en la cosa pública implica todo un compromiso de construcción de capacidades.

La evaluación *como fuente de poder* por el conocimiento de las cosas públicas y *como un proceso de construcción de ciudadanía* parece ser una de las cosas más importantes del significado de la evaluación.

Tenemos como antecedente algo que se supone que queríamos desterrar y que hay que revisar cotidianamente: en qué vamos respecto al *ejercicio discrecional y opaco del presupuesto*. Si el Procampo o el Programa de Activos Productivos o cualquier otro fuera diseñado considerando los efectos que provoca sobre otros objetivos de otras partes del Plan Nacional de Desarrollo, entonces tendríamos que considerar cómo diseñamos los programas. No basta con que el Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (Progan) diga que su objetivo es mejorar la calidad, la cobertura y la producción forrajera de los agostaderos. Debemos eliminar que sea asignado por cabeza de ganado, porque en Sonora el Progan está financiando el sobrepastoreo de las tierras de pastoreo.

Problemas de seguimiento por cambios de denominación. Tenemos un problema para evaluar porque los programas cambian de nombre, cambian de agrupación, a veces desaparecen. Si alguien ha tratado de hacer un seguimiento de los programas para saber si han aumentado, bajado, cómo están, es una labor imposible y que requiere supuestos arbitrarios en algún momento. No hay forma de darles seguimiento. Por ello, me parece que necesitamos buscar un equilibrio entre la indispensable dinámica del cambio necesario y la también indispensable necesidad de mantener cierta continuidad, o por lo menos dejar que los programas demuestren de una manera clara si funcionan o no funcionan o si tienen que desaparecer o cambiar.

De todo esto, algo muy importante es cómo logramos que realmente haya ventanillas únicas, procedimientos únicos, pero que sea claro de qué se trata y que no resulte que se anuncie la simplificación de procedimientos cuando lo único que se hizo fue juntar uno con otro. Eso requiere algo más de ingeniería, de administración y de concertación, de lo que ha tenido

hasta ahora. La concertación supone que detrás de cada quien hay un intermediario político, hay un costo de transacción que significa aprender nuevas reglas de operación, los procedimientos, etcétera.

Hay que pensar que eliminar o crear programas, sobre todo eliminar programas, es un tema muy complicado; cómo modificarlos, también; y es esencialmente un proceso de concertación, en el que se debe tener en cuenta cómo se puede atender las necesidades reales, que muchas veces son necesidades políticas de los actores. Eso creo que requiere una discusión más amplia.

Ya hablamos de los tiempos de evaluación y de cómo tendría que haber ciertos ajustes en esto que la ley marca como un sistema de evaluación, para pasar de las evaluaciones al sistema de evaluación.

Conflictos de interés y politización de la evaluación. Qué bueno que ya se ha tocado aquí el tema del conflicto de interés. Creo que por lo menos lo suscribo, pero eso me lleva a algo que hemos planteado con insistencia en el Comité de Conservación del Consejo Nacional Forestal: la necesidad de hacer un ejercicio semejante al ocurrido con el debate sobre la pobreza. ¿Cómo se fija la línea de pobreza? ¿Se acabaron los pobres porque gana más la gente? No, se acabaron los pobres porque ahora decimos que son pobres solamente si no les alcanza para comprar la comida cruda, sin tener siquiera un techo bajo el cual cocinarla. Midamos correctamente la pobreza, y para eso hay que traer a la mesa a los que no están.

Creo –y tenemos un acuerdo de este comité, en el caso ambiental y en los otros– que tenemos que pensar en general, y luego por tema específico, en convocar a los que tienen algo que decir, a los que tienen algo que reclamar, para que lo digan, y después de salir de ahí, aunque no nos guste el resultado, tenemos que reconocerlo.

Una de las cuestiones por las cuales estamos en deuda con la gobernabilidad, es la falta de acuerdos en los métodos y los resultados, en la forma de acceso a la información. Eso me lleva a lo último que quería plantear, porque me parece que si de este taller pudiéramos salir con una sola decisión, es que logremos

resolver el conflicto de interés que significa que el Ejecutivo pague la supuesta evaluación independiente, cosa que no existe y ya lo han mencionado. Creo que no ofendo a nadie con esta afirmación porque tenemos claridad de que así es y eso nos tiene insatisfechos a todos.

La Cámara de Diputados, entre sus atribuciones exclusivas, tiene la función de ser contrapeso del Ejecutivo y pedirle cuentas, no solamente de cómo se gasta el presupuesto, sino sobre el cumplimiento de objetivos contenidos en los programas, comenzando por el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 70 constitucional, fracción IV).

En las elecciones, bien o mal, se supone que nos vendieron un proyecto para el siguiente sexenio. ¿Nos están cumpliendo o no nos están cumpliendo? Ésa es la pregunta de fondo.

Organismo ciudadanizado. Al respecto hay varias posibilidades, yo señalo algunos temas de controversia, y sería lo último que quisiera plantear antes de terminar.

La Cámara de Diputados tiene la función, tiene la atribución, pero, ¿tiene las posibilidades? ¿Es conveniente que los diputados metan este tema en un espacio donde se dirimen candidaturas, conflictos postelectorales y un montón de otros temas? Sabemos, por la práctica legislativa, que cada tema que se discute está negociado como un sistema de negociaciones por otras cosas. Entonces, hay quien dice que habría sobrepolitización de la Cámara de Diputados haciéndolo directamente a través del organismo fiscalizador.

¿El Coneval puede tener estas funciones adicionales? Yo digo que no, me parece que ya está sobrado de carga y que estamos esperando demasiado de un órgano que parte de una ley específica, que es la de desarrollo social, por lo que su mandato es analizar y hablar acerca de la política de desarrollo social. Tenemos una agenda diferente, que coincide mucho con el desarrollo social, pero definitivamente digo que el Coneval no debe tener la función, aunque sí puede prestar su *expertise*, puede aportar muchas cosas siendo parte del sistema de información que marca la Ley de Desarrollo Rural, que es la de nuestro sector.

Otra posibilidad es el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), que podría participar.

Hay quien ha planteado incluso una ley para generar un organismo ciudadanizado tipo Instituto Federal Electoral (IFE), otro Coneval, específico para este tema.

Diría que, al final de cuentas, una vez más no hay que dejar de lado la Ley de Desarrollo Rural Sustentable

ni matarla de inanición. Me parece que deberíamos enmarcarla dentro de lo que ya está previsto como sistema de información.

La tarea de evaluación es un ejercicio de corresponsabilidad y un medio para la formación de ciudadanos, como la imprescindible y mejor condición para el desarrollo; no se puede considerar una rutina y son plenamente justificados los esfuerzos para mejorarla de manera continua.

Dra. María de la Luz Valderrábano Almegua

M.C. Jaime Castro Campos

Dr. Enrique Pérez Campuzano

Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo del Instituto Politécnico Nacional, CIIEMAD-IPN

Introducción

La evaluación es una herramienta crítica para la administración pública y de las políticas públicas en general. Aun considerando que la evaluación es una actividad técnica y política programada y sistematizada, cuyo fin es analizar los resultados de las políticas gubernamentales con base en juicios fundamentados, no la concebimos como un mero método técnico, sino que por su propósito de brindar información para la planificación y la toma de decisiones posee aspectos políticos.

Chelimsky (1985) señala que “la evaluación de programas es la aplicación de métodos de investigación sistemáticos para la valoración del diseño, la implementación y la efectividad de un programa”. Weiss (1998), por su parte, utiliza el término de investigación evaluativa (*evaluation research*) y plantea que ésta consiste en la utilización de la metodología propia de las ciencias sociales para hacer que el proceso evaluador sea más exacto y sistemático. En la misma línea, Rossi y Freeman (1989) definen la investigación evaluativa como “la aplicación sistemática de los procedimientos de investigación social, para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social”. En estas definiciones se refleja ya su expansión a todo el ciclo de vida del programa o política. Otra de las definiciones de evaluación, citada por muchos autores, es la adoptada por el Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (JCSEE), comité encargado de elaborar el primer código profesional, que se convierte en referencia en el ámbito de la evaluación. Tanto en la primera (1981) como en la segunda edición (1994) de las normas del JCSEE, la evaluación queda definida, de forma muy amplia, como “la investigación sistemática del valor o mérito de un objeto”. En este caso, la definición hace más énfasis en el carácter específico de valoración de la evaluación, es decir, implica que la evaluación siempre supone un

juicio. Esto, lógicamente, debe reflejarse en los procedimientos con los que se realice.

Por lo tanto, la evaluación se define diferencialmente por sus procedimientos y no por su objeto, que se deja sin acotar. Una definición completa del concepto de evaluación debe reflejar ambos extremos, tanto lo referido al objeto como lo referido a los procedimientos, e incluye en el mismo concepto de evaluación, cuestiones referidas a las funciones de la misma. La evaluación de programas (realidad más definida y acotada) o políticas (aspectos más generales de la realidad) implica en ambos casos una primera acotación del objeto de estudio. En general, se puede hablar de la evaluación de cualquier intervención social que pretenda abordar un problema público, bien sea globalmente (políticas) o bien de forma particular a través de proyectos, programas, planes, medidas, servicios, materiales, etcétera. Las intervenciones (políticas, programas, etcétera) no son estáticas y tienen un ciclo de vida, desde su diseño hasta los impactos a largo plazo que puedan producir. Recordemos que en las primeras etapas del desarrollo de la disciplina de la evaluación se tendía a considerar como objeto de evaluación únicamente los resultados y efectos de los programas; en la actualidad, el objeto de la evaluación de programas se extiende a todo su ciclo de vida.

Los procedimientos para la elaboración de un juicio de valor sobre el objeto de estudio requieren, además, la recopilación y el análisis sistemático de información. El carácter sistemático viene determinado al menos por tres factores: en primer lugar, la conciencia de la actividad, es decir, saber que se está evaluando y se quiere evaluar con carácter previo y respondiendo a determinadas necesidades de información. En segundo lugar, porque se sigue un determinado orden y método al hacerlo (aquí es donde la evaluación toma prestados elementos de la metodología de investigación social). Y en tercer lugar, porque estructura de forma lógica el camino hacia la valoración, es decir, se

recopila información, se interpreta dicha información y se valora con la base de dichas interpretaciones que, a su vez, están basadas en la información recopilada. Patton (1982) señala cuatro niveles de análisis en evaluación, que aparecen en el cuadro 1.

Cuadro 1. El análisis valorativo en evaluación y sus cuatro niveles

Nivel	Descripción
Resultados o hallazgos	Hechos, datos e informaciones que se recogen; presentación básica de los datos, hallazgos empíricos
Interpretaciones	Explicaciones sobre los hechos, especulaciones entre las interrelaciones, causas, razones y significados que se dan a los datos
Juicios o valoraciones	Valoraciones acerca de los resultados y sus interpretaciones, criterios específicos aplicados a los hallazgos, que establecen si son "buenos" o "malos", "positivos" o "negativos", "en la dirección deseada" o "en la no deseada", "por encima, de acuerdo o por debajo de las expectativas", etcétera
Recomendaciones	Sugerencias sobre posibles líneas de acción; cambios propuestos en el programa o cosas por mantener en el mismo; consejos para los patrocinadores, responsables y técnicos del programa o política que se evalúa, y que harán que mejore

Fuente: Bustelo (2001) a partir de Patton (1986).

El sentido último de la evaluación es su utilidad para el proceso de intervención social. Esta utilidad debe ser concebida, además, en dos sentidos. Por un lado, la evaluación debe ser capaz de generar una información útil para el programa o política que se está evaluando, es decir, la información ha de ser pertinente al objeto evaluado y a su contexto determinado. Por otro lado, debe ser una información con carácter práctico, es decir, debe estar dirigida a la acción, proponiendo cursos de acción futura (que pueden ir desde modificaciones concretas para continuar o terminar el programa o política evaluados).

Es decir que la evaluación puede y debe tener también, en este sentido, un carácter prospectivo. Prácticamente todos los autores de la disciplina coinciden en la consideración de la utilidad de la evaluación como eje de la misma, aunque ponen énfasis en elementos diferentes. Para Monnier (1995), la utilidad

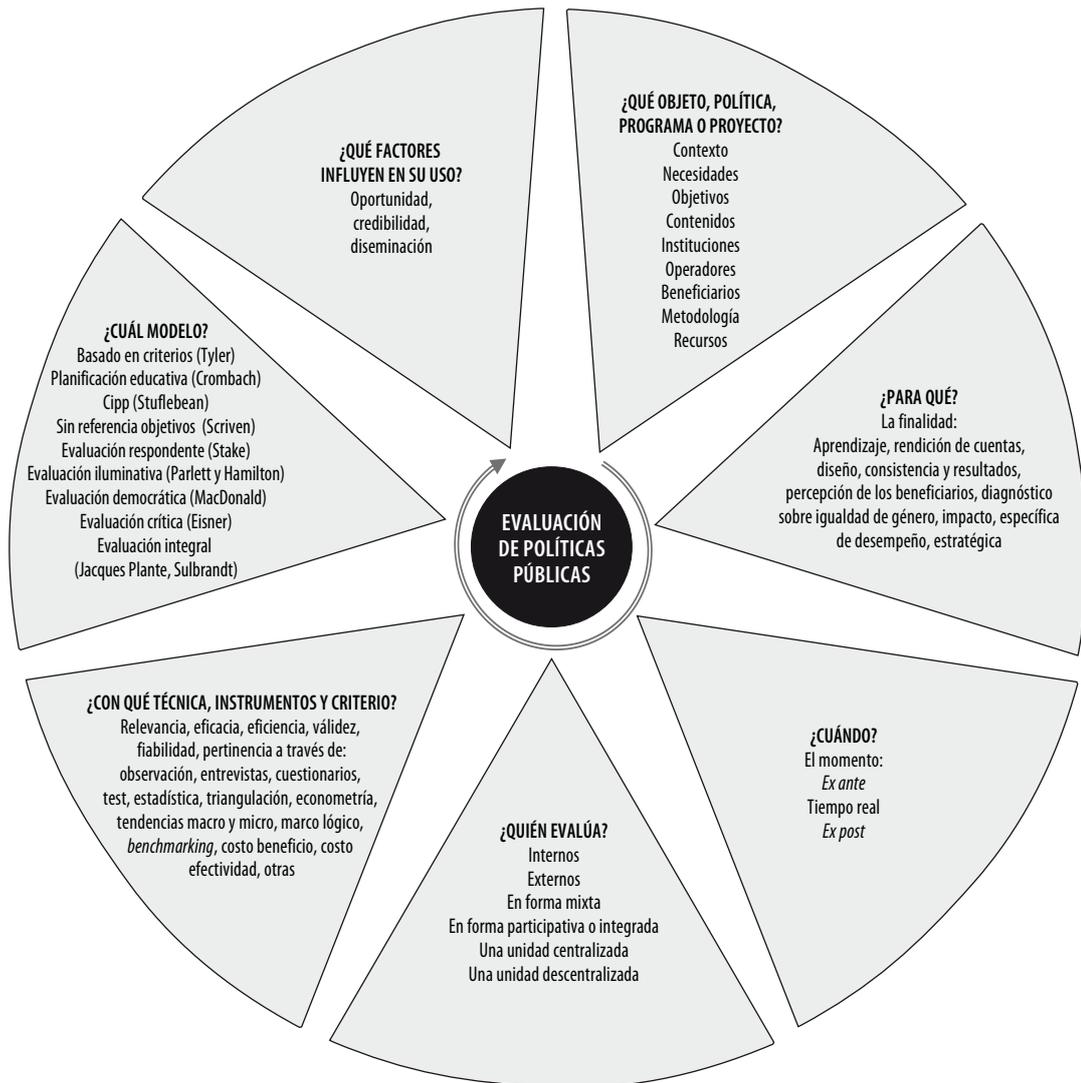
Cuadro 2. Instituciones evaluadoras y sus funciones

Descripción de la función	País e institución
Realizan evaluaciones directamente	Estados Unidos: Government Accountability Office, GAO
Imparten metodología y normas de buenas prácticas de evaluación	Reino Unido: Government Chief Social Researcher's Office
Coordinan evaluaciones de otras unidades	Francia: Conseil National de l'Évaluation, Commissariat Général du Plan Países Bajos: Ministerio del Interior - Función Pública
No efectúan evaluaciones directas	Estados Unidos: Office of Information and Regulatory Affairs
Coordinan las de otras unidades	Canadá: Secrétariat du Conseil du Trésor
Dan normas	Alemania: Tribunal Federal de Cuentas y los Tribunales de los Länder
Efectúan metaevaluaciones	Países Bajos: Ministerio de Finanzas y el Tribunal de Auditores Reino Unido: Regulatory Impact Unit
Realizan evaluaciones de políticas públicas de todo tipo	Suiza: Commission externe d'évaluation des politiques publiques del Cantón de Ginebra, el Contrôle Parlementaire de l'Administration Suecia: Agencia para la Gestión Pública
Sólo realizan evaluaciones especializadas en un tipo determinado de políticas	Nueva Zelanda: Social Policy Evaluation and Research Committee

social es el elemento clave de la evaluación y aquella se consigue si se reconoce e implica a los diferentes actores en el proceso evaluativo. La evaluación de las políticas públicas tiene la función de proporcionar información (véase la figura) acerca del desempeño de las mismas, es "la medida en la que necesidades, valores y oportunidades se realizan mediante la acción pública" (Dunn, 1994). La evaluación de las políticas permite facilitar la reorientación o la terminación de un programa o política (Dery, 1984).

Según Ozuna (2009), actualmente en el ámbito internacional las experiencias más desarrolladas en materia de evaluación se tienen en: Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza. En estos países las instituciones que se encargan de la evaluación son: órganos específicos de auditoría del gasto público, órganos especializados

Figura ¿Qué implica la evaluación de políticas públicas?



Fuente: Diseño propio a partir de: Colás (1999), Ozuna (2000), Cortázar *et al.* (2007), Guzmán (2007), Haarich (2006), Roth (2002), Ozuna y Márquez eds. (2000), Stufflebeam y Mckee (2003), Scriven (1980), Stake (2004), Tyler (1949), Cronbach (1982), Macdonald (1976), Eisner (1985), Sulbrandt (1993).

en control presupuestario, organismos interministeriales del tipo comités o instituciones autónomas, órganos especiales dedicados a la evaluación de políticas sociales, órganos internos para la evaluación de políticas públicas sectoriales y órganos especializados en análisis de impacto regulatorio.

Las actividades realizadas en los órganos de evaluación se pueden tipificar de acuerdo con las funciones mostradas en el cuadro 2.

De alguna forma podemos observar que existen diversidad de funciones y de estructuras funcionales en

las instituciones evaluadoras. En el caso México la institucionalización de la evaluación es de reciente creación; pero los autores de este trabajo consideramos que es necesario fortalecer la evaluación de políticas y programas públicos a través de dos acciones importantes por parte del Estado: adecuar las actividades del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) modificando su estructura funcional para transformarlo en un órgano autónomo; y, por parte de la sociedad y de la academia, promover la formación de al menos una Sociedad Nacional de Evaluación que impulse el fortalecimiento del capital humano altamente capacitado en aspectos de evaluación de políticas públicas.

Desarrollo

En 2007 el Coneval emitió los lineamientos¹ de monitoreo y evaluación en conjunto con las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Función Pública (SFP) para impulsar la agenda de resultados en el país. Los lineamientos de evaluación constituyen un importante avance en la administración pública mexicana y han contribuido a llenar un vacío de política respecto a la función de evaluación y a la necesidad de avanzar hacia su integración con la planificación nacional y sectorial, así como con el presupuesto público. En particular, los lineamientos han establecido un marco uniforme a todos los programas para: a) definir objetivos estratégicos e indicadores; b) introducir y utilizar una herramienta común para facilitar la planificación y la evaluación a través de la Matriz de Marco Lógico; c) definir metodologías de evaluación para el ciclo de proyectos, así como un esquema de seguimiento a los resultados de las evaluaciones y de difusión de los mismos; d) establecer mecanismos de coordinación y definición de los términos de referencia de las evaluaciones; y e) dar los primeros pasos hacia el diseño e implementación de un Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación basado en resultados en los programas federales.

¹ Disponibles en http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/transparencia/normatividad/transparencia/disposicionesdiversas/23_Lineamientos_evaluacion_programas.pdf
Modificados posteriormente, en <http://www.fonaes.gob.mx/pdf/na/5/A091007.pdf>

Los lineamientos son un buen principio para avanzar en una mejor coordinación en las funciones de evaluación y monitoreo entre las distintas dependencias de la administración pública. Los lineamientos también contienen herramientas metodológicas novedosas para alimentar el ciclo de las políticas públicas como son los marcos lógicos, la evaluación de consistencia y resultados, la evaluación de indicadores, la evaluación de procesos y la evaluación de impacto. El Coneval instruyó a los programas a realizar una Evaluación de Diseño, Consistencia y Resultados que consiste en evaluar la lógica horizontal y vertical de sus acciones, operación, metas y resultados. Reconociendo que entre los diversos programas hay distintas necesidades de evaluación, se emitió un Programa Anual de Evaluación² que determina los tipos de estudios que se deberán llevar a cabo en distintos momentos de acuerdo con las prioridades de los tomadores de decisiones. Por lo tanto, a partir de 2007 la evaluación de políticas públicas en México definidas por el Coneval se dividió en:

I. Evaluación de programas federales, atendiendo:

- a) La evaluación de consistencia y resultados, que analiza 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.
- b) La evaluación de indicadores, que analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados.
- c) La evaluación de procesos, que analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión.
- d) La evaluación de impacto, que identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores en el nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal.
- e) La evaluación específica, que son aquellas evaluaciones no comprendidas en el presente lineamiento

² Programa Anual de Evaluación, disponible en <http://www.coneval.gob.mx> [consultado en julio de 2008].

y que se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o de campo.

II. Evaluaciones estratégicas:

Evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.

III. Evaluación de la satisfacción de los beneficiarios:

Este tipo de evaluación se hace a través del denominado Índice Mexicano de Satisfacción del Usuario (IMSU), que evalúa y explica la satisfacción del usuario, analizando su relación con las expectativas y la calidad percibida de los bienes o servicios recibidos. El IMSU utiliza la metodología del American Customer Satisfaction Index (ACSI), desarrollada por la Universidad de Michigan. Ésta permite, entre otras cosas:

- ▶ Dar cuenta de los avances en la calidad de los procesos gubernamentales
- ▶ Aumentar la confianza de los ciudadanos en el gobierno
- ▶ Obtener medidas confiables para la toma de decisiones
- ▶ Identificar los factores que inciden en la satisfacción de los beneficiarios
- ▶ Identificar y cuantificar antes de cambiar procesos, el impacto que estos cambios tendrán en la percepción de los ciudadanos y su nivel de satisfacción

En el año 2006 la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) impulsó la primera medición del IMSU enfocada a los programas sociales, realizando una prueba piloto para el Programa de Abasto Rural, a cargo de la Diconsa S.A. de C.V., y el Programa de Desarrollo Local Microrregiones. Es importante mencionar que dichos estudios, en su carácter de prueba piloto, no tienen representatividad nacional y deben considerarse como una primera aproximación a la adaptación de la metodología del Índice Estadounidense de Satisfacción del Cliente (ACSI) en nuestro país.

A pesar de los avances en evaluación de programas sociales en general, como país nos quedan tareas pendientes en materia de evaluación de programas

vinculados al desarrollo rural sustentable, que implican evaluar aspectos complejos tanto de índole social como ambiental y económica:

▶▶ En primer lugar, la intergubernamentalidad de las políticas. Si bien es cierto que se plantea la necesidad de la creación de programas comunes en políticas rurales-ambientales, este objetivo es difícil de alcanzar en un primer momento. Por ello lo que se propone es un trabajo efectivo en términos de instancias de gobierno. Esto es a lo que llamamos intergubernamentalidad. La evaluación de las políticas rurales tiene que ser una labor que no solamente recaiga en una secretaría sino en todas las involucradas y con ello obtener una visión general de lo que se tiene y lo que hace falta.

Aunque la creación de la Comisión Intersecretarial ha brindado elementos para un primer acercamiento a la construcción de indicadores clave, éstos todavía no han trascendido la etapa de proyecto. La creación de indicadores de evaluación del desarrollo rural no solamente tendría que recaer en secretarías como la antes mencionada sino también en otras igualmente importantes como las de Economía, Trabajo e, incluso, la de Hacienda y Crédito Público, y contar con el apoyo de la academia.

▶▶ En segundo lugar, en la elaboración de políticas y su evaluación, un debate recurrente, que sin embargo no ha sido atendido, es la multianualidad de los programas. Se reconoce que las condiciones sobre las cuales se establecen metas no deberían estar supeditadas a un presupuesto anual. En este sentido, habrá que hacer una propuesta clara para que sea llevada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a los legisladores, para establecer presupuestos multianuales ligados a indicadores del mismo carácter. En otras palabras, se debería tender a la construcción de programas con intervención de las secretarías involucradas y que la evaluación sea, de igual manera, conjunta y de manera multianual.

▶▶ Una tercera cuestión que es importante destacar es el tipo de evaluación que se realiza y la que debería practicarse en materias específicas como el tema ambiental. Tradicionalmente los programas se han evaluado siguiendo metodologías de impacto o de congruencia, sin embargo, pocos esfuerzos se han hecho para evaluar la eficacia en

términos de cambio de actitudes y acciones en la población objetivo. En el tema ambiental esto es sin lugar a dudas un aspecto central sobre el cual se debería hacer un mayor esfuerzo. Por ejemplo, no se sabe a ciencia cierta qué tanto los programas incentivan o no el cambio de prácticas agrícolas. En este sentido, es una prioridad que las evaluaciones se alineen no únicamente a los términos de referencia (población objetivo, mecanismos de asignación de recursos), sino también a los objetivos últimos que son el cambio de prácticas agrícolas para hacerlas sustentables.

- ▶ El cuarto punto es que la evaluación debería ser un método de corrección de las políticas, no de castigo a los programas. En este sentido hay que tener claro que la meta de la evaluación no es la desaparición de programas que son importantes en la materia, sino establecer los criterios de congruencia entre objetivos y resultados. Las evaluaciones no se deberían ver, entonces, como castigos a determinados programas, sino como el punto de encuentro entre objetivos y modificación de la forma como se llevan a cabo. Si un objetivo no es cumplido, no se trata de eliminar ese programa, sino más bien de reenfocar los medios por los cuales se llega a él.
- ▶ Quinto, a mediano y largo plazos se debería pensar en una evaluación ciudadana de los programas. Aunque se prevé que las políticas deberían estar sujetas a un escrutinio constante por parte de la ciudadanía, en la práctica no sucede. Esto supone muchos retos, entre los que se encuentran la difusión de información, el involucramiento de la población, así como la existencia de mecanismos adecuados para que los involucrados puedan ofrecer una visión sobre las políticas, programas y acciones.

Reflexión

En los últimos años se ha avanzado en una cultura de la evaluación. Esto sin lugar a dudas es benéfico para el quehacer de las políticas públicas, particularmente para las de carácter rural. El que se haya consolidado esta forma de hacer gobierno sin lugar a dudas viene de la mano de un mayor control de los recursos (tanto financieros como de capital humano), así como de menor discrecionalidad a la hora de definir cuáles son las acciones prioritarias.

En materia de desarrollo rural sustentable, sin embargo, quedan algunos aspectos por cubrir. En primer lugar, y más importante desde nuestro punto de vista, es la necesidad del establecimiento de marcos analíticos y empíricos que puedan hacer frente a la complejidad de la relación. Es decir, no solamente se tienen que crear los indicadores para medir cómo es el desarrollo rural, sino también cómo este desarrollo se da (o no) dentro del marco de la sustentabilidad.

En segundo lugar, los recursos humanos y financieros. En un país con grandes carencias financieras, evaluar en términos de cambio de prácticas (hacia aquellas que sean sustentables) necesita un gasto importante en términos financieros (estudios de campo, por ejemplo) y humanos (la capacitación del personal necesario para la tarea). También sería necesario hacer una evaluación desde la población para conocer la visión de los beneficiarios, ya que ellos pueden hablar de manera más cercana de las políticas, programas y acciones de gobierno.

Bibliografía

- BUSTELO RUESTA, María (2001): *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, Madrid. Disponible en línea: <http://www.ucm.es/BUCM/tesis/cps/ucm-t25225.pdf> [consultada: 10 de enero de 2009].
- CHELIMSKY, Eleanor (ed.) (1985): *Program Evaluation: Patterns and Directions*, Washington, American Society for Public Administration.
- COLÁS, P., y M. Rebollo (1999): *Evaluación de programas: una guía práctica*, Sevilla (España), Editorial Kronos, Banco Interamericano de Desarrollo, Sevilla.
- CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos, Francisco Gaetani, Roberto Martínez Nogueira, Francisco Mezones (2007): *Entre el diseño y la evaluación / El papel crucial de la implementación de los programas sociales*, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en línea en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument>.

- aspx?docnum=1319986 [consultado: 25 de junio de 2008].
- CRONBACH, L. J. (1982): *Designing Evaluations of Educational and Social Programs*, Chicago, Jossey-Bass.
- DERY, David (1984): *Problem Definition in Policy Analysis*, Kansas, University Press of Kansas.
- DUNN, William N. (1994): *Public Policy Analysis: An Introduction*, New Jersey, Prentice Hall.
- EISNER, W. E. (1985): *The Art of Educational Evaluation*, Londres, Falmer Press.
- GUZMÁN, Marcela (2007): *Evaluación de programas / Notas técnicas*, Serie Gestión Pública núm. 64, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, agosto.
- HAARICH, Silke Nicole (2006): *Mejora en los sistemas de evaluación / Desarrollo de la capacidad de evaluación respondiendo a la nueva demanda de la política regional europea*, tesis doctoral, Universidad del País Vasco, Facultad de Ciencias Económicas y Departamento de Economía Aplicada V.
- Joint (The) Committee on Standards for Educational Evaluation (James R. Sanders, Chair), (1994): *The Program Evaluation Standards*, 2da. ed., *How to assess Evaluations of Educational Programs*, Thousand Oaks, Sage.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (1988): *Normas de evaluación para programas, proyectos y material educativo*, México, Trillas.
- LASSWELL, Harold D. y Abraham Kaplan (1950): *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*, New Haven, Yale University Press
- LASSWELL, Harold D. (1956): *The Decision Process*, College Park, University of Maryland.
- (1971): *A Preview of Policy Sciences*, Nueva York, American Elsevier Pub. Co.
- MACDONALD, B. (1976): "Evaluation and the control of education", en D. Tawney (ed.), *Curriculum evaluation today: trends and implications*, Londres, McMillan, pp. 125-136.
- MONNIER, E. (1995): *Evaluación de la acción de los poderes públicos*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales / Ministerio de Economía y Hacienda (Colección: Estudios de Hacienda Pública, 2).
- OSUNA, José L. (2006): "Análisis comparado de experiencias evaluatorias: De la reflexión a la práctica", conferencia dictada en Donosti, 29 de julio, Universidad de Sevilla. Disponible en línea: http://www.avpd.euskadi.net/s04-5273/eu/contenidos/informacion/7065/eu_2331/adjuntos/Jose%20Luis%20Osuna.pdf [consultada: 10 de octubre de 2008].
- (2009): "El proceso de institucionalización de la evaluación de políticas públicas", conferencia dictada en Buenos Aires, 24 de septiembre.
- OZUNA, José Luis, y Carolina Márquez (dir. y ed.) (2000): *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Instituto de Desarrollo Regional / Fundación Universitaria. Disponible en línea: <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/evaluacion/manualaval.pdf> [consultado: 30 de junio de 2007].
- PATTON, M. Q. (1982): *Practical Evaluation*, Beverly Hills, Sage.
- (1996): *A World Larger Than Formative and Summative*, San Francisco, Jossey-Bass.
- ROSSI, P. H., y H. E. Freeman (1989, 1990): *Evaluación: un enfoque sistemático para programas sociales*, México, Trillas.
- SCRIVEN, Michael (1980): *The Logic of Evaluation*, Inverness, Ca., Edgepress.
- STAKE, Robert E. (2004): *Standards-based & Responsive Evaluation*, Sagea.
- STUFFLEBEAM, Harold Daniel L., y Beulah Mckee (2003): "The CIPP model for evaluation", presentado en

Annual Conference of the Oregon Program Evaluators Network (OPEN), Portland, Oregon. Disponible en línea en <http://www.wmich.edu/evalctr/pubs/CIPP-ModelOregon10-03.pdf> [consultado: 28 de octubre de 2008].

SULBRANDT, José (1993): "La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales", en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza:*

un tema impostergable, nuevas respuestas, México, PNUD/CLAD/FCE.

TYLER, R. W. (1949): *Basic principles of curriculum and instruction*, Chicago, The University of Chicago Press.

WEISS, C. H. (1998): *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*, 2da. ed., Upper Saddle River (NJ), Prentice Hall.

Dr. Arturo Puente González
Consultor independiente

Contexto de los programas

Hay un elevado presupuesto rural: entre 50 y 60 por ciento del producto interno bruto (PIB) primario es presupuesto gubernamental. Ningún país de ingresos similares o muy pocos países en vías de desarrollo tienen esa proporción de gasto gubernamental en el sector rural. No obstante, el crecimiento anual del PIB primario en los últimos 25 años es de 2 por ciento, 50 por ciento inferior al limitado crecimiento de la economía, de solamente 3 por ciento anual. El aumento de la pobreza rural en cualquiera de sus manifestaciones ha sido continuo y se ha acentuado el deterioro de los recursos naturales.

Posibles causas

Entre las posibles causas de esta incompatibilidad entre mucho presupuesto y bajo crecimiento se cuentan:

- ▶▶ Programas que no promueven el desarrollo económico y social
- ▶▶ Programas que no promueven la conservación de los recursos naturales, principalmente del agua, suelo y bosques
- ▶▶ Programas enfocados principalmente a los pagos directos y al gasto corriente y no a las inversiones de largo plazo (al respecto, una revisión de la información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, indica que México invierte 90 por ciento de su presupuesto en pagos directos a los productores, y solamente 10 por ciento a la base tecnológica; en tanto, los Estados Unidos invierten 50 por ciento en cada uno de esos rubros)
- ▶▶ Programas que no se enfocan al desarrollo rural integral regional (no hay el concepto de territorialidad)
- ▶▶ Programas que no se enfocan al crecimiento continuo, sostenido, equitativo y sustentable del PIB (me parece paradójico que siempre estamos midiendo el PIB como un indicador del avance del sector y ningún programa se enfoca a aumentar el PIB, ninguno se plantea aumentar el PIB en el nivel de

productor, región, cadena productiva, estado, o del país, son componentes totalmente aislados)

- ▶▶ Programas de corto plazo, coyunturales, mal diseñados y ejecutados
- ▶▶ Programas insuficientes para explotar el potencial productivo de las diferentes regiones del país (debemos desarrollar regiones, economías regionales, y lo que hacemos está todo disperso)
- ▶▶ Programas dispersos en muchos componentes que dificultan aislar su impacto
- ▶▶ Programas clientelares
- ▶▶ Ausencia de sistemas de información con base en los cuales diseñar, ejecutar y evaluar programas (antes de evaluar deberemos crear los sistemas de información que no existen en los ámbitos nacional ni estatal, menos en el municipal)

Muchas veces hay evaluaciones subjetivas y basadas en juicios de valor o simples apreciaciones. A un productor le dan un tractor o un equipo de riego y le preguntan: ¿va usted a aumentar su eficiencia? Ni modo que diga que no. Sí. ¿En cuánto? En 100 por ciento. ¡Programa exitoso, aumenta en 100 por ciento la productividad del productor! Ésas eran las evaluaciones, no sé si se sigan haciendo así, pero las que yo observé así eran.

Evaluación de los programas

Los programas gubernamentales en la mayoría de los casos carecen de objetivos, metas, indicadores de resultados y seguimiento, lo cual impide evaluaciones amplias y consistentes. Aun así se hacen evaluaciones que implican el gasto de mucho dinero.

Carecemos de un sistema de planeación agropecuaria. Debemos recordar que un esquema de evaluación es parte de un esquema de planeación. La Sagarpa ya no tiene la Subsecretaría de Planeación que antes tuvo. Es decir, en el sector donde más debía tener importancia la planeación en la Sagarpa, que son los programas de largo plazo, no existe la instancia que vigile la planeación y le dé seguimiento. Por ello es incongruente hacer evaluaciones si no hay siquiera

un esquema de planeación dentro de la Sagarpa, principal distribuidor de los recursos para el desarrollo rural.

Cuando es posible evaluar los programas, las recomendaciones no se analizan en el Ejecutivo y por lo tanto tampoco se incorporan a los programas. Hay muchas evaluaciones y muy poco impacto en la modificación de los programas o de las reglas de operación; diría que éste es casi inexistente. ¿Para qué hacemos evaluaciones si sus recomendaciones no se incorporarán a los programas gubernamentales?

Las evaluaciones se efectúan en muchos casos *a modo* de las instituciones contratantes, con la expectativa de contar con futuras evaluaciones. Hay un clientelismo según mi apreciación. Una secretaria no le puede dar a un mismo evaluador el mismo programa durante varios años; es totalmente sesgada esa parte y se presta a apreciaciones como las que, en este caso, expreso.

Cuando se realizan las evaluaciones son sólo para cubrir el trámite, sin ninguna intención de evaluar a profundidad los programas, discutir abiertamente los resultados e incorporarlos en mejoras en el diseño y operación de aquéllos.

No existe claridad en la asignación de las evaluaciones, dado que en la mayoría de los casos se otorgan por asignación directa y principalmente a las instituciones de educación superior. Muchas veces estuve en ellas, pero los funcionarios lo hacen por comunidad y por comodidad. Es más fácil dar el recurso a una institución, porque no se meten en problemas y muchas veces ni les interesa la evaluación. En lugar de actuar así, habría que tener claridad en cuanto a quién podría hacer mejor el trabajo evaluador.

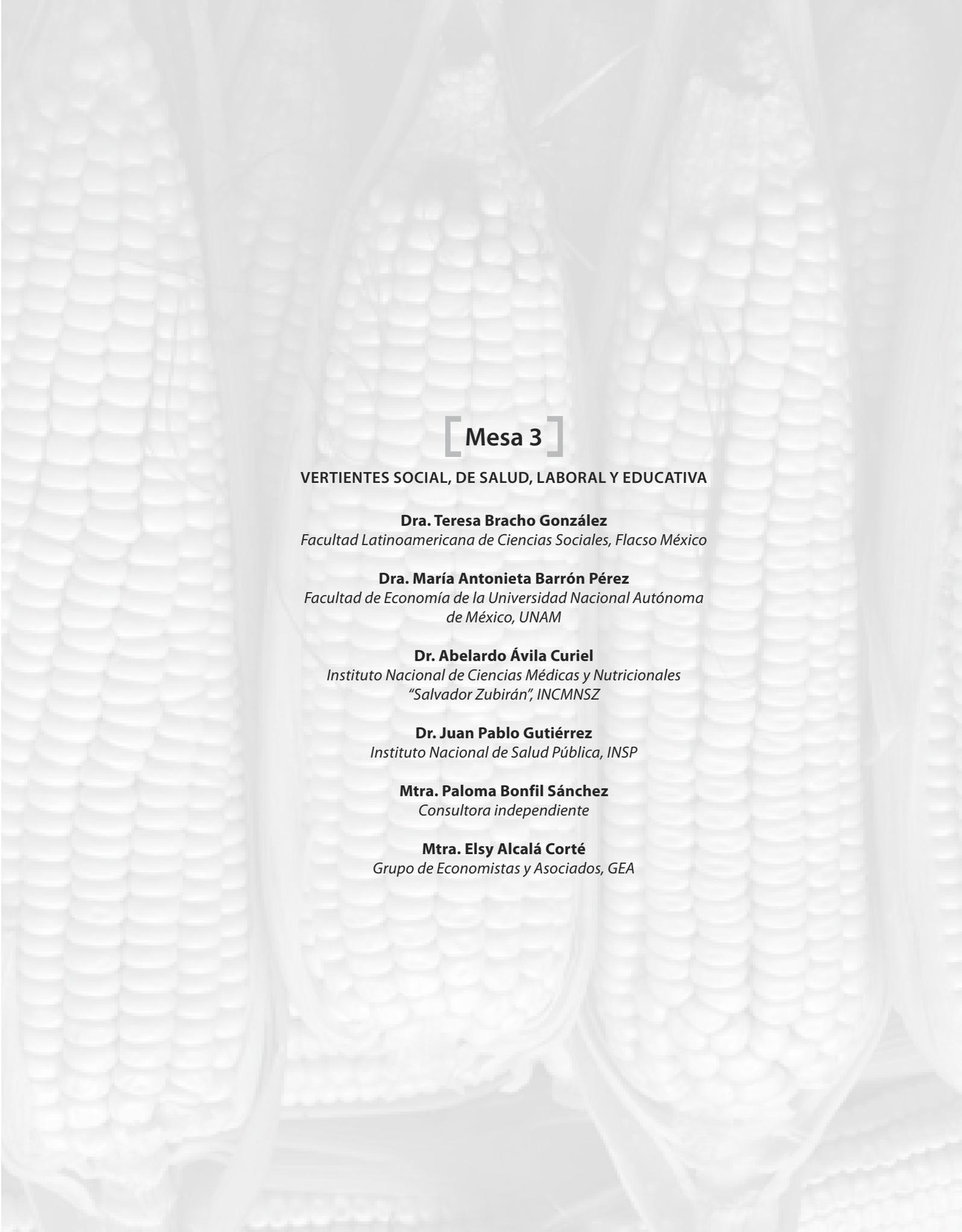
Mejora en las evaluaciones

Las siguientes son algunas consideraciones para mejorar las evaluaciones:

▶ Que no sean las instituciones evaluadas las que contraten a los evaluadores (ésta es una situación

totalmente distorsionada, sesgada y negativa), sino una instancia externa, que puede ser la Cámara de Diputados o el mismo Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), que los recursos vayan a Coneval, y que se determinen con base en términos de referencia y presupuestos específicos de conocimiento general. Así, el manejo de los recursos lo haría el Coneval o la Cámara de Diputados, no las instituciones que van a ser evaluadas, pues eso no tiene ningún sentido. También debe aceptarse la mejor propuesta técnica para la evaluación de los programas. Esto evitaría una gran discrecionalidad en la asignación y en las evaluaciones.

- ▶ Que se difunda en las páginas de internet de las instituciones involucradas, los resultados de la asignación de las evaluaciones, presentando los criterios con base en los cuales se seleccionó a los evaluadores. A veces me invitan a participar y nunca sé por qué no gané. Nunca gano, pero jamás recibo una notificación de por qué mi propuesta no fue la ganadora, y después me entero de que estaban otras instituciones que ya habían casi acabado el trabajo antes de que saliera la convocatoria. Eso me ha pasado.
- ▶ Que las evaluaciones no estén restringidas a ser elaboradas por las instituciones de educación superior, sino abiertas a cualquier persona física o moral con experiencia, ética y prestigio en el ramo.
- ▶ Que los resultados obtenidos en las evaluaciones se discutan abiertamente en la Cámara de Diputados, y los ajustes propuestos, de ser viables en los términos de los objetivos estipulados en los programas, sean incorporados por ley a los programas respectivos del Ejecutivo.
- ▶ Que se genere el Registro Nacional de Evaluadores de Programas Gubernamentales, previa evaluación de las capacidades técnicas, experiencia y ética profesional de los evaluadores.
- ▶ Que se fortalezca el sistema de información agropecuaria en los niveles nacional, estatal y municipal, a fin de contar con líneas base consistentes para realizar las evaluaciones de los programas.



[Mesa 3]

VERTIENTES SOCIAL, DE SALUD, LABORAL Y EDUCATIVA

Dra. Teresa Bracho González

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso México

Dra. María Antonieta Barrón Pérez

Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM

Dr. Abelardo Ávila Curiel

*Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutricionales
"Salvador Zubirán", INCMNSZ*

Dr. Juan Pablo Gutiérrez

Instituto Nacional de Salud Pública, INSP

Mtra. Paloma Bonfil Sánchez

Consultora independiente

Mtra. Elsy Alcalá Corté

Grupo de Economistas y Asociados, GEA

Dra. Teresa Bracho González

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso México

La evaluación de políticas sociales: retos para su utilización en la implementación de políticas

En relación con mi experiencia como evaluadora, tuve la oportunidad, sin duda excepcional, de ser invitada a evaluar dos programas de políticas educativas novedosos en el año 2001, sujetos a reglas de operación y que, por tanto, demandaban una rendición de cuentas frente al Congreso de la Unión. Ello permitió construir programas de evaluación de política completos por periodos razonables, que condujeron a complejas evaluaciones de diseño, de resultados y desempeño, de gestión y procesos, así como a plantear los elementos para evaluaciones de impacto. Es decir, gracias a que fue posible realizar la evaluación por periodos de seis a siete años, se logró paralelamente la rendición de informes de resultados a la Cámara de Diputados y, al mismo tiempo, el objetivo de realizar evaluación formativa para la retroalimentación de los programas en sus procesos de rediseño e implementación. Se trató de los programas de Escuelas de Calidad (PEC) y de Becas para Estudios de Educación Superior (Pronabes).

Esta experiencia fue enriquecedora dado que no había mucho en el país sobre qué hacer en evaluación de políticas, más allá de los indicadores que se proponían en las reglas de operación de los programas respectivos, lo que significó desarrollar un *laboratorio* en el cual se diseñaron herramientas de evaluación y monitoreo, desde el diseño y la implementación, hasta la propuesta de evaluación de impacto. Cabe señalar que acepté la evaluación de esos programas por el hecho de estar orientados a la atención a dos aspectos cruciales de la desigualdad educativa en nuestro país que yo misma había identificado en mis estudios: la desigualdad de las oportunidades de aprendizaje en las escuelas de educación básica, y las insuficientes oportunidades de estudios del nivel superior para segmentos en condiciones de marginación social.

A raíz de esa experiencia he tenido la oportunidad de realizar evaluaciones de muy diversos programas e instituciones de la administración pública en

el ámbito educativo. Durante los últimos años he participado en distintas evaluaciones coordinadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), lo cual ha significado un reto, al tiempo que un gran aprendizaje. Estas evaluaciones me han permitido conocer muy de cerca el trabajo realizado en dicha institución, aprender el valor de su modelo de evaluación, intentar comprender las experiencias de otros evaluadores, y reforzar mi interés por comprender los impactos de la evaluación sobre las políticas diseñadas e implementadas por las instancias de la administración pública evaluadas. Ello ha conducido a cimentar mi interés por buscar el perfeccionamiento de los sistemas de evaluación conducentes a la mejora de las políticas sociales y sus impactos sobre sus respectivas poblaciones beneficiarias.

Respondiendo a la demanda de acotar la discusión, señalo los principales problemas que a mi juicio se enfrenta con la implementación de la metodología de evaluación que se está usando ahora en México.

El primero se refiere a las dificultades que el modelo representa para ser comprendido como una forma particular de diseño e implementación de políticas públicas. La administración ha respondido al modelo de marco lógico como esquema de evaluación, más por sus consecuencias en el tema presupuestal, que por una convicción sobre la relevancia de los resultados de la evaluación en el ejercicio de la política pública.

El segundo problema es que se ha usado el modelo básicamente como una metodología en el nivel central, con muy poco impacto y uso en la implementación y el diseño de las políticas estatales y locales. Esto conduce a una distancia entre dos lógicas de implementación en el nivel central y en los niveles estatales y municipales, que a la larga puede conducir a importantes retos para la política nacional y su articulación, particularmente a las políticas que operan bajo esquemas administrativos descentralizados, como es la educativa.

El tercer problema que identifiqué es el de un predominio que ha tenido el tema del control de la Secretaría de Hacienda, que lleva a mirar la evaluación más por sus impactos presupuestales que por las lógicas a que obligan los programas y políticas públicas que se diseñan. No es raro escuchar en la administración pública, cuando un evaluador pregunta por el marco lógico de un programa, que éste sólo tiene la función de cumplir con la demanda de Hacienda; pocos lo conocen y menos aún lo utilizan como referente del diseño y operación del programa o política.

A mi juicio, con la reciente introducción de la metodología de Coneval para la evaluación de las políticas sociales se facilitó, mejoró y sistematizó el trabajo de la evaluación, en tanto que ofrece un marco analítico-interpretativo muy claramente acotado, que permite además la comparabilidad entre distintas evaluaciones de programas muy diversos. Sin embargo, aún no se ha resuelto su impacto sobre la implementación de las políticas sociales, ni se ha logrado insertar en la administración pública la convicción sobre la importancia de contar con diseños de políticas que respondan a una metodología lógica.

Puedo sintetizar mi perspectiva diciendo que la evaluación de políticas implica no sólo un serio ejercicio académico que requiere mayor desarrollo en nuestro país, sino una responsabilidad social significativa, en tanto que, a mi juicio, los beneficiarios últimos de la evaluación son los usuarios de los programas sociales, vía la mejora de las políticas sociales.

Por estos motivos en los últimos años me he concentrado en estudiar a fondo los modelos internacionales de evaluación, a sistematizar las experiencias, propias y de otros investigadores en el área de evaluación de las políticas sociales nacionales, con el fin de contribuir a mejorar los modelos de evaluación que se proponen, optimizar los medios de entrenamiento y difusión del modelo de evaluación propuesto para la administración pública, y lograr que sea una metodología completa desde el diseño y la instrumentación hasta la evaluación.

En suma, es mi opinión que deben buscarse los mejores mecanismos para que los resultados de la evaluación sean pertinentes al diseño y rediseño de los programas de política social, en aras de maximizar el beneficio potencial de las políticas en los beneficiarios de sus programas.

Concibo la evaluación como una gran oportunidad de utilizar el conocimiento adquirido desde el espacio académico para el estímulo de mejores instrumentos de políticas públicas que sean capaces de especificar su orientación social en sus herramientas como acciones públicas. Al mismo tiempo, la cercanía con las políticas públicas, que otorga todo proceso de evaluación, permite enriquecer de igual modo la comprensión académica de los problemas sociales y plantear nuevas y mejores preguntas de investigación que sirvan a las posibilidades de generar políticas de desarrollo social pertinentes.

Dra. María Antonieta Barrón Pérez

Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM

Preparé un conjunto de notas, porque son tales los problemas que veo en la formulación de políticas para evaluar programas sociales, que el tiempo de que dispongo no sería suficiente para otro tipo de exposición.

Retomo una de las preguntas realizadas por los organizadores del Taller a los evaluadores, que pide, a partir de las experiencias que ya tenemos en materia de evaluación, plantear qué aspectos podrían retomarse y qué áreas de oportunidad se identifican para mejorar los procedimientos de la evaluación.

La primera cuestión que me preocupa y que he visto en los últimos años es que existe un problema de conceptualización de los programas. No voy a generalizar, porque tampoco podría hacer la lista de cuáles son, pero donde he identificado que hay problemas es en la conceptualización. En el Programa de Organización para la Producción de la Mujer Indígena (POPMI) no existía nada, todo estaba absolutamente desintegrado, e hicimos una revisión que evidenció un problema de conceptualización.

Los programas con reglas de operación, en principio, son programas focalizados. Una de las cuestiones que nosotros observamos –no recuerdo si en 2003, 2004 o 2005– es que había un problema de focalización en los programas sociales, que no sé si la Cámara de Diputados identificó o no. Algunos programas se han urbanizado, por decirlo de alguna forma. Tengo la impresión de que los ejecutores o los que tienen que instrumentar los programas, no se bajan de la banqueta, y entonces los apoyos llegan hasta donde hay camino o carretera, y queda una parte de la población, donde se concentran los más pobres, los más marginados, los menos comunicados, a la que no llega el gasto social. Tengo la impresión de que cuando se evalúan los programas no se hace suficiente énfasis en este problema de focalización.

Después, en función de eso, me parece que cuando la Cámara de Diputados tiene que revisar los programas, en primer lugar no tiene un esquema para analizar las evaluaciones que se han hecho, o para revisar

si se le ha dado seguimiento a los programas para modificar sus acciones. Tengo la impresión de que no hay un esquema para revisar eso. Entonces, ¿qué sucede? No he visto ninguna declaración de la Cámara de Diputados sobre el problema de la focalización.

Estoy revisando ahora el programa de Oportunidades, nada más en lo relativo a niños de primaria, y resulta que la presentación de la información que tiene este programa es en PDF, por localidad, municipio y entidad, y a ver quién lo suma. Ése es un problema al que nos enfrentamos todos los evaluadores: no tenemos información suficiente.

Desde que empecé a hacer evaluaciones, uno de los problemas que encontramos es que no tenemos información de los beneficiarios, pues no hay un padrón de beneficiarios, o bien, los padrones son muy viejos, y cuando se presentan los resultados de la evaluación, la pregunta es: ¿a quién llegó? No sabemos a quién llegó. Pero eso sí, este traslado de los apoyos de los programas sociales a áreas urbanas es preocupante, sobre todo en estos momentos, cuando hay un problema muy fuerte de ocupación y de falta de ingresos. Por eso creo que sería importante la revisión de la focalización y encontrar un mecanismo que permita a la Cámara de Diputados señalarle a un programa determinado si está correctamente focalizado o no.

Otro gran problema son los indicadores. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) nos dijo: “Se acabaron los rollos de las evaluaciones”. Ahora se tiene un esquema con 100 hojas donde hay que contestar en una cuartilla 100 preguntas que tienen que ver con diseño, operación y acciones, entre otras cosas. Éste es un esquema que podría permitir revisar quién aprueba o desaprueba, qué programas son redundantes, quiénes tienen un esquema coherente que está bien definido, quién sabe cuáles son sus objetivos, etcétera. Pero no, no pasa nada. Los intentos de desaparecer a la Secretaría de la Reforma Agraria tienen que ver con cualquier cosa, menos con que si opera o no opera.

Pero no hay indicadores específicos para el análisis de impacto y tenemos la obligación de usar la batería de indicadores del marco lógico. Tengo la impresión de que el tema queda rezagado y en la Cámara de Diputados no se ha dicho nada. Me da la impresión de que prácticamente se eliminó, quedó a la voluntad de los programas si quieren hacer o no quieren hacer una evaluación de impacto. Como la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares mostró que había un incremento de la pobreza, entonces para qué hacemos análisis de impacto. No se ha discutido, no se ha planteado la obligatoriedad de hacer análisis de impacto porque cuesta mucho dinero.

Si busco elementos para encontrar indicadores concretos que me permitan ver la eficiencia del programa, no encuentro elementos suficientes; no es que no tenga cultura, yo tengo una cultura para hacer propuestas de indicadores. El problema es que me atan para hacer un análisis serio y para proponer indicadores que me permitan ver si el programa opera o no opera, si realmente tiene impactos.

El último programa que evalué en Sedesol fue Opciones Productivas. En él, 40 por ciento de los proyectos habían desaparecido. Lo que me dijo una funcionaria fue que yo no había ido a las comunidades y por eso estaba diciendo que 40 por ciento de los proyectos habían desaparecido. La *mortalidad* de los proyectos productivos es aterradora; hay personas que ya se han bajado de la banqueta y la han visto.

¿Dónde están las respuestas para detener esto, para modificar el uso del gasto social? Yo creo que no las hay. ¿Y qué tendría que revisar la Cámara de Diputados respecto a los programas? Tendría que buscar mecanismos que le permitan ver, primero, el comportamiento de la cobertura, si están correctamente focalizados; y luego, el impacto. Creo que esas son las cosas importantes que la Cámara de Diputados debería tomar en cuenta.

Hay dos cosas más que quisiera decir para ver si quedan escritas: 10 de junio, no se olvida. Y me opongo, pues me parece que es un agravio a la nación, al Censo que está aplicando el gobierno federal en este país, en 2010.

Dr. Abelardo Ávila Curiel

Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutricionales "Salvador Zubirán", INCMNSZ

Mi experiencia en la evaluación de programas de desarrollo social se centra en el ámbito de la nutrición, tema al que me he dedicado a tiempo completo en los últimos cuarenta años. La nutrición ha sido considerada como la base primaria para el desarrollo humano; y, en su sentido negativo, es decir, la desnutrición, como la limitante estructural primaria en el combate contra la pobreza; que, a su vez, es clara expresión de relaciones socioeconómicas injustas, de desigualdad y de fracaso de políticas públicas y del proyecto de nación. La nutrición es, por lo tanto, a la vez condición, limitante y resultante de aciertos y fracasos en la política de desarrollo social de una nación.

En el medio rural, el sector primario de la economía, se define buena parte de la posibilidad de disponer de alimentos suficientes para toda la población y, paradójicamente, también en el medio rural se concentra la mayor cantidad de población en condiciones de pobreza, marginación y desnutrición, infantil sobre todo.

Desde 1974, siendo estudiante de Medicina, tuve contacto con el primer Programa Nacional de Alimentación, que trató de enfrentar el problema de la desnutrición infantil mediante la articulación de acciones de desarrollo social, producción agrícola y salud. Para estimar el nivel real de la desnutrición en el país, se propuso la realización de la primera Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural (ENAL, 1974). Si bien, esa encuesta se llevó a cabo, el accidentado fin del sexenio de Echeverría impidió que se procesara; el programa mismo no tuvo ocasión de trascender y fue cancelado sin haber generado acciones que significaran alguna mejoría.

En 1979 se relanzó nuevamente la intervención estratégica del Estado mexicano para el desarrollo rural integral, articulada en el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), sobre un escenario de holgada suficiencia de recursos financieros derivados de la producción petrolera. Esta estrategia implicó la realización de la segunda ENAL, la cual sirvió de base para estimar por primera vez la magnitud de la desnutrición infantil de México en el medio rural mexicano. Se esperaba

que a partir de esta línea basal, donde la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) tuvo una intervención muy afortunada, se pudiera evaluar el impacto del SAM. Sin embargo, la crisis financiera y política del final del sexenio dismanteló por completo este intento. En 1988 se efectuó la primera Encuesta Nacional de Nutrición, la cual permitía estimar la magnitud de la desnutrición infantil en cuatro grandes regiones del país, sin diferenciar entre medio urbano y medio rural. En 1989, como exigencia por parte del Banco Mundial a fin de liberar los empréstitos requeridos para enfrentar la grave crisis económica de ese año, se llevó a cabo la tercera ENAL, de la que fui el coordinador general. Esta encuesta además permitió reprocesar la información de las encuestas ENAL 74 y 79. El condicionamiento del Banco Mundial se basaba en la carencia absoluta —estamos hablando de 1989— de indicadores actualizados que permitieran evaluar la magnitud y distribución de la desnutrición infantil, como indicador sensibilísimo de eficacia de los programas gubernamentales por financiar.

El análisis de la serie ENAL reveló que la prevalencia de desnutrición en el medio rural no había cambiado a escala nacional durante el periodo 1974-1979. La mitad de los niños menores de cinco años presentaban algún grado de desnutrición, uno de cada cinco se encontraba en grado de alto riesgo; y a escala regional, si bien algunos estados del norte y del centro del país presentaban mejoría, los estados de sur y las zonas indígenas de todo el país evidenciaban un importante deterioro. En 1996 se llevó a cabo la cuarta ENAL, misma que tampoco mostró cambios importantes; habían transcurrido 22 años sin que los múltiples programas de desarrollo rural y asistencia alimentaria implantados por el gobierno federal pudieran reivindicar algún efecto positivo en la nutrición de la población rural. Entre 1996 y 2006 se observó un moderado descenso, que como tendencia no refleja grandes esperanzas, ya que augura la persistencia de la desnutrición en el medio rural durante las próximas cinco décadas. En lo que respecta a las tendencias, se muestra, por ejemplo, que entre la población indígena, para

abatir la desnutrición infantil al ritmo del descenso observado, se requeriría cerca de 60 años.

Durante el periodo hasta aquí considerado, algunos países latinoamericanos habían presentado avances notables en el combate a la desnutrición y mortalidad infantiles, entre los que destacan Chile, Cuba y Costa Rica, que habían abatido estos problemas a un nivel similar al de los países desarrollados. El común denominador de estas tres naciones, por lo demás tan disímolas, fue el establecimiento, desde la década de los sesenta, de sistemas de creciente eficiencia en la vigilancia nutricional de la población infantil. Estos sistemas permitieron la continuidad y el direccionamiento de las acciones hacia la población en mayor situación de riesgo, una evaluación continua y oportuna y, por ende, una mayor eficiencia en el impacto de las acciones de estos programas.

En el caso de México, a la fecha no se cuenta con un sistema que permita operar eficientemente en la evaluación de la calidad-impacto de los programas de nutrición. Los diversos programas se suceden y se traslapan, sin que pueda documentarse efectivamente su impacto, ni apreciarse, como consecuencia de su acción, una mejoría en la situación nutricional del país. Por el contrario, a la persistencia y agravamiento de la desnutrición infantil en las zonas rurales de alta marginación, se agrega ahora una epidemia de obesidad generalizada de gran magnitud. Así, la combinación de ambos problemas crea el espejismo de un descenso global de la desnutrición.

Recientemente hemos asistido a un auge de los requerimientos de evaluación de todos los programas de la administración pública federal. Se obliga a todo programa a rendir cuentas mediante protocolos rígidos de marco lógico, en función del diseño y desempeño; se destinan a ello cuantiosos recursos y son numerosas las estructuras desarrolladas para su realización, revisión y fiscalización. Cabría esperar que esto se tradujera en una mejora continua de la eficiencia, eficacia y, sobre todo, efectividad de los programas. Al menos en mi experiencia –y de eso trata este taller–, no estoy muy convencido de que así esté sucediendo.

En 2007 participé, en colaboración con el doctor Adolfo Chávez, en una evaluación estratégica contratada

por el Coneval al Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutricionales “Salvador Zubirán” (INCMNSZ), la cual tenía como objetivo: evaluar la pertinencia de la normatividad existente y la articulación y complementariedad de los programas actuales de nutrición y abasto de alimentos para conocer las áreas de oportunidad y proponer mejoras a la política. El producto fue entregado hace dos años. Se trata de un producto muy denso, muy voluminoso, que aborda de manera muy profunda todos los aspectos que tienen que ver con este tema. Técnicamente no fue impugnado, no se nos pidió corregir o modificar los contenidos, pero a la fecha no se ha dado a conocer públicamente, a pesar de solicitudes realizadas por diversas instancias, incluido el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA).

En dicho estudio se documentan una serie de limitaciones e incongruencias del marco normativo, así como de la articulación y complementariedad de los programas. Respecto a la operación de los programas, se indicaba especialmente la falta de evaluaciones rigurosas acerca del cumplimiento de sus objetivos y metas estratégicas de gran alcance.

A manera de ilustración, se señala que el impacto positivo reivindicado por el programa Oportunidades en materia de nutrición infantil de los más de dos millones de niños menores de cinco años que atiende permanentemente, se sustenta en un estudio que compara el crecimiento de 79 niños beneficiarios contra 76 no beneficiarios entre los años 1998 y 2000. El mismo estudio reporta otros 450 niños en los que no hubo diferencias significativas entre beneficiarios. Los informes oficiales, incluyendo las evaluaciones externas contratadas, no refieren estudios de encuestas probabilísticas de alcance nacional como la Ensanut 2006, diseñada ex profeso, que consignan sistemáticamente que, a igualdad de nivel socioeconómico, la prevalencia de desnutrición de los niños menores de cinco años es mayor entre los beneficiarios de Oportunidades que entre los no beneficiarios.

Respecto a la calidad de la información, se indica que la prevalencia de desnutrición infantil en las tabulaciones agregadas por entidad federativa de Oportunidades presenta un subregistro de 87 por ciento. Se hace referencia a una evaluación de la Auditoría Superior de

la Federación que concluye que el sistema de vigilancia nutricional de Oportunidades “no puede ser utilizado como una fuente de datos para realizar ningún tipo de valoración sobre su impacto, En la medida en que no existen técnicas estandarizadas no es posible realizar comparaciones y el porcentaje de error diagnóstico que reporta este estudio invalida cualquier reporte o estadística ya que se deriva de datos con poca confiabilidad”.

Con base en una visión crítica de las limitaciones técnicas en la operación del programa de atención, en el INCMNSZ desarrollamos un modelo de intervención denominado Programa Integral de Apoyo a la Nutrición, el cual incorpora un modelo de vigilancia epidemiológica y de evaluación continua y oportuna de sus acciones basado en sus resultados. Este modelo opera actualmente con efectos muy favorables en varios programas públicos y privados. En la operación del Programa de Apoyo Alimentario (PAL-Diconsa) de 2009 se implantó este modelo y se obtuvieron resultados muy positivos. Se trata de un sistema de vigilancia que permite la detección y la atención individualizada de cada niño para su recuperación nutricional; habría que evaluarlo en función de esas metas, de la disminución objetiva de la prevalencia de desnutrición, verificable niño por niño, y del impacto en la mejoría del estado de salud y nutrición, dependiendo del grado de desnutrición que tienen.

Para concluir, considero que muchas de las evaluaciones de los programas se pierden en la formalidad de una visión fragmentada y mecánica. Compelidos por los procesos estandarizados, deben presentar reglas de operación en una matriz de marco lógico, la cual corre el riesgo de pasar de ser una muy útil herramienta necesaria, a una herramienta formalmente requerida, una especie de cama de Procusto en la que todos los programas deben medir sus alcances.

La evaluación debiera contrastar la formalidad del diseño con su aplicación en la realidad social y su impacto. En las metaevaluaciones del CEDRSSA se aprecia claramente que, no obstante que las evaluaciones desde el ámbito nacional y de la lógica de planeación son altamente satisfactorias, no sucede lo mismo en las evaluaciones desde la lógica de gestión donde hay un alto grado de discrepancia.

Es preciso superar esta etapa y transitar a la evaluación estratégica para definir si los programas tienen la capacidad de alcanzar metas específicas en plazos definidos a escala nacional. Habría que generar un Sistema de Información para la Evaluación Estratégica que permitiera medir, con indicadores duros, a escala nacional, y con precisión nominal, en forma estandarizada, objetiva, confiable, oportuna y transparente, el avance en el cumplimiento de las metas nacionales. Para ello, es necesario articular la operación cotidiana de los programas con los sistemas nacionales de información, a través del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y con los sectores de la administración pública pertinentes.

Se requiere, en consecuencia, una definición clara y precisa de las metas derivadas de los objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo. Las metas nacionales deben ser definidas cuantitativa y cualitativamente en plazos establecidos para su cumplimiento, basados en criterios técnicos de pertinencia y viabilidad, y asumidos por la nación en su conjunto. Por ejemplo, con la información disponible es posible calcular el esfuerzo requerido para abatir la desnutrición infantil –yo diría en un plazo máximo de 10 años– y establecer el plazo viable para el cumplimiento de esta meta nacional, como resultante del cumplimiento de metas específicas a escala estatal y municipal.

Dr. Juan Pablo Gutiérrez
Instituto Nacional de Salud Pública, INSP

La evaluación de los programas sociales

El quehacer cotidiano de gobierno lleva a la implementación de programas e intervenciones sociales enfocados a generar condiciones de bienestar para la población. La selección del programa y sus componentes deben ser el resultado del análisis de las necesidades y la existencia de intervenciones efectivas para atender el problema bajo la restricción presupuestal existente.

Aunque hay consenso sobre la importancia de implementar estrategias efectivas, en diversas áreas relevantes existe evidencia limitada sobre lo que funciona, bajo qué condiciones funciona, y en qué magnitud atiende la necesidad que se ha planteado. Los responsables de las estrategias de salud suelen enfrentarse a una toma de decisiones con información incompleta, lo que potencialmente afecta su capacidad para tomar las decisiones que permitan hacer el mejor uso posible de los recursos disponibles, que son siempre limitados, lo que incluso podría resultar en dirigir recursos a intervenciones no efectivas.

En ese sentido, la evidencia sobre la efectividad de las intervenciones y programas de salud es una herramienta indispensable para la toma de decisiones, ya que permite asegurar que los recursos que se están destinando a una determinada actividad estén bien justificados, a la vez que ayuda a identificar oportunidades para mejorar las acciones implementadas.

Si bien la evaluación rigurosa requiere un monto razonable de recursos para llevarse a cabo (tanto financieros como humanos), adicional a los beneficios directos que se esperan de la toma de decisiones informada por las evaluaciones en el contexto particular en el que éstas se realizan, deben considerarse los beneficios secundarios, ya que la evidencia generada se convierte en un bien público, y tanto más entre más similares sean las poblaciones y las intervenciones.

Es importante evaluar no únicamente las estrategias nuevas, sino también las que se conforman en

la inercia de las actividades de gobierno, como parte de la atención o acción rutinaria.

¿Para qué evaluar?

Desde el punto de vista de los resultados que se obtienen, hay tres áreas en las que consideramos que la evaluación de programas y políticas tiene un rol importante:

1. *Rendición de cuentas.* La evaluación permite informar del uso y resultados de los recursos públicos. Mostrar no sólo a qué se han destinado los recursos, sino, asimismo, los resultados que se han obtenido con los mismos, lo cual es un elemento fundamental para la rendición de cuentas. Los contribuyentes y sus representantes deben estar enterados de qué se está pagando y logrando con cada peso que se invierte en un programa.
2. *Decidir asignaciones.* De forma relacionada, las evaluaciones permiten identificar cuál es el mejor uso de los recursos disponibles. Una restricción de origen es que los recursos siempre son limitados, y las necesidades, ilimitadas. Los recursos deben entonces asignarse a las actividades que logren los mejores resultados para la sociedad, y las evaluaciones contribuyen a generar evidencia sobre qué es lo que funciona. De esta forma, es posible comparar y ordenar usos alternativos con relación a los resultados potenciales. En estas asignaciones es asimismo posible plantear de forma explícita la relación entre eficiencia y equidad.
3. *Aprender.* Finalmente, las evaluaciones son una herramienta importante para identificar áreas de mejora en los programas y las causas de los problemas, es decir, espacios de aprendizaje sobre cómo obtener los mejores resultados, cuáles actividades funcionan y cuáles no, y cuáles son las sinergias posibles. Estos ejercicios de aprendizaje pueden convertirse en mejoras a los programas, lo que a su vez resulta en mayores beneficios sociales. Evaluar un programa y conocer su valor contribuye a la implementación de políticas públicas basadas en evidencia, a la inversión en programas efectivos.

Evaluación integral de programas

De acuerdo con la clasificación que ha propuesto el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), se pueden plantear evaluaciones de diseño, de procesos, de resultados, y de impacto. La *evaluación de diseño* es de hecho una actividad que debería ocurrir con anterioridad a la operación de un programa, y se puede resumir en un análisis de la consistencia entre un problema identificado y la propuesta que presenta el programa para hacerle frente. Por su parte, la *evaluación de procesos* se refiere a la verificación de si la operación del programa responde efectivamente a la planeación del mismo, y si de hecho en la operación el programa está orientado a atender el problema de origen. La *evaluación de resultados* busca hacer un seguimiento del cumplimiento del programa respecto a sus metas. Finalmente, la *evaluación de impacto* implica medir el efecto atribuible de un programa en los indicadores en los que éste se ha propuesto incidir. Las evaluaciones de resultados deben, sin embargo, distinguir entre productos e impactos; así, el número de escuelas construidas no puede considerarse un resultado de impacto, pues el impacto buscado es el cambio de comportamiento por medio de la educación.

Por la importancia que tiene para la toma de decisiones contar con evidencia sobre la capacidad de un programa de modificar el problema que le dio origen, nos parece que las evaluaciones de impacto tienen un papel crucial en todo sistema de evaluación de programas sociales. Este tipo de evaluaciones, mediante el uso de métodos rigurosos, permite demostrar causalidad entre los programas y los resultados observados. No obstante, es el conjunto de evaluaciones lo que permite fundamentar todos los aspectos de la toma de decisiones. Asegurar que el diseño de un programa es el adecuado para el problema planteado es un primer paso necesario en la evaluación; así como asegurarse de que la operación se lleva a cabo de acuerdo con lo que está programado, hace que la evaluación de procesos sea indispensable. Es decir, es menor la relevancia de monitorear los resultados, y de medir el impacto si hay problemas en el diseño o en la operación.

De esta forma, la evaluación debe hacerse de un modo integral, que permita fortalecer los programas

desde su concepción y que muestre los cambios que éstos pueden representar para la población.

La evaluación de diseño puede permitir modificaciones en los componentes del programa, de forma que se alinee con el propósito del mismo. Analizar los procesos desde el arranque de los programas, en un estudio de implementación, permite identificar de forma temprana desviaciones operativas, que ya sea que requieran mejorar en procesos, o que deban ser corregidas, incidirán en los resultados.

En su conjunto, una evaluación integral permite identificar las ventanas de oportunidad, para potenciar los resultados. Esta visión integral debe considerar asimismo la necesidad de complementar los abordajes metodológicos, de forma que sea posible tener estimaciones numéricas de los resultados (cuantitativos), así como entender los significados de los mismos (cualitativos).

Especificidades del entorno rural

La mayor dispersión de la población, el alto porcentaje de población indígena y el menor acceso a servicios son elementos que deben considerarse en la evaluación de programas enfocados en el ámbito rural.

La heterogeneidad indígena hace particularmente relevante que las evaluaciones consideren un abordaje mixto, con herramientas cualitativas que busquen identificar aspectos culturales que pueden modificar tanto la operación del programa, como los mecanismos por los cuales éste busca tener resultados, así como el significado y los procesos sociales detrás de los impactos encontrados; aspectos todos que deben ser considerados desde el diseño mismo de los programas. Esta multiculturalidad, que se hace más evidente en el mundo rural, pero que está presente también en las zonas urbanas, llama a reflexionar sobre la necesidad de diseños de evaluación *ad hoc*, que desde un primer momento analicen las respuestas posibles en cada entorno.

Evaluación guiada por teoría

Uno de los elementos centrales en el diseño de evaluaciones es contar con un panorama claro de los

mecanismos por los cuales se espera que el programa alcance los resultados planeados. Es decir, definir el marco lógico o teoría de cambio del programa, lo que implica identificar de qué forma sus componentes pueden incidir en el problema que se está atendiendo, tanto en lo que se refiere a los mecanismos específicos de acción como a las posibles interacciones entre componentes.

El correcto entendimiento de estos mecanismos permite enfocar la evaluación en estos aspectos, así como anticipar potenciales reforzamientos o contraposiciones que podrían estar afectando los resultados.

Un ejemplo: la evaluación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

El Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) ha estado involucrado en la evaluación de diversos programas sociales en los años recientes. Desde 1998 ha participado en la evaluación de Oportunidades –en aquel entonces Progresas–, en el área de nutrición; y a partir de 2001, de forma más amplia en salud, nutrición y aspectos sociales relacionados. La evaluación de Oportunidades ha permitido identificar áreas de mejora para el programa y documentar los resultados alcanzados.

Por lo que se refiere a los retos, la evaluación ha generado evidencia importante para el fortalecimiento del componente de nutrición de Oportunidades. En el inicio del programa permitió mejorar la fórmula de Nutrisano y Nutrivida, con el cambio del formato de hierro por uno con mayor biodisponibilidad. A partir del análisis de los patrones de utilización de los suplementos, de su aceptación, y de la distribución de los problemas de nutrición con relación al contexto de las familias, se ha rediseñado la entrega de suplementos diferenciando entre zonas urbanas y rurales, con la intención de concentrar los recursos en las zonas y poblaciones más afectadas por los problemas de desnutrición (zonas rurales y poblaciones indígenas), y al mismo tiempo cuidar los problemas de deficiencia de micronutrientes en zonas urbanas. El nuevo suplemento entregado en zonas urbanas –un polvo de micronutrientes para niños, y tabletas para mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, sin aporte de energía–, además de contar con gran aceptación por parte de la población, es consistente

con las acciones para el control de los problemas de sobrepeso y obesidad que afectan a un alto porcentaje de la población en todo el país.

Los análisis en salud han documentado un incremento efectivo de la utilización de servicios de salud públicos, lo que adicionalmente ha repercutido en un menor gasto de bolsillo en salud (al mover una parte de la utilización de servicios privados a los públicos); esta mayor utilización se ha visto de igual forma en específico para servicios preventivos, lo que estaría contribuyendo a mejorar el estado de salud de los individuos. La evaluación ha documentado una reducción de los días de enfermedad y de los días que los individuos dejan de hacer sus actividades cotidianas por problemas de salud, lo que puede considerarse como un mejor estado de salud en general. Por otra parte, se ha documentado un efecto preventivo del programa en comportamientos de riesgo entre adolescentes (consumo de sustancias adictivas y relaciones sexuales sin protección), que podría estar asociado con modificaciones en las perspectivas generales de vida que tienen, y la mayor permanencia en la escuela.

Las evaluaciones de Oportunidades han mostrado la relevancia de invertir en los servicios de salud y educación que atienden a la población que participa en el programa, para asegurar que la mayor asistencia a los servicios se traduzca efectivamente en incrementos del capital humano. Es decir, una vez documentado que el programa logra incrementar la utilización de estos servicios, es necesario asegurar que los servicios se presten con la calidad requerida.

El análisis comparativo de los resultados de evaluación de Oportunidades en zonas rurales y zonas urbanas ha fundamentado el rediseño del programa en el ámbito urbano, considerando las diferencias entre éste y el rural. En particular, la diferencia en costos de oportunidad para el cumplimiento de corresponsabilidades, y las diferencias en el perfil de las poblaciones.

La amplia experiencia documentada por la evaluación de Oportunidades ha fundamentado discusiones en otros países, que han desarrollado programas similares, como Mi Familia Progresas, en Guatemala; Solidaridad, en República Dominicana; e incluso Opportunity NYC, en Nueva York, Estados Unidos.

¿Cómo fortalecer la evaluación de programas?

Para el INSP, la evaluación de programas sociales contribuye a mejorar la eficiente asignación de recursos y la rendición de cuentas y, de esta forma, promueve el mejor uso de los mismos. La evidencia que generan las evaluaciones permite asegurar que los recursos lleguen a los que más los necesitan (focalización), y asignarlos a las intervenciones que maximizan los resultados en el bienestar de la población (efectividad).

La evaluación de programas se ha convertido en una herramienta del gobierno federal y de las instituciones para asegurar que los recursos públicos se destinen a estrategias que logren efectivamente modificar de manera positiva las condiciones de vida de la población, así como para realizar una justa rendición de cuentas en el marco de la democracia y la equidad. El uso de esta herramienta es cada vez más extendido, pero aún no de forma suficiente ni adecuada. Para que los resultados de las evaluaciones en general logren incidir de forma real en la operación de los programas, es necesario reforzar la cultura de la evaluación.

Evaluar debe ser un aspecto interiorizado en programas e instituciones, con una orientación a la mejora constante, y que con ese espíritu se genere un ambiente de transparencia en la información disponible.

Una evaluación que no identifica retos ni áreas de oportunidad, y que tampoco recomienda mejoras, es una evaluación inútil, que no contribuye a los programas. Las evaluaciones deben buscar en todo momento convertirse en herramientas que al fundamentar la mejor asignación de los recursos y proporcionar elementos para la mejora de programas, contribuyan a la equidad social y, a su vez, a la formación de capital humano, al desarrollo social.

Bibliografía

BAKER, Judy L.: *Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty / A Handbook for practitioners*, Washington, The World Bank, 2000.

GUTIÉRREZ, Juan Pablo, Sergio Bautista, Paul Gertler, Mauricio Hernández-Ávila y Stefano M. Bertozzi:

“Impacto de Oportunidades en la morbilidad y el estado de salud de la población beneficiaria y en la utilización de los servicios de salud. Resultados de corto plazo en zonas urbanas y de mediano plazo en zonas rurales”, en: Bernardo Hernández-Prado, Mauricio Hernández-Ávila (editores), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, México, 2005.

———: “Impacto de Oportunidades en el estado de salud, morbilidad y utilización de servicios de salud de la población beneficiaria en zonas urbanas”, en: Mauricio Hernández Ávila, Bernardo Hernández Prado, José Urquieta Salomón (editores), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2006*, Cuernavaca, Instituto Nacional de Salud Pública, 2006.

GUTIÉRREZ, Juan Pablo, Jef Leroy, Lisa DeMaria, Dilys Walker, Julio César Campuzano, Karla Moreno, et al.: “Evaluación de la calidad de los servicios de atención a la salud asignados a la población beneficiaria de Oportunidades”, en *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 / A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, tomo II, *El reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2008.

NEUFELD, Lynette M., Fabiola Mejía, Ana Cecilia Fernández-Gaxiola, Armando García-Guerra, Ignacio Méndez y Clara P. Domínguez. “Diagnóstico situacional del estado nutricional de niños menores de dos años de edad y de sus madres, beneficiarios de Oportunidades en zonas rurales”, en *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 / A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, tomo II, *El reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2008.

RIVERA, Juan A., Daniela Sotres-Álvarez, Jean Pierre Habicht, Teresa Shamah y Salvador Villalpando: “Impact of the Mexican Program for Education, Health, and Nutrition (Progresa) on Rates of Growth and Anemia in Infants and Young Children: A Randomized Effectiveness Study”, en *JAMA*, 2004, June 2, 2004; 291(21): 2563-70.

SHAMAH Levy, Teresa, Salvador Villalpando Hernández, Juan Ángel Rivera-Dommarco y Lucía Cuevas Nasu: "Impacto de Oportunidades (antes Progres- sa) en el estado de nutrición y anemia de niños y mujeres en edad fértil: componente rural", en: Teresa González de Cossío, Juan Rivera-Dommar- co, Gladys López Acevedo, Gloria M. Rubio Soto

(editores), *Nutrición y pobreza: Política pública ba- sada en evidencia*, México, World Bank / Sedesol, 2008.

WHITE, Howard: *Theory-Based Impact Evaluation: Prin- ciples and Practice*, New Delhi, International Initiati- ve for Impact Evaluation, 2009.

Mtra. Paloma Bonfil Sánchez

Consultora independiente

En mi exposición voy a referirme a algunas cuestiones con las que quisiera responder a las preguntas generadoras que formularon los organizadores de este taller.

Me parece que estamos hablando de distintos planos de lo que significa hacer una evaluación de programas sociales. Al considerar los instrumentos, concretamente el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), y las formas en que este sistema sirve a las evaluaciones externas e internas que se hacen de los programas, tenemos dos dimensiones básicas que debemos diferenciar:

Por un lado, cabe preguntarse, ¿qué queremos evaluar, el desempeño efectivo de una institución, o bien, la transparencia y eficiencia del uso de recursos? Por otro lado, está el tema de los impactos de los programas y políticas sociales en las realidades nacionales que, lamentablemente, no mejoran, sino que retroceden.

Desde esa perspectiva, nuestras políticas públicas estarían reprobadas de entrada, y deberíamos revisar qué es lo que está sucediendo, qué hace que los indicadores de desarrollo no solamente no crezcan, sino que retrocedan, particularmente en ciertos sectores de la población, como la población rural en general y la población indígena muy especialmente.

Desde mi experiencia reciente en procesos de evaluación con el Sistema de Evaluación del Desempeño que maneja la Secretaría de Hacienda, comparto decididamente todo esto que se ha venido señalando sobre el sesgo presupuestario que tienen estas evaluaciones, que no es menor. El presupuesto es lo que permite a las instituciones y a las políticas ser más o menos activas y tener más o menos posibilidades de cumplir sus objetivos. Pero el presupuesto también es un mecanismo de poder, de discusión, de negociación política, de capitalización política entre los tres órdenes de gobierno y los distintos partidos que manejan estas prioridades; y con frecuencia no tiene mucho que ver con lo que realmente está

sucedido en la población a la que van dirigidas las políticas públicas.

La evaluación también es un instrumento de los procesos de negociación de decisiones y de poder. Este hecho no lo podemos soslayar.

El hecho de que existan evaluaciones de impacto que son caras, que son *rolleras*, que nadie lee, que se archivan, etcétera, pero que están allí y que no están a la disposición del público; el hecho de que la Ley de Transparencia sea una norma muy adecuada, muy avanzada, pero que no es operativa porque las instituciones se amparan ante cualquier tipo de solicitud, con lo que ocasionan que el ciudadano común no tenga acceso a la información; el hecho de que las realidades del medio rural nos demuestren que no existe una política general de desarrollo que esté atendiendo hoy por hoy al campo mexicano —en realidad, desde hace 40 años—; son situaciones que conforman el entorno en el que se ubican estas evaluaciones, que acaban siendo ejercicios muy interesantes, técnicamente pueden ser muy desarrollados y muy elaborados, pero son ejercidos desarticulados de pequeños tramos de una realidad, que no se traducen ni siquiera en mejoras efectivas en la institución que desarrolla los programas, ya no digamos en los impactos de la política social.

Desde esta primera diferenciación, me parece que necesitamos reflexionar respecto de para qué estamos usando la matriz de indicadores, el marco lógico y toda la formulación del SED; y también, sobre cómo, si evaluamos el desempeño de una institución, de ahí no podemos —que es lo que se hace— inferir el impacto de un programa. Una cosa es cómo opera una institución, que además puede ser que opere muy bien, que se atenga a las reglas de operación, que suba toda la información requerida por el Sistema, que establezca sus metas y las cumpla al cien por ciento; aunque no podemos ver en el Sistema que las rebajó a la mitad desde hace dos años y a 10 por ciento del año pasado para acá, es decir que en realidad está haciendo cinco por ciento de lo que hacía, pero

lo hace al cien por ciento. Esto es tan relativo y está tan parcializado que no permite una reflexión clara y útil sobre el avance de los programas.

Con esa primera recomendación de que debemos distinguir si estamos evaluando a las instituciones o a los programas o a las realidades que deben atender esos programas, quisiera compartirles lo siguiente:

Mis observaciones se fundamentan en los programas referentes a la atención a la población indígena. Esa es mi experiencia. Cada uno de los participantes en este taller tenemos también un pensamiento sectorizado a partir de nuestra experiencia. No sé qué tan aplicables sean a otros programas federales, pero habiendo escuchado las anteriores exposiciones, creo que son muy aplicables.

Me parece que la recuperación de nuestra experiencia como evaluadores externos puede ser muy interesante para que en las comisiones del Poder Legislativo se pudiera hacer, en principio, un primer contrapeso contra este sesgo presupuestario de la medición del desempeño.

¿Qué es el SED como un sistema de referencia?

Sin duda la existencia del SED, creado a partir de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y concebido como un componente fundamental del denominado *presupuesto basado en resultados*, es una herramienta de gran potencial para el ejercicio adecuado y eficiente de los recursos públicos que se destinan a los diversos programas. Permite comparar o podría permitir tener una visión integral. Cuando hablamos del medio rural no debemos hablar solamente del destino de los recursos productivos, sino también del medio ambiente, la salud, la violencia, la justicia social, la generación de empleos. Todo eso lo podría permitir el Sistema.

En ese sentido considero que es un gran avance contar con un instrumento unificado para poder hacer estas reflexiones. Sin embargo, es también un instrumento que debería servir como respuesta del Estado a las necesidades y prioridades de la población. Ahí es donde ya empieza a sesgarse.

El SED se plantea como una medición de los programas establecidos, nunca como una posibilidad de construir otros programas, otras respuestas que permitan atender prioridades cambiantes y regionalizadas.

Me refiero de nuevo a la población indígena. Hoy en nuestro país la mitad de la población indígena vive en las ciudades y es invisible, no está atendida por los programas federales. Si no está en su comunidad, no tiene acceso a los programas de los estados. Por ejemplo, la población migrante en Sinaloa o en Baja California, no puede acceder a los programas estatales porque no está siquiera en sus regiones de origen.

Desde mi perspectiva, el SED no debería ser una mera integración de fórmulas, sino un mecanismo perfectible que permita valorar cómo se comporta el ejercicio de los recursos y el desempeño de las instituciones públicas, que pone énfasis en la evaluación de impactos, pero no necesariamente en la evaluación de programas. Este es el sentido, según yo, de la nueva dinámica que se pretende impulsar para reforzar el vínculo entre lo que es el proceso de presupuestación y planeación, con las actividades operativas de un programa y de una institución.

La información integrada en el SED, que en principio permite y fundamenta el desarrollo de sus dos componentes principales –la evaluación de las políticas públicas y los programas presupuestarios, y la evaluación de la gestión para la calidad del gasto–, pretende ser también la base que permita al Poder Legislativo tomar decisiones sobre asignación de recursos a programas, dependencias y políticas sociales establecidas por el Ejecutivo.

La aplicación efectiva del SED

Dada la importancia de este instrumento para sustentar estas decisiones, me parece necesario hacer algunas reflexiones sobre la aplicación efectiva de este mecanismo como sistema de referencia. Por un lado, hay avances muy importantes que se pueden señalar.

El primero sería que tenemos integrado un marco general de información con indicadores diferenciados, con documentos de sustento para los resultados

que se reportan allí. Esto es una herramienta muy útil para integrar mecanismos de planeación que contribuirían a contar con una perspectiva integral en materia de políticas de desarrollo y contribuir también a revertir la falta de claridad en el ejercicio de los recursos públicos que se señala constantemente. (Ahí está el escándalo de las vías del tren, de todos los activos de Ferrocarriles; y así hay escándalos todos los días.)

Este sistema permitiría superar la falta de criterios claros para la asignación de recursos hacia y dentro de las dependencias del Ejecutivo; subsanar la falta de elementos para priorizar acciones, programas y políticas sectoriales que se han señalado como “vacíos” en el proceso de planeación del gasto público.

Por otro lado, el SED también permite priorizar los resultados demostrados como elemento básico por considerar para etiquetar recursos y evaluar el desempeño institucional. Es un mecanismo importante que permite hacer eficientes el ejercicio y el aprovechamiento de estos recursos públicos.

Otra gran ventaja del Sistema es contar con un instrumento que se puede aplicar al conjunto de programas y políticas integrados en un solo mecanismo. Quienes lo usan pueden contar con una visión de conjunto –o podrían– y eventualmente superar estas visiones fragmentadas en materia de políticas públicas, programas federales y acciones institucionales.

Dado que estos son los objetivos y pretensiones del SED, y considerando que se propone constituirlo como un instrumento fundamental para la definición del Presupuesto de Egresos de la Federación, me parece que hay que revisar algunas cosas que suceden ya en la operación y la aplicación concreta del Sistema.

En primer lugar, creo que este sistema todavía debe considerarse como un proceso en construcción, no solamente perfectible, sino en construcción por todas estas inconsistencias ya mencionadas; porque la mayoría de las instituciones ni saben, ni manejan, ni aplican el marco lógico más que en el discurso; porque el llenado de los registros del SED lo hace el técnico del área de programación, que no tiene ni idea de cuáles son los objetivos estratégicos de la dependencia ni sabe qué se está discutiendo. Los indicadores

los construye en sus horas de ocio alguien a quien se lo encargan, y no se discuten.

Sería ingenuo, y creo que hasta irresponsable, suponer que la información incluida en el Sistema es confiable hasta el punto de constituirse en el elemento determinante para las decisiones en materia de presupuestación y evaluación de resultados.

Los ejercicios de evaluación a los programas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) me han permitido constatar lo siguiente: el proceso de apropiación de la metodología del marco lógico, la construcción de los indicadores, los sistemas de registro y la presentación de resultados, no ha concluido. En ocasiones ni siquiera se ha iniciado. Estamos usando una información que quién sabe cómo se construyó.

Esta situación demuestra que en muchos casos el SED se considera también una imposición externa a las instituciones, un trámite más exigido por Hacienda y no algo útil para la operación del programa y la revisión constante de las acciones institucionales.

Por otro lado, también parece ser frecuente la falta de involucramiento de los mandos medios y superiores en la información que se registra en el SED. Nadie se ocupa de ver si se trata de una información adecuada, pertinente, confiable, excepto las áreas de evaluación que están esperando tener siempre una calificación buena.

La cultura de evaluación que tenemos, o la incultura de evaluación, es un examen del que necesitamos salir bien para que nos dejen nuestro presupuesto o al menos no lo recorten, ya que tampoco lo aumentan. No se usa como un instrumento para mejorar las acciones.

Finalmente, el SED tiene un conflicto de origen, pues pretende evaluar los impactos de los programas federales a partir del ejercicio de los recursos. Creo que se requiere una discusión a fondo sobre lo que realmente se pretende lograr con un sistema como éste. Ciertamente las realidades institucionales muy pocas veces tienen que ver con las problemáticas que atienden. Lo que sí es cierto es que encontramos

indicadores mal formulados, o que no son estratégicos, para ver qué está haciendo un programa y que sin embargo siguen bien la lógica de la articulación y están *semaforizados* en verde cuando no dicen nada o dicen cosas totalmente contradictorias.

Tenemos que hay una visión parcializada que identifica cada programa, pero no identifica el conjunto ni siquiera en la institución. No hay una discusión de cuáles son los objetivos estratégicos que deberían registrarse.

Encontramos también problemas estructurales de planeación, ejecución y falta de oportunidad de las recomendaciones externas. Cuando vamos a discutir las conclusiones, en las instituciones nos dicen que ya lo hicieron, ya lo respondieron, ya lo atendieron, ya se gastó.

Tenemos asimismo un serio problema de maquillaje de cifras y de registros. Al leer los indicadores que están en el SED, parece que todo está funcionando perfectamente.

Recomendaciones

Como recomendaciones, creo que necesitamos distinguir niveles de evaluación y de ubicación de programas. Por un lado, se requiere ubicar el programa de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y con los objetivos y prioridades estratégicas de desarrollo en un país como el nuestro, que cada vez va más para

atrás y amplía la brecha de pobreza entre un sector y otro de la población.

Por otro lado, es preciso ubicar esos programas en el marco institucional donde se desarrollan, es decir, con otras acciones que la propia dependencia realiza. No atender cada programa en su particularidad, sino ver qué hace en general una institución. Después, ubicar el programa en la capacidad operativa de esa dependencia: en sus inercias, en sus posibilidades, en los recursos humanos, en su capacidad de cobertura y de vinculación con los tres órdenes de gobierno.

También hay que ubicar al programa en el contexto de la problemática que atiende, porque al revisar el SED, encontramos que al cuantificar a la población objetivo y a la población potencial, se habla de millones, 10 millones, 15, 20, ¿y con qué se va a atender a esa población?

Finalmente, es necesario ubicar el programa en los impactos, transformaciones, mejoras o rezagos en los territorios en donde se aplican los recursos.

Si podemos hacer eso y distinguir esos niveles en un sistema de información que no sea sólo presupuestario, a la mejor podremos lograr que los poquitos recursos que hay en este país para las grandes mayorías sirvan de algo.

Hoy es 10 de junio, no se olvida. Y tenemos un asesinato en la frontera cada semana.

Mtra. Elsy Alcalá Cortés

Grupo de Economistas y Asociados, GEA

Pendientes relativos a la evaluación de la política y programas públicos en materia rural

Quiero concentrarme en la cuarta pregunta planteada a los evaluadores, respecto a los pendientes relativos a la evaluación de la política y programas públicos en materia rural.

Voy a referirme a los problemas que he encontrado para mejorar la calidad de las evaluaciones. Creo que en principio estamos funcionando en un sistema con incentivos que llevan muchas veces a hacer una mala evaluación. Estos incentivos son, primero que nada, que los términos de referencia son diseñados por personas que no tienen idea de la evaluación y debemos cumplirlos por ley si llegamos a ganar el concurso.

La mayoría de los evaluadores alguna vez, a pesar de que los términos de referencia están mal hechos y de que se sabe que no se puede hacer lo que piden, entran a concursar y prometen cumplirlos. Esto produce una evaluación con resultados que pueden ser dudosos.

Para hacer una evaluación rigurosa se presenta una metodología muy clara, una metodología lo más técnicamente adecuado, pero resulta que se va a competir por el precio. La evaluación la va a ganar el que haga menos encuestas y el que tenga el menor precio. Las personas que deciden quién va a ganar, a todos los evaluadores les ponen que técnicamente están bien. A mí me ha tocado perder evaluaciones por dos millones de pesos de diferencia, que significan un determinado número de encuestas menos. Y me ha tocado ganar evaluaciones en las que yo sabía que el número de encuestas no era suficiente para dar un resultado de impacto por el que se puedan meter las manos al fuego, por ser un resultado adecuado.

Estamos efectuando evaluaciones, sobre todo las de impacto –que son las técnicamente más complejas–, de las que yo diría que hay que tomarlas con mucho cuidado.

El problema es que si te niegas a hacer una evaluación porque crees que los términos de referencia no están bien o porque crees que con el presupuesto que existe no se va a hacer una evaluación adecuada, de todos modos siempre hay alguien que la va a hacer y esa evaluación va a salir al público, va a ser la oficial, es la que va a llegar a la Cámara de Diputados y es la que nos va a llegar a todos.

Ahora estamos en un nivel en el que, o te niegas a hacer evaluaciones o bien aceptas hacerlas de modo mediocre. Yo me he encontrado mucho en ese dilema. Es un problema de falta de presupuesto, un problema de los términos de referencia y un problema de que algunos dicen que tienen que comer, que harán la evaluación, y el resultado ya es problema de los del programa. Me gustaría ver que esto cambie para empezar a producir evaluaciones de calidad.

La doctora Barrón mencionó que el número de evaluaciones de impacto se había reducido, y a veces hay un problema de *evaluacionitis*. Me han tocado programas que quieren hacer evaluaciones de impacto cada año, y llaman a concurso con tal de que salga una evaluación y de que sus directores vean que va bien el programa. Inician evaluaciones sin que estén avaladas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) o por alguien que sepa que están bien hechas, pues a todos los evaluadores nos encanta que nos lleguen invitaciones para hacer evaluaciones. De las 100 que recibió el Coneval en los últimos dos años, ha aprobado dos o tres cuando mucho.

En el SED hay una dualidad. Se está utilizando para informar a la Cámara de Diputados y al público, y también como una herramienta para comprobar que los programas saben llenar una matriz de marco lógico. Entonces, la mitad de las evaluaciones que estoy haciendo es para comprobar esto, porque además te obligan a poner lo que el programa dice, debe afirmarse que alguien hizo su trabajo en las matrices de marco lógico, que alguien puso un número, pero en realidad uno sabe que debería ser otro. Entonces, creo que muchas veces los resultados que están llegando a

la Cámara de Diputados sirven para que el programa se dé cuenta de qué tan mal llenó su matriz, y que el próximo año no la vaya a llenar igual de mal.

Pero tengo ciertas dudas, sobre todo para programas que están un poco verdes en esto de la evaluación,

respecto a que los resultados puedan utilizarse para una toma de decisiones seria; en especial, de presupuestos de los programas que me han llegado en algunas ocasiones, lo único que puedo decir sobre su impacto es que alguien tiene que aprender a llenar una matriz de marco lógico.

Preguntas y comentarios

Al Dr. Juan Pablo Gutiérrez:

- La asignación presupuestal al programa Oportunidades es por demás histórica. El instituto que usted representa sustenta que el programa es eficiente y ha incidido no sólo en la reducción de la pobreza con base en sus evaluaciones. ¿Dónde se pueden obtener esas evaluaciones para analizarlas e interpretarlas desde una visión de ciudadano y compararlas con la realidad cotidiana?
- De acuerdo con una visión de resultados y gestión, si en la práctica Oportunidades ha evidenciado que generó más pobreza de la que disminuyó, ¿cuál es el indicador que evidencia su supuesta eficacia?
- ¿Conoce qué se está haciendo con el crédito del Banco Mundial de 2009 por 1 500 millones de dólares a Oportunidades? ¿Sabían de los estudios dirigidos a población indígena que eran parte de ese crédito?
- Que la Secretaría de Hacienda no sea juez y parte en la evaluación de los programas del PECDRS, podría ser la Universidad Autónoma Chapingo, y que sus ingenieros agrónomos sean capacitados como evaluadores en los municipios del campo mexicano.
- Según su ponencia, ha dado resultados el programa de Oportunidades. En la gráfica se demuestra que va a la par con la población que no tiene el programa. Comentario: que se fortalezca con proyectos específicos en ramas de producción o cadenas productivas para generar empleos, que es lo más urgente y fundamental.

A la Dra. Teresa Bracho González:

- Se habló de Escuelas de Calidad, pero en la práctica y ante las evidencias en los libros de texto, que han disminuido su contenido y profundidad, ¿cómo se explica que exista eficiencia en el programa de Escuelas de Calidad? Además de que

la aceptación de las mismas es discrecional, de acuerdo con el criterio de los directores. Pareciera más bien un programa para dar cumplimiento a las políticas públicas que a la resolución del rezago educativo.

- Si los indicadores no son suficientes para conocer los resultados de los programas, ¿cuál será el mecanismo para retroalimentar el mismo programa?, ¿podría ser que se generen espacios de debate con todos los actores involucrados en un programa?
- Desde su punto de vista, ¿cómo considera que se ha aplicado la planeación estratégica desde fines del siglo pasado, desde entonces se presentaba de 2010, 2015 y 2020?

Al Dr. Abelardo Ávila Curiel:

- ¿La disminución de la desnutrición ha sido en respuesta a las políticas públicas o más bien a las acciones de las organizaciones de la sociedad civil, o a la labor de extensionismo del Instituto Nacional de Nutrición y Ciencias Médicas "Salvador Zubirán"?
- ¿Cómo participa su institución en la evaluación de los programas oficiales, o no es considerada? ¿Y por qué?

A la Dra. María Antonieta Barrón:

- Llama la atención que no se haya brindado la información de los programas de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), ya que los beneficiarios y usuarios de los programas están obligados a la captura de los formatos, ¿con qué argumento la Sedesol los negó para la metaevaluación que ustedes realizaron?
- ¿Cuál es su opinión del marco lógico como procedimiento de propuesta de casi todos los programas? ¿Por qué cree que el gobierno insiste en que se aplique?

A la Mtra. Elsy Alcalá Cortés:

- En mi experiencia personal y en comparación con la realidad, en específico la rural y la de los programas de Sedesol y Sagarpa, lo que publica el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) tiene una intencionalidad de ocultar la realidad, ¿coincide usted con este planteamiento?
- ¿Qué programas y secretarías ha usted evaluado, y en qué años?

A todos los expositores:

- ¿Qué opinan respecto a que la evaluación de los programas sociales debería hacerse considerando el cambio de la calidad de vida de las personas, tanto en el nivel comunitario, municipal, local o nacional, a fin de ver el desarrollo que tiene el país en relación con los países en vías de desarrollo?
- ¿Cómo evaluar cuando no se presenta a los evaluadores la información necesaria?
- Estoy realmente muy asustado, ya que parece que la evaluación de los programas sociales está destinada a mantener estructuras burocráticas, un presupuesto y una dinámica de gasto, y no a resolver los grandes problemas sociales en el medio rural como la pobreza, la migración, la pérdida de la identidad de los pueblos indios, entre muchos.

Respuestas

Dra. Teresa Bracho González: Respecto a la pregunta que se hacía al inicio sobre la diferencia o la distancia que hay entre una disminución en el contenido de libros de texto y una demanda por mayor calidad, vamos a suponer que ése haya sido el contexto. Parte del tema es que, a uno le piden que evalúe programas, sólo un programa; y en el caso de la educación, la calidad de un programa o la calidad de los resultados y de los impactos no está determinada sólo por un programa, no son sólo los libros de texto, no es sólo la capacitación de los maestros, no es sólo el programa de Escuelas de Calidad, no es sólo la nutrición, no es sólo la beca de Oportunidades. Hay un

conjunto de insumos o de procesos que se dan en la escuela y en la administración pública, por supuesto, que impactan sobre la calidad y los resultados del sistema educativo. No podemos juzgar, uno por uno, el impacto en el resultado; el problema es que estaría sobremedido o sobrejuzgado, o no se sabría a qué componente atribuir el impacto observado. Requiere, sí, una evaluación mucho más integral de la política educativa.

Respecto a la pregunta sobre los indicadores de resultados, creo que lo que *amarró* mucho fue la metodología de marco lógico, en muy corto tiempo; no hubo posibilidades y no se ha planteado cómo hacer un buen diagnóstico del problema. Entonces cada quien inventa un problema, dizque lo inserta en un árbol de problemas y genera los mecanismos administrativos para resolver ese problema. Hay dificultades serias de diagnóstico de la problemática y de las interacciones que hay entre los componentes de la política pública. Por ejemplo, en el caso de Oportunidades, desde que se inició como Progresá, hubo un conjunto de académicos que dijimos que de nada iba a servir si todos los recursos que se otorgan a educación se van sólo a becas. Hay que pensar a qué escuelas van a ir esos niños, con qué maestros, etcétera. Es un problema que sí ha sido diagnosticado desde la academia, pero no siempre se atiende desde la administración.

El problema de la medición de los resultados y cómo se está expresando ahora en el SED, no es que necesariamente esté mal por sí mismo, es que a veces la instrucción de poner sólo un indicador con el que se va a medir todo, es limitada. Tomando el caso de la educación, todos los programas tienen como fin el indicador de la prueba Enlace, que es una prueba que ni es estable, ni es controlada, ni es técnicamente buena. En efecto, sí creo que hace falta una buena formación de evaluadores y, bueno, vamos caminando en ese sentido. Esperemos que se logre avanzar en ese camino.

Dra. María Antonieta Barrón Pérez: Para resolver el problema de los indicadores, creo que los que definen al final cuánto dinero se le da a los programas sociales, tendrían que formar una comisión y ponerse a trabajar programa por programa para que revisen objetivos, metas, población objetivo. Por ejemplo,

nadie ha dicho nada de la desintegración de algunos programas como el de Jornaleros Agrícolas. Por ahí hay una oficina que tiene tres programas en San Quintín. Lo que pasaba era que el programa era tan rico en las entidades de atracción e incluso de expulsión, que se acabó y no pasó nada. Se redujo fuertemente el gasto en programas sociales y tampoco nadie dice nada; y los hacedores, bueno, los que mandan aquí son los que están en esta casa.

Entonces, habría que revisar programa por programa, exactamente ese problema de conceptualización, y definir metas, objetivos, y luego niveles de evaluación. Coincido con Paloma Bonfil en que se defina que hay dos niveles de evaluación: la evaluación de desempeño y la evaluación de impacto. ¿Qué vamos a entender por impacto? ¿Qué busca el impacto social? Combatir la pobreza, reducir la pobreza, que se genere empleo e ingresos regulares para la población pobre, más otros elementos relacionados con educación, salud, etcétera.

Si se tienen objetivos muy claros, a partir de ellos se pueden hacer las propuestas específicas en discusión con los programas, porque –como señala Paloma– no se puede hablar de políticas generales, ni de diseños generales para todos los programas, sino que es preciso regionalizar, definir la característica de cada uno de ellos para resolver el problema.

¿Por qué insisten en usar la matriz de marco lógico? Se me hace que originalmente estaban pensando eliminar todos los programas que hicieran lo mismo, para dejar unos cuantos, pero la realidad política los rebasó. Entonces se quedaron los programas, aunque se repitan, aunque no tengan objetivos claros, porque no es tan fácil acabar con un programa; pero eso se tiene que resolver.

Respecto a la información de Sedesol, creo que no me expliqué muy bien. Cuando fuimos a campo, levantamos como dos mil encuestas para ver qué pasaba con los proyectos productivos, y encontramos que 40 por ciento se había muerto.

Dr. Abelardo Ávila Curiel: Nada más hay dos preguntas que tienen que ver con el papel del Instituto Nacional

de Nutrición. En efecto, somos una institución que ha estado recientemente marginada de los programas oficiales y de la evaluación. ¿Por qué? A veces creo que es resultado de nuestro punto de vista, pues no asumimos de principio el punto de vista oficial; siempre derivamos nuestras conclusiones de la investigación que hacemos, del análisis de la información objetiva. Esta es una tradición que tiene el Instituto. Generamos encuestas, estudios, información, hacemos análisis, y nunca están en la línea de lo políticamente correcto, sino de lo que la realidad nos indica qué está pasando.

Está muy claro que México tiene un rezago enorme en materia de nutrición. También, que uno de los objetivos centrales de los programas sociales, y en todo lo que es el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, es abatir esos rezagos en marginación, pobreza, desnutrición, educación en el medio rural, etcétera. Y eso no está sucediendo, creo que todos lo sabemos. Nos hemos enfocado a desarrollar propuestas viables en el nivel local con varios gobiernos estatales; hemos emprendido trabajos con organizaciones no gubernamentales, con organización de la sociedad civil; participamos intensamente, por ejemplo, con organizaciones campesinas para que monten sistemas eficientes de vigilancia y de atención a la nutrición.

Cabría tener un optimismo en el corazón y un pesimismo en la mente en el sentido de que si las condiciones están mal, si no hemos hecho toda la tarea, si el rezago que tiene México significa que si hiciéramos las cosas al menos tan bien como se están haciendo en Brasil, Chile o Costa Rica –países que no son para nada excepcionales, sino que simplemente han hecho las cosas bien–, podríamos avanzar todavía muchísimo, muchísimo más.

Entonces hay toda una veta para desarrollar acciones concretas, específicas. Pero creo que esto se tiene que definir más en el ámbito no de la evaluación o de la operación concreta de programas, sino de la concepción misma del proyecto de nación, del acuerdo nacional que exige definir hacia dónde vamos como país; y no lo que tenemos ahorita, que es una enorme división y un conflicto entre todas las fuerzas políticas.

Dr. Juan Pablo Gutiérrez: El Instituto Nacional de Salud Pública en los resultados de la evaluación refleja lo que obtenemos en las investigaciones. Para la pregunta sobre dónde está la información, hay un caso concreto de Oportunidades, en la misma página de Oportunidades (www.oportunidades.gob.mx) están todos los libros de Oportunidades, las bases de datos y los cuestionarios.

Comentario de ciudadana:

Como ciudadano común la información de Oportunidades es inaccesible, no es interpretable por el ciudadano común. En segundo lugar, si comparamos la realidad del programa Oportunidades, si me voy a los pueblos, le estoy hablando de Oaxaca, Guerrero, Zacatecas, veo la pobreza de la gente. Oportunidades generó más pobreza al tomar tantos impuestos para supestando resarcir esa pobreza. Después, si hago un comparativo, la gente no come de Oportunidades, come de lo que las organizaciones de la sociedad civil u otras instituciones les llevan. Eso no es lógico. Después, si reviso la calidad de lo que muchas veces, a través de las despensas, llega a la población, tampoco hay ahí un aporte de nada. Entonces, hablando de Oportunidades, sus evaluaciones no son muy realistas.

Dr. Juan Pablo Gutiérrez: Oportunidades no entrega despensas. Respecto al asunto del Banco Mundial, en realidad sé que hay un proyecto en el que están evaluando la parte indígena, pero la verdad es que no estoy involucrado en ese proyecto y entonces no conozco los resultados. Sólo sé que hay un proyecto financiado con esos recursos del préstamo. La evaluación, en general, en los últimos años se ha financiado con recursos prestados por el Banco Interamericano de Desarrollo y por el Banco Mundial.

Sobre lo que comentaba Abelardo Ávila Curiel, yo entiendo que el artículo que está publicado con los resultados de la evaluación de Oportunidades compara 79 niños con 76, pero creo que no es una cuestión de cuántos niños son, sino que es un asunto de cómo se calculó la muestra y ésta es una diferencia estadísticamente significativa que Abelardo, como analista de datos, debería saber. El asunto no es si tengo mil o tengo 50. Hay una diferencia estadísticamente

significativa y un resultado muy similar se encontró en zonas urbanas con una muestra probablemente mayor, pero igual hay una diferencia de 1.5 centímetros, y de un centímetro, dependiendo del rango de edad. No me parece que la gráfica, como está presentada, muestre un resultado que en términos estadísticos sea significativo.

Había quien mencionaba algo sobre Chapingo, a lo cual yo no tengo comentario porque no sabría qué decir sobre si deberían o no participar como evaluadores.

El otro asunto es referente al comentario de Abelardo sobre si con Oportunidades se ha incrementado la pobreza. Me parece que los resultados muestran que en los indicadores que se han medido han mejorado las condiciones de vida de la población. Probablemente está limitado a las localidades donde se ha hecho la evaluación, pero ésta se ha hecho siempre entrevistando a todos los hogares en una localidad seleccionada. Entonces, no digo que sea el universo completo, obviamente, pero en esa muestra los resultados son diferentes.

Mtra. Paloma Bonfil Sánchez: A mí me pasaron algunas de las preguntas generales, entonces creo que más que responderlas voy a compartirlas, y algunos son más bien comentarios. Por ejemplo: ¿cómo evaluar cuando no se presenta a los evaluadores la información necesaria? Pues como se pueda. No sé qué responder ante eso. En el caso de las evaluaciones del SED, la información de la que disponemos es la que está en el SED y sobre ésta tenemos que trabajar. Como decían, son evaluaciones acotadas; no siempre como debieran ser, ni siquiera en los términos de calidad que cada quien se propone y que cada quien considera. En otros casos sí hay descubrimientos y cosas interesantes. Siempre hay manera de apoyarse con otros recursos.

¿Qué hacer cuando a los dueños del poder sólo les interesa el indicador de la Bolsa de Valores y poco o casi nada los indicadores sociales? ¿Qué debemos hacer los evaluadores? ¿Crear un nuevo modelo de evaluación atendiendo a la realidad en la que nos encontramos? ¿Cambiar y mejorar en razón de crear una nación muy diferente y mejor a la que hoy vivimos?

Ante la multicrisis que vivimos en todos los ámbitos en el mundo, ¿cómo debemos aprovechar y participar en el sistema de evaluación?

Respecto a si la evaluación de los programas sociales debería hacerse considerando el cambio de la calidad de vida de las personas, tanto en el nivel comunitario, municipal, local o nacional, sólo diría que, efectivamente, ésa es la realidad con la que hay que contrastar el desempeño de los programas y los objetivos de las políticas de desarrollo y las políticas sociales.

En cuanto al comentario de quien dice que parece que la evaluación de los programas sociales está destinada a mantener estructuras burocráticas, un presupuesto y una dinámica de gasto, yo diría que la evaluación no está dirigida a eso. Digamos que hay una serie de sesgos e inercias en nuestros sistemas, pero la evaluación puede servir a otros fines. Lo que se tiene que distinguir muy claramente es para qué se usa y con qué elementos se cuenta para hacerla.

Mtra. Elsy Alcalá Corté: En primer lugar, ¿a qué programas, de qué secretarías he evaluado y en qué años? Comencé a evaluar de 2002 a 2005 en la Secretaría de Desarrollo Social. Ahí me tocó estar del lado del gobierno trabajando principalmente en el programa de desarrollo local y adultos mayores, en el monitoreo de Diconsa y Liconsa.

Hace tres años que me incorporé al mundo de la evaluación del lado del sector privado. He estado

trabajando en la Secretaría de Desarrollo Social de Guerrero, junto con el Banco Mundial, en la evaluación de impacto de caminos rurales, en la sierra. En la evaluación de impacto de FIRA en 2007, 2008, 2009; evaluaciones de diseño para la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi); de población potencial y objetivo para Conavi y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo); y en evaluaciones de desempeño de Pymes y Agua el año pasado. Actualmente participo en la evaluación de los programas de la Comisión Nacional del Deporte (Conade) y del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) y en evaluaciones de programas de microahorros en India.

Respecto de la pregunta que plantea si en mi experiencia personal y en comparación con la realidad rural y la de los programas de Sedesol y Sagarpa, lo que publica el Coneval tiene una intencionalidad de ocultar la realidad, no coincido porque, por lo menos ahora que yo estoy evaluando con el Coneval, los programas tienen el derecho de subir absolutamente toda la información que quieran al Sistema de Hacienda para que los del Coneval tengan acceso. El Coneval no limita la información que puedan dar los programas. Más bien lo que yo siento es que a veces los programas pueden elegir qué evaluaciones subir y qué evaluaciones no, dependiendo de cómo les fue, y sobre esa información es que a los evaluadores nos toca hacer el análisis. No creo que sea el Coneval quien esté limitando la información. Creo que son los programas los que, a veces, no todos y no siempre, pueden limitar la propia información.



[Comentarios finales y clausura del Taller]

Dip. Fed. Cruz López Aguilar

Presidente de la Comisión de Agricultura y Ganadería

He escuchado con detenimiento la lectura de las relatorías, tras lo cual creo que se ha realizado un trabajo espléndido. Además, es la primera ocasión que en la Cámara de Diputados se lleva a cabo un taller de esta naturaleza. Así que todo ello contribuye a que la calificación del trabajo realizado hoy sea muy buena.

Me impresiona mucho la autocrítica de los *autoevaluadores* sobre el trabajo que están haciendo.

El Presupuesto tiene dos aspectos, el cuantitativo, del cual presumimos mucho porque la lucha que se ha dado ha permitido incrementar de manera notable el presupuesto para el campo; y el cualitativo, que es la redacción del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Hemos insistido en la transversalidad, en la convergencia de los programas. Estamos en contra, lógicamente, de algunos criterios establecidos por la burocracia, que posibilitan que una persona sólo reciba un apoyo único, con un criterio francamente muy precario, y eso al final afecta la eficacia y los resultados del ejercicio de los presupuestos autorizados por la Cámara de Diputados.

En cuanto a los tipos de agricultura, si hablamos de autosuficiencia, no se le puede dar el mismo tratamiento que se le da al avance que se ha tenido en la

agricultura por contrato en algunas regiones del Bajío y del norte de la república. La agricultura por contrato existe prácticamente en todo el país; sin embargo, no puede tener el mismo tratamiento que el que se le da a otros esquemas productivos que, siendo igualmente importantes, se evalúan por criterios diferentes.

El diputado Alberto Jiménez Merino ha formulado la propuesta para que se utilice cinco por ciento del monto de los programas de desarrollo social para reforzar los esquemas de autoproducción o de autoconsumo de esas regiones que están marginadas, y que lógicamente, en tiempo de crisis, se debilitan más. ¿Qué es lo que sucede? Todo el esfuerzo y la cantidad enorme de recursos que se están invirtiendo en los programas de desarrollo social, no arrojan resultados, no hay fortaleza en el planteamiento, se incrementa la pobreza en lugar de disminuir.

Por eso, desde mi punto de vista, debe haber un trato diferenciado en el caso particular de la estratificación de los beneficiarios.

Otro asunto que no obedece a las fronteras o límites políticos de los municipios y de las entidades federativas, es que el criterio debiera ser regional, con la convergencia y la transversalidad de los recursos, para generar un impacto regional. Y no se trata nada más

de medir el impacto en quien recibió, por ejemplo, un activo productivo, sino de comprobar si el Programa de Activos Productivos –al cual le estamos asignando una cantidad cercana a los 10 millones de pesos– se está reflejando en la mejoría de la vida, una vida más digna en la región. Sin embargo, como consecuencia de esto es poco lo que le sucede. A los ejidatarios primero los matan de hambre y después los acusan de flojos. Me parece que eso está sucediendo.

Otro aspecto es que tenemos un problema de origen. El Ejecutivo Federal manda su Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) a la Cámara de Diputados. Ese proyecto trae una tendencia muy puntual, que ya es una especie de estrategia presupuestal, consiste en que hay que aumentar ciertos rubros porque le interesan al gobierno, porque los recursos destinados a algunos proyectos, fundamentalmente los que tienen que ver con el desarrollo social o con la asistencia social, le interesan al presidente de la república. Éste es uno de los asuntos más importantes.

El otro es que el gobierno busca una compactación de la estructura programática, es decir, busca la menor cantidad de programas posible. Eso lo interpretamos algunos diputados federales, como un intento de crear las condiciones para cierto tipo de discrecionalidad. Mientras, por otro lado, los diputados federales quieren que los recursos se etiqueten. En este caso hay una confrontación. Yo siempre he propuesto para el caso particular del Programa Especial Concurrente, que nos pongamos de acuerdo con el Ejecutivo Federal antes de que llegue su propuesta a la Cámara de Diputados.

En otro orden de ideas, ¿qué es lo que sucede? La evaluación la realizan los expertos, pero el uso que se hace de los resultados de la evaluación, se convierte en una autoevaluación, la cual sirve para justificar, a lo mejor, el cultivo del ego.

Hay una serie de recomendaciones buenas, hechas con buena fe y con conocimiento; lo frustrante es que, al final, las evaluaciones no se utilizan precisamente para mejorar, y eso no me parece correcto.

Necesitamos criterios para hacer una reingeniería de la estructura programática presupuestal, a fin de que mejore su calidad. ¿Cómo lograr ese equilibrio entre

las necesidades urgentes que tienen los diputados de llevar algo a sus distritos y un planteamiento de presupuesto que le sirva a los campesinos y a los productores rurales mexicanos?

La reforma rural estructural que se está planteando es igualmente importante que la fiscal, ya que intenta determinar el rumbo que tiene que seguir el campo de México para construir un proyecto de mediano y largo plazos y, desde mi punto de vista, debiera tomar todos los elementos que integran la política de Estado para el campo.

Me refiero a los conceptos que están en el Acuerdo Nacional para el Campo, en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, relacionados con la inversión, capitalización, infraestructura física y productiva, con el desarrollo de capacidades, con la generación de empleo en el campo. Es vital que esto se resuelva; de otra manera, dadas las circunstancias actuales, estaremos creando condiciones para que el país tenga mayores problemas.

A eso, además de este concepto de desarrollo rural integral, que incluye también el desarrollo sustentable, se suman otros aspectos que son más terrenales; me refiero al caso en particular de la competitividad de las ramas de producción. En la Legislatura pasada hubo un retroceso porque la compactación que se hizo de la estructura programática presupuestal, inició un proceso de eliminación de la competitividad de las ramas de producción y de la participación, sobre todo de los productores y campesinos organizados, en los últimos eslabones de la cadena, que son los que tienen más plusvalía y que ayudan también a la generación de empleo.

La competitividad de las ramas de producción es muy importante, como lo es también en otras áreas donde tenemos agricultura de excedencias, agricultura comercial. En el tema de la rentabilidad, ¿cómo garantizar un ingreso que les permita a los productores no sólo sobrevivir, sino tener algunas utilidades? Esto se vincula con la reducción de los costos de producción y el consecuente incremento de los rendimientos.

En los periodos de otoño-invierno 2009-2010, y primavera-verano de 2010, tenemos cerca de ocho millones

de toneladas en el esquema de agricultura por contrato, ya con financiamiento, capacitación, asistencia técnica, y sobre todo con cobertura de precios y con un contrato establecido entre el consumidor y el productor, que lógicamente reduce de manera considerable el intermediarismo, uno de los grandes depredadores de la actividad agropecuaria del país.

Así es que esos criterios, en mi opinión, deberían ser la base para construir una nueva estructura programática presupuestal. Éstos, junto con muchos más, descritos con amplitud en este taller, deben crear las condiciones para lo que serían los términos de referencia de las evaluaciones.

Las reglas y lineamientos de operación han destruido programas. El caso particular de Activos Productivos es uno de ellos; ahí se ve con absoluta claridad cómo las reglas de operación, a final de cuentas, terminan siendo una especie de esquema de reembolso. Es decir, hay que hacer toda la inversión, y después, recuperar el recurso y la parte que está considerada en las reglas de operación como apoyo a los productores.

Deberían revisarse estas reglas de operación para evitar algunas desviaciones, porque algunas de ellas tienen criterios que, en el ejercicio de los programas, son hasta de política electoral.

Se reduce el monto de los apoyos, lo que significa mayor cantidad de beneficiarios, aunque estemos repartiéndolo en miseria; es decir, no estamos repartiendo o

entregando cosas que realmente ayuden a generar un cambio en el campo mexicano.

Estos son algunos de los comentarios planteados en el taller. Esta actividad no sólo es inédita, sino que también tiene valiosos aportes.

Quisiera terminar con lo siguiente: me parece que debe ser otro poder el que haga la evaluación, es decir, la evaluación propiamente la harían los mismos expertos, las mismas universidades, los mismos institutos, pero deberían ser convocados por medio del Poder Legislativo. Si la Cámara de Diputados es la que autoriza el presupuesto, entonces también debe encargarse de su evaluación. Y en el caso particular del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, no hay otra instancia que no sea el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA). Allí se tiene que hacer la evaluación y se tienen que poner los recursos suficientes para que estas evaluaciones se hagan, y se hagan bien. Entonces serán insumos fundamentales para los diputados, que nos apoyamos mucho en el CEDRSSA. Hay que recordar que el CEDRSSA, desde la LIX Legislatura, ha sido una especie de secretaría técnica para la formulación del presupuesto para el campo.

Sin más por el momento, y siendo las 18 horas con 23 minutos del día 10 de junio de 2010, me honra declarar clausurado el Primer Taller de Experiencias, Balance y Perspectivas de la Evaluación del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. Que sea para bien.



[Siglas]

ACSI	American Customer Satisfaction Index (Índice Estadounidense de Satisfacción del Cliente)
ANEC	Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo
APF	Administración Pública Federal
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CEDRSSA	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGEO	Coordinación General de Enlace y Operación de Sagarpa
CHPF	Cuenta de la Hacienda Pública Federal
CIDRS	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable
Conadepi	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
Conafor	Comisión Nacional Forestal
Conagua	Comisión Nacional del Agua
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DGPE	Dirección General de Planeación y Evaluación
Ensanut	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEFA	Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios
FEGA	Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantías para Créditos Agropecuarios
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
Fondo	Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura
Fopesca	Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras
GEA	Grupo de Economistas y Asociados
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos
IFNB	Intermediarios financieros no bancarios
IMR	Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados
IMSU	Índice Mexicano de Satisfacción del Usuario
IMTA	Instituto Mexicano de la Tecnología del Agua
INCMNSZ	Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutricionales "Salvador Zubirán"
Inegi	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Matriz de Marco Lógico

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAE	Programa Anual de Evaluación
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PECDRS	Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PESA	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria
PIB	Producto interno bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POA	Programa Operativo Anual
Procampo	Programa de Apoyos Directos al Campo
Proemar	Programa Estratégico para la Producción de Maíz, Frijol y Sorgo de Alto Rendimiento Sustentable
Profemor	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
Progan	Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera
Progesa	Programa de Educación, Salud y Alimentación
Pronasol	Programa Nacional de Solidaridad
RLC-FAO	Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SE	Secretaría de Economía
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Semarnat	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIAP	Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera
TIIE	Tasa de interés interbancaria de equilibrio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UEC	Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados

*Primer Taller. Experiencias, Balance y Perspectivas de la Evaluación
de los Programas del Programa Especial Concurrente
para el Desarrollo Rural Sustentable. Memoria*
fue impreso en diciembre de 2010.
El tiraje constó de mil ejemplares.

La Comisión Especial de Seguimiento a las Evaluaciones Practicadas a los Programas que Conforman el Programa Especial Concurrente para el Campo y el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria realizaron en junio de 2010 el Primer Taller de Experiencias, Balance y Perspectivas de la Evaluación de los Programas del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, con el propósito de hacer un balance de los avances y perspectivas del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Federal y, de manera específica, de la evaluación de los programas para el sector agropecuario y rural.

La participación de evaluadores de múltiples programas federales proporcionó a los legisladores un amplio panorama sobre la política pública rural a partir de elementos técnicos, normativos y de la propia experiencia de los especialistas que participaron en el taller. La memoria que se presenta en esta ocasión, incluye las principales aportaciones de los evaluadores invitados, así como un conjunto de reflexiones respecto a los retos y oportunidades aún presentes en el Sistema de Evaluación del Desempeño y en la evaluación de las políticas y programas que se llevan a cabo en el ámbito rural.

Que el saber sirva al campo