

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

López Adame, A. Xavier

Un marco legal para la evaluación de la gestión gubernamental

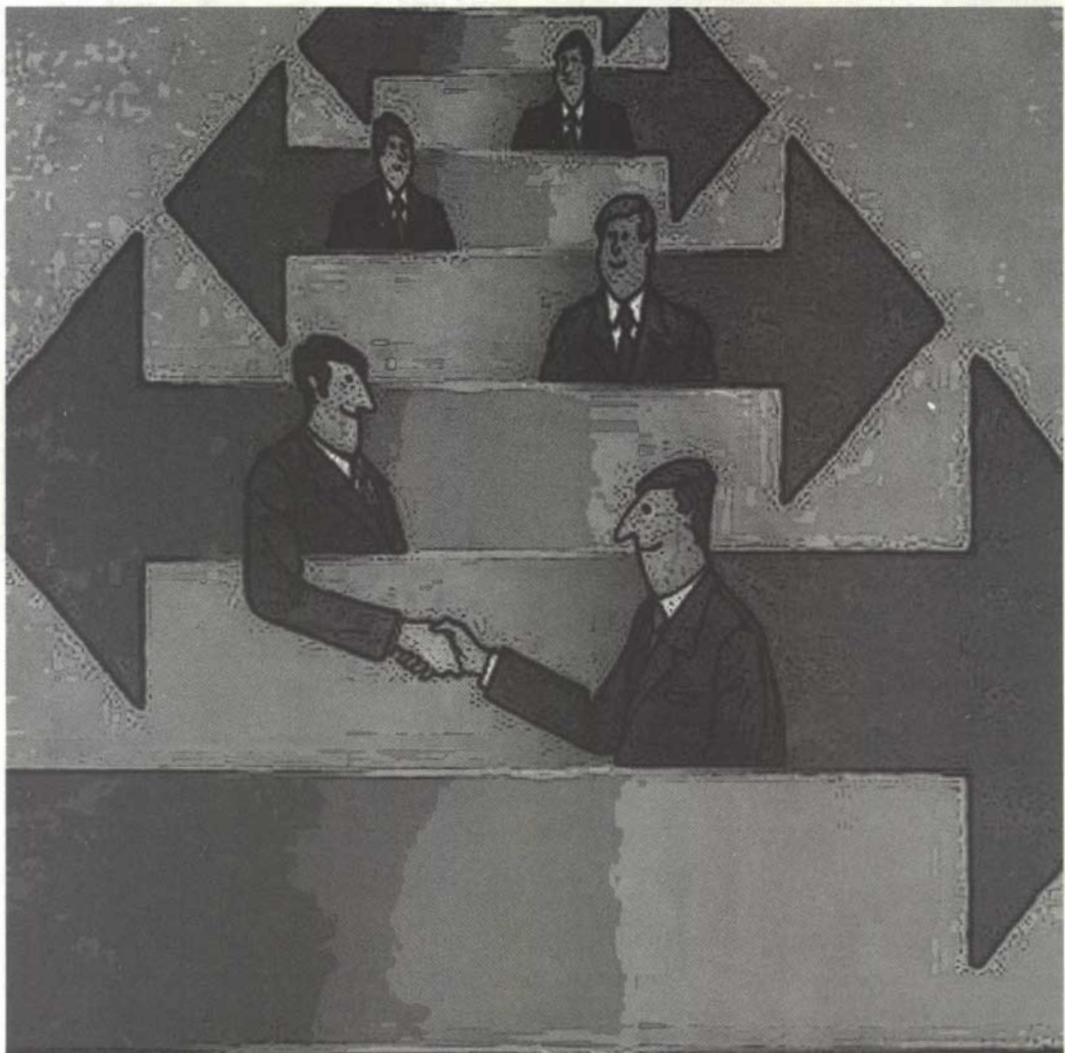
Buen Gobierno, núm. 4, enero-junio, 2008, pp. 112-126

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660526006>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



Un marco legal para la evaluación de la gestión gubernamental

Por A. Xavier López Adame

RESUMEN

México, como parte de sus esfuerzos hacia la construcción de una democracia más sólida, tiene la necesidad de garantizar un gobierno enfocado a resultados. Para lograr esto, es necesario mejorar el sistema de fiscalización a través de herramientas que permitan administrar efectivamente los recursos a fin hacer políticas públicas efectivas, relevantes y apropiadas. La Cámara de Diputados en su LX Legislatura tiene un papel fundamental en esta tarea, pues en su facultad exclusiva de vigilar y evaluar el uso de los fondos públicos tiene la responsabilidad de generar instrumentos que garanticen el buen desempeño del gobierno. La necesidad de crear un instrumento estratégico de evaluación del desempeño de la gestión gubernamental a través de indicadores, con el cual se pueda identificar la rentabilidad social de las políticas públicas, es una realidad evidente ante la cual los legisladores tenemos un verdadero compromiso, toda vez que legislar en esta materia es una de las prioridades de la Reforma del Estado.

INTRODUCCIÓN

Desde la década de los años noventa México ha iniciado un proceso de reforma del Estado y de modernización de la administración pública federal con un nuevo enfoque: la evaluación de los resultados. Este enfoque significa asegurar la efectividad de la gestión gubernamental, esencial para el desarrollo del país.

Con la llegada de la globalización, la presión hacia los gobiernos por parte de las organizaciones alrededor del mundo así como por el reclamo legítimo de la sociedad sobre la efectividad en la utilización de los recursos públicos, obligan a éste a tener la necesidad de responder con mecanismos de control, transparencia y evaluación; es decir, hacer un ejercicio de rendición de cuentas que garantice un mejor desempeño en función de las necesidades de la sociedad.

Es en los años noventa que en México dieron inicio los Programas de Modernización de la Administración Pública y comenzó la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP), la cual tenía por objeto ligar las metas de las políticas públicas al presupuesto asignado, a través de indicadores. Esta reforma incluía la instrumentación de dos componentes: la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

La NEP pretendía ser el instrumento de programación-presupuestación que alinearía las acciones y los recursos asignados al gobierno con los resultados alcanzados a fin de evaluar el impacto de la gestión pública. Por su parte el SED se consideró la herramienta para medir el quehacer público con base en resultados y el seguimiento de compromisos contraídos. Este sistema permitiría vincular la actuación de las dependencias y entidades respecto a lo señalado en su misión, principalmente a través de indicadores de desempeño.

...la necesidad de formular estrategias que contribuyan al diseño de soluciones de las necesidades de la población creció considerablemente en los últimos años, toda vez que los objetivos y las necesidades se han diversificado.

Cabe señalar al respecto, que la necesidad de formular estrategias que contribuyan al diseño de soluciones de las necesidades de la población creció considerablemente en los últimos años, toda vez que los objetivos y las necesidades se han diversificado. Hoy en día es igualmente relevante proteger el medio ambiente, erradicar la pobreza y fomentar un desarrollo sustentable que promover la participación de la mujer en todos los ámbitos o salvaguardar los derechos humanos, etcétera.

De modo que la presión hacia el gobierno por usar los recursos de la manera más eficiente posible en busca de soluciones, lo ha llevado a realizar grandes esfuerzos por mejorar la calidad del gobierno en función del gasto. Por esta razón, se adoptó un sistema de Presupuesto Basado en Resultados (PBR) que en teoría permitiría vincular los resultados de la inversión del gasto público, al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Un presupuesto basado en resultados haría del SED un mecanismo de planificación, medición y mejora de la gestión gubernamental. Para incentivar a los ejecutores del gasto en el cumplimiento de metas y objetivos, se crearon los llamados Convenios de Desempeño, con los que se pretendía incrementar año con año el presupuesto de aquellas agencias del gobierno que mostraran desempeños sobresalientes.

Sin embargo, en la práctica, los Convenios de Desempeño no resultaron del todo satisfactorios, debido a que tenían que ser renovados año con año después de un largo proceso de negociación entre las dependencias y la Secretaría de Hacienda, lo que los hacía poco viables. Además, de que los incentivos presupuestales para el cumplimiento de las metas y objetivos del desempeño, estaban condicionados a la existencia de ahorros en el ejercicio presupuestal.

Para ello, se han realizado también diversos esfuerzos por medir y evaluar el desempeño del gobierno, así como por fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, los mayores logros se dieron en la creación e implementación de mecanismos de control del gasto y en cumplimiento de metas de tipo administrativo, más no en evaluaciones de impacto de las políticas y programas gubernamentales. Con la entrada en vigor la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el 2006, se buscó establecer un

vínculo entre la planeación, programación y presupuestación y se ordenó la creación de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). No obstante, dicha ley no regula la forma en que debe funcionar el SED.

Todas estas reformas y acciones sentaron las bases para avanzar en un sistema que permitiera al gobierno medir el rendimiento de su gestión y evaluar sus resultados. Sin embargo, los primeros intentos de instrumentar el SED han carecido del éxito esperado debido a varios factores:

1. No se realizó de origen un diseño y selección de indicadores estratégicos, sino que se pretendió medir hasta la más mínima actividad de cada funcionario o agencia de gobierno, lo que fue del todo disfuncional.
2. No existían lineamientos generales para el diseño de los indicadores de gestión, lo que derivó en designación de metas e indicadores autocomplacientes, que en la práctica se encontraban lejos de medir de manera adecuada la gestión gubernamental.
3. Finalmente, no se incluyeron los incentivos adecuados para que las diferentes agencias de gobierno no observaran la medición del desempeño como una carga adicional de trabajo administrativo, sino como una estrategia de mejora continua.
4. Al final, los primeros intentos para impulsar un sistema de evaluación del desempeño en nuestro país, mostraron la necesidad de contar con una norma que regulara su funcionamiento y obligara su cumplimiento.

Algunos antecedentes adicionales, nos señalan que en 1999 el Poder Legislativo reformó el artículo 79 Constitucional a fin de instaurar al órgano de fiscalización superior como el responsable de la fiscalización de los ingresos y egresos, el manejo y la aplicación de los fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. En el año 2000, con la creación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se regula la fiscalización del gasto público a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

La ASF integra un área especial denominada Auditorías al Desempeño, en los que se tratan de establecer medidas de desempeño y de impacto de los programas; se ha determinado por ejemplo, si los desayunos escolares aportan o no el contenido proteínico necesario para la cantidad de horas que los estudiantes requieren poner atención en los procesos de aprendizaje.

La ASF integra un área especial denominada Auditorías al Desempeño, en los que se tratan de establecer medidas de desempeño y de impacto de los programas; se ha determinado por ejemplo, si los desayunos escolares aportan o no el contenido proteínico necesario para la cantidad de horas que los estudiantes requieren poner atención en los procesos de aprendizaje.

aprendizaje. Desafortunadamente el alcance de las Auditorías al Desempeño se ha visto limitado principalmente por los altos costos de las auditorías, derivados de la ausencia de información, es decir, de indicadores relevantes de los programas necesarios para la evaluación de la gestión por parte de los distintos ejecutores del gasto.

En fin, este artículo tiene el propósito de destacar la importancia de la necesidad de evaluar el funcionamiento de nuestros gobiernos y de vincular su actuación hacia resultados a la luz de lo que se ha presentado como una práctica común en otros países.

1. LA EVALUACIÓN, UNA EXIGENCIA INTERNACIONAL

Tradicionalmente, la confianza pública en el desempeño del gobierno era un asunto poco relevante para el desarrollo de los países. La revolución de la información que trajo la globalización ha provocado que la sociedad cuente cada vez más con un mayor conocimiento de sus derechos, obligaciones y alternativas que tienen para exigir la rendición de cuentas de las acciones del sector público. Actualmente, los gobiernos de todo el mundo se enfrentan a los desafíos científicos y tecnológicos; de seguridad social y salud pública; de sustentabilidad ambiental y especialmente de información, que nos ha traído la propia globalización.

Algunos países han atendido estos retos reestructurando el desempeño del sector público en función de ofrecer servicios de mayor calidad que contribuyan al desarrollo económico y social. Los casos de mayor éxito los encontramos en los países que han logrado ligar los resultados de la administración pública a su presupuesto, pues este enfoque ha privilegiado la calidad de la administración e incrementado la eficacia y la eficiencia de los recursos del gobierno.

Los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se han destacado por sus avances en materia de desarrollo administrativo debido en su gran mayoría, por la utilización de un enfoque de asignación de presupuesto por resultados. Algunos de los países más destacados debido a los avances logrados en la materia son:

- Nueva Zelanda: es el mayor caso de éxito debido a las fuertes reformas administrativas y presupuestarias que ha implementado en los últimos años, que sustentó en severos cambios al marco legal e institucional, en donde se establece que las asignaciones presupuestarias se fijan por resultados, más que por insumos. Las reformas que implementó Nueva Zelanda quedaron respaldadas en tres diferentes leyes la *State-Owner Enterprises Act*, la *State Sector Act* y la *Public Finance Act*, las cuales se complementaron y permiten llevar a cabo la asignación del presupuesto en función de los resultados.
- Canadá: en 1994 implementó una administración enfocada a resultados que asegura que los recursos del gobierno se dirijan a atender las áreas de mayor prioridad a través de mecanismos en donde los departamentos de gobierno presentan, al parlamento y al público

co, la información de resultados de mediano y largo plazo, de tal manera que proporcionan el contexto para la planeación del presupuesto del siguiente año fiscal, con base en la Ley sobre la Administración Pública del año 2000. Además, se apoya de un órgano llamado el Consejo del Tesoro, el cual administra un sistema de indicadores clave, cuyo fin es reflejar un avance sobre las condiciones económicas, ecológicas, sociales y culturales.

- Reino Unido: desde 1998 se toman las decisiones a partir de los resultados con base en acuerdos entre el gobierno central y las autoridades locales. Además cuentan con mecanismos de evaluación, tanto al interior del gobierno, como a través de evaluadores externos que examinan la actividad de los departamentos y órganos públicos desde el punto de vista económico, de eficiencia y de eficacia y presentan informes al Parlamento cada año. También cuenta con un Sistema de Indicadores de Desarrollo Sustentable que mide el progreso hacia la estrategia de desarrollo sostenible de la Administración
- Estados Unidos: a través de órganos, tanto del Poder Legislativo, como del Ejecutivo se realizan evaluaciones, a nivel federal, de políticas y programas públicos. *La General Accounting Office (GAO)* es el órgano que apoya al Congreso en la mejora del desempeño y asegura la rendición de cuentas del gobierno federal, es incluso, uno de los órganos de fiscalización superior más importantes en el mundo. Además, el gobierno estadounidense cuenta con un marco jurídico que regula su desempeño a través de la *Government Performance Results Act* de 1993.
- Francia: vincula la evaluación de los resultados a un sistema de evaluación del desempeño y funciona a través de un Consejo de Evaluación con un enfoque hacia la eficacia socio-económica, calidad del servicio a usuarios y eficiencia administrativa.

La experiencia de estos países y muchos otros que han logrado establecer mecanismos para eficientar el desempeño de la gestión gubernamental y de esta manera contribuir al desarrollo de sus países, obliga a las demás naciones, en especial a las menos desarrolladas, en función de poder alcanzar un mayor nivel de competitividad, a fortalecer o en su caso a desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación como método de planeación presupuestaria o como herramienta para identificar si los proyectos y programas están logrando sus metas y si contribuyen al logro de los objetivos nacionales.

Según el Instituto Mexicano para la Competitividad IMCO, México no ha mostrado una notable mejoría en los últimos años respecto a la competitividad debido a que ha desatendido diversos factores en materia de crecimiento económico, desarrollo humano y social, así como en el nivel de bienestar de la población, que han provocado que la economía mexicana no logre crecer a las tasas ...según los indicadores de competitividad IMCO son: una sociedad incluyente preparada y sana; un sistema político estable y funcional; y especialmente gobiernos eficaces y eficientes.

deseadas. Algunas de las deficiencias a las que la implementación de un Sistema de Evaluación podría contribuir de manera positiva, según los indicadores de competitividad IMCO son: una sociedad incluyente preparada y sana; un sistema político estable y funcional; y especialmente gobiernos eficaces y eficientes. Un gobierno de calidad representa una ventaja competitiva en la economía mundializada y una condición para el crecimiento sostenido y sustentable₁.

La forma como cada uno de estos países está respondiendo a las exigencias de las reformas fiscales y estructurales tiene importantes implicaciones para la consolidación de sus estructuras democráticas. Sin embargo, para la mayoría de los países latinoamericanos, la evaluación ha sido un asunto que se atiende siempre y cuando el tiempo y los recursos lo permitan, lo cual no ocurre frecuentemente.

2. LA NECESIDAD DE UNA REFORMA INTEGRAL EN MATERIA DE EVALUACIÓN

Actualmente México enfrenta la necesidad de una reforma integral de la administración pública. La exigencia de la sociedad por un gobierno eficaz es legítima. El gobierno debe reducir al máximo las deficiencias en la funcionalidad de la gestión que le restan credibilidad, toda vez que los ciudadanos no cuentan con la certeza de que los recursos públicos, derivados en gran parte de sus contribuciones, se estén utilizando de manera correcta y con pertinencia, de acuerdo a las necesidades del país.

Sin embargo, las reformas estructurales que hasta ahora se han diseñado y ejecutado han sido orientadas por las necesidades económicas. La Reforma Integral que el país necesita deberá tener un objetivo claro: un gobierno eficaz. Para lograrlo es necesario establecer mecanismos que vigilen, controlen y evalúen la función de la Administración Pública a fin de vincular al presupuesto, los resultados derivados de las evaluaciones.

Un presupuesto dirigido a resultados, con reglas de interacción claras entre las dependencias y entidades que asignan y controlan el gasto, no sólo asegura que exista una línea clara de secuenciación entre gastos y resultados sino que además permite definir los mecanismos a través de los cuales dichas dependencias y entidades gubernamentales van adquiriendo autonomía de gestión sin perder congruencia y control sobre el aparato gubernamental en general₂.

Los argumentos a favor de una reforma al proceso presupuestal son ya bien conocidos, sin embargo, faltan mecanismos legales, normativos e institucionales que den legitimidad, orden y legalidad al proceso de reforma a través de un sistema que mida adecuadamente el rendimiento de la gestión y evalúe sus resultados.

La Reforma del Estado también debe responder a la confianza que la ciudadanía ha depositado en sus gobernantes, por lo que es indispensable garantizar una efectiva rendición de cuen-

tas a través de la transparencia de la información. La evaluación es la herramienta estratégica para que los Poderes de la Unión se fortalezcan a través del respaldo y la legitimidad que brinda el transparentar el ejercicio público y su grado de eficacia.

Los instrumentos de evaluación con los que actualmente cuenta México tienen como objetivo principal el control y vigilancia del gasto público, y no necesariamente son herramientas que buscan evaluar el desempeño gubernamental en términos de eficacia y eficiencia. A evaluación del desempeño encuentra sus principales beneficios en la utilidad de la información de calidad, producto de la transparencia y en el fortalecimiento de los representantes de la sociedad en su facultad de llamar a la rendición de cuentas.

Los instrumentos de evaluación con los que actualmente cuenta México tienen como objetivo principal el control y vigilancia del gasto público, y no necesariamente son herramientas que buscan evaluar el desempeño gubernamental en términos de eficacia y eficiencia.

La utilidad de la información que proporciona la transparencia es un elemento necesario para el trabajo del sector público, ya que funciona como una forma de control y resta impacto a la imagen negativa que tiene el gobierno frente a los ciudadanos, además es una manera de responder de una manera eficaz a una demanda social. Por su parte, la rendición de cuentas, fortalece la facultad del Poder Legislativo de llamar a rendir cuentas toda vez que da la oportunidad de examinar el desempeño del gobierno de manera interna, lo que le permite identificar las áreas de oportunidad y a su vez legitimar sus acciones.

3. GOBIERNO POR RESULTADOS

En las últimas décadas, se ha dado una creciente pérdida de confianza de parte de la sociedad hacia las instituciones públicas del Estado. Existe una fuerte percepción de que el interés social es insuficiente e indebidamente atendido, lo que ha provocado el debilitamiento de la comunicación entre la ciudadanía y el gobierno. En consecuencia, se ha creado una situación en donde no se comparte la responsabilidad en el logro de los objetivos nacionales. Esto imposibilita eliminar las barreras institucionales y construir una confianza mutua; a su vez, obstaculiza que las partes colaboren de un modo más eficiente y eficaz, lo que resta impacto electoral, y que a su vez se traduce en desconfianza y abstencionismo.

Las fallas en el control gubernamental que permiten y fomentan la corrupción, el desvío de recursos, la comisión de fraudes, el nepotismo y demás actividades violatorias de la normatividad crea la percepción social de que la corrupción es un hecho cotidiano o por lo menos inevitable. Bajo este contexto, la falta de instrumentos adecuados que evalúen el desempeño genera grandes efectos en la pérdida de bienestar y la disminución de las posibilidades de alcanzarlo.

Un Sistema de Evaluación del Desempeño puede proporcionar una visión más completa y más justa, basada en resultados concretos, sobre la forma en que se está comportando una nación, es decir, sirve para evaluar el progreso nacional y a su vez, planificar el futuro.

Un Sistema de Evaluación del Desempeño puede proporcionar una visión más completa y más justa, basada en resultados concretos, sobre la forma en que se está comportando una nación, es decir, sirve para evaluar el progreso nacional y a su vez, planificar el futuro.

La corrupción derivada de la falta de control y de los amplios márgenes de discrecionalidad, frena la confianza en las instituciones fundamentales y fomenta el clima de ilegalidad e inseguridad que afecta negativamente la imagen del país, lo que constituye un freno a la inversión extranjera. La desviación o mal uso de recursos desvirtúa la planeación de la asignación eficiente que afecta el desempeño de los programas públicos y genera costos mayores a largo plazo, esto necesariamente afecta la competitividad del país.

En el contexto de las economías globalizadas y abiertas como la mexicana, un desarrollo socioeconómico e inversión se vuelven necesarios para la competitividad. Y solo detonando ésta es como México puede incrementar su nivel de desarrollo. Un país competitivo es capaz de mantener una estabilidad política y por lo tanto su gobernabilidad. La facultad real de llamar a rendir cuentas constituye un ingrediente fundamental para establecer relaciones económicas con otros países.

Los mecanismos de rendición de cuentas y acceso a la información de calidad de los que actualmente gozan las sociedades modernas constituyen un elemento de control y mejora del propio gobierno, ya que tienen la capacidad de conducir las acciones del gobierno en dos sentidos, por un lado, revelan si las decisiones que está ejecutando el sector público tienen pertinencia y coherencia con las necesidades de la sociedad; y por otro lado, nos dice si el desempeño de estas acciones ha sido el correcto, ya que cuentan con mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación que revisan periódica y sistemáticamente el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creados. Es por esto que, para hacer un mejor uso de la información, producto de la transparencia y rendición de cuentas, es necesario evaluar adecuadamente.

El Congreso de la Unión, y en concreto la Cámara de Diputados tienen un papel fundamental frente a la tarea de reconfigurar el sector público con miras a generar gobiernos que sustenten su actuación en términos de resultados obtenidos y de impactos reales observados, pues al ser la representante de la voluntad de los ciudadanos, tiene la obligación de vigilar la gestión de la administración pública federal. Por todo esto surge la necesidad de crear un marco legal que establezca las reglas mínimas para el funcionamiento de un sistema de evaluación sobre el cual se ha trabajado arduamente en los últimos años y que actualmente tiene una propuesta para su desarrollo.

4. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

Los logros alcanzados en materia de evaluación en México han contemplado al propio marco legal e institucional y a diferentes actores del gobierno, pero se han encontrado lejos de ser vinculantes para todos los niveles del sector público en cuanto a evaluar y reportar resultados con base en un Sistema de Evaluación del Desempeño Gubernamental.

Dentro de los diversos ordenamientos que regulan la existencia de un proceso de evaluación, encontramos como eje rector al Sistema Nacional de Planeación Democrática, encuadrado en la Ley de Planeación, que obliga a la aplicación de la evaluación para juzgar los avances y el cumplimiento del Plan y los programas de gobierno.

En lo que respecta al Poder Ejecutivo, el artículo 31 de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde preparar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en función del cual tiene la obligación de vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación. Este precepto le permite tener el control sobre la asignación del PEF de manera que requiere de un instrumento de evaluación que legitime la planeación nacional en función de los resultados.

El creciente compromiso, tanto del gobierno federal como del Congreso de la Unión, para obtener mejores resultados se refleja también en la reciente Reforma fiscal, a través de la cual se otorgan atribuciones a la Secretaría de Hacienda para llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y la evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los programas y presupuestos de egresos, así como presidir las instancias de coordinación que establezca el Ejecutivo Federal para dar seguimiento al gasto público y sus resultados y para coordinar, conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores estratégicos, en los términos de las disposiciones aplicables.

En lo que respecta al Poder Ejecutivo, el artículo

lo 31 de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde preparar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en función del cual tiene la obligación de vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.

Además, la reforma al artículo 37 de la Ley Orgánica incrementa las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, y la faculta para organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables.

Por otro lado, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria coloca al Presupuesto de Egresos de la Federación como el elemento en donde se verá reflejado el Sistema de Evaluación del Desempeño. Esta misma ley, en su artículo sexto transitorio, establece el diseño de este sistema por parte de la Secretaría de Hacienda, el cual está ya concretado.

Por su parte, la Ley General de Desarrollo Social establece la regulación de los mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social. Para este fin, en agosto de 2005, se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo público descentralizado que tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social. A pesar de que la creación de este organismo es indispensable para la implementación de un sistema de evaluación, el CONEVAL está diseñado para atender exclusivamente la evaluación de la política social.

En materia de educación, la Ley General de Educación establece que corresponde a la Secretaría de Educación Pública la evaluación del sistema educativo nacional. Para este fin se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), organismo público descentralizado, de carácter técnico con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de fijar los lineamientos para la evaluación de los sistemas educativos en todo el país.

El papel del Congreso de la Unión es de suma importancia para el éxito de un sistema de evaluación en México, toda vez que tiene la facultad constitucional de crear un marco normativo que regule el sistema de evaluación, y de operar como un contrapeso al Poder Ejecutivo.

Tanto el CONEVAL como el INEE comparten particularidades en su diseño y estructura, a pesar de que están sectorizadas a diferentes secretarías, lo que dificulta la homogenización en la entrega de resultados y en el uso que se hará de ellos. A su vez, carecen de mecanismos que vinculen la planeación, programación y presupuestación a partir de resultados.

El papel del Congreso de la Unión es de suma importancia para el éxito de un sistema de evaluación en México, toda vez que tiene la facultad constitucional de crear un

marco normativo que regule el sistema de evaluación, y de operar como un contrapeso al Poder Ejecutivo. Para ello, la utilidad de la información, producto de las evaluaciones, es un elemento necesario para la labor que realizan los legisladores, ya que funciona como una herramienta de control frente a los demás poderes y de legitimidad ante la ciudadanía.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en sus artículos 69, 73, 79 y 93, la facultad del Congreso para normar la gestión, control y evaluación de los poderes de la Unión y los entes públicos. Frente a estas facultades, tanto la Cámara de Diputados, como la de Senadores tienen el compromiso y la obligación de establecer mecanismos para vigilar y evaluar el uso de los fondos públicos.

Dentro de un contexto democrático, el Poder Legislativo tiene la función de servir de contrapeso al Poder Ejecutivo. La evaluación es una herramienta trascendental para regular y controlar el ejercicio del poder por parte del Ejecutivo Federal. Las diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión pueden encontrar en la evaluación, una herramienta de gran utilidad para ejercer su función de contrapeso a las decisiones del Poder Ejecutivo, de manera que cuenten con los fundamentos técnicos necesarios para solicitar un manejo de los recursos públicos orientado a resultados.

Reposicionar al Poder Legislativo es una tarea fundamental en el actual contexto político mexicano y puede lograrse sólo a través de acuerdos entre los partidos que reflejen una vocación de servicio en función de mejorar la calidad de vida de los mexicanos. La evaluación de la gestión gubernamental puede servir precisamente, como ese elemento catalizador de la mejora del trabajo legislativo, toda vez que le dotaría de mayor legitimidad y respaldo social.

De manera que, la participación del Congreso en la regulación e implementación de un Sistema de Evaluación es indispensable, pues su intervención en la identificación de objetivos estratégicos y el establecimiento de prioridades nacionales permitirán sentar las bases para la formulación de indicadores claves para evaluación del nivel de cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. La evaluación de la gestión gubernamental favorece el equilibrio de poderes, toda vez que la información, basada en hechos concretos, es una herramienta para garantizar el cumplimiento de la Ley y la rendición de cuentas, como contrapeso entre los distintos Poderes de la Unión.

Es además, una herramienta indispensable para el proceso presupuestario pues favorece la comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo, dota de fundamento técnico a la toma de decisiones, facilita una mejor definición de objetivos y contribuye a incrementar la sostenibilidad, en el mediano y largo plazo, del sistema fiscal y tributario.

Sin embargo, la experiencia a través de los últimos años nos revela que es necesaria y fundamental el establecimiento de un marco regulatorio que favorezca la evaluación. Sin ella, se disminuye de forma importante la posibilidad de lograr el impacto y los alcances esperados por parte de un Sistema de Evaluación. La Constitución, en la fracción XXIV del artículo 73

establece que el Congreso de la Unión tiene la facultad “para expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.” La ley que regula la organización de la Auditoría Superior de la Federación es ya una realidad, por lo tanto, el siguiente paso es la ley que norme la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión.

En este tenor, nos hemos dado a la tarea de atender este mandato constitucional y en función de darle un fundamento legal a los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas de la Administración Pública Federal he recopilado algunas de sus disposiciones en la Iniciativa de Ley de Evaluación de la Gestión Gubernamental.

Esta propuesta tiene como objetivo consolidar la implementación de un sistema de evaluación que logre una administración de recursos enfocada a resultados a través de indicadores de gestión. La Ley de Evaluación de la Gestión Gubernamental encuentra una de sus principales virtudes en la vinculación del presupuesto a la obtención de resultados, de manera que el Sistema de Evaluación del Desempeño realice la evaluación del cumplimiento de metas y objetivos de las políticas públicas y si éstas generan los beneficios sociales que las justifican a fin de coadyuvar con el Poder Ejecutivo en la planeación y asignación del presupuesto; y con el Poder Legislativo en la discusión y aprobación del mismo.

Esto reduciría, de manera considerable, la asignación inercial de los recursos públicos ya que, a través de los resultados de la evaluación, el proceso presupuestario encuentra justificación en todas sus etapas y crece en legitimidad frente a la ciudadanía. La conformación de presupuestos orientados a resultados específicos es una práctica indispensable para una reforma fiscal efectiva, ya que la evaluación permite identificar responsabilidades, guiar las acciones del gobierno a su vez que se descentraliza la toma de decisiones.

Uno de los principales problemas con los que se enfrenta un sistema de evaluación es que los programas no están diseñados para ser evaluados, de manera que para lograr implementar, de manera real y concreta, la propuesta del Sistema de Evaluación del Desempeño, es necesario hacerlo desde la planeación para que los objetivos y metas de los programas se diseñen con una perspectiva de evaluación. Es por esto que la iniciativa de Ley de Evaluación de la Gestión Gubernamental se acompaña de sustantivas reformas a la Ley de Planeación.

La Ley de Evaluación es una herramienta indispensable para la comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo ya que dota de fundamento técnico para la toma de decisiones, facilita una mejor definición de objetivos y contribuye a incrementar la sostenibilidad, en el mediano y largo plazo, del sistema fiscal y tributario.

La evaluación del desempeño gubernamental encuentra sus principales beneficios en la utilidad de la información de calidad, producto de la transparencia y en el fortalecimiento de los representantes de la sociedad en su facultad de llamar a la rendición de cuentas. Una pro-

puesta de evaluación que solo contemple al Poder Ejecutivo no fortalece al Poder Legislativo en su facultad de llamar a rendir cuentas toda vez que limita la oportunidad de examinar el desempeño del gobierno de manera interna, lo que le permite identificar las áreas de oportunidad y a su vez legitimar sus acciones. Además, concreta los esfuerzos de evaluación para los Tres Poderes de la Unión en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), proceso metodológico que tiene como fin la valoración objetiva, a través de indicadores de gestión, del funcionamiento de los programas.

A. Xavier López Adamo

Politólogo por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Diputado Federal por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados

La propuesta de la Ley de Evaluación simplifica el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño a partir de una propuesta de indicadores de gestión a los que deberán responder los sistemas de evaluación de cada uno de los Poderes de la Unión. Estos indicadores pueden ser de tres tipos: de desempeño, aquellos que miden la operación de un programa; de resultados, en función del grado de cumplimiento de los objetivos y metas; y de impacto, los cuales deberán reflejar el cambio logrado en una población objetivo atribuible a la aplicación de un programa.

Regular la evaluación de la gestión del gobierno proporciona una visión más completa y más justa, basada en hechos, sobre la forma en que se está comportando una nación, es decir, sirve para evaluar el progreso nacional y a su vez planificar el futuro. Para mejorar el gasto público no es solo necesario impulsar una reforma, sino promover la regulación de la gestión gubernamental a través de la evaluación.

REFERENCIAS

- 1 Roel Rodríguez, Santiago, "La Reforma administrativa como ventaja competitiva", Comercio Exterior, no. 48 p. 811.
- 2 Arellano, David y José de Jesús Ramírez Macías, Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos. Lecciones desde México V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, Oct. 2000.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, David y José de Jesús Ramírez Macías (2000) *Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos. Lecciones desde México V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública Oct.*, Santo Domingo, Rep. Dominicana.
- Cardozo, Miriam (2006) *La evaluación de políticas y programas públicos*, ED. Miguel Ángel Porrúa- Cámara de Diputados, México.
- Chávez Presa, Jorge A. (2005) *Para recobrar la confianza en el gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2005) *Foro Internacional de Fiscalización en México (memorias)*, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, UNAM. México.
- Guerrero, Juan Pablo, coordinador (2004) *Impuestos y Gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, Ed. CIDE-Porrúa, México.
- López Adame, Antonio Xavier (2004) Burocracia y rendición de cuentas: Un ensayo en torno a la responsabilidad, para el Cuarto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, México.
- López-Ayllón, Sergio, coordinador, (2006) *Democracia, Transparencia y Constitución*, Instituto de Investigaciones Jurídicas Ed. UNAM, IFAI. México.
- Mejía José (2003) La evaluación de la gestión y las políticas públicas, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Oropeza López, Alejandro (2005) *La Evaluación de la Función Pública en México*, Plaza y Valdés Editores, México.
- Roel Rodríguez, Santiago (1988) "La Reforma administrativa como ventaja competitiva", Comercio Exterior, no. 48 México.
- Procuraduría General de la República Revista Mexicana de Justicia (2006) *Constitucionalidad y Legalidad*, México. Ed. Procuraduría General de la República, Sexta época, número 14. México.
- Trejo Pérez, Pablo y Aguilar García, Vladimir (2003) *Transparencia y control gubernamental en el Distrito Federal, III Legislatura*, México.
- Unidad de Evaluación y control (2005) Comisión de Vigilancia de la ASF, *Fiscalización Superior Comparada*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; México.
- Unidad de Evaluación y control (2005) Comisión de Vigilancia de la ASF, *GAO, Plan estratégico 2004-2009*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.