

RIESGOS



PhD. Alfonso Verduzco Dávila



PhD. Pedro Flores Jiménez

**SISTEMATIZACIÓN DE RECOMENDACIONES DE LAS
EVALUACIONES EXTERNAS A LOS PROGRAMAS
FEDERALES DE MÉXICO**

PhD. Alfonso Verduzco Dávila

Licenciado en Administración de Empresas y Maestría en Administración (*Universidad Iberoamericana*), Especialidad en Mercadotecnia de Servicios (*Universidad Anáhuac*), Master en Gestión Socio- Económica y Doctorado en Ciencias Administrativas (*Universidad La Salle*), Post Doctorado en Gestión Estratégica y Políticas de Desarrollo (*Universidad Anáhuac*).

Su experiencia profesional se ha desarrollado de la siguiente forma: Director de Operaciones; Banco Mexicano Somex, Subdirector de Proyectos de Desarrollo; Organización Editorial Mexicana, Vicepresidente de Finanzas y Administración; Universidad Anáhuac, Director del Centro de Alta Dirección, Economía y Negocios, posteriormente Director Fundador de Extensión Universitaria y Postgrado; Corporación Mexicana de Restaurantes se desempeñó como Subdirector de Desarrollo Humano y ocupó la Subdirección de Mercadotecnia; Director del Centro de Alta Dirección Economía y Negocios (CADEN) en la Universidad del Mayab en Mérida Yucatán; Actualmente es Subsecretario de Planeación y Proyectos Estratégicos de la Secretaria de Fomento Económico del Estado de Yucatán.

PhD. Pedro Flores Jiménez

Ingeniero Industrial (*UAH*), Especialidad en Sistemas y Planeación (*UAH*), Maestro en Ciencias Administrativas (*IPN*), Maestro en Ciencias de la Computación (*Fundación Arturo Rosenblueth*), Doctor en Administración (*ITESM, Ciudad de México*), Investigaciones en Logística, Administración Pública, Finanzas, Calidad, Sistemas de Información, Autotransporte Público Federal y Modelos Económicos. Ha ocupado diversos puestos a nivel directivo en los sectores público y privado. Ganador del Premio Nacional de Investigaciones en Finanzas 2004, por sus investigaciones para determinar el valor de negocios de las inversiones en Tecnología de Información de las empresas mexicanas. Actualmente, es candidato al Post Doctorado en Ingeniería de Sistemas (*IPN*).

Fecha de Envío: 03 de Noviembre 2009.

Fecha de Aceptación: 28 de Abril de 2010.

CONTENIDO

- ❖ Las Evaluaciones Externas de los Programas Federales Sujetos a Reglas de Operación en México.
- ❖ Las Evaluaciones Externas de los Programas Federales Sujetos a Reglas de Operación en la Secretaría de Desarrollo Social.
- ❖ Propuesta para Obtener el Máximo Provecho de las Recomendaciones y Hallazgos que Reportan las Evaluaciones Externas.
- ❖ Extrapolación del Modelo de Seguimiento a las Recomendaciones de las Evaluaciones Externas en las Diferentes Dependencias y Entidades de la APF.
- ❖ Conclusiones.

SISTEMATIZACIÓN DE RECOMENDACIONES DE LAS EVALUACIONES EXTERNAS A LOS PROGRAMAS FEDERALES DE MÉXICO.

PhD. Alfonso Verduzco Dávila

PhD. Pedro Flores Jiménez

Resumen.

Esta investigación se enfoca a dilucidar la manera en cómo se realizan desde 2006 las evaluaciones externas de los programas federales sujetos a reglas de operación en México, y el trato que se le da a los resultados de dichas evaluaciones. Con el resultado del análisis, se plantea un modelo sistémico para mejorar esta situación, a efecto de que los cientos de millones de pesos que se invierten en el rubro de la evaluación tengan una mejor utilidad. Se concluye que, mediante un sistema de información integrado, las dependencias y entidades pueden trabajar de forma coordinada para lograr un fin superior en la transparencia y en la rendición de cuentas. Para ello, es necesario desarrollar nuevos instrumentos de fiscalización integrada de los recursos erogados para las evaluaciones externas de los programas federales sujetos a reglas de operación, que permitan mejorar el desempeño de dichos programas y obtener una mayor utilidad al dinero empleado para evaluar su ejercicio y sus resultados.

Palabras Clave: Modelo sistémico, PS, LFPRH, PFSRO, SED.

Abstrac.

This investigation focuses to explain the way in how the external evaluations of the subject federal programs to operation rules are made from 2006 in Mexico, and the treatment that occurs to the results of these evaluations. With the result of the analysis, a system model considers to improve this situation, to effect of which the hundreds of million weights that are reversed in the heading of the evaluation have one better utility. One concludes that, by means of an integrated information system, the dependencies and organizations can work of coordinated form to obtain a superior aim in the transparency and the surrender of accounts. For it, it is necessary to develop new instruments of control integrated of the resources for the external evaluations of the subject federal programs to operation rules that allow to improve the performance of these programs and to obtain a greater utility to the used money to evaluate their exercise and its results.

Keywords: System Model, PS, LFPRH, PFSRO, THIRST.

Classification JEL: I38, R48.

1. Las evaluaciones externas de los programas federales sujetos a reglas de operación en México.

Partamos inicialmente de lo que establece el artículo 78 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la cual establece textualmente que: *"Las dependencias, o las entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector, deberán realizar una evaluación de resultados de los programas sujetos a reglas de operación, por conducto de instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas."*⁶

Un programa federal sujeto a reglas de operación (PFSRO) es aquel que integra en su conceptualización una serie de disposiciones que le permitan asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna, equitativa y transparente de los recursos públicos⁷. Estas disposiciones son: Objetivos que pretende lograr el programa; sus lineamientos generales; su ámbito de cobertura; la definición de la población objetivo; sus lineamientos específicos de operación; la coordinación institucional que se requiere; los informes programático-presupuestarios; los esquemas de seguimiento y monitoreo; y los mecanismos de recopilación de quejas y denuncias.

¿Quién paga la evaluación externa de cada PFSRO? De acuerdo con lo establecido en el artículo 54 del PEF-2006⁸; en el artículo 26, fracción II, párrafo tercero del PEF-2007⁹; en el artículo 24, fracción IV del PEF-2008¹⁰; y en el artículo 27, fracción VII, del PEF-2009, se indica que las dependencias y entidades deberán: *"Cubrir el costo de las evaluaciones de los programas operados o coordinados por ellas con cargo a su presupuesto y conforme al mecanismo de pago que se determine."*¹¹

Cabe hacer mención que la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006 y, conforme a los artículos Primero y Segundo Transitorios, la nueva Ley entraba en vigor a partir del 1 de abril de 2006 y se derogaba la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal* y todas las disposiciones que se opusieran a lo dispuesto en la nueva Ley, respectivamente.

⁶ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de marzo de 2006.

⁷ Artículo 2, fracción XLV de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el DOF el 01 de octubre de 2007.

⁸ Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006, publicado en el DOF el 22 de diciembre de 2005.

⁹ Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007, publicado en el DOF el 28 de diciembre de 2006.

¹⁰ Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2008, publicado en el DOF el 13 de diciembre de 2007.

¹¹ Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009, publicado en el DOF 28-11-2008.

Posteriormente, en el Diario Oficial de la Federación del 01 de octubre de 2007 se publicó nuevamente la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* con diversas modificaciones, entre las que sobresalió de manera preponderante el artículo 110, el cual incorporó el concepto de la *evaluación del desempeño*, que amplió el ámbito de las evaluaciones, abarcando ahora las políticas públicas, los programas federales y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo.¹²

Finalmente, el artículo 27 del PEF-2009 ya invoca los artículos 110 y 111 de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*¹³, para realizar las evaluaciones pero en un contexto más amplio.

Este somero análisis de 2006 a 2009 muestra la evolución que han tenido las disposiciones establecidas en los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación para determinar, primero, la obligatoriedad que tienen las dependencias y entidades, que ejecutan programas federales sujetos a reglas de operación, de realizar *evaluaciones de resultados* a dichos programas; segundo, la determinación de utilizar una parte de su presupuesto para cubrir el costo de las evaluaciones de sus programas federales; y tercero, a partir de 2009 y en consonancia con los cambios en la Ley Federal de Presupuesto, la realización de *evaluaciones de desempeño* para abarcar ahora las políticas públicas, los programas respectivos y las instituciones responsables de operar estos programas federales.

Ahora vamos a enfocarnos al aspecto fundamental de esta investigación, planteando la siguiente interrogante: *¿En la LFPRH y/o en los diversos Decretos del PEF, se determina QUE hacer con los resultados de las evaluaciones, así como el QUIÉN y el COMO?*

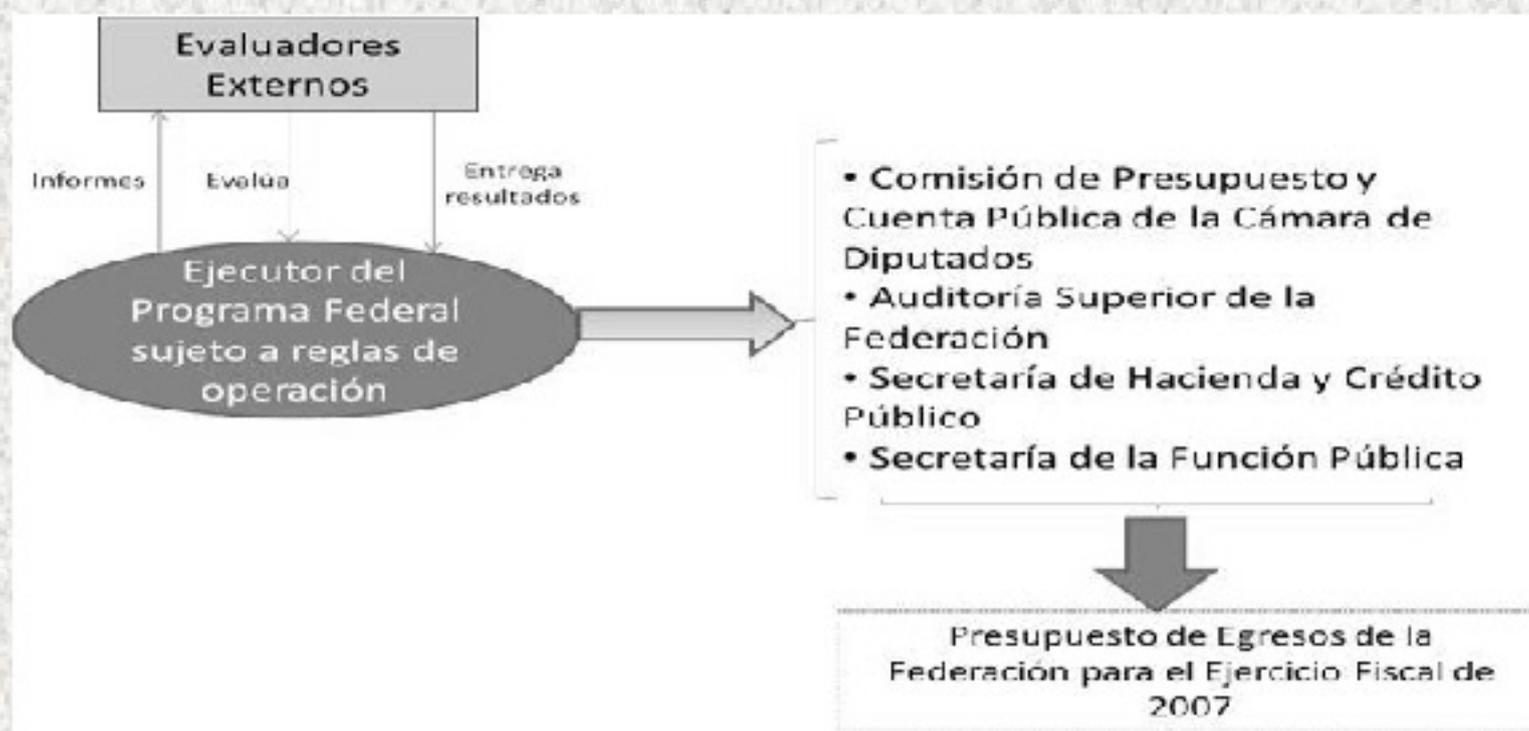
Nuevamente, partiendo de la actual LFPRH, el artículo 111 establece que: *“La Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente, al menos cada bimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el 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. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas. Dicho sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior del presente artículo será obligatorio para los ejecutores de gasto. Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes bimestrales, desglosados por mes, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley.”*¹⁴

¹² Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 01 de agosto de 2007.

¹³ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008.

¹⁴ Loc. cit.

Dentro del PEF-2006, en el artículo 54, fracción IV, inciso *b*, se indica que las dependencias y entidades, a través de su coordinadora sectorial, deberán "... *Presentar la evaluación de resultados de cada programa a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, a la Secretaría y a la Función Pública, a más tardar el último día hábil de septiembre, a efecto de que los resultados sean considerados en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal.*"



Gráfica 1.- Relación de actores en la evaluación de resultados de los PFSRO para 2006.

Para los siguientes Decretos de PEF se empezaron a definir criterios más precisos. En el PEF-2007, en su artículo 26, fracción III, se indica que, las dependencias y entidades deberán establecer en sus respectivas páginas electrónicas de Internet: "...*un apartado específico en donde se establezcan los principales resultados de la evaluación y el plan de trabajo del programa para dar atención a los puntos señalados en él.*"



Gráfica 2.- Relación de actores en la evaluación de resultados de los PFSRO para 2007.

En el PEF-2008, se incorporan nuevas modalidades. En su artículo 24, inciso II, indica textualmente: "II. Continuar y, en su caso, concluir con lo establecido en el programa anual de evaluación correspondiente al año 2007. Las dependencias y entidades deberán elaborar un plan de trabajo para dar seguimiento a los principales resultados de las evaluaciones e integrar los aspectos que son susceptibles de mejora en los convenios de compromiso de mejoramiento de la gestión para resultados que en su caso celebren."



Gráfica 3.- Relación de actores en la evaluación de resultados de los PFSRO para 2008.

Finalmente, en el PEF-2009, el artículo 27 es muy revelador. En el mismo, se mencionan los siguientes conceptos clave: indicadores para resultados de los programas; seguimiento de los avances en las metas de los indicadores; matriz de indicadores para resultados; se refrenda el concepto de presupuesto basado en resultados; el Programa de Mediano Plazo (PMP); los programa de evaluación 2007, 2008 y 2009.

En este Decreto, textualmente se indica que: "Las dependencias y entidades deberán elaborar un programa de trabajo para dar seguimiento durante 2009 a los principales resultados de las evaluaciones con que cuenten e integrar los aspectos que sean susceptibles de mejora en el diseño de las políticas públicas y de los programas correspondientes. Los compromisos se formalizarán mediante instrumentos específicos, se reportarán los avances y resultados que se alcancen mediante el sistema de evaluación del desempeño y se publicarán en los términos de las disposiciones aplicables. La información que se haya obtenido del seguimiento a los compromisos de mejora y de las evaluaciones, correspondiente a los ejercicios fiscales 2007 a 2009, se tomará en cuenta, como parte de un proceso gradual y progresivo, durante 2009 y para los procesos presupuestarios del ejercicio fiscal 2010 y subsecuentes." Se pueden determinar dos vertientes fundamentales en el texto del artículo 27.

Por un lado, se delinearán nuevos mecanismos e instrumentos para lograr, en el corto plazo, definir el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2010 con estrecha orientación a los resultados que se obtengan de las evaluaciones y que se reporten como avance en las metas de los indicadores definidos en la Matriz de Resultados. Por el otro, se preserva el mecanismo de seguimiento a los resultados de las evaluaciones, además de continuar implementando los compromisos de mejora de 2007 a 2009.



Gráfica 4.- Relación de actores en la evaluación de resultados de los PFSRO para 2009

Planteada de forma esquemática la normatividad anterior, se puede concluir que sí existen lineamientos que indican el QUÉ se debe hacer con las evaluaciones y el QUIEN lo debe de realizar. Pero, actualmente, los elementos faltantes son el CÓMO utilizar los resultados de estas evaluaciones externas que permitan obtener el máximo provecho de los recursos invertidos en su realización, y la DIFUSIÓN de la revisión de control que demanda la implementación del CÓMO. Además de que ha aumentado la complejidad en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), con resultados por revisar en el corto plazo.

2. Las evaluaciones externas de los programas federales sujetos a reglas de operación en la Secretaría de Desarrollo Social.

Nos enfocaremos, primeramente, al tratamiento que le da la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a las evaluaciones externas de sus programas sociales (PS) y, después, se analizará la forma en cómo se pueden integrar diversas dependencias para obtener el máximo provecho de las conclusiones y los hallazgos que reportan estas evaluaciones externas. Posteriormente, se describirá una propuesta integral para todas aquellas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) encargadas de operar programas federales sujetos a reglas de operación.



Se utiliza a la SEDESOL como marco de referencia debido a que es la encargada de conducir la política social del País con más experiencia para evaluar programas sociales. Por lo tanto, dentro de su estructura técnico-administrativa, se fueron implementando los medios para analizar los resultados de las evaluaciones externas que se obtenían en cada programa social. Estas actividades recayeron en la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales, adscrita a la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, la que, entre otras funciones, tiene la facultad de: "*Normar, coordinar y supervisar el monitoreo y las evaluaciones externas de los programas sociales, que lleven a cabo instituciones académicas y otras de tipo social especializadas, respecto a los programas y acciones financiados con los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación del Ramo Administrativo correspondiente al Desarrollo Social.*"¹⁵

No obstante, a partir de la publicación de la *Ley General de Desarrollo Social* (LGDS) se definieron criterios normativos precisos respecto de la evaluación de los programas sociales. En esta Ley se encuentra todo un capítulo que trata de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.¹⁶ Las aportaciones que en su momento dio la SEDESOL a la evaluación de los programas sociales, hasta antes de la LGDS, generaron diversos mecanismos para plantear posteriormente, en el seno del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), los principios de la evaluación sistematizada de los programas federales orientados a la política social. (En este punto cabe resaltar la armonización de los conceptos de programas federales sujetos a reglas de operación y programas sociales. Ambos, en parte, son sinónimos debido a que un programa social está sujeto a reglas de operación. Específicamente, los programas sociales son un subconjunto de los programas federales sujetos a reglas de operación.) Cuando se puso en operación el programa PROGRESA en 1997, se aprovechó la estrategia gradual de la planeación de su estrategia de cobertura para realizar una evaluación de impacto de tipo experimental. A partir del 2000 se institucionaliza como obligatoria la evaluación externa al establecerse, en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las Reglas de Operación para los programas federales.

Entre 2000 y 2006 se llevaron a cabo ejercicios de evaluación externa, cuyos resultados se presentaban anualmente al Congreso, entre ellos, el Programa de Abasto Social de Leche (LICONSA), el Programa de Apoyo Alimentario (DICONSA), Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica (CONAFE), el Programa de Apoyo al Empleo (STPS), el Sistema de Protección en Salud (Seguro Popular) y el Programa Hábitat (SEDESOL).

¹⁵ Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 2004.

¹⁶ Ley General de Desarrollo Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004.

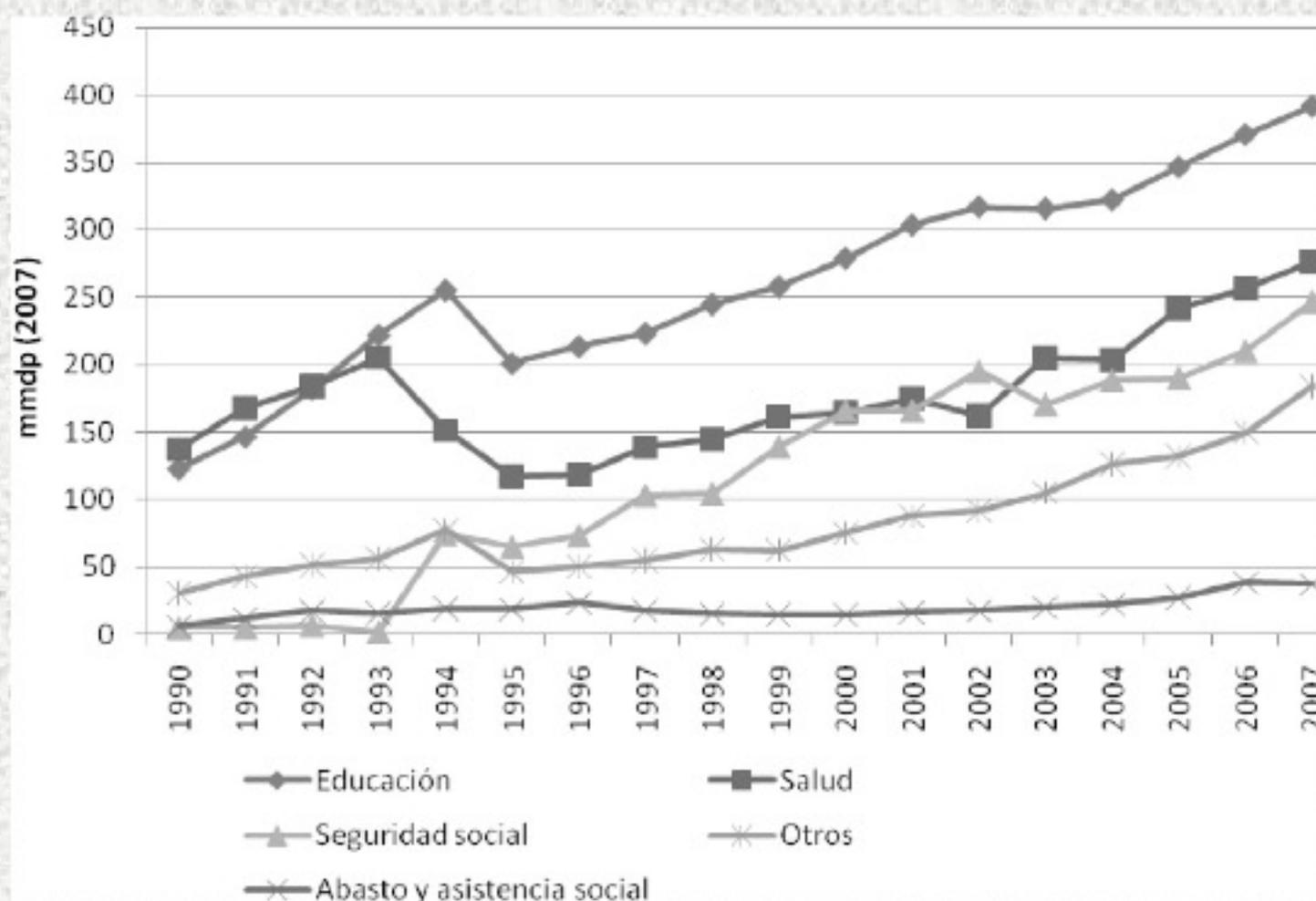
Hasta antes de la creación del CONEVAL, la SEDESOL tuvo que cumplir con lo establecido en el artículo 54 del PEF-2006, aplicando sus propios criterios y metodologías para realizar la evaluación de los programas sociales. Posteriormente, se tuvo que apegar a lo señalado en el Título Quinto de la LGDS y, principalmente a lo establecido en los artículos 3, 4 y 5 del *Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*.¹⁷ ¿Cuáles eran estos criterios y metodologías para la evaluación de los resultados de los programas sociales? Básicamente, se revisaban los productos de las evaluaciones que entregaban los consultores externos. Dichos consultores eran contratados de forma directa por cada ejecutor del programa social, (LICONSA, DICONSA, FONART, etc., esto es, cada entidad sectorizada a Desarrollo Social, así como sus desconcentradas, como OPORTUNIDADES). De las revisiones a los productos se generaban diversas reuniones para determinar algunos compromisos de trabajo para atender aquellos factores críticos que fueran revelados en la evaluación.

Las evaluaciones comúnmente involucraban tareas como la revisión documental del programa social, específicamente lo concerniente a documentos normativos; publicaciones institucionales; información de sus sistemas de información; reglamentos internos; políticas de trabajo; manuales de organización; planes estratégicos; relaciones con instituciones nacionales e internacionales, como la CEPAL, el Banco Mundial, el BID, la UNAM, y otros; y una revisión a sus antecedentes históricos de desempeño. Se realizaban entrevistas personales a diversos servidores públicos de la unidad evaluada, principalmente de las áreas de planeación, presupuestación, administración y operación; y se realizaban visitas de campo para levantar diversas encuestas. Con la información recolectada, se elaboraban estudios de gabinete para analizar y sintetizar los datos, se aplicaban técnicas como el FODA y se recolectaban evidencias de las fallas operativas que tuviera el programa social. La parte novedosa e importante de ciertos entregables fue un apartado donde el evaluador especificaba algunas recomendaciones que, a su juicio, podrían mejorar el desempeño del programa social en diversos puntos, aunque sin especificar si la implementación de la recomendación se ubicaba dentro del ámbito de las facultades definidas para la unidad responsable o dentro de la esfera de competencia de otra dependencia o entidad de la APF.

Un hecho relevante fue que la Coordinadora de Sector, enviaba una copia de los productos que entregaba el evaluador externo a la Dirección de Evaluación a Programas Federales de la SFP, en la cual sólo se archivaba sin incorporarle valor agregado alguno.

¹⁷ Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2005.

En este punto cabe plantear una nueva interrogante ¿Qué tan cara le resulta a la APF el realizar las evaluaciones de los Programas Federales Sujetos a Reglas de Operación? El CONEVAL precisa que el gasto en Desarrollo Social muestra una tendencia creciente en las últimas dos décadas, con un incremento del 276% en términos reales, de 1990 a 2007. Se pasó de 537 mil millones de pesos en 1996 a 1,136 mil millones en 2007.¹⁸ La siguiente Gráfica presenta la evolución en el gasto de las principales funciones en materia de desarrollo social, con base en la clasificación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), donde se observa que el mayor crecimiento se ha dado en los sectores educativos y de salud, en comparación con los de abasto y asistencia social.¹⁹



Gráfica 5.- Gasto Social según clasificación funcional en México 1990-2007 (Miles de millones de pesos de 2007)²⁰

La Tabla 1, muestra que en 2007 la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Salud (SSA) fueron las dependencias que coordinaron el mayor número de programas sociales federales.

¹⁸ Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008. Publicado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; pág. 60. México, D. F.

¹⁹ Loc. Cit.

²⁰ Nota: El rubro de *Otros* incluye de 1990 a 2002 el gasto en los rubros Laboral y Desarrollo Regional y Urbano; y de 2003 a 2007 el gasto en los rubros de Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional y Agua Potable y Alcantarillado. Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta Pública Federal (1990 a 2006) y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007.

Poco más de 73 por ciento (145) de los programas estaban concentrados en cinco dependencias: la SAGARPA con el 21 por ciento del total; la SEP con 16 por ciento; la SSA con 15 por ciento; la SEDESOL con 11 por ciento, y organismos coordinados por la SHCP con 10 por ciento. El restante 27 por ciento (34) de los programas está distribuido en nueve dependencias.

Dependencia	Número de programas	Porcentaje del total de programas	Presupuesto asignado 2007 (millones de pesos)	Porcentaje del presupuesto total	Presupuesto promedio por programa (millones de pesos)
SAGARPA	38	21.2	36,518.3	22.9	961
SEP	28	15.6	7,327.1	4.6	261.7
SSA	27	15.1	26,179.9	16.4	969.6
SEDESOL	20	11.2	58,168.7	36.5	2,908.4
SHCP	18	10.1	7,184.9	4.5	399.2
SEMARNAT	14	7.8	9,063.8	5.7	647.4
SE	8	4.5	4,799.7	3.0	600
STPS	7	3.9	201.4	0.1	28.8
SEGOB	7	3.9	649.4	0.4	92.8
SRA	5	2.8	1,913.1	1.2	382.6
CONACYT	3	1.7	N. D.	N. D.	N. D.
SFP	2	1.1	N. D.	N. D.	N. D.
IMSS	1	0.6	5,487.6	3.4	5,487.6
SCT	1	0.6	1,667.5	1.0	1,667.5
Total	179	100	159,161.4	100	1,201

Tabla 1.- Programas y su presupuesto por dependencia²¹

La tabla 1 también muestra el conjunto de programas sociales federales a los cuales les fue asignado en el PEF-2007 más de 159 mil millones de pesos. El 76 por ciento del presupuesto se concentró en 85 programas a cargo de la SEDESOL, la SSA y la SAGARPA.

²¹ Nota: El presupuesto asignado se refiere al año 2007. El presupuesto de Oportunidades y del Programa de Empleo Temporal (PET) se encuentra repartido entre las diversas dependencias que los operan, sin embargo, para fines del Inventario-CONEVAL 2007 se agruparon en SEDESOL. Fuente: Inventario-CONEVAL 2007.

Del total de programas, cerca del 25 por ciento de los programas tienen como área de atención la agropecuaria, 14 por ciento de los programas van dirigidos a educación, ciencia y tecnología, 12 por ciento al fomento de la actividad económica o productiva y 7 por ciento a infraestructura.²² Con estos datos se puede realizar una estimación aproximada del costo que tiene para la Federación la realización de las evaluaciones a los PFSRO. Si consideramos que una evaluación tiene determinado costo que depende del prestigio del proveedor o institución, de la duración de la evaluación y del grado de profundidad y amplitud que se pretenda alcanzar, entonces podemos definir un intervalo de costos de evaluación externa, en función de la fracción que éste representaría con respecto del presupuesto promedio asignado a cada programa, a saber:

Presupuesto promedio por programa (millones de pesos)	Fracción del Presupuesto asignado al pago de la evaluación	Costo de la evaluación (Pesos)
1,201	0.0001	120,100.00
1,201	0.0002	240,200.00
1,201	0.0003	360,300.00
1,201	0.0005	600,500.00
1,201	0.0008	960,800.00
1,201	0.001	1,201,000.00
1,201	0.003	3,603,000.00
1,201	0.01	12,010,000.00

Tabla 2.- Evaluación empírica del costo que tendría la evaluación externa.

Si el costo de una evaluación está alrededor de 240 mil y menos de 400 mil pesos, se puede sospechar que los resultados que se obtendrían de la evaluación serían pobres en comparación de lo que se esperaría obtener. Un precio adecuado estaría por encima de los 500 mil pesos y menos de un millón 300 mil pesos.

²² Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008. Publicado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; págs. 74-75. México, D. F.

Más allá de este límite, el precio resulta prohibitivo, aunque no se descarta que se pudiera establecer una adjudicación para realizar una evaluación por más de 3, 4 o más millones de pesos.²³ Suponiendo ahora un precio promedio de un millón de pesos por evaluación, sólo para los programas presentados en la Tabla 1, el costo total estaría alrededor de 179 millones de pesos, sólo para el ejercicio fiscal de 2007. Nuevamente, se puede plantear una interrogante más: ¿Cuáles son los beneficios esperados por semejantes gastos en las evaluaciones externas? El CONEVAL, analizó 85 reportes de las evaluaciones externas, realizadas en 2006, de igual número de programas y elaboró una síntesis por programa y una síntesis general que apuntaba hacia los principales hallazgos de las evaluaciones sobre los programas federales. En el reporte elaborado se muestran nueve recomendaciones:

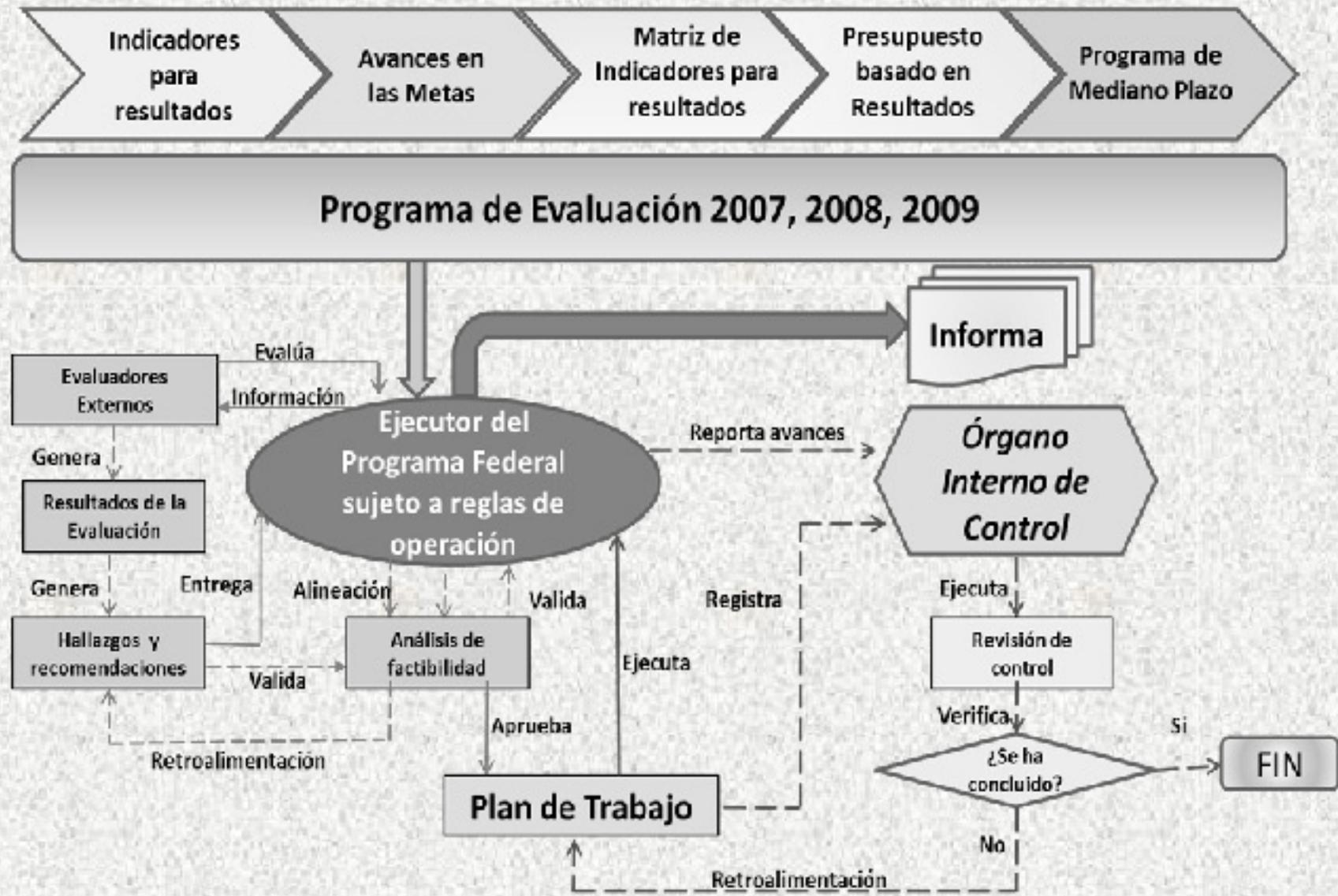
- i. Elaborar reglas de operación (o normatividad aplicable) que reflejen con mayor claridad los objetivos y la lógica y consistencia interna del programa;
- ii. Definir claramente la población objetivo;
- iii. Asegurar la existencia de personal suficiente y capacitado para la operación y monitoreo del programa;
- iv. Fomentar el cumplimiento de plazos;
- v. Incentivar la coordinación efectiva entre instituciones, federación y estados y entre programas para potenciar los beneficios otorgados;
- vi. Mejorar la calidad de los bienes y servicios que otorgan los programas;
- vii. Aumentar la difusión y promoción de los programas;
- viii. Implementar mecanismos efectivos de control presupuestal;
- ix. Generar y utilizar sistemas de evaluación y monitoreo con información de indicadores de resultados útiles y confiables.

El valor de estas recomendaciones estriba en su efectiva aplicación para alinear los programas sociales hacia el cumplimiento de su objeto social, utilizando los recursos públicos federales presupuestados con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género. Tal como lo define el segundo párrafo del artículo 1 de la LFPRH.

²³ Para obtener las cantidades precisas de los costos que las dependencias y entidades han erogado desde el año 2000, será necesario concentrar y analizar las contrataciones de estudios e investigaciones realizadas con cargo a la partida 3308, considerando también los convenios que se pactan sin considerar la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

III. Propuesta para obtener el máximo provecho de las recomendaciones y hallazgos que reportan las evaluaciones externas.

Se puede replantear el esquema presentado en la Gráfica 4, a efecto de que se considere la inclusión de un actor más, el Órgano Interno de Control (OIC) adscrito a la Unidad responsable de operar el programa social.



Gráfica 6.- Modelo de seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones externas

Se propone la incorporación del OIC a efecto de que sea el elemento revisor de los planes de trabajo que se generen a partir de las recomendaciones de las evaluaciones externas, además de que sirve como elemento de retroalimentación y monitoreo. El modelo sistémico de seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones externas, esquematizado en la Gráfica 6, tiene la virtud de que es sencillo de implementar sin tener que asignar más personal a las estructuras organizacionales vigentes. A partir del modelo sistémico propuesto, se puede desarrollar un sistema de información integrador (SISEREE, acrónimo de *Sistema de Seguimiento a las Recomendaciones de las Evaluaciones Externas*), que gestione de forma electrónica las interrelaciones entre los diversos actores.

Por un lado, los evaluadores externos pueden incorporar al sistema de información, vía internet, las recomendaciones que, a su juicio, son las más pertinentes para eficientar al programa social. A continuación, mediante un esquema de retroalimentación dinámica evaluador-Institución, los responsables de operar los programas sociales validan dichas propuestas y analizan la factibilidad de su implementación, considerando la normatividad, el tiempo y los recursos existentes. Algunas propuestas serán rechazadas en esta etapa por diversas consideraciones, aunque que también se registran para que sirvan de retroalimentación a las futuras evaluaciones. Las aceptadas deberán estar alineadas a los objetivos institucionales de la Unidad y al PND. Estos dos pasos generan una Base de Datos de Recomendaciones (BDR), la cual contendrá recomendaciones factibles, no factibles, atendidas y en proceso de implementación.

Para diversas evaluaciones, esta Base de Datos permite identificar aquellas recomendaciones recurrentes y sirve como sustento histórico para los nuevos evaluadores.

Definidas las recomendaciones factibles, se procede a determinar el Plan de Trabajo para la atención de las Recomendaciones de las Evaluaciones Externas (PTRE). Este plan contendrá las áreas y los responsables de atender las etapas de implementación de las recomendaciones; las fechas de inicio y conclusión; las acciones a desarrollar; y el estatus de avance.

Mediante una definición de semáforos, los responsables califican el avance de las acciones (Verde, en tiempo; Amarillo, con algún retraso pero no es significativo; y Rojo, acción crítica que requiere atención especial por los ejecutores). El plan sería registrado en el Sistema de Información SISEREE.

El OIC, por su parte, puede monitorear el PTRE en el Sistema de Información a efecto de que pueda calendarizar una serie de Revisiones de Control sólo para los casos en que se encuentren diversas actividades con un estatus de rojo. De esta manera, no es necesario proyectar sesiones de trabajo para revisar los avances, salvo en las que sea necesario apoyar con alguna retroalimentación al Programa de Trabajo.

La conclusión de un ciclo de trabajo se da cuando, por un lado, los responsables califican todas sus acciones con el estatus de Verde, para indicar su culminación; mientras que, por el otro, el OIC, convalida el estatus procediendo a darle cierre a cada acción efectivamente terminada. Se puede observar que el Plan de Trabajo no es estático sino que se va actualizando con las nuevas recomendaciones que reporten las siguientes evaluaciones externas y con las acciones que se van culminando.

Desde el punto de vista procedimental y de control, la realización de estas acciones es consistente y resuelve el CÓMO; pero, para lograr una efectiva incorporación de estas acciones dentro de la Administración Pública Federal se requiere analizar las implicaciones de coordinación interinstitucional y, sobre todo, las modificaciones a la normatividad vigente para incorporarle las políticas necesarias de intercambio de información, de verificación y de DIFUSIÓN. A continuación se describen estas posibilidades.

IV. Extrapolación del modelo de seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones externas en las diferentes dependencias y entidades de la APF.

La principal necesidad operativa que se presenta es la definición estandarizada del sistema de información SISEREE, cuya realización estaría a cargo de la SFP, de tal forma que, en una primera fase, el sistema sería de aplicación sólo por entidad; no obstante, la solución de largo plazo es la creación de un sistema centralizado en la SFP. Así como la SHCP tiene su Portal Aplicativo (PASH), es necesario que la SFP defina y concentre los programas de seguimiento. De este planteamiento parte también la propuesta de que el avance en el cumplimiento de las metas de los indicadores debe surgir de un sistema como el que se propone.

Un elemento complementario a este esquema es la definición, también por parte de la SFP, del modelo de *Revisión de Control al Seguimiento de las Recomendaciones*, el cual debe incluir las Cédulas de Seguimiento, instructivos de llenado y políticas de trabajo. Con este material los OIC's pueden planear diversas Revisiones de Control en sus Programas Operativos Anuales. Sin embargo, la parte fundamental de la propuesta descansa en los cambios a la normatividad que se deben proyectar, a saber.

Por un lado, el artículo 7, fracción VI de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental²⁴, indica que se deben publicar las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos; sin embargo, en ninguna de las fracciones definidas en este artículo 7 se indica que los sujetos obligados deben publicar los resultados de las evaluaciones externas a sus programas operativos.

Por lo tanto, cabe expresar algunas interrogantes; ¿En cuál de todas las fracciones se establece la obligatoriedad de que se publiquen los resultados de las evaluaciones externas? ¿Qué se hace con dichos resultados? Y, lo más importante, ¿Qué tratamiento le dan a los hallazgos los órganos fiscalizadores, como los Órganos Internos de Control, los Comisarios Públicos, la SFP, y la Auditoría Superior de la Federación? Debía existir dentro de la Ley Federal de Transparencia una fracción similar a la X del citado artículo; pero, dándole una orientación a los resultados de las evaluaciones externas.

Si se revisa ahora el *Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*²⁵, se puede determinar que tampoco existe disposición sobre la obligatoriedad de publicar los resultados de las evaluaciones externas a los programas sujetos a reglas de operación. Por consiguiente, debería existir un artículo semejante al 17 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia, pero orientado al tratamiento que se le daría a los resultados de las evaluaciones externas que se practiquen a los programas federales sujetos a reglas de operación. El artículo 7, fracción XIII, indica que se deben publicar: "*Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable, detallando por cada contrato:*

²⁴ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la federación el 06 de junio de 2006.

²⁵ Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003.

a) *Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;...*"

Y la fracción XV del mismo artículo 7 indica que se deben publicar "*Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;*" Por otro lado, el artículo 21 del *Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* indica que: "*Las dependencias y entidades deberán publicar en sus sitios de Internet, la información relativa a los contratos que hayan celebrado en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y los servicios relacionados con éstas,...*" Estos articulados deben modificarse para darle mayor peso específico a la DIFUSIÓN de los resultados de las evaluaciones, cuyos costos justifican su revisión por parte de los órganos fiscalizadores y la sociedad en general. Finalmente, como complemento, tanto la SHCP, el CONEVAL y la SHCP están trabajando de forma coordinada para analizar las evaluaciones incorporando elementos como: la justificación de los objetivos estratégicos; su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo, con la estrategia "*Vivir mejor*", y con los programas sectorizados; con la identificación de metas e indicadores; con su encuadre dentro de la normatividad establecida; su vinculación con los programas presupuestarios; y sus complementariedades y duplicidades. Es pertinente enriquecer estos trabajos con la evolución gradual del desempeño de las dependencias y entidades a través de las evaluaciones que anualmente la legislación vigente les demanda.

V. Conclusiones.

- i. El campo de las evaluaciones externas a los programas federales es nuevo en México, lo que abre un campo para la investigación sistémica aplicada, por la diversidad de áreas involucradas: macroeconomía, ingeniería en sistemas, matemáticas, econometría, política, análisis multivariado, estadística, y otras.
- ii. Se requiere la estandarización de los procesos de las evaluaciones externas para que se unifiquen los costos que conlleva su realización.
- iii. La estandarización implica que las evaluaciones deben contemplar mecanismos para la comparación de sus resultados en el tiempo.
- iv. La política social debe ser acompañada de soluciones integrales para aprovechar la información que genera el ejercicio de los programas sociales.
- v. La conclusión más importante es la necesidad de que se utilicen Sistemas de Información que integren la información que se genera en las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a efecto de poder crear Bases de Datos unificadas con la información más relevante de las recomendaciones y hallazgos de los Programas Federales.

Bibliografía

- Cohen, E. & Franco, R. *Evaluación de proyectos sociales*. 7ª. Edición, Editorial Siglo Veintiuno Editores. México, 1992.
- Cohen, E. & Franco, R. *Cuestión Social, cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. Editorial Siglo Veintiuno Editores. México, 2005.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*. México, 2008.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Planeación Institucional 2007-2013*. México, 2009.
- *Guía para la Elaboración de Términos de Referencia Generales para la Contratación de Servicios a través del Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL)*. Unidad de Pobreza. Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Región de América Latina y el Caribe. Documento del Banco Mundial. Diciembre de 2007.
- *México: Resumen ejecutivo del análisis de los Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. Proyecto de Referencia: P101567. Unidad de Pobreza. Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Región de América Latina y el Caribe. Documento del Banco Mundial. Diciembre de 2007.
- *México: Análisis institucional de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. Proyecto de Referencia: P101567. Unidad de Pobreza. Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Región de América Latina y el Caribe. Documento del Banco Mundial. Diciembre de 2007.
- *México: Análisis de las herramientas gerenciales de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. Proyecto de Referencia: P101567. Unidad de Pobreza. Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Región de América Latina y el Caribe. Documento del Banco Mundial. Diciembre de 2007.
- *México: Análisis de la información básica en el contexto de los Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. Proyecto de Referencia: P101567. Unidad de Pobreza. Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Región de América Latina y el Caribe. Documento del Banco Mundial. Diciembre de 2007.
- *Presentación del Análisis de los Términos de Referencia para la evaluación de consistencia y resultados*. Proyecto de Referencia: P101567. Unidad de Pobreza. Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Región de América Latina y el Caribe. Documento del Banco Mundial. Diciembre de 2007.

