



Debate en torno al papel del Congreso en la evaluación del desempeño de la Administración Pública Federal¹

Patricia C. Aguilar Méndez y Gabriela Fangel Faz

FOTO Cámara de Diputados

“La evaluación interna, que se entiende como aquella que realiza el propio Ejecutivo Federal para mejorar su desempeño, tiene que ser recurrente, debe efectuarse diariamente, para que tenga resultados; y ésta se debe diferenciar de aquella que tiene un carácter fiscalizador, de rendición de cuentas y que, por lo tanto, es una evaluación externa que debe realizar la Cámara de Diputados, como un poder representativo distinto al Ejecutivo, además de que no requiere, ni es recomendable, que se efectúe diariamente y en todos los ámbitos de la Administración Pública Federal, antes bien, tiene que ser selectiva, puede ser temporal y hasta aleatoria, pero sobre todo, requiere ser autónoma”²

El debate³

Las disposiciones para la evaluación del desempeño de la Administración Pública Federal (APF), establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que se publicó el 30 de marzo de 2006, destacaron la trascendencia de este recurso en la toma de decisiones y en la redefinición de las políticas y los programas públicos para mejorar su desempeño, como referencia para la programación y la asignación de recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (Art. 25), esto a partir de la valoración del cumplimiento de las metas y los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo (Art. 27), del impacto social de los programas y proyectos de la APF y de la revisión del Informe de la Cuenta Pública

Federal, que la Cámara de Diputados efectúa por medio de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) (Art. 111).

Tal como lo disponía la Ley (Art. 6° Transitorio), en marzo de 2007, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), envió a la Cámara de Diputados la Propuesta de Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), con el fin de recabar sus observaciones. Para este objetivo, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública conformó un grupo de trabajo que revisó los comentarios que habían sido solicitados a las Comisiones Ordinarias y a los Centros de Estudio de este órgano legislativo, entre ellos, el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA)⁴, y posteriormente, redactó un documento

¹ Este artículo fue elaborado a partir del seguimiento que el CEDRSSA realizó del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) presentado por el Ejecutivo; así como de los resultados de las investigaciones sobre metaevaluación de los programas del PEC, y de información de los portales de BID, Coneval y de la SHCP. Asimismo, se obtuvo información a través del Sistema de Seguimiento de Información del Instituto Federal de Acción a la Información conocido como SSI.

² CEDRSSA. Metaevaluación de Programas de la SAGARPA, dirigidos a productos agrícolas básicos. México, octubre de 2007, pág. 15.

³ La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que prevé la obligatoriedad del SED para todos los ejecutores del gasto de la APF; establece que los Poderes Legislativo y Judicial, y los entes autónomos, emitirán sus disposiciones respectivas por conducto de sus unidades de administración.

⁴ CEDRSSA. Sistema de Evaluación del Desempeño, Comentarios a la propuesta de la SHCP. Nota Técnica CEDRSSA/DEPPR/NT/013/07, Mayo 25, 2007.

con observaciones generales y puntuales, que fue enviado a la SHCP en el plazo establecido en la ley, antes de finalizar el mes de junio de este mismo año.⁵

En dicho documento, si bien la Cámara de Diputados reconoció que el SED propuesto por el Ejecutivo Federal representaba un avance en la construcción de la nueva forma de asignar el presupuesto en México, también manifestó su desacuerdo porque no incluía los “mecanismos de participación de la Cámara de Diputados, a través de sus Comisiones Ordinarias, coordinadas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública” previstos en el artículo 6° Transitorio de la LFPRH; confería al Ejecutivo Federal un papel de “juez y parte” y daba facultades excesivas a la SHCP y al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en detrimento de las correspondientes a la Secretaría de la Función Pública (SFP); además de que era insuficiente para darle seguimiento al uso de los recursos públicos y promover la mejora de la gestión pública, entre otras debilidades.

La comisión estableció que la participación de la Cámara de Diputados debe ir “más allá del simple uso del SED y contempla inicialmente a la Cámara de Diputados en la revisión y en la selección de indicadores de desempeño del SED, para garantizar que éstos tengan la perspectiva del Legislativo”. Por el contrario, la comisión consideraba que dicha propuesta daba a la SHCP “...un exceso de funciones”, por lo que sugirió “revisar la participación de la SHCP con las entidades y dependencias y la Cámara de Diputados, con el fin de establecer las modificaciones pertinentes...”, proceso en el que resaltó que era importante “...considerar la experiencia que ha acumulado... la Auditoría Superior de la Federación desde 2001, en relación

con las auditorías de desempeño para fiscalizar el resultado del cumplimiento de los programas federales...”.

Asimismo, añadió que “los Poderes Ejecutivos y Legislativo, necesitan trabajar de manera conjunta para construir un SED que dé cabal cumplimiento con lo que la LFPRH establece, esto es, realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas bajo principios de verificación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos”, y que “incorpore un mecanismo de revisión y corrección de errores, en el cual deberían de participar todos los actores en el sistema”.

En este sentido, en opinión de la comisión, “El SED, tal y como lo presenta el Ejecutivo, se encuentra fuertemente vinculado con la asignación del presupuesto. Sin embargo, reducirlo al incremento o reducción de recursos no sería lo más conveniente. Se debe garantizar que la evaluación y el diagnóstico respondan a promover la mejora de la gestión pública y den relevancia al control social y no sólo al control del gasto. De aquí la importancia de elaborar y aprobar conjuntamente un diseño de la Matriz de Indicadores sólido, congruente con los objetivos estratégicos y metas del presupuesto”, de igual manera, considera necesario que el Legislativo participe en el análisis, la evaluación y la revisión anual de los avances de los objetivos estratégicos y de la Matriz de Indicadores.

Además, señaló como uno de los aspectos más importantes de la propuesta del SED, el hecho de que éste no define metas claras ni presenta un universo de evaluación completo “... ignorando los servicios personales y recursos del Ramo 33, ramos del gasto no programable, particularmente la deuda pública; los recursos que

funcionan a partir de esquemas mixtos de inversión a largo plazo y los recursos a los Poderes Legislativo y Judicial”.

La prensa nacional destacó este debate⁶ y difundió las opiniones de diversos legisladores que, a título personal o a nombre de sus grupos parlamentarios, advertían que no era conveniente una “autoevaluación” del Ejecutivo Federal, porque “no habría garantía de objetividad y transparencia” (Diputada Susana Monreal), y que en lugar de aprobar la transformación del Coneval en un Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas Públicas dependiente del Gobierno Federal, pugnaban por un fortalecimiento de la ASF (GP - PRI); por su parte, la SHCP señalaba que los legisladores no habían entendido la propuesta de que el Ejecutivo Federal contara con una instancia evaluadora, lo que no obstaba para que el Legislativo fortaleciera la propia (Subsecretario de Egresos); además de que advertía que la LFPRH no la obligaba a modificar su propuesta en función de las observaciones de la cámara, de manera que el Ejecutivo Federal ha seguido adelante con su planteamiento, con el propósito de cumplir con lo dispuesto en el Artículo 6° transitorio: “El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría 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”.

La propuesta del Ejecutivo

El tema del SED y del Presupuesto Basado en Resultados (PBR) se planteó desde la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), a partir de una Reforma al Sistema Presupuestario (RSP)⁷ que incluía la integración de una Nueva Estructura Programática (NEP) y de un SED basado en resultados, que tuvo como

⁵ Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, Opinión que emite la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en torno a la Propuesta de Sistema de Evaluación del Desempeño enviada por la SHCP a esta H. Cámara de Diputados, documento entregado y analizado en Reunión de la Comisión del día 26 de junio de 2007.

⁶ Morales, Felipe, “Insuficiente, la evaluación de resultados del gasto público”, *El Economista*, 16 de agosto de 2007, Primera plana, y Claudia Salazar, “Disputan evaluación Ejecutivo y Cámara”, “*Defiende Hacienda atribuciones*”, *Reforma*, 27 de agosto de 2007, pág. 4.

⁷ La RSP estableció seis componentes clave: 1) Nueva Estructura Programática (NEP), 2) Sistema de Evaluación del Desempeño, 3) Costeo, 4) Normatividad, 5) Servicio Civil y 6) Tesorería en Línea. Su aplicación estuvo a cargo de la SHCP y la Secretaría para la Contraloría y el Desarrollo Administrativo (SECODAM), ahora Secretaría de la Función Pública.

consecuencia cambios en las reglas presupuestales de la APP⁸. En la actualidad, desde la aprobación de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se impulsó el SED, situación que si bien es una oportunidad para mejorar la acción pública, también puede representar la refuncionalización de viejas prácticas, que hagan que los propósitos de este sistema de mejorar la eficacia, eficiencia, impacto social, transparencia y rendición de cuentas, se vean mermados.

La LFFRH que suplió a la anterior Ley de Presupuesto y Gasto Público, impulsó el objetivo de contar con una administración por resultados, al establecer que los ejecutores del gasto “deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas” (Art. 45) y someterse a un sistema de evaluación del desempeño, “entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes” (Art. 111).

En el PEF 2007, se presentó uno de los primeros pasos hacia la construcción del SED en la actual administración, con la introducción de disposiciones en materia de evaluación para este año (Art. 26)⁹, que ya tendían a la implementación del sistema; se establecía que el Coneval, junto con la SHCP y la SFP, estarían a cargo de diversas tareas en este proceso. Al respecto, es importante mencionar que el decreto aprobado dio atribuciones al Coneval que no le correspondían, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social a partir de la cual se rige.¹⁰

Como ya se dijo, en marzo de 2007, el Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados la Propuesta de Sistema de Evaluación de Desempeño, prevista en la LFFRH. En la propuesta se establecía que

el SED tendría dos componentes, la evaluación de los programas, a cargo de la SHCP y del Coneval, y el Programa de Mejora de la Gestión, a cargo de la SFP. (Imagen 2)

Para el primer componente del SED, la SHCP, la SFP y el Coneval, han emitido a lo largo de este año las siguientes disposiciones relacionadas con las evaluaciones externas de los programas sujetos a reglas de operación:

- Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal de marzo de 2007.
- Programa Anual de Evaluación 2007.
- Modelos de Términos de Referencia para la Evaluación de Diseño, Consistencia y Resultados de abril de 2007.
- Lineamientos para la elaboración de los Programas del PND 2007-2012, de julio de 2007.
- Lineamientos generales para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2008, de julio de 2007.
- Acuerdo por el que se modifican los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal de octubre de 2007.

De acuerdo con los lineamientos publicados en marzo, entre las características más importantes del SED, directamente vinculadas con las formulaciones del Plan Nacional de Desarrollo y de los Objetivos Estratégicos de las dependencias, respecto a la evaluación de los programas sujetos a reglas de operación, y a los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia gubernamental, están:

- a) La Metodología de Marco Lógico, como herramienta para la



FOTO Cámara de Diputados

⁸ CEDRSSA. Metaevaluación de Programas de la SAGARPA, dirigidos a productos agrícolas básicos. Octubre, 2007, p. 29.

⁹ El Decreto también actualizó los procedimientos existentes en materia de seguimiento y evaluación de los programas sujetos a reglas de operación.

¹⁰ Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 2006

definición de las características básicas de los programas: su Fin, Propósito, Componentes, Actividades e Indicadores de evaluación, que se materializa en una Matriz de Indicadores (MI) de cada programa. (Imagen 3)

b) Mismos contenidos de las evaluaciones de todos los programas sujetos a reglas de operación.

c) La difusión de información sobre los evaluadores, costos de evaluación y resultados de las evaluaciones por medio de los portales de las dependencias.

El BID como impulsor del SED y del PBR en México

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha jugado un papel muy importante como impulsor del SED y el PBR en diversos países de América Latina. México no ha sido la excepción y, de hecho, en la propuesta del SED presentada por el Ejecutivo ya mencionaba su participación. Como resultado de una serie de consultas por medio del IFAI y del mismo portal del BID, se obtuvo la información que se presenta en este apartado.

En diciembre de 2005, el BID aprobó un primer apoyo de cooperación técnica al gobierno de México por 450 mil dólares, denominado Fortalecimiento del Sistema de Presupuesto Basado en Resultados, a través del cual se esperaba contribuir al proceso mexicano, con propuestas para corregir debilidades importantes encontradas en el sistema existente y fortalecer la relación entre la planificación y la presupuestación. Con base en los resultados obtenidos, se determinó elaborar un programa de acción a mediano plazo, para lo cual el BID y el gobierno de México, firmaron en julio de 2007 una segunda fase de cooperación técnica, cuyo costo de operación estimado fue de dos millones 138 mil 376 dólares, de los cuales, este

organismo internacional aportó un millón 600 mil dólares.

El BID partió de un diagnóstico exhaustivo sobre el sistema presupuestario mexicano moderno, el cual detectó entre otros problemas: una insuficiente alineación y coordinación en programación - presupuestación; debilidad en la definición y en el seguimiento de Objetivos, Metas e Indicadores (OMI); un sistema de evaluación no generalizado, sin metodologías definidas o uniformes ni autoridad de aplicación de las recomendaciones de las evaluaciones y con periodicidad diversa. Además, resaltó la existencia de vacíos en la coordinación entre la SHCP y la SFP, y que las evaluaciones no se realizan en los tiempos requeridos para retroalimentar la asignación de recursos.

Ante esta problemática, la primera cooperación técnica se planteó los siguientes componentes:

- Alineación de la Programación - Presupuestación cuyo fin era desarrollar metodologías aplicables a toda la APF, capacitar a dependencias y entidades piloto, y definir el modelo operativo para el establecimiento de OMI's y de los desarrollos requeridos en el sistema integral de programación y presupuestación.
- Seguimiento de OMI's a partir de los mecanismos e indicadores existentes, la definición del modelo operativo para su implementación y el mecanismo para la transparencia y la difusión de información hacia la ciudadanía y al Poder Legislativo.
- Evaluación e incentivos que establecieran un marco conceptual y operativo para que el proceso de evaluación mejore la calidad en el desempeño de los ejecutores del gasto público y retroalimente el proceso de programación - presupuestación.



FOTO José Luis Nava

Como parte de este apoyo, en diciembre 2006, la SHCP suscribió con la empresa JB Consulting el Contrato del Servicio de Propuesta de Presupuesto de Resultados a un Sistema de Evaluación del Desempeño ante la H. Cámara de Diputados, cuyo monto total fue de dos millones 140 mil pesos. En dicha propuesta, se menciona que se identificaron "problemas serios que es necesario atender de manera urgente"; entre los principales se encuentran definiciones distintas de las diferentes categorías de la estructura programática, que generan confusión a los posibles interesados en entenderla, como sería el caso de los congresistas, investigadores o ciudadanos.

Los consultores consideran que el SED en México debe partir de un enfoque en el que las globalizadoras (es decir, la Secretaría de Hacienda y la de Función Pública) se concentren en garantizar que exista un "sistema de incentivos" donde todo el mundo colabora y se examinan, "sobre bases homogéneas, estandarizadas y de calidad, los resultados que obtienen todas las dependencias y entidades y les dan difusión (sic) a través de un mecanismo conocido y estable". Se parte de que "es difícil incidir desde un lugar central en una organización como lo es el sector público mexicano con casi tres millones de empleados, y en cambio se propone que la medición y la difusión de lo que dichos empleados consignan es responsabilidad de cada uno de ellos. ... éste es un enfoque más realista y es el que proponemos esté atrás del SED que se plantee a la Cámara de Diputados". También señalaron que debe establecerse un cuerpo colegiado para que no se perciba que las globalizadoras están imponiendo su decisión; éste debe ser uno sin conflicto de intereses, por lo que concluyeron con la recomendación de la integración de "un colegio formado por una mezcla de académicos y legisladores".

Sugirieron a la Secretaría de Hacienda que la mejor evaluación del desempeño es aquella que se lleva a cabo a través de un sistema más simple, orientado a medir resultados más que a promover eficiencia de manera individual. Al respecto, entre los señalamientos que surgieron están los siguientes: se requiere que el instrumento que tiene ese propósito no se contamine con descripciones irrelevantes e información inútil como serían, por ejemplo, las descripciones programáticas. En este sentido, el SED debe ser un sistema de información funcional con indicadores en tres niveles: fin último, intermedio e inmediato; por otro lado, las dependencias deben participar en la definición de indicadores, pero no de los fines, puesto que enfrentan un claro conflicto de intereses; por último, si no se desea que Hacienda y Función Pública centralicen esta taxonomía, deberá elaborarla un cuerpo colegiado neutral a las dependencias.

La segunda etapa, aún en ejecución, contempla: "... (i) el diseño y puesta en funcionamiento de un sistema integral de monitoreo y evaluación que abarque a toda la APF, comprendiendo el programa de fortalecimiento del Coneval para que pueda asumir sus labores rectoras; (ii) fortalecimiento metodológico y operativo de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP para que ésta pueda responder oportuna y eficazmente a los desafíos de la implantación y operación del modelo de PBR; (iii) iniciativas para vincular la planeación, la programación, presupuestación y operación en las dependencias públicas; y (iv) el desarrollo de mecanismos de comunicación institucional para sensibilizar a los funcionarios afectados por la implementación de las nuevas metodologías, así como para mejorar la discusión legislativa del presupuesto".

Asimismo, el documento de

cooperación técnica del BID elaborado para la segunda etapa de colaboración de este organismo hacia el gobierno mexicano, señalaba que los informes finales de las evaluaciones reciben poca atención en usuarios claves como el Congreso, la SHCP y la SFP, ya que casi no existe seguimiento de las recomendaciones de los evaluadores, con la excepción de algunas secretarías que por iniciativa propia han desarrollado sistemas para este propósito. De igual manera, afirmaba que el proceso presupuestario se ha enfocado en el control del gasto, en un contexto de presiones fiscales importantes, lo que ha primado los aspectos formales respecto de los técnicos y gerenciales. Esto a su vez ha burocratizado el intercambio de información, así como debilitado en general la toma de decisiones. El resultado ha sido que la formación del presupuesto se ha caracterizado por su constante incremento y por las presiones corporativas antes que por la vinculación al desempeño y los resultados.

Respecto a la difusión de información y transparencia, se mencionaba que en México existe abundante documentación financiera sobre el presupuesto y su ejecución en cumplimiento con la normativa vigente. Sin embargo, la forma en que se presentan dichos datos no es accesible para el público ni integra los aspectos financieros con detalles sobre el desempeño. Además, falta mayor coordinación e interlocución del Ejecutivo con la Legislatura, así como un mayor impulso a la participación de la ciudadanía en la información del proceso presupuestario. Por ello, es dudoso que el acceso a la información pueda contribuir a fortalecer los incentivos para obtener mejores resultados de las dependencias de la Administración.

Se planteó que el Organismo Ejecutor de esta operación del BID sería NAFIN, en coordinación con la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, y el Coneval. También se señalaba que colaboraría la CEPAL - ILPES en todo el proceso de capacitación, tanto de funcionarios federales como del Congreso.

El sector rural en el SED

La propuesta del SED que el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados señalaba que en su primera etapa de implementación en el 2007, abordaría 124 programas de la APF que representan 27% del gasto neto total; cabe mencionar que 43 de estos programas son parte del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007, que representan alrededor de 45% del monto total de los programas incluidos en la primera etapa del SED. Sin embargo, no hay ninguna referencia explícita al PEC dentro del sistema.¹¹

Además de la experiencia que ya existe en materia de evaluación del PEC, dos terceras partes ha sido sujeto a evaluación desde 2001, es muy probable que la integración de todos estos programas del PEC en la primera etapa del SED, haya obedecido a que en el diagnóstico que se presentó a principios de 2007, los consultores de Hacienda ya habían identificado los siguientes problemas en SAGARPA: una tercera parte de las metas no son claras, por lo que no permiten una adecuada rendición de cuentas sobre el uso adecuado y eficiente de los recursos; aspectos cualitativos de los programas se entienden “medianamente en las reglas de operación, pero quedan totalmente oscuros en el presupuesto”. Todo ello hace “imposible pensar que haya la menor rendición de cuentas”. Aunado a ello, las Reglas de Operación

están muy pobremente especificadas y casi todas cubren diversos objetivos, que a su vez se duplican, esto es, aparecen objetivos con múltiples definiciones de conceptos que “lo menos que esto hace pensar es que existe la más amplia discrecionalidad en la aplicación de los recursos”.

Los Lineamientos de Evaluación del 2007 señalaban en su artículo 16o fracción II que, para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el SED, se realizarían Evaluaciones Estratégicas que “se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones”. Con base en esta disposición, en el Programa Anual de Evaluación 2007 se definió en su numeral 18 que “La Secretaría y el Consejo realizarán una evaluación estratégica de la Política del Sector Rural, que permitirá definir necesidades específicas de evaluación de los distintos programas del sector”.

De acuerdo con el Coneval y la SHCP, esta evaluación la está realizando el BID y la SAGARPA no está involucrada a pesar de ser la dependencia que mayores recursos ejerce en el campo. Según el SED y el PEF 2007, se debían entregar avances de esta evaluación a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados en el mes de agosto. No fue así, pero la SHCP envió a la citada comisión oficio fechado el 30 de agosto de 2007, donde señalaba que esta secretaría solicitó al BID “una serie de trabajos de análisis de las políticas de gasto público federal para el sector rural en los últimos años”.¹² El principal objetivo de esta evaluación es: “...generar información relevante para la toma de decisiones en relación con las necesidades específicas de la evaluación de los distintos programas del sector. Además, esta evaluación general deberá aportar información para la toma de decisiones durante la

elaboración y la modificación de las reglas de operación de los programas, que inciden en el medio rural, especialmente aquellos que buscan mejorar las condiciones de competitividad de los productores del campo.”

Entre las actividades solicitadas se realizarán las siguientes

a) Revisar los programas y subprogramas financiados con gasto público federal en el sector rural en los últimos años.

b) Elaborar un documento que recoja los hallazgos y proponer el conjunto de objetivos que deberían ser usados como referencia para evaluar las políticas y los programas de gasto público.

c) Identificar estudios individuales de análisis y evaluación para complementar, profundizar y precisar trabajos existentes en áreas prioritarias, sobre la base de una revisión de la literatura académica relevante y de las evaluaciones anuales de los programas presentados a la SHCP.

d) Sugerir conceptos específicos y proponer términos de referencia para el análisis particular de temas relevantes. Estos términos de referencia cumplen con los LGEFF emitidos el 30 de marzo de 2007.

“Al momento que se informa, se han definido ocho áreas específicas de estudio... Adicionalmente, los consultores de los temas específicos están por entregar su reporte final, el cual será concentrado por los coordinadores generales y entregado la segunda quincena de septiembre.”

Las áreas de estudio definidas fueron: Procampo, Investigación y Transferencia de Tecnología, Fomento Agrícola y Ganadero, Infraestructura de Riego, Sanidad, Ingreso Objetivo, Coberturas de precios, pignoración y comercialización de productos agropecuarios, y por último, Servicios Financieros Rurales.

A pesar de que sí se están dando pasos específicos en materia de evaluación de la política rural, no hay mucha información al respecto, y tampoco se sabe quiénes están colaborando con el BID en dicho propósito..

Retos del SED

A partir del análisis de las nuevas disposiciones en materia de evaluación emitidas para el 2007, se ha planteado la necesidad de resolver algunas

¹¹ CEDRSSA, Sistema de Evaluación del Desempeño. ..., Ibid, p. 20 y 21.

¹² Oficio No. 312.A, remitido a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública el 30 de agosto de 2007, firmado por el Ing. Carlos A. Treviño Medina, Director General de la SHCP.

interrogantes:

Se sigue cuestionando el hecho de que al contratar a sus evaluadores y definir los términos de referencia, el Ejecutivo es juez y parte; por otro lado, se ha afirmado que dichas evaluaciones no cumplían con su función de retroalimentación, pues sus resultados no eran tomados en cuenta por las áreas operativas de los programas.

Se requiere pasar a la segunda etapa de la evaluación, correspondiente a los resultados e impacto del programa, con el fin de que sus resultados sean útiles a las decisiones sobre el presupuesto de 2009, toda vez que la realizada en 2007 se circunscribió al diseño del programa.

Las dependencias responsables de los programas no han involucrado a los beneficiarios en la construcción de la Matriz de Marco Lógico, a pesar de que su metodología establece que debe ser participativa.

El nuevo SED puede derivar en consecuencias punitivas hacia dependencias y funcionarios, lo que ocasiona que en la construcción de la Matriz de Indicadores (MI) de los programas se definan las acciones de siempre, con indicadores ad hoc, en vez de aprovechar la oportunidad de replantearse los propósitos, los componentes y las actividades de cada programa para fortalecerlos, e incluso, rediseñar el programa para que su acción sea más eficiente, eficaz y con mayor impacto social.

Los indicadores del PPEF 2008, que se supondría fueron definidos a partir de la metodología de Marco Lógico y de la MI de los programas, no coinciden con las matrices de

indicadores de los programas y no se cuenta con una explicación clara sobre los criterios utilizados para incluir sólo unos cuantos indicadores en este proyecto. Las disposiciones en materia de transparencia y rendición de cuentas del SED, aunque ahora son más explícitas, podrían no ser suficientes para asegurar su cumplimiento. Al respecto, dos investigaciones arrojaron niveles de cumplimiento de 53% y 61% de las disposiciones en la materia.¹³

El proceso iniciado puede convertirse en una reforma mayor de la APF, ante la cual las dependencias y entidades debieran estar preparadas, informadas de los procedimientos, así como capacitadas para llegar a los logros planeados. Asimismo, este proceso ha sido rápido y dirigido hacia unos pocos funcionarios responsables de programas. La falta de capacitación adecuada y suficiente pudiera representar un problema futuro, que afecte a los objetivos del SED.

En materia de evaluación rural, a partir de la información pública disponible, se aprecia que la evaluación estratégica del sector rural que está realizando el BID, está desvinculada del proceso del SED y de las acciones que las diferentes dependencias relacionadas con los ocho temas definidos en esta evaluación han llevado a cabo en este 2007 para dar cumplimiento a los Lineamientos de Evaluación y al Programa Anual de Evaluación, así como de los distintos actores interesados como serían los beneficiarios y sus organizaciones, además del poder Legislativo.

Aspectos a resolver

Ante el cúmulo de disposiciones que se han emitido y de acciones desplegadas

en torno a la evaluación del desempeño, resulta evidente el interés que la SHCP tiene en este proceso, particularmente en su propósito de que las entidades y dependencias de la APF se "reorganicen" en función de los requerimientos de la evaluación de los programas y la evaluación de la gestión pública.

Para la Cámara de Diputados, por su parte, la importancia del SED y del presupuesto basado en resultados no es un asunto menor, en tanto que tienen implicaciones fundamentales en la que constituye su tarea principal: la aprobación del presupuesto, consagrada en el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como en la revisión de la Cuenta Pública, por medio de la ASF (Art. 79 de la Constitución).

Hasta ahora, el Ejecutivo Federal ha continuado con su propuesta, al margen de los señalamientos que en un principio le hiciera la Cámara de Diputados. Sin embargo, las recientes reformas al marco constitucional, a las leyes reglamentarias, y más recientemente, las disposiciones incorporadas en el texto del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008, ponen de manifiesto que el debate aún no se ha cerrado. De conformidad con el artículo 2º transitorio de la CPEUM introducido el 27 de julio de 2007, el Congreso dio un plazo de un año para que los tres niveles de gobierno expidan o reformen sus leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia; por su parte, la LGDS ha ratificado que el Coneval sólo tiene atribuciones para evaluar la política de desarrollo social; el Decreto del PEF 2008, establece en sus artículos vigésimo y vigésimo segundo transitorios, lo siguiente:

VOCESIMO La Cámara de Diputados con el objeto de adecuar al marco constitucional la legislación que regula las funciones de fiscalización y evaluación de sus Comisiones Ordinarias y sus órganos técnicos, realizará un diagnóstico y consulta a los agentes involucrados que le permita contar con las iniciativas necesarias para regular la Fiscalización y Evaluación del Gasto Público, así como el diseño e instrumentación de mecanismos que propicien la interrelación en estas materias con el Poder Ejecutivo, los gobiernos de las entidades federativas y los Congresos locales.

VOCESIMO SEGUNDO La Cámara de Diputados definirá los elementos legislativos necesarios para efectuar las tareas evaluatorias y de seguimiento del gasto que le confiere la Constitución.

Todavía queda por definir bajo qué procedimientos habrá de cumplirse lo dispuesto en el artículo 110 de la LFPFH, que señala que las Comisiones Ordinarias de la Cámara “analizarán y aprobarán las metas del Presupuesto de Egresos de la Federación”, las cuales son parte del SED y del presupuesto basado en resultados.

Como se observa, el cumplimiento de las disposiciones anteriores obliga necesariamente a revisar las atribuciones de la Cámara de Diputados en materia de evaluación y fiscalización, así como a plantearse hasta dónde asume su papel en cuanto a la evaluación externa y hasta dónde vigila que el proceso de evaluación interna desplegado por el propio Ejecutivo, se convierta en realidad en un método de gestión que contribuya de manera efectiva a redefinir su acción. Esta revisión debe ir más allá de las dificultades operativas y deficiencias de semántica encontradas en el SED propuesto por el Ejecutivo, que se mencionaron en el apartado anterior, para centrarse en aspectos fundamentales tendientes al fortalecimiento de la separación de poderes, en un marco de respeto y de cooperación.

La pluralidad del Legislativo y su carácter representativo de la sociedad, reconocido en el artículo 40 constitucional, lo hacen el conducto idóneo para garantizar la rendición de

cuentas, lo que no obsta para que los resultados de las evaluaciones se difundan de la manera más amplia y se abran a un debate público la vinculación directa de las recomendaciones con la gestión y planeación - presupuestación anual de los programas.

Las necesarias reformas jurídicas que conllevan las disposiciones anteriormente referidas, deberán tener en cuenta que en la medida en la que el Legislativo no esté facultado para modificar la estructura programática del presupuesto, como lo estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación a raíz de la controversia constitucional interpuesta por el Ejecutivo Federal en relación con el PEF 2005, los alcances de la evaluación externa de la Cámara de Diputados, se verán reducidos a un trámite formal y a la emisión de simples “recomendaciones”. Por otra parte, también deberán tener presente que, en la medida que no se realice una reforma administrativa institucional en la APF, “que habilite a los funcionarios o gerentes públicos para operar bajos principios de una gestión por resultados”¹⁴, cualquier sistema de evaluación carecerá de sentido. Recordemos que “no es con evaluaciones como se reformará la Administración Pública, sino a la inversa, se requiere una reforma para que la evaluación pueda funcionar como mecanismo de retroalimentación de los procesos de gestión y por consiguiente, de su mejora continua... De no ser así, la evaluación puede servir para validar, legitimar, pero no para mejorar el desempeño.”¹⁵



FOTO Cámara de Diputados

¹⁴ CEDRSSA, Metaevaluación programas agrícolas, Pág. 52.

¹⁵ Ibid, Pág. 125.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo, Fortalecimiento del Sistema de Presupuesto Basado en Resultados, Plan de Operaciones, Diciembre de 2005.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Programa para la Implementación de un Sistema de Presupuesto Basado en Resultados, Julio de 2007.
- CEDRSSA. Análisis del Anexo 7 del Proyecto de Presupuesto 2008 asignado al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), septiembre de 2007.
- CEDRSSA. Metaevaluación de Programas de la Sagarpa, dirigidos a productos agrícolas básicos. Octubre, 2007.
- CEDRSSA. Nota Técnica Evaluaciones de los Programas del PEC. Acceso a las Evaluaciones, Perfil de los Evaluadores y Monto de las Evaluaciones en el 2005, agosto de 2007.
- Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, Opinión que emite la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en torno a la Propuesta de Sistema de Evaluación del Desempeño enviada por la SHCP a esta H. Cámara de Diputados, 26 de junio de 2007.
- Diario Oficial de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, 28 de diciembre de 2006.
- Diario Oficial de la Federación. Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. 30 de marzo de 2007.
- Fox, Jonathan y Libby Haight, "Acceso público a las evaluaciones externas de los programas sociales del Gobierno" en Derecho a Saber, Balance y Perspectivas Cívicas, Fundar, México, 2007.
- JB Consulting "I.T.P. 05/2006 Propuesta de Presupuesto de Resultados a un Sistema de Evaluación del Desempeño ante la H. Cámara de Diputados, de Acuerdo a lo Dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, México, 15 de febrero 2007.
- ILPES, CEPAL, Presentación sobre la Matriz de Marco Lógico. Presentación del Coneval sobre el Enfoque de Marco Lógico presentado a las dependencias federales.
- ILPES, Boletín No 13, noviembre 2003.
- ILPES, Boletín No. 15, octubre 2004.
- Instituto de Promoción al Desarrollo Rural, A. C., Objetivos y Marco Lógico.
- Universidad Complutense de Madrid. Enfoque del Marco Lógico como herramienta para la Planificación y Gestión de Proyectos Orientados por Objetivos.
- Martner, Ricardo, Planificar, presupuestar y evaluar en América Latina y el Caribe, CEPAL, noviembre de 2007.
- SHCP. Sistema de Evaluación del Desempeño presentado a la Cámara de Diputados, México, marzo de 2007.