

EL ACCESO PÚBLICO A LAS EVALUACIONES EXTERNAS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL GOBIERNO

Jonathan Fox y Libby Haight¹

La experiencia reciente de México en materia de evaluación de programas sociales ha sido objeto de reconocimiento internacional gracias a destacadas valoraciones acerca del impacto del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa, rebautizado como Oportunidades). Después, empezaron a requerir que *todos* los programas federales sujetos a reglas de operación fuesen evaluados por instituciones externas. Esta disposición quedó consignada por escrito en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal de 2001 y se volvió efectiva a partir de 2002. Además, la Ley de Desarrollo Social (2004) dispuso la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), dentro de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el cual estaría encargado de supervisar los procesos de evaluación de la política social en México.

Hay más de 140 programas federales sujetos a reglas de operación, la mayoría de los cuales tiene contacto directo con poblaciones objetivo específicas. Aunque una evaluación suele agrupar a varios programas similares dentro de una misma secretaría, cada año se llevan a cabo, en promedio, entre 80 y 100 evaluaciones.

Las evaluaciones externas potencialmente representan una poderosa herramienta para elevar el nivel de transparencia de las operaciones gubernamentales. Someter estos programas a procesos de evaluación externa supuestamente hace que las nuevas valoraciones acerca de su impacto y eficiencia operativa sean más objetivas. Pero además, las evaluaciones se elaboran con información oficial a la que el público no suele tener acceso. Por eso, sus resultados pueden enriquecer el debate público sobre las políticas públicas.

Sin embargo, aun cuando las evaluaciones van dirigidas principalmente a los poderes Ejecutivo y Legislativo, no está claro en qué medida sus hallazgos inciden efectivamente en la elaboración de las políticas públicas (con la notable excepción del programa Oportunidades, en el cual las evaluaciones fueron claves para incrementar tanto los financiamientos como su cobertura).

¹ Los autores agradecen enormemente los comentarios y apoyo de Gabriela Rangel Faz en la elaboración del presente documento.

La divulgación pública de las evaluaciones externas a través de internet

Para facilitar el acceso público a los resultados de las evaluaciones externas de los programas, el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2004 dispuso que éstos debían darlos a conocer en sus respectivos sitios web. Aunque actualmente la Secretaría de la Función Pública (SFP) está encargada de monitorear el cumplimiento de esta disposición, no cuenta con un sistema de monitoreo de esa tarea para asegurar dicho cumplimiento.² Así, ante la falta de un monitoreo consistente, los autores, apoyados en un equipo de investigadores, revisaron sistemáticamente todos los sitios web de las distintas secretarías de estado y dependencias descentralizadas que administran programas sujetos a reglas de operación a fin de establecer en qué medida se cumple con la disposición de divulgar públicamente las evaluaciones externas. Los resultados correspondientes se presentan en la tabla 1.

Tabla 1
Cumplimiento general de disposiciones de divulgación pública

	2004	2005
Número total de evaluaciones de programas requeridas por la ley (según la SFP) ³	89	98
Evaluaciones disponibles en línea (en números)	37	52
Evaluaciones disponibles en línea (en porcentaje)	41.6%	53.1%

El cumplimiento de la disposición de divulgación pública mejoró entre 2004 y 2005. Quizás el avance más significativo fue que, si en 2004 había seis dependencias que no tenían *ninguna* de sus evaluaciones externas disponibles en línea,⁴ en 2005 (de acuerdo a la investigación realizada) todas salvo una habían dado a conocer por lo menos algunas de sus evaluaciones en sus sitios web, aunque correspondieran a años anteriores.⁵ Aún así, el hecho de que en 2005 sólo un poco más de la mitad de las evaluaciones estuviesen disponibles en línea indica que muchas dependencias todavía no le dan mucha prioridad a este requerimiento.

² Esta información se obtuvo a partir de entrevistas con funcionarios de la SFP, realizadas en octubre de 2005.

³ Información basada en el número de programas enlistados en un documento oficial de la SFP denominado "Control de evaluaciones externas" para 2004 y 2005, Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública, Dirección General Adjunta de Evaluación, SFP. Cabe señalar que los programas listados en el documento producido por la SFP no coinciden totalmente con los que aparecen como sujetos a reglas de operación en el PEF 2004 y 2005.

⁴ Información basada en hallazgos presentados en: Fox, Jonathan y Haight, Libby, "Acceso público a las evaluaciones externas de los programas federales", documento de trabajo, 15 de octubre de 2005.

⁵ La excepción es el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

Unas cuantas secretarías y entidades descentralizadas sobresalen porque han puesto en línea todas sus evaluaciones externas. En ciertos casos, como el Programa Oportunidades y el Programa de Empleo Temporal (PET), se han creado secciones específicas en los sitios web para presentar las evaluaciones externas. En cada caso, se puede acceder directamente a esta sección desde la página inicial de la entidad. Otras dependencias, como la Sedesol y el programa Alianza para el Campo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) también cuentan con páginas para sus evaluaciones. Sin embargo, resulta un tanto difícil encontrarlas dentro del sitio y también en internet.

Tabla 2
Cumplimiento e incumplimiento
de disposiciones de divulgación pública: ejemplos

Dependencia	Disponibles en línea 2004	Disponibles en línea 2005	Disponibilidad de evaluaciones de años anteriores	Dificultad en acceso dentro del sitio web
Cumplimiento:				
Secretaría de Economía*	9 de 9 (100%)	8 de 8 (100%)	sí	media
Sedesol*	13 de 20 (65%)	16 de 16 (100%)	sí	alta
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	0 de 1 (0%)	6 de 6 (100%)	no	alta
Secretaría de Gobernación	0 de 2 (0%)	2 de 2 (100%)	no	media
Incumplimiento:				
CONACYT	0 de 1 (0%)	0 de 2 (0%)	no	sin acceso
Secretaría de la Reforma Agraria	0 de 3 (0%)	0 de 6 (0%)	sí	media
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	0 de 2 (0%)	1 de 4 (25%)	no	media
Sagarpa*	2 de 16 (12.5%)	3 de 13 (23.1%)	sí	alta
Secretaría de Educación Pública*	7 de 18 (38.9%)	8 de 23 (34.8%)	sí	alta

* Incluye dependencias descentralizadas

Las evaluaciones como herramientas para la transparencia

El acceso no es el único factor que determina la relevancia de las evaluaciones en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas. Las evaluaciones también deben ser *confiables* y para ello tienen que guardar una distancia sana con respecto a las partes interesadas (de ahí la importancia del consenso internacional en torno a las evaluaciones *externas*). Pero en la práctica las nuevas evaluaciones externas no son tan externas, ya que las mismas dependencias no sólo las encargan sino que las costean de su propio presupuesto. También escogen muchos de los indicadores que se utilizan para evaluar los programas, a menudo dejando de lado aspectos que podrían ser prioritarios para los beneficiarios. Según entrevistas realizadas a distintos evaluadores, las dependencias definen los términos de referencia e incluso escogen las comunidades en las que se puede realizar estudios de campo. Por lo tanto, algunos evaluadores se sienten de alguna manera obligados a producir resultados y recomendaciones en acorde con los deseos de las dependencias, máxime si desean ser recontratados en el futuro. En otras palabras, el “negocio” de ser evaluador externo depende de tener buenas relaciones con la dependencia y/o programa que se está evaluando. En su gran mayoría, las entidades que llevan a cabo evaluaciones son sumamente respetables (muchas son universidades y empresas reconocidas), pero aun así, la ley de “quien paga manda” pesa.

Si el acceso y la confiabilidad son dos cuestiones fundamentales, también lo es la serie de interrogantes en torno al “consumo” de las evaluaciones: quiénes las reciben, quiénes las pueden asimilar y quiénes tienen la capacidad de gestión para utilizar sus resultados y así alimentar el debate público. Hasta ahora, las evaluaciones oficiales no parecen ser herramientas que la sociedad civil utilice habitualmente en la fiscalización de las políticas públicas. Tampoco reciben mucha atención en los medios de comunicación, ni de parte de los académicos (salvo los que trabajan como evaluadores). Incluso, los mismos funcionarios que laboran en los programas evaluados no suelen leerlas. Se puede decir que el bajo uso de las evaluaciones se origina en dos factores principales. Primero: la poca difusión que tienen entre el público. Segundo: lo difícil que suele ser interpretar sus resultados si uno no es experto en econometría y otras técnicas de evaluación de programas gubernamentales. Las evaluaciones son documentos enormes y complejos, cuyos resultados más relevantes a veces sólo aparecen hasta después de la página trescientos. Hasta los mismos “resúmenes ejecutivos” tienden a ser largos y complejos y desprovistos de una presentación más accesible para un público no especializado en técnicas de evaluación.

Perspectivas a futuro

Varios de estos temas están en la agenda del recién creado Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social. Sin embargo, aún queda por verse cómo y en qué medida esta instancia logrará cumplir con su tarea de “evaluar a los evaluadores”. Aunque algunos críticos advirtieron que el consejo había quedado integrado por expertos que venían trabajando estrechamente dentro de un proceso que ahora les correspondería evaluar, el primer producto del Coneval fue bastante más crítico de lo que muchos esperaban. Por ejemplo, realizó nuevos estimativos acerca de los niveles de pobreza y concluyó que la pobreza rural había empeorado durante el último año del sexenio pasado.⁶

Aunque el mandato de la Coneval, según la Ley General de Desarrollo Social, se circunscribe a los programas sociales, el Decreto del PEF 2007 menciona que el Coneval, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la SFP, emitirán diversos lineamientos y definiciones en materia de evaluación de todos los programas sujetos a reglas de operación, que implica abarcar diversos programas federales. También, con la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en marzo de 2006, hay una más amplia discusión sobre la importancia de integrar el proceso de evaluación externa de programas gubernamentales, donde la SHCP y la SFP deberán implementar un Sistema de Evaluación del Desempeño a más tardar en diciembre de 2008.

En tanto que en 2007, se están haciendo ajustes al proceso de evaluación de los programas públicos, hay que mencionar que una fiscalización sistemática de todas las dependencias a fin de asegurar un “control de calidad” es una tarea pendiente.⁷ Además, el hecho de que las mismas dependencias costeen a los evaluadores y que determinen los objetivos y metodologías de las evaluaciones pone en riesgo la credibilidad de éstas y los grandes esfuerzos que implican. En principio, una instancia de fiscalización podría separar a evaluadores de evaluados, fomentando así la producción de análisis más objetivos y más legitimados a ojos del público.

Una instancia centralizada como el Coneval también podría atender el problema del acceso público a las evaluaciones, difundiendo información que actualmente está dispersa en muchos lugares diferentes, una vez demostrada su autonomía. Pero además, la ley no

⁶ Disponible en la página web del Coneval, cuya dirección es www.coneval.gob.mx. El estudio está ubicado en la sección de comunicados, en <http://www.coneval.gob.mx/comunicados.html>. El estudio utilizó los datos del INEGI en su Encuesta de Ingreso-Gasto de los Hogares.

⁷ En marzo de 2007, el Coneval presentó un anteproyecto denominado “Lineamientos de evaluación que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán considerar para la elaboración de las evaluaciones externas, de los objetivos estratégicos, de la matriz de indicadores y de los sistemas de monitoreo”, que abarca principalmente esta tarea.

obliga a las dependencias a difundir sus evaluaciones en lugares de fácil acceso en sus páginas de internet. Ni existe un requisito por el cual todas las dependencias deben colocar la información acerca de sus evaluaciones en el mismo lugar de sus páginas. Más bien, cada dependencia decide dónde lo hace y generalmente no la pone ni en sus portales de transparencia, ni en las secciones tituladas “rendición de cuentas”. Además, para conocer cómo las dependencias llevan a cabo sus evaluaciones, quiénes las hacen y cuánto se les paga, uno tiene que cursar muchas solicitudes de información pública a cada dependencia por separado, porque esta información tampoco está centralizada en un sólo lugar.

Unas evaluaciones a las que sólo tienen acceso quienes deciden y ejecutan las políticas solo fomenta la transparencia “hacia arriba”. Para que las evaluaciones externas puedan cumplir plenamente su cometido con la rendición de cuentas, también tienen que ser transparentes para todas las partes interesadas, incluyendo a la ciudadanía.