



FOTO María Guadalupe Valdez López

## Índice de Calidad de Diseño de los programas del PEC

**Alejandro González Arreola\***

A partir de la aprobación de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en 2006, se han introducido una serie de reformas de carácter legal y administrativo que han enfatizado la introducción del paradigma de "orientación a resultados" en la Administración Pública Federal (APF). Éste se sustenta en una ambiciosa Política de Evaluación del Desempeño (PED) integrada por el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Programa de Mejora de la Gestión (PMG), así como en su vinculación con el proceso presupuestario a través del Presupuesto basado en Resultados (PBR).

En Gestión Social y Cooperación, A. C. (GESOC)<sup>1</sup> ha sido documentado, analizado y monitoreado este proceso desde sus primeras etapas, pues se considera que el diseño y la implementación exitosa de estas iniciativas pueden contribuir significativamente a la configuración de una APF con renovada capacidad para entregar bienes y servicios que cumplan con las necesidades y expectativas ciudadanas, administrar de forma honesta, transparente y eficiente los recursos públicos y rendir cuentas sobre las decisiones de política pública tomadas por el Gobierno.

\* Director General de GESOC, Gestión Social y Cooperación, A. C.

<sup>1</sup> GESOC es una organización de la sociedad civil (OSC) dedicada a investigar, monitorear y evaluar el desempeño de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y empresas de alto impacto social, para incidir en la producción de los resultados de valor público que requieren y demandan los ciudadanos.

El análisis de la experiencia con este tipo de políticas<sup>2</sup> sugiere que el principal reto enfrentado es la adecuada difusión y oportuna utilización por los tomadores de decisiones de la información que se deriva de los sistemas de evaluación. Sin embargo, la PED en México presenta serias limitaciones en este sentido. Las previsiones de transparencia distan mucho de ser prácticas idóneas de rendición de cuentas, pues sólo requieren la publicación de los informes y datos generales de las evaluaciones en las páginas electrónicas de las dependencias o entidades, sin establecer medidas para evitar su presentación de forma compleja, dispersa y desvinculada de otros aspectos clave a considerar en la PED como el presupuesto público o la mejora en el diseño de las Reglas de Operación de los programas. Asimismo, la PED no considera un correcto esquema de incentivos para que los diferentes organismos de la APF y el Congreso de la Unión utilicen la evidencia derivada de las evaluaciones generadas dentro del marco de la PED.

Ante estas carencias, GESOC asumió esta labor y como primera actividad monitoreó y analizó la primera generación de evaluaciones externas elaboradas dentro del marco de la PED en el ciclo 2007-2008, específicamente las evaluaciones de consistencia y resultados (ECR). Estas evaluaciones tuvieron por objetivo analizar la calidad del diseño de 104 programas sujetos a Reglas de Operación de la APF. GESOC sistematizó la información contenida en las ECR con el objetivo de construir el Índice de Calidad de Diseño (ICADI).

El ICADI es una herramienta que permite conocer y comparar, de forma ágil y sencilla, los resultados de las ECR efectuadas a los 104 programas mencionados, expresados en una escala numérica (que va de 1 a 10) y subdividida en tres subíndices:

- a) Diseño y alineación estratégica (se refiere a la definición de objetivos, metas y alcances del programa).
- b) Operación (concierno a las previsiones institucionales y organizacionales contempladas para la correcta implementación del programa).
- c) Orientación a resultados y a la ciudadanía (sobre las previsiones para medir resultados e impactos, así como la percepción y opinión de la Población Objetivo).

La premisa básica del ICADI es la siguiente:

Un programa gubernamental que cuenta con un diseño claro y coherente, con una visión estratégica de mediano plazo, una operación consistente y un perfil de orientación a resultados y a la ciudadanía, tendrá mayores probabilidades de tener un desempeño satisfactorio y ofrecer mejores resultados vinculados con los objetivos inicialmente propuestos.

El ICADI permite también centrarse en ciertos sectores de política para identificar las fortalezas, debilidades y problemas de diseño de ciertos programas.<sup>3</sup> De los 104 programas federales evaluados durante el ciclo 2007-2008, 62 forman parte del PEC.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Contenido en González Arreola, Alejandro (Coord.). *¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano*, México, GESOC, 2008 [Disponible en [www.gesoc.org.mx](http://www.gesoc.org.mx)]

<sup>3</sup> Los resultados completos del ICADI pueden ser consultados en <http://icadi.gesoc.org.mx/>

<sup>4</sup> El resto de programas incluidos en el PEC, no considerados por GESOC para la construcción del ICADI son: Programa Nacional de Microcuencas, Programa de Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones de Productos Agroalimentarios y Pesqueros Mexicanos (PROMOAGRO), Seguro de Contingencias Climatológicas y Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales (IFR).

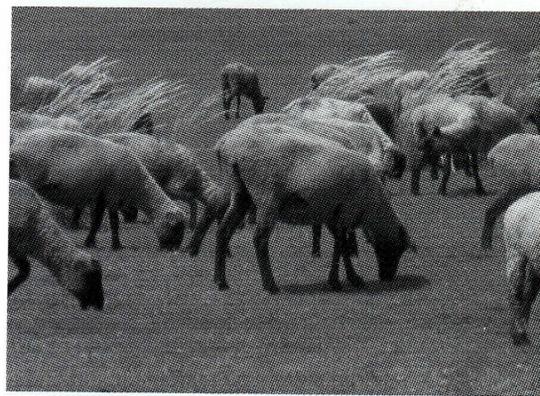
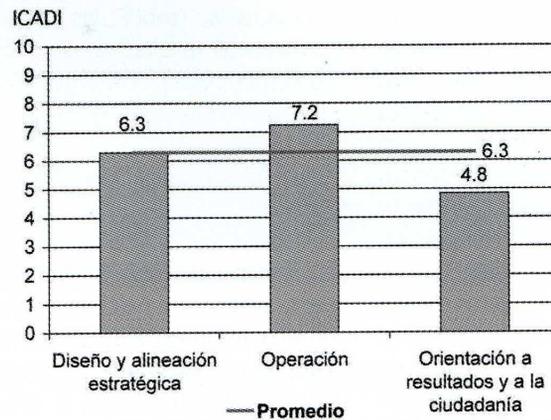


FOTO | María Guadalupe Valdez López

En promedio, estos 62 programas obtuvieron una calificación de 6.3, apenas suficiente en cuanto a la calidad de su diseño. Adicionalmente, se identificó que 47% obtuvo una calificación reprobatoria, lo cual significa que ni siquiera alcanzan los niveles mínimos de calidad requeridos. La siguiente gráfica ilustra estos resultados.

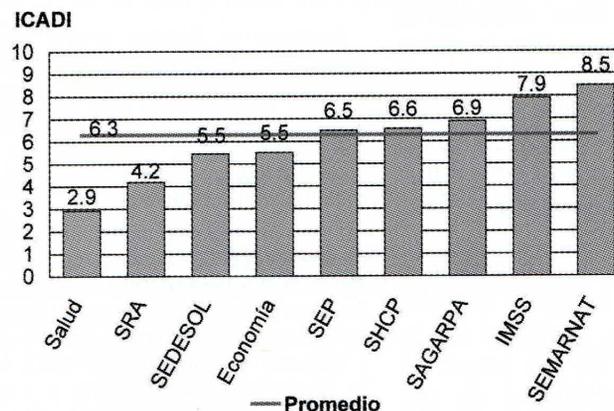
Gráfica 1. ICADI Rural: Subíndices



Fuente: Elaboración propia con base en los informes finales de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados de los programas incluidos en el PEC en el ejercicio fiscal 2007.

Como puede verse, cuando la calificación general se desagrega en subíndices, se observa que la mayor calificación se obtuvo en el de operación, mientras que la más baja correspondió al de orientación a resultados y a la ciudadanía. Esto evidencia que los programas federales del sector están mejor preparados para cumplir con la normatividad referente a su operación, aunque apenas cubren los mínimos necesarios para la adecuación de sus objetivos y metas y presentan serias deficiencias en las previsiones para evaluar sus resultados, definir cobertura y focalización, así como su Población Objetivo y recoger la percepción de ésta.

Gráfica 2. ICADI Rural por ramo



Fuente: Elaboración propia con base en los informes finales de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados de los programas incluidos en el PEC en el ejercicio fiscal 2007.

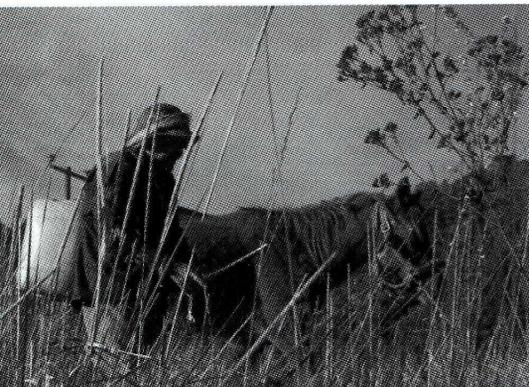


FOTO Juan Manuel López-Díaz González

Por otro lado, como muestra la Gráfica 2, el análisis por ramo administrativo de los programas de desarrollo rural incluidos en el PEC y considerados en el ICADI mostró una gran heterogeneidad en sus resultados. Existen diferencias considerables de acuerdo con el ramo que se analiza.

Mientras que la SEMARNAT (8.5) y el IMSS (7.9) presentan calificaciones cercanas a dos puntos por encima del promedio, programas de los ramos de Salud (2.9), Reforma Agraria (4.2), SEDESOL (5.5) y Economía (5.5), tienen serias deficiencias en su diseño.

Tampoco se observa una relación entre una mayor asignación presupuestal a los programas del PEC y una mejor calidad de diseño. Por ejemplo, programas como Alianza para el Campo, de SAGARPA, con un presupuesto para 2008 de más de 10 mil millones de pesos, obtuvo una calificación en el ICADI de 4.4, mientras

que el PIASRE (Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente, también de SAGARPA), con un presupuesto poco mayor a cinco mil millones de pesos, obtuvo una calificación de 8.8 en el ICADI.

En un contexto de crisis y reducciones al gasto público, la evidencia arriba analizada cobra relevancia para el Congreso de la Unión, ya que incorpora un nuevo elemento que puede brindar mayor racionalidad a las futuras decisiones de asignación o bien de recortes presupuestales, generando así incentivos para que las distintas dependencias de la APF tomen en serio los resultados de las evaluaciones y las utilicen para mejorar el diseño y desempeño de programas que son clave para el desarrollo rural. Instrumentos como el ICADI proveen un mapa de acceso a la información necesaria para avanzar en este sentido.

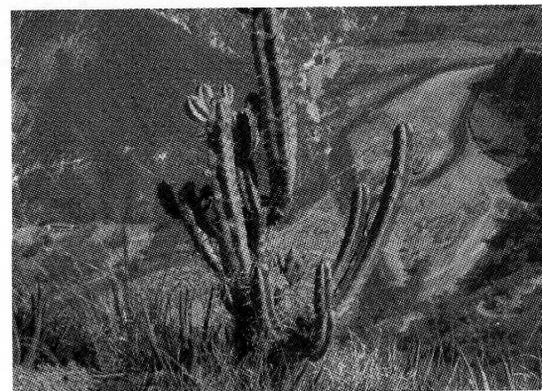


FOTO María Guadalupe Valdez López