

NÚMERO 444

JOHN SCOTT

Evaluación de políticas y programas públicos:
de las evaluaciones a las políticas

DICIEMBRE 2008



www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2008. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Fax: 5727•9800 ext. 6314
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Agradecimientos

Este trabajo se origina en un artículo comisionado para el foro "El Rediseño Institucional del Gobierno Mexicano", Liga de Economistas Revolucionarios, 9 de Julio, 2008.

Resumen

Este documento presenta una reseña y un análisis crítico de la evaluación de las políticas y programas públicos en México a la luz de los recientes avances en la práctica e institucionalización de la evaluación del gasto público. La primera sección considera la importancia de la evaluación, transparencia y rendición de cuentas para la calidad del gasto público. La segunda sección analiza la evolución histórica y estado actual de la evaluación en México. La sección 3 analiza los principales retos en la utilización de los resultados de las evaluaciones para el diseño de las políticas públicas y ofrece recomendaciones puntuales.

Abstract

This document presents a review and critical analysis of the evaluation of public policies and programs in Mexico in the light of recent progress in the practice and institutionalization of program and policy evaluation. The first section considers the importance of evaluation, transparency and accountability for the quality of public spending. The second section presents reviews the historic evolution and present state of program and policy evaluation in Mexico. Section 3 considers the principal challenges in the utilization of evaluation results in the design of public policy and offers specific recommendations.

Introducción

1. Transparencia, rendición de cuentas y evaluación

La política social representa la principal actividad gubernamental en términos presupuestales, y el principal instrumento redistributivo disponible para el Estado en México. Estos servicios absorben actualmente tres cuartas partes de las plazas públicas del país, 61% del gasto público programable del gobierno federal, casi 10% del producto nacional, y prácticamente el total de la recaudación tributaria. En los dos sectores críticos de educación y salud el gasto público supera en monto al gasto privado ejercido en el país actualmente.

Dada la escala de los recursos ejercidos y su aparente legitimidad ante la opinión pública, sería natural suponer que la eficiencia, calidad y equidad de los servicios sociales que provee el sector público estarían garantizadas por rigurosos mecanismos de evaluación, rendición de cuentas y vigilancia ciudadana. Sin embargo, esto no es así. Sólo en años recientes se ha empezado a establecer una cultura e instrumentos de evaluación de las políticas, y este proceso ha sido desigual. En general, se observa una correlación negativa entre la magnitud y la transparencia de los recursos ejercidos, reflejando la fuerza de las inercias institucionales: a mayores recursos, menor evaluación. La evaluación se ha concentrado principalmente sobre los programas de gasto dirigido, que representan poco más de 5% del gasto total.

Es difícil exagerar la importancia de la evaluación, transparencia y rendición de cuentas para la calidad de las políticas públicas. En el caso de las empresas privadas, cuando éstas operan en el contexto de mercados funcionales y competitivos, éstos se encargan de garantizar a los clientes una calidad mínima de los servicios por el precio pagado. Una empresa que sistemáticamente ofrece servicios de baja calidad simplemente desaparece. Los gobiernos en sistemas democráticos enfrentan presiones competitivas periódicas por medio del voto ciudadano, pero a los ciudadanos se les ofrece sólo tomar o dejar el paquete completo, no la opción de votar por la mejor oferta para cada servicio específico que se les ofrece. La evaluación de los servicios resulta indispensable aún si se intentara aproximar esta opción ofreciendo al usuario de servicios públicos la oportunidad de elegir entre distintos oferentes públicos (escuelas, centros de salud, etc.), compitiendo por el presupuesto en función de su capacidad para atraer y retener clientes por medio de la calidad de sus servicios, como han intentado crecientemente algunos países. La mayoría de los servicios públicos no son fácilmente evaluables por los usuarios. Esta información limitada (asimétrica) es después

de todo una de las razones principales que motivan la provisión pública en primer lugar, y se aplica especialmente al caso de los servicios educativos y de salud. Una consecuencia del rápido avance en la cobertura educativa que ha logrado el país es que el nivel educativo de los padres de familia es en general significativamente menor al que reciben actualmente sus hijos, por lo que difícilmente están en posición de juzgar la calidad de los servicios recibidos.

La importancia de la transparencia para la calidad de los servicios es independiente de la calidad moral de los proveedores. En ausencia de indicadores objetivos sobre la calidad de su desempeño, los proveedores de estos servicios no podrían evaluar y corregir su propio desempeño aun si estuvieran perfectamente motivados para ello.

Ahora bien, con todas sus complejidades, la generación de sistemas efectivos de monitoreo y evaluación representan apenas la primera parte de la solución al problema de calidad de las políticas públicas. La segunda parte, y el reto aún más complejo, está en vincular la evidencia —los indicadores de desempeño y resultados de evaluación— con las políticas; es decir, en el uso de las evaluaciones para mejorar las políticas públicas.

El objetivo de este trabajo es ofrecer un breve repaso y análisis crítico de la evaluación de las políticas y programas públicos en México, identificando los retos que quedan por delante. Este análisis muestra que en el curso de la última década se han logrado algunos avances notables, aunque desiguales, en la primera etapa (monitoreo y evaluación), pero apenas muy recientemente se han empezado a construir las bases institucionales para la segunda (de la evaluación a las políticas), y existen algunas restricciones importantes para convertir estas bases en una oferta garantizada de políticas de calidad.

2. El estado de la evaluación

A riesgo de caricaturizar una historia compleja, podemos distinguir cuatro momentos en la evolución de la evaluación de las políticas públicas en México.

2.1. Evaluaciones internas realizadas por y para uso exclusivo de las dependencias evaluadas

Desde el origen de los sistemas nacionales de educación, salud y seguridad social, hasta hace una década, las evaluaciones, cuando existían (principalmente a partir de los años sesenta y setenta), las realizaban las instituciones responsables de los programas, en áreas de evaluación internas, y eran para uso exclusivo de las mismas. Para apreciar la magnitud de los avances logrados en años recientes, podemos ilustrar con el caso de la educación básica, hasta la fecha el programa más importante de la administración pública en términos presupuestales.

Según ha reportado la SEP, se han levantado indicadores de calidad educativa por varias décadas, aun cuando éstos no han estado disponibles públicamente. Por ejemplo, la base de *Estándares Nacionales* se ha levantado anualmente a partir de 1997, pero sólo se hizo pública en 2003, con la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE).

En 1995 México participó por primera vez en una evaluación estandarizada internacional del desempeño lingüístico y matemático de los estudiantes en educación básica (TIMSS 1995), donde el sistema educativo nacional quedó entre los últimos lugares. Más preocupante que el resultado mismo, y en parte revelador de sus causas, fue la decisión del gobierno de México (bajo la administración de Zedillo) de vetar la publicación de sus propios resultados, el único país que optó por esta salida. Por ello la ciudadanía tuvo que esperar 6 años y una filtración del gobierno de Fox para enterarse del resultado. Tras esta filtración, el entonces titular de la SEP, Miguel Limón, explicó en una carta pública sorprendente que tomó la decisión de censurar la evaluación comparativa pionera no para esconder los resultados catastróficos del sistema educativo bajo su responsabilidad, como alguien menos sofisticado podría suponer, sino precisamente para fortalecer la cultura de evaluación (Reforma, 16 de Octubre, 2001):

Consideré mi obligación utilizar la información disponible de manera responsable con el fin de impulsar un ánimo general favorable a la práctica de las evaluaciones.

La preocupación de la SEP, aparentemente, era que ante un desempeño tan desalentador de la educación básica, lejos de utilizar estas evaluaciones para exigir mejores resultados a autoridades y maestros para la mejora y vigilancia de este servicio, los padres de familia buscarían recuperar su tranquilidad evitando evaluaciones futuras.

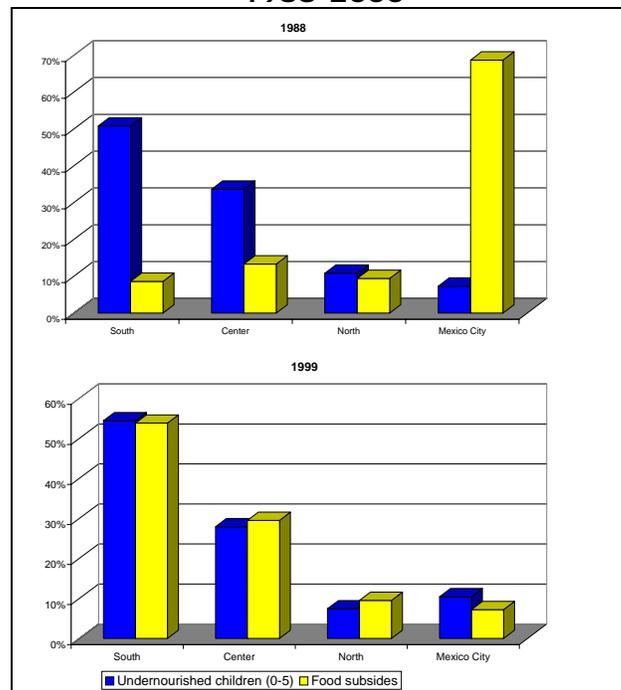
2.2 Evaluación de impacto de Progres/Oportunidades y evaluaciones anuales de los programas de gasto dirigido y de la distribución del gasto y los ingresos públicos en su conjunto

Un parteaguas en la historia de la evaluación en México fue sin duda alguna la ambiciosa evaluación de impacto del Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA (1997-2000), hoy Oportunidades, que se ha extendido y mantenido hasta la fecha. Esta evaluación fue contemplada en el diseño original del programa (con un diseño experimental hasta 2000), y ha sido implementada por instituciones y equipos de investigadores expertos e independientes, nacionales e internacionales. En contraste con los programas anteriores de lucha contra la pobreza en México (notablemente Pronasol), la credibilidad científica de los resultados positivos que han arrojado estas evaluaciones explican no sólo la multiplicación de programas de

transferencias condicionadas que han surgido bajo el modelo de Progres, sino la supervivencia del programa en México ante dos cambios de administración, un cambio de partido y el fin del régimen unipartidista.

El impacto que ha tenido la transparencia en el diseño, operación y evaluación Progres/Oportunidades en la eficiencia y equidad en la asignación del gasto social en México ha sido verdaderamente revolucionario, como se ilustra a continuación. Primero, la distribución de los subsidios alimentarios que se dio cuando éstos se reasignaron por medio de Progres en la segunda mitad de la década pasada (gráfica 1). Hasta mediados de la década anterior, 70% de estos recursos se concentraba en la Ciudad de México, y apenas 7% en el sur el país, donde se localizaba la mayor parte de niños desnutridos; actualmente la asignación de los apoyos monetarios es congruente con la distribución de las necesidades nutricionales en el país. Una reasignación similar a favor de los más pobres se puede verificar en el gasto en educación básica y salud para la población no asegurada, asociada en parte con el condicionamiento de las transferencias de este programa al uso de estos servicios públicos.

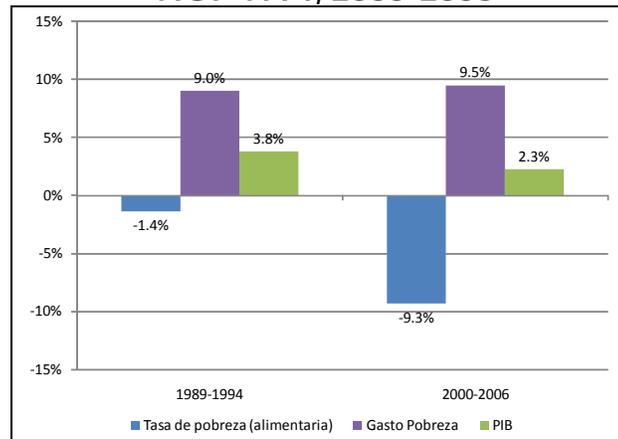
GRÁFICA 1. DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE SUBSIDIOS ALIMENTARIOS Y NIÑOS DESNUTRIDOS (BAJA TALLA/EDAD): 1988-2000



Fuente: Scott (2003).

Finalmente, la gráfica 2 contrasta dos periodos (sexenios) similares en términos del esfuerzo en el gasto público en términos del aumento del gasto en pobreza, pero contrastantes en la transparencia en el uso de estos recursos: 1989-1994, con la creación y crecimiento acelerado del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), y 2000-2006, con la ampliación importante de Progres/Oportunidades, de poco más de 2 a 5 millones de beneficiarios. A pesar de tasas de crecimiento similares en el gasto en estos programas contra la pobreza en estos dos periodos, y un crecimiento económico menor en el segundo, en este último se logró una reducción anual en la tasa de pobreza alimentaria de 9.3%, mientras que en el primero ésta fue de apenas 1.4%. Aunque omitimos el sexenio intermedio (1994-2000) dado que la crisis de 1995 anuló el efecto del gasto público, es importante reconocer que el avance logrado en el último sexenio fue en gran medida un mérito de las reformas en los programas del sexenio anterior, cuando se creó Progres/Oportunidades.

GRÁFICA 2. CAMBIO PORCENTUAL ANUAL MEDIO EN LA TASA DE POBREZA ALIMENTARIA, GASTO EN POBREZA Y PIB: 1989-1994, 2000-2006



Fuente: estimaciones del autor a partir de información del INEGI, Coneval, y Primer Informe de Gobierno, 2007.

El mandato en el decreto en la Ley de Egresos de la Federación de realizar evaluaciones externas independientes en forma anual se generalizó a todos los programas dirigidos, con reglas de operación, a partir del año 2000. Por otro lado, en 2001 se incorporó una reforma a la Ley de Ingresos (Art. 25) y al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que obliga al Poder Ejecutivo Federal a través de la SHCP a presentar un estudio sobre la distribución de impuestos y beneficios del gasto público en su conjunto al Congreso de la Unión para informar sobre el ejercicio de la aprobación presupuestaria (para la última edición de este estudio, ver SHCP 2008a).

El objetivo original de estas evaluaciones era informar las decisiones presupuestales en la SHCP y la Cámara de Diputados. Sin embargo, esta generalización del proceso de evaluación ha sufrido algunas limitaciones importantes respecto a la experiencia, hasta ahora única, de Progresos/Oportunidades:

al ser anuales (en la práctica de los tiempos de la APF, las evaluaciones difícilmente cuentan con más de un trimestre para realizarse), estas evaluaciones tienden a ser inevitablemente superficiales, y no incluyen por supuesto evaluaciones de impacto rigurosas,

dado que se ha dejado la responsabilidad de contratar y vigilar estas evaluaciones a los programas mismos, y en ausencia de un mercado amplio de evaluadores especializados, las evaluaciones han sufrido de calidad variable, independencia limitada, y poca o nula comparabilidad,

conjuntando las limitaciones anteriores con la ausencia de capacidades institucionales adecuadas para incorporar los resultados de estas evaluaciones al proceso presupuestal, la utilidad de las mismas para este último objetivo ha sido limitada.

2.3. Creación de instituciones de evaluación independientes:

INEE, CONEVAL

La tercera fase en la consolidación de la evaluación de las políticas públicas en México ha sido la creación de dos importantes instituciones técnicas de evaluación independientes de las dependencias responsables de aplicar los programas: el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en 2002, y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2005, responsables de coordinar las evaluaciones de educación básica y desarrollo social (y en el caso de CONEVAL, la medición de la pobreza), respectivamente.

La creación del INEE concluyó finalmente la etapa de evaluación interna de la educación básica documentada anteriormente, y se ha traducido en la generación y publicación de un número amplio de evaluaciones nacionales (Estándares Nacionales, Excale) e internacionales (LLECE, TIMSS, PISA), y su análisis. Sin embargo, éstos se han limitado a resultados agregados por entidad federativa y tipos de escuela, y se ha generado un debate intenso sobre la pertinencia de realizar y difundir evaluaciones a nivel de escuelas individuales. Su director general concluye una revisión cuidadosa de las ventajas y desventajas de esta información de la siguiente forma:

“Por todo lo anterior, la postura del INEE es que, con base en las características de sus pruebas, en forma congruente con las mejores prácticas del campo en el nivel internacional, y en forma compatible con una lectura cuidadosa del marco jurídico nacional, no debe darse difusión de los

resultados en forma desagregada en los niveles de escuela y alumno" (Rizo 2005) (énfasis agregado).

Es notable que en parte la preocupación del INEE recuerda en su paternalismo la preocupación antes citada de Limón: la posibilidad de una interpretación equivocada de los resultados por parte de los interesados, ante la complejidad de los determinantes, con la posibilidad en particular de confundir la calidad de los servicios con el contexto socioeconómico de los usuarios.

Resulta más notable aún que en este punto crítico la misma SEP, en la presente administración, ha adoptado una posición de mayor apertura y transparencia, al implementar a partir de 2006 una evaluación censal, la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), haciendo disponibles los resultados a nivel de escuela y aun alumno. Con todas sus limitaciones y riesgos de interpretación, la disponibilidad de esta información es por supuesto una condición necesaria para la rendición de cuentas de los responsables últimos de los servicios hacia los usuarios directos, los padres de familia. Independientemente de sus causas (calidad de servicios o condiciones socioeconómicas), identificar las escuelas con rezagos importantes resulta indispensable para cualquier esfuerzo público por mejorar la equidad de oportunidades educativas (ya sea mejorando la calidad, o por medio de apoyos compensatorios para revertir los determinantes socioeconómicos).

Por otro lado, la creación del CONEVAL, en el marco de la Ley General de Desarrollo Social, ofrece la posibilidad de resolver los problemas antes mencionados sobre las evaluaciones del gasto social dirigido. Para ello el CONEVAL ha intentado formular una metodología y términos de referencia comunes para lograr evaluaciones consistentes y comparables. Éstas incluyen evaluaciones multianuales de impacto, así como evaluaciones anuales de consistencia y resultados, y de diseño. Para establecer un sistema efectivo de monitoreo de los programas, el CONEVAL, junto con la SHCP y la SFP han adoptado la "metodología de marco lógico" (MML), y solicitado a los programas utilizar "matrices de indicadores" correspondientes.

2.4. Vinculación de la evaluación con el proceso presupuestal: Presupuesto basado en resultados (PbR), Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)

Finalmente, la fase más reciente en esta breve historia de la evaluación en México ha sido la creación de un marco normativo e institucional para vincular el anterior sistema de evaluación y monitoreo (E&M) con el proceso presupuestario, bajo el concepto de "presupuesto basado en resultados" (PbR), y su componente principal, un sistema de evaluación del desempeño (SED). Este marco incluye la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad*

Hacendaria (DOF 30-03-2006) y la recientemente aprobada reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización (8 de mayo, 2008), que generaliza a los gobiernos estatales y municipales la aplicación del sistema de E&M en el contexto del proceso presupuestal.

En este nuevo marco institucional, se han presentado al Congreso 130 evaluaciones en 2007, y están programadas 202 en el Programa Anual de Evaluación del 2008. En su gran mayoría son evaluaciones de resultados y consistencia; sólo se reportan 3 evaluaciones de impacto en 2007 y 6 en 2008.

CUADRO 1. AVANCES RECIENTES EN LA EVALUACIÓN

1997	PROGRESA/OPORTUNIDADES Y SU EVALUACIÓN DE IMPACTO.
2000	EVALUACIONES ANUALES EXTERNAS OBLIGATORIAS: PROGRAMAS FEDERALES DE GASTO DIRIGIDO
2001	SUBSECRETARÍA DE PROSPECTIVA, PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL)
2002	CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (INEE)
2004	LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN (CONEVAL)
2006	LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA (LFPRH), SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (SED)
	EVALUACIÓN NACIONAL DE LOGRO ACADÉMICO EN CENTROS ESCOLARES (ENLACE)
2007	LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS FEDERALES (CONEVAL, SHCP, SFP).
2008	REFORMA CONSTITUCIONAL GENERALIZA PBR A GOBIERNOS LOCALES

CUADRO 2. PROGRAMA ANUAL DE EVALUACIÓN

	EVALUACIONES	CONSISTENCIA Y RESULTADOS
2007	130	106
2008	202	145

3. De la evaluación a las políticas: Retos y recomendaciones

En su conjunto, la serie cumulativa de innovaciones y reformas que acabamos de describir representa una verdadera revolución en la evaluación de las políticas públicas en México. Con la excepción de la evaluación de Oportunidades, sin embargo, es aún demasiado temprano para poder juzgar el impacto de las reformas en la calidad de los programas públicos.

Aun en el caso de Progresas/Oportunidades hay que reconocer que el impacto principal de la evaluación ha sido asegurar la supervivencia del programa en su diseño original, más que optimizar el mismo para maximizar el impacto del programa. Por supuesto, este logro justifica plenamente el esfuerzo de evaluación, ya que en ausencia del mismo es improbable que el programa hubiera perdurado más allá del 2000. Los cambios principales que se han dado al programa después de ese año —ampliación a áreas rurales y educación media-superior— han sido extensiones naturales de su cobertura, más que cambios de fondo, y no se han derivado de la evaluación. Las evaluaciones de impacto con métodos (cuasi) experimentales son posiblemente el tipo más riguroso de evaluación disponible, pero están diseñadas para verificar la dirección y magnitud de los impactos buscados con el diseño existente, no para verificar si éste es el mejor diseño posible (en términos de costo-efectividad). Para obtener resultados relevantes a este último propósito por medio de evaluaciones de impacto *ex post* sería necesario aplicar en forma piloto múltiples variantes del programa en forma experimental, pero esto resultaría enormemente costoso y tardado, y probablemente sería políticamente (si no es que legalmente) inviable. Una alternativa mucho más factible que no ha sido suficientemente explotada hasta ahora es el uso de evaluaciones *ex ante* por medio de microsimulaciones (hay una evaluación en cursos de este tipo sobre el impacto laboral de Oportunidades).

Aunque en el caso de las recientes reformas institucionales tendremos que esperar algunos años para poder juzgar su impacto, podemos identificar algunos retos importantes que estas enfrentan, que clasificamos en tres rubros principales, mencionando en cada caso las recomendaciones que se desprenden de estas.

3.1. Calidad y objetividad de las evaluaciones y oferta de consultores independientes

Retos: Como ya se mencionó arriba, con algunas excepciones notables, antes de la creación del Coneval, existían limitaciones serias en la comparabilidad, objetividad y calidad de las evaluaciones externas. La coordinación de las

evaluaciones por medio de esta institución tendrá sin duda un efecto importante en los primeros dos problemas, si se cuenta con los recursos y capacidad institucional adecuados, pero persistirán inevitablemente problemas de calidad, dada la oferta limitada de consultores especializados aún disponible en el país.

Recomendaciones: Ante el crecimiento acelerado en la demanda por evaluaciones generada por las reformas recientes, será indispensable fortalecer tanto la capacidad de oferta de las mismas (por medio de la formación de los especialistas necesarios), como la capacidad institucional para coordinar y regular efectivamente estas evaluaciones para asegurar una calidad adecuada. Esto es especialmente relevante en los estados, dada la actual centralización de estos recursos: es por supuesto precisamente en los estados más pobres, que por ello tienen mayor necesidad de asegurar la eficiencia y equidad de los programas implementados en ellos, donde estos recursos son más escasos.

3.2. Organización de las instituciones coordinadoras de las evaluaciones.

Existen dos grandes retos asociados al diseño de un marco institucional adecuado para coordinar las evaluaciones.

Retos: Centralizar o descentralizar. Dada la amplitud de programas a evaluar, es importante explorar la forma más eficiente de organizar la compleja labor de coordinación y regulación que esto implicará. ¿Cuál es el grado recomendable de centralización, en términos de los sectores cómo de los niveles de gobierno? Actualmente existen instituciones públicas de evaluación sólo para dos sectores, a nivel federal: la educación básica (INEE) y la política de desarrollo social (Coneval). No existen instituciones equivalentes para otros dos ámbitos importantes, la salud y el gasto total en desarrollo rural, como se clasifica en el Programa Especial Concurrente y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (los programas sociales caen en el ámbito de Coneval, pero no existe instancia coordinadora para los programas agrícolas, ni mucho menos para asegurar consistencia entre los dos tipos de programa). Finalmente, no existen por supuesto las instituciones correspondientes en el ámbito local.

Recomendaciones: Contrariamente a las tendencias recientes, en el ámbito de la evaluación la descentralización tiene costos importantes, tanto sectorialmente como por niveles de gobierno. Dada la amplitud del ámbito de programas a evaluar, la descentralización institucional por sectores tendría ventajas en términos de división de trabajo y especialización, pero costos en términos de la consistencia y coordinación intersectorial. Dado que una de las limitaciones más serias en el diseño de las políticas públicas es esta ausencia de coordinación, se recomienda un esquema de instituciones de evaluación especializadas, pero coordinadas por medio de un consejo global.

En el ámbito de los niveles de gobierno, se recomienda una estructura centralizada en las instituciones de evaluación especializadas, con instancias locales pero bajo una coordinación nacional. Esto sería recomendable no sólo por las grandes diferencias existentes en los recursos y capacidades institucionales disponibles a los estados y municipios, con restricciones especialmente severas para las regiones más pobres, sino por la necesidad de un esquema común para poder asegurar finalmente una calidad comparable y coordinación efectiva y complementaria entre los programas locales y federales.

Retos: Métodos de coordinación: “Tablero de control” o comisiones/estudios sectoriales e intersectoriales a profundidad. Un segundo reto fundamental es: ¿cuál es la mejor forma/metodología para realizar el trabajo de coordinación efectivamente al interior de las instituciones especializadas? Como se he mencionado antes, en el contexto de las recientes reformas, el Coneval, la SFP, y la SHCP han apostado fuertemente (al parecer, de manera *exclusiva*) al llamado “método de marco lógico” (MML). Sin menospreciar las credenciales internacionales del MML, este método de gestión tiene un antecedente más cercano y desafortunado en el “tablero de control” que se intentó aplicar desde Presidencia de la República en la administración de Fox (2000-2006), en una sala para reuniones de gabinete explícitamente acondicionada para ello, con una batería de indicadores que se reducían a un número de opciones fácilmente comprensibles aun para el funcionario menos dispuesto al esfuerzo intelectual: rojo, amarillo y verde. Estos métodos de gestión representan una aplicación que se origina en el ámbito de la administración de empresas privadas, donde los instrumentos de control e indicadores de resultados son sin duda más simples y “operacionalizables” que los que aplican al ámbito de las políticas públicas.

El MML permite alinear los programas con sus objetivos e identificar los indicadores de desempeño relevantes, y tiene la virtud de ser simple y fácilmente replicable (aún así la capacidad de cumplir satisfactoriamente con esta metodología no ha sido uniforme entre las dependencias), pero resulta posiblemente demasiado mecánico y superficial. Para ilustrar el problema, podemos tomar un documento detallado reciente de la SHCP sobre el SED (SHCP 2008b), que utiliza el caso de Procampo como ejemplo exitoso de la mejora de indicadores por el uso de esta metodología (cuadro 6, p. 51): esta mejora consiste en la reducción del “fin” y “propósito” del programa, respectivamente, a “participación en el sector agrícola”, y “porcentaje en el incremento del ingreso de los beneficiarios”. Esto parece reducir el objetivo de Procampo a *augmentar el ingreso corriente en el sector* (¿Cuánto? ¿Para qué? ¿Para quienes?), olvidando aparentemente que éste no es el fin del programa sino el *medio* para lograr objetivos más relevantes: compensatorios,

productivos, y redistributivos (ver cuadro en Anexo para un análisis de objetivos y criterios de asignación para este programa).

Recomendaciones: El MML puede aplicarse para asegurar un mínimo común denominador en términos de indicadores de consistencia entre objetivos e instrumentos en los programas, pero no debe confundirse con una solución al problema de evaluación y coordinación de las políticas públicas. La complejidad de este ámbito demanda métodos de evaluación y decisión colectiva menos reduccionistas, que permitan analizar estos en toda su riqueza y complejidad los programas y sus resultados. Para ello es indispensable contar con la evidencia que ofrecen métodos de evaluación más rigurosos y profundos, como las evaluaciones de impacto, pero también es necesario contar con métodos de análisis que permitan interpretar y aplicar esta evidencia en evaluaciones más profundas, amplias e integrales de las políticas públicas de un país. Un esquema aplicado con éxito en muchos países, desde el Reino Unido hasta Chile, es el de comisiones de especialistas y “notables” formadas para producir reportes y recomendaciones en reformas en ámbitos centrales de las políticas públicas (dos ejemplos para los países mencionados van desde el Beveridge Report de 1942, que sentó las bases para el Estado de Bienestar moderno, hasta el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Provisional en Chile en 2007, que ha sentado las bases para una reforma profunda para lograr mayor equidad en el sistema de pensiones en ese país).

3.3. Interpretación y uso de las evaluaciones

De las evaluaciones a las reformas y los resultados. Finalmente, la última sugerencia nos lleva al eslabón más crítico y débil del actual estado de la evaluación en México. El más sofisticado y bien diseñado esquema de evaluación pierde toda relevancia práctica (más allá del interés puramente académico) si no existen mecanismos efectivos para traducir sus resultados en mejoras de las políticas públicas, desde reformas amplias en el diseño de los programas, hasta cambios en el comportamiento de los proveedores finales de los servicios públicos en respuesta a incentivos asociados a los resultados medibles de su desempeño. Ésta es la fase que aún está en el futuro, no sólo en su implementación, como las recientes reformas, sino en su concepción.

Para ilustrar el uso limitado que se hace del flujo rápidamente creciente de la evidencia de las evaluaciones, hay que mencionar antes que nada que no hay evidencia de que se haya analizado y aplicado en las discusiones y decisiones presupuestales (en el Ejecutivo Federal o en el Congreso de la Unión) los resultados de los estudios de evaluación del gasto dirigido desde el año 2000, ni de los estudios de la distribución del gasto público y los impuestos en su conjunto enviados al Congreso desde 2001. Segundo, en los escasos casos donde sí hay evidencia de una modificación de los programas en respuesta a estos resultados, esto no ha sido necesariamente en la dirección

esperada. Un ejemplo notable es el caso del Programa de Abasto Social de Leche (PASL), Liconsa, el programa dirigido más antiguo del país. La evidencia disponible ha mostrado consistentemente que el programa no beneficia prioritariamente a la población en condiciones de pobreza alimentaria, la población objetivo natural para un programa de apoyo nutricional (ver cuadro 3), que compara en términos de eficiencia en la focalización de transferencias el programa Liconsa con Oportunidades y un conjunto de programas de gasto dirigido en América Latina). Cuando se observó esto en una de las evaluaciones anuales recientes del programa, las autoridades decidieron finalmente tomar medidas ante esta evidencia, pero no reformando sus mecanismos de focalización, sino las reglas de operación del mismo: simplemente cambiaron la población objetivo de pobreza alimentaria a pobreza de capacidades, mejorando así su puntería con la simple (y venerable) maniobra de mover el blanco. La respuesta de los mismos evaluadores (recontratados para la ronda de evaluación subsecuente) fue posiblemente más sorprendente aún, e ilustra de paso el problema de calidad y objetividad antes mencionado: se felicitó a las autoridades por haber logrado, ahora sí, la congruencia recomendada entre las reglas de operación y los resultados del programa (estas evaluaciones pueden consultarse en la página del programa).

CUADRO 3. COSTO-EFICIENCIA EN LA FOCALIZACIÓN DE TRANSFERENCIAS: LICONSA Y OTROS PROGRAMAS DE GASTO DIRIGIDO

	POBLACIÓN OBJETIVO (PO)	LICONSA	OPORTUNIDADES	PROMEDIO PROGS. DIRIGIDOS AMÉRICA LATINA (GROSH 1994)
% DE TRANSFERENCIAS RECIBIDAS POR PO (T)	20% POBRE	MÁS 12.2%	64.9%	72.0%
	40% POBRE	MÁS 35.4%	89.0%	
EFICIENCIA DE FOCALIZACIÓN (T/%PO EN POBLACIÓN TOTAL)	20%	0.61	3.24	1.80
	40%	0.89	2.23	
COSTOS OPERATIVOS		28.5%A	8.2%B	9.0%
% DE RECURSOS EJERCIDOS EN BENEFICIO DE PO	20%	8.5%	58.3%	64.2%
	40%	24.8%	80.1%	
COSTO POR \$ TRANSFERIDO A PO	20%	11.7\$	1.7\$	1.6\$
	40%	4.0\$	1.2\$	

Fuentes: Scott (2004), a partir del Módulo Social de la ENIGH 2002, y datos de costos de aGrosh (1994), bCoady (2000). A partir de estas últimas fuentes, se asume un costo de participación medio de 2% en los tres casos, que se agrega a los costos operativos para estimar el costo por \$ transferido.

Conclusiones

Finalmente, hay que mencionar un problema más general con el estado actual de las evaluaciones. Aun si se les diera el uso y tuvieran el impacto esperados, en el mejor de los casos las evaluaciones empiezan a implementarse desde el arranque de los programas, por lo que sus resultados están disponibles en los primeros años de operación de los mismos. Si el programa se diseñó o implementó mal, esto ya es demasiado tarde, en términos de miles de millones de pesos ejercidos, y vidas humanas afectadas. Esto no es inevitable. Como ya se mencionó, es posible aplicar métodos de evaluación *ex ante* por medio de simulaciones basadas en modelos rigurosos y bases de microdatos, o convocar a comisiones de expertos relevantes, que permiten ampliar el proceso de evaluación a la fase más crítica en la implementación de los programas: su gestación. En contraste con los cientos de millones de pesos (unos 50 millones anuales sólo en el caso de Oportunidades) y años de expertos nacionales e internacionales más prestigiosos que invertimos anualmente para evaluar los programas, el proceso de gestación de las políticas, en los tiempos acelerados y opacos de la administración pública, se parece más a la vida del hombre en el estado natural según Hobbes: "*solitario, pobre, embrutecedor, y corto...*".

Anexo

EVALUACIÓN DE OBJETIVOS Y CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE PROCAMPO

OBJETIVOS GENERALES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS, COLATERALES	CRITERIOS DE ASIGNACIÓN IDEALES	RELEVANCIA POTENCIAL EN CONTEXTO ACTUAL (VERDE: RELEVANCIA POSITIVA; ROJO: RELEVANCIA NEGATIVA)	
			SECTOR	POLÍTICAS
COMPENSATORIO	REDUCCIÓN/ELIMINACIÓN APOYOS VÍA PRECIOS (TLC), SUBSIDIOS INTERNACIONALES	DESVINCLADO Y HOMOGÉNEO POR HECTÁREA CULTIVADA	FIN DE TRANSICIÓN, ALTOS PRECIOS INTERNACIONALES, COSTO DE OPORTUNIDAD RECURSOS FISCALES	MINIMIZA DISTORSIONES Y REGRESIVIDAD
PRODUCTIVO (FALLAS MERCADO)	RECONVERSIÓN PRODUCTIVA	VINCULADO A RECONVERSIÓN, INSUMOS COMPLEMENTARIOS, PRODUCTORES PEQUEÑOS	NO FUNCIONÓ POR ERRORES DE DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN, RELEVANTE PARA PRODUCTORES PEQUEÑOS/MEDIANOS	ELIMINAR OTROS APOYOS DISTORSIONANTES DIRIGIDOS A PRODUCTOS TRADICIONALES. CREAR POYOS COMPLEMENTARIOS, BIENES PÚBLICOS LOCALES
	CRÉDITO, LIQUIDEZ	VINCULADO A INVERSIÓN PRODUCTIVA	FALLAS DE MERCADO DE CRÉDITO RURAL, ESPECIALMENTE PEQUEÑOS, EVIDENCIA DE MULTIPLICADORES	PROGRAMAS FINANCIEROS NO LLEGAN A PEQUEÑOS PRODUCTORES
REDISTRIBUTIVO (EQUIDAD)	POBREZA INGRESOS CORRIENTES	FOCALIZACIÓN SOCIOECONÓMICA	POBREZA ALIMENTARIA EN ZONAS RURALES: 25%	EXISTEN POLÍTICAS: OPORTUNIDADES + COBERTURA LOCALIDADES MÁS PEQUEÑAS, PENSIONES RURALES
	POBREZA ESTRUCTURAL: OPORTUNIDADES PRODUCTIVAS	FOCALIZACIÓN SOCIOECON. Y POR POTENCIAL PRODUCTIVO, INDIVIDUAL Y REGIONAL INSUMOS COMPLEMENTARIOS	SECTOR AGRÍCOLA DEJÓ DE OFRECER OPORTUNIDADES DE INGRESO PARA HOGARES RURALES: 17% (9% PROD. PROPIA, 8% SALARIOS)	NO EXISTEN PROGRAMAS PRODUCTIVOS NI DE INSUMOS COMPLEMENTARIOS RELEVANTES EN BENEFICIO DE POBRES

			RELEVANCIA POTENCIAL EN CONTEXTO ACTUAL (VERDE: RELEVANCIA POSITIVA; ROJO: RELEVANCIA NEGATIVA)	
	VULNERABILIDAD, SEGURIDAD SOCIAL RURAL	APOYOS CONTINGENTES A PÉRDIDAS EXÓGENAS DE INGRESO (SEGURO)	ENVEJECIMIENTO PRODUCTORES, LIMITA MOVILIDAD INTER-GENERACIONAL, MERCADO TIERRAS	EXISTEN POLÍTICAS: SEGURO POPULAR, PENSIONES RURALES, REFORMA SEGURIDAD SOCIAL.
PLATAFORMA PARA COORDINAR LA POLÍTICA AGRÍCOLA	MEJORAR EFICIENCIA Y EQUIDAD DE LA POLÍTICA FOCALIZANDO INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS EN FORMA COORDINADA	SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN, BASES DE INFORMACIÓN SOCIOECON. Y PRODUCTIVA INDIVIDUAL Y REGIONAL	NECESIDAD DE APOYOS COMPLEMENTARIOS FOCALIZADOS	PADRÓN DE MAYOR COBERTURA.

Fuente: Scott 2008.

Bibliografía

- Beveridge, W., 1942, Social insurance and allied services. Report by Sir William Beveridge. London, HMSO.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Provisional, 2007, Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Provisional, Chile.
- Coady, D., 2000, "The application of social cost-benefit analysis to the evaluation of PROGRESA", WP, International Food Policy Research Institute.
- Grosh, M., 1994, Administering targeted social programs in Latin America: From platitudes to practice, World Bank, Washington D.C.
- Rizo, Felipe Martínez, 2005, "Sobre la difusión de resultados por Escuela", INEE, Cuaderno No. 15, Colección Cuadernos de Investigación. ISSN 1665-9457. México, Julio.
- Scott, J., 2004, "Eficiencia redistributiva de los programas contra la pobreza en México", Documento de Trabajo 330, División de Economía, CIDE.
- Scott, J. 2008, "Diagnóstico y propuesta de reforma para PROCAMPO: Política de apoyos para un crecimiento con equidad en el campo mexicano", Documento Técnico, BID-SAGARPA, marzo.
- SHCP 2008a, "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas: resultados para el año de 2006", SHCP.
- SHCP 2008b, Sistema de Evaluación del Desempeño, SHCP.

Novedades

DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Casar, Ma. Amparo, *Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006*, DTAP-195
- De Angoitia, Regina, *La evolución de los portales del gobierno federal: la experiencia de ocho dependencias*, DTAP-196
- Cabrero, Enrique, *De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema*, DTAP-197
- Sour, Laura y Eunises Rosillo, *¿Cuáles son los resultados del presupuesto por resultados?*, DTAP-198
- Arellano, David y Walter Lepore, *Prevención y control de conflictos de interés: lecciones para la Administración Pública Federal en México...*, DTAP-199
- Sour, Laura y Fredy Girón, *El efecto flypaper de las transferencias intergubernamentales del ramo 28...*, DTAP-200
- Mariscal, Judith, *Convergencia tecnológica y armonización regulatoria en México: una evaluación de los instrumentos regulatorios*, DTAP-201
- Mariscal, Judith, *Market Structure in the Latin American Mobile Sector*, DTAP-202
- De Angoitia, Regina y Fernando Ramírez, *Estrategias utilizadas para minimizar costos por los usuarios de telefonía celular...*, DTAP-203
- Cejudo, Guillermo, Gilberto Sánchez y Dionisio Zabaleta, *El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno*, DTAP-204

DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Hernández, Kólver, *State-Dependent Nominal Rigidities & Disinflation Programs in Small Open Economies*, DTE-418
- Hernández, Kólver and Asli Leblebicioglu, *A Regime Switching Analysis of the Exchange Rate Pass-through*, DTE-419
- Ramírez, José Carlos y David Juárez, *Viejas ideas económicas con nuevas tecnologías matemáticas*, DTE-420
- Delajara, Marcelo, *Household and Community Determinants of Infants' Nutritional Status in Argentina*, DTE-421
- Villagómez, Alejandro, Robert Duval y Lucía Cerilla, *Análisis de la evolución de la matrícula de la licenciatura en economía en México, 1974-2004*, DTE-422
- Brito, Dagobert and Juan Rosellón, *Quasi-Rents and Pricing Gas in Mexico*, DTE-423
- Rosellón, Juan and Hannes Weigt, *A Dynamic Incentive Mechanism for Transmission Expansion in Electricity Networks-Theory, Modeling and Application*, DTE-424
- Smith, Ricardo, *A Monte Carlo EM Algorithm for FIML Estimation of Multivariate Endogenous Switching Models with Censored and Discrete Responses*, DTE-425
- Brito, Dagobert and Juan Rosellón, *Lumpy Investment in Regulated Natural Gas Pipelines: An Application of the Theory of The Second Best*, DTE-426
- Di Giannatale, Sonia, Patricia López y María José Roa, *Una introducción conceptual al desarrollo financiero, capital social y anonimidad: el caso de México*, DTE-427

DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- González, Guadalupe, *Percepciones sociales sobre la migración en México y Estados Unidos: ¿hay espacios para cooperar?*, DTEI-162
- Bernhard, William y David Leblang, *Standing Tall When the Wind Shifts: Financial Market Responses to Elections, Disasters and Terrorist Attacks*, DTEI-163
- Velázquez, Rafael, *La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox...*, DTEI-164
- Ruano, Lorena, *De la exaltación al tedio: las relaciones entre México y la Unión Europea...*, DTEI-165
- Martínez, Ferrán e Ignacio Lago Peñas, *Why new Parties? Changes in the number of Parties over time within Countries*, DTEI-166
- Sotomayor, Arturo, *México y la ONU en momentos de transición: entre el activismo internacional, parálisis interna y crisis internacional*, DTEI-167
- Velasco, Jesús, *Acuerdo migratorio: la debilidad de la esperanza*, DTEI-168
- Velázquez, Rafael y Roberto Domínguez, *Relaciones México-Unión Europea: una evaluación general en el sexenio del presidente Vicente Fox*, DTEI-169
- Martínez i Coma, Ferrán e Ignacio Lago Peñas, *¿Qué piensan los mexicanos de los Estados Unidos?*, DTEI-170
- Velasco, Jesús, *Lou Dobbs and the Rise of Modern Nativism*, DTEI-171

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- López, Sergio y Posadas Alejandro, *Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada*, DTEJ-18
- Magaloni, Ana Laura, *¿Cómo estudiar el derecho desde una perspectiva dinámica?*, DTEJ-19
- Fondevila, Gustavo, *Cumplimiento de normativa y satisfacción laboral: un estudio de impacto en México*, DTEJ-20
- Posadas, Alejandro, *La educación jurídica en el CIDE (México). El adecuado balance entre la innovación y la tradición*, DTEJ-21
- Ingram, Matthew C., *Judicial Politics in the Mexican States: Theoretical and Methodological Foundations*, DTEJ-22
- Fondevila, Gustavo e Ingram Matthew, *Detención y uso de la fuerza*, DTEJ-23
- Magaloni, Ana Laura y Ana María Ibarra Olguín, *La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales...*, DTEJ-24
- Magaloni, Ana Laura, *¿Por qué la Suprema Corte no ha sido un instrumento para la defensa de derechos fundamentales?*, DTEJ-25
- Magaloni, Ana Laura, *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*, DTEJ-26
- Ibarra, Ana María, *Los artificios de la Dogmática Jurídica*, DTEJ-27

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Lehoucq, Fabrice, *Why is Structural Reform Stagnating in Mexico? Policy Reform Episodes from Salinas to Fox*, DTEP-195
- Benton, Allyson, *Latin America's (Legal) Subnational Authoritarian Enclaves: The Case of Mexico*, DTEP-196
- Hacker, Casiano y Jeffrey Thomas, *An Antitrust Theory of Group Recognition*, DTEP-197
- Hacker, Casiano y Jeffrey Thomas, *Operationalizing and Reconstructing the Theory of Nationalism*, DTEP-198
- Langston, Joy y Allyson Benton, *"A ras de suelo": Candidate Appearances and Events in Mexico's Presidential Campaign*, DTEP-199
- Negretto, Gabriel, *The Durability of Constitutions in Changing Environments...*, DTEP-200
- Langston, Joy, *Hasta en las mejores familias: Madrazo and the PRI in the 2006 Presidential Elections*, DTEP-201
- Schedler, Andreas, *Protest Beats Manipulation. Exploring Sources of Interparty Competition under Competitive and Hegemonic Authoritarianism*, DTEP-202
- Villagómez, Alejandro y Jennifer Farias, *Análisis de la evolución de la matrícula de las licenciaturas en CP, AP y RI en México, 1974-2004*, DTEP-203
- Ríos, Julio, *Judicial Institutions and Corruption Control*, DTEP-204

DIVISIÓN DE HISTORIA

- Barrón, Luis, *Revolucionarios sí, pero Revolución no*, DTH-44
- Pipitone, Ugo, *Oaxaca: comunidad, instituciones, vanguardias*, DTH-45
- Barrón, Luis, *Venustiano Carranza: un político porfiriano en la Revolución*, DTH-46
- Tenorio, Mauricio y Laurencio Sanguino, *Orígenes de una ciudad mexicana: Chicago y la ciencia del Mexican Problem (1900-1930)*, DTH-47
- Rojas, Rafael, *José María Heredia y la tradición republicana*, DTH-48
- Rojas, Rafael, *Traductores de la libertad: el americanismo de los primeros republicanos*, DTH-49
- Sánchez, Mónica Judith, *History vs. the Eternal Present or Liberal Individualism and the Morality of Compassion and Trust*, DTH-50
- Medina, Luis, *Salida: los años de Zedillo*, DTH-51
- Sauter, Michael, *The Edict on Religion of 1788 and the Statistics of Public Discussion in Prussia*, DTH-52
- Sauter, Michael, *Conscience and the Rhetoric of Freedom: Fichte's Reaction to the Edict on Religion*, DTH-53

Ventas

El CIDE es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El Centro publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir cualquiera de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:	VENTAS EN LÍNEA:
Tel. Directo: 5081-4003 Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091 Fax: 5727 9800 Ext. 6314 Av. Constituyentes 1046, 1er piso, Col. Lomas Altas, Del. Álvaro Obregón, 11950, México, D.F.	Librería virtual: www.e-cide.com Dudas y comentarios: publicaciones@cide.edu

¡¡Colecciones completas!!

Adquiere los CDs de las colecciones completas de los documentos de trabajo de todas las divisiones académicas del CIDE: Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos.



¡Nuevo! ¡¡Arma tu CD!!



Visita nuestra Librería Virtual www.e-cide.com y selecciona entre 10 y 20 documentos de trabajo. A partir de tu lista te enviaremos un CD con los documentos que elegiste.