

# De las recomendaciones a las acciones:

La experiencia del Premio 2011

Programas Federales Comprometidos con el Proceso de Evaluación

Guillermo M. Cejudo  
Claudia Maldonado Trujillo  
(editores)





# **De las recomendaciones a las acciones: La experiencia del Premio 2011**

**Programas Federales  
Comprometidos con el  
Proceso de Evaluación**

Guillermo M. Cejudo

Claudia Maldonado Trujillo (editores)

CIDE - SFP  
1a. Edición, 2011

Cejudo, Guillermo M.  
Maldonado Trujillo, Claudia

De las recomendaciones a las acciones: la experiencia del Premio 2011. Programas Federales Comprometidos con el Proceso de Evaluación

D.R. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.  
Carretera México-Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe,  
C.P. 01210, Delegación Álvaro Obregón, Distrito Federal, México

Editado e impreso en México

"Las opiniones y los datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista del CIDE del centro CLEAR o la Secretaría de la Función Pública como instituciones"

Los editores agradecen el trabajo de los equipos de la Secretaría de la Función Pública, de México Evalúa y de los expertos temáticos que colaboraron en el análisis de las experiencias participantes en el premio. Agradecen también los comentarios de los dos dictaminadores.

# Índice

## **7 Prólogo**

Guillermo M. Cejudo y Javier González Gómez

## **11 Sobre el uso de las evaluaciones**

De las recomendaciones a las acciones: El uso de la evaluación en la mejora del desempeño del gobierno.  
Guillermo M. Cejudo

## **29 La evaluación como instrumento de cambio**

¿Cómo se utilizan las evaluaciones en los programas gubernamentales en México?  
María José Montiel

## **67 Análisis de las experiencias reconocidas**

El programa SICALIDAD: Ejemplo de gestión pública anclada en la evaluación para la mejora continua.  
Claudia Maldonado Trujillo

## **117 Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos y Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (INEA)**

Eréndira Avendaño y Mariana García

**133 Monitoreo y evaluación en el Sistema Educativo Nacional**

El uso de información en el Programa Escuelas de Calidad, el Programa Escuelas de Tiempo Completo y el Programa de la Atención a la Demanda de Educación de Adultos y Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo

Sergio Cárdenas Denham

**151 Mejorando la expedición de pasaportes y los servicios consulares**

Ignacio Lozano

**179 Aprendiendo a utilizar las evaluaciones como herramientas de cambio: el programa de becas de posgrado del CONACYT.**

Rodrigo Velázquez López Velarde

**211 ProÁrbol, FAPPA, JERFT y Promusac: la evaluación aplicada a las políticas en el sector agrícola en México: balance de resultados**

Brasil Acosta

**227 Balance general de la experiencia del Premio: lecciones y desafíos**

Claudia Maldonado Trujillo

## Prólogo

Guillermo M. Cejudo y Javier González Gómez

En pocos años, el Estado mexicano ha ido avanzando en la construcción de un complejo sistema de evaluación. Desde la Constitución hasta los programas operativos anuales, existen ya normas que buscan que la evaluación se vuelva un componente decisivo en el trabajo administrativo. Pese a ello, todavía existen desafíos enormes respecto al diseño de las evaluaciones, la calidad de los resultados, y la utilización que se pueda hacer de ellas en la gestión de los programas, así como en las decisiones presupuestarias. Este libro reconoce la necesidad de fortalecer el proceso de evaluación en las políticas públicas, y en él se recuperan las experiencias finalistas en un premio convocado para incidir en uno de los retos centrales: la atención que los programas federales dan a las recomendaciones de las evaluaciones externas, y su conversión en acciones concretas que mejoren los resultados de cada programa.

La historia de este libro arranca en febrero de 2011, cuando la Secretaría de la Función Pública, en colaboración con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la asociación civil México Evalúa, convocó al “Premio 2011” Programas Federales Comprometidos

con el Proceso de Evaluación, con el propósito de reconocer a los programas federales que hubieran implementado las acciones de mejora más relevantes para sus beneficiarios, derivadas de los resultados de un proceso de evaluación. A esta convocatoria se inscribieron 14 programas correspondientes a 8 instituciones públicas del gobierno federal. Después de un proceso de valoración, en marzo de 2011, el Comité Evaluador --integrado por miembros de las instituciones convocantes-- seleccionó a 10 programas para continuar en el concurso.

En este premio, vale la pena enfatizarlo, no se pretendía evaluar a las dependencias ni a los programas. Tampoco se valoraba la calidad de las evaluaciones o el desempeño reflejado en los indicadores o en la experiencia de los beneficiarios. El objetivo era más modesto, pero crucial: identificar el compromiso de los programas para atender las recomendaciones de las evaluaciones en 2011.

La metodología utilizada para el análisis de los programas se centró en dos aspectos fundamentales. En primer lugar, se valoró si los programas seleccionaron los hallazgos con implicaciones prácticas factibles y con potencial de mejorar el desempeño y los resultados del programa. En segundo lugar, se valoró el diseño de acciones de mejora que, con base en los hallazgos de las evaluaciones, condujeran a mejores procesos de gestión y a un mejor desempeño del programa. Además, se buscaba valorar el compromiso asumido con la utilización de la evaluación para mejorar el programa, mismo que no acaba con el cumplimiento de trámites administrativos, sino que requiere de una adecuada estimación de las implicaciones organizativas de las acciones de mejora (qué rutinas, procesos, actitudes, etc. habrán de cambiar para que dichas acciones puedan tener el resultado esperado), así como de un trabajo directivo encaminado a implementar esa estrategia para asegurar que las acciones de mejora se realicen conforme a lo previsto.

Más allá de reconocer a programas concretos --algo que se hizo en la ceremonia de premiación en septiembre pasado-- el propósito central del "Premio 2011" fue el de incentivar a las dependencias y entidades que operan programas federales para usar los hallazgos y las recomendaciones de las evaluaciones, tanto externas como de fuentes internas, con miras a mejorar la operación misma de los programas y el mejor uso de los recursos. Este libro busca contribuir también a este objetivo al presentar las experiencias de los programas finalistas participantes en el "Premio 2011".

Uno de los resultados más importantes de esta iniciativa es haber podido comprobar que es posible orientar la evaluación hacia la mejora, sin simulaciones, con base en el compromiso decidido y la voluntad de cambio de los responsables de los programas. Otro hallazgo relevante de este concurso fue que las evaluaciones son sin duda tomadas en consideración por los programas, y sus recomendaciones, cuando son utilizadas, tienen gran potencial para mejorar el desempeño de los programas.

La utilización de las evaluaciones es uno de los engranajes necesarios para que la apuesta que el Estado mexicano ha hecho para construir un sistema de evaluación se realice. Este libro busca contribuir a este propósito, al mostrar tanto experiencias de utilización, como los retos que se enfrentan y las oportunidades para aprovechar la información derivada de las evaluaciones. También busca avanzar en una agenda de investigación más sofisticada en materia de evaluación, que de cuenta de las prácticas y la gestión que, de manera cotidiana, se desarrollan en las oficinas gubernamentales en torno a las acciones de evaluación.



## De las recomendaciones a las acciones: El uso de la evaluación en la mejora del desempeño del gobierno

Guillermo M. Cejudo

La construcción de un sistema de evaluación de las políticas públicas en México es un proceso inacabado, aunque con avances innegables.<sup>1</sup> En pocos años, el país ha consolidado en el ámbito federal un complejo entramado de normas y de prácticas en materia de evaluación de políticas públicas. Lo que en su momento era una práctica exitosa, pero aislada (la evaluación de *Progres-Oportunidades*, por ejemplo) se ha convertido, paulatinamente, en una práctica cotidiana en los programas federales. Las disposiciones sobre monitoreo y evaluación en la Ley General de Desarrollo Social de 2004, la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), la Ley de Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006 y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) entretejen una serie de

---

<sup>1</sup> John Scott, "Evaluación de políticas y programas públicos: de las evaluaciones a las políticas". México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, DTE 444, 2008; Manuel F. Castro, *et al*, *El Sistema de Monitoreo y evaluación de México: Un salto del nivel sectorial al nacional*, Independent Evaluation Group (IEG), Serie de documentos de trabajo DCE, Núm. 20, Washington, D.C., Banco Mundial, 2009; Claudia Maldonado Trujillo, "Evaluación de programas sociales en México. Reflexiones sobre un sistema emergente", *Buen Gobierno*, Núm. 7, 2009.

obligaciones, procesos y rutinas que, no sin dificultades y ciertas lógicas contrapuestas, intentan situar la evaluación en el centro de las acciones del gobierno, para generar una orientación a resultados.

Los resultados de la operación de este sistema son evidentes: en 2011, el *Programa anual de evaluación* --el documento en el que CONEVAL y las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Función Pública establecen las evaluaciones a realizar cada año, preveía 189 evaluaciones (12 de diseño, 2 de procesos, 173 de consistencia y resultados, y 2 “comprendivas del gasto”). La atención centrada en los programas sociales se ha ampliado a otros programas del gobierno federal (relacionados con infraestructura, energía, seguridad pública, entre otros).<sup>2</sup>

Antes de la discusión presupuestaria, la Cámara de Diputados recibe información detallada (y con varios niveles de agregación) sobre el desempeño de los programas públicos y sobre la conexión entre ellos y las carencias sociales. CONEVAL emite un informe sobre la evaluación de la política social.<sup>3</sup> Hay un debate público --aún reducido, pero influyente-- derivado de los hallazgos de las evaluaciones;<sup>4</sup> y hay evaluadores sofisticados en las instituciones de educación superior, los *think tanks* y las firmas especializadas de consultoría en política pública, así como organizaciones de la sociedad civil que prestan atención a las evaluaciones, tanto en sus procesos como sus resultados.<sup>5</sup>

Hay, en pocas palabras, un sistema en pie, con un marco normativo, instituciones con un rol definido (aunque aún con zonas grises en la distribución de competencias entre Hacienda, Función Pública y CONEVAL) oficinas de evaluación en las secretarías de la administración pública federal, rutinas y procedimientos para contratar evaluaciones, y mecanismos incipientes para darle salida pública a los resultados de las evaluaciones.<sup>6</sup>

No obstante, si bien es innegable la importancia de que el sistema de evaluación tenga repercusiones en el debate público sobre el desempeño gubernamental y en las discusiones en el legislativo sobre la asignación del presupuesto público, hay un tercer efecto de las evaluaciones: el uso de sus resultados para mejorar el diseño o la operación de los programas

<sup>2</sup> Secretaría de la Función Pública (SFP), *Programa Anual de Evaluación*, 2011.

<sup>3</sup> Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social, 2011. En línea: [http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/informe\\_de\\_evaluacion\\_politica\\_desarrollo\\_social\\_2011.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/informe_de_evaluacion_politica_desarrollo_social_2011.es.do)

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo: Jonathan Fox y Libby Haight (Coords.), “Subsidios para la desigualdad: Las políticas públicas de maíz en México a partir del libre comercio”, México: Woodrow Wilson International Center for Scholars/CIDE/US Santa Cruz, 2010.

<sup>5</sup> Notablemente, México Evalúa y Gesoc.

<sup>6</sup> Javier González Gómez, “La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana” en José Luis Méndez (Coord.), *Los grandes problemas de México*, Vol. XIII, Políticas Públicas, México, El Colegio de México, 2010, pp. 143- 178.

de gobierno.<sup>7</sup> Una evaluación que no genera información relevante para mejorar el contenido o los procesos de una política pública es probablemente una evaluación sin sentido. Al mismo tiempo, la mera existencia de recomendaciones puntuales derivadas de una evaluación no significa que serán procesadas adecuadamente por los operadores del programa. Existe una larga serie de obstáculos para convertir los resultados de una evaluación en acciones de mejora en los programas de gobierno.

Precisamente por ello, en el sistema de evaluación del gobierno federal, se ha instituido un mecanismo “para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la administración pública federal”, coordinado por las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Función Pública y CONEVAL. El propósito de este mecanismo es que los programas hagan efectivamente uso de los resultados de la evaluación. El instrumento para lograrlo es la rutinización de la atención a las recomendaciones de la evaluación. Esto, sin embargo, es un arma de dos filos, pues así como la rutinización puede entenderse como la internalización de la lógica de la evaluación en las organizaciones públicas y en el comportamiento de los funcionarios, puede significar también la apropiación de los procedimientos, pero no de la sustancia. Es decir, existe el riesgo de que los programas sigan los procedimientos para cumplir con las disposiciones que les obligan a “atender” las recomendaciones de las evaluaciones, pero que no hagan un esfuerzo real por convertir esas recomendaciones en acciones que deriven en mejores resultados del programa.<sup>8</sup>

En vista de este riesgo, la Secretaría de la Función Pública invitó al CIDE y a la organización México Evalúa a convocar a un Premio para aquellos programas “comprometidos con el proceso de evaluación”, que es el origen de este libro. El propósito del premio fue valorar el compromiso de los programas federales con el uso de la evaluación. El ejercicio no buscaba evaluar el funcionamiento de los programas, ni medir la calidad de las evaluaciones. Su propósito era identificar el uso inteligente de los hallazgos de las evaluaciones, lo que significaba, de acuerdo con la metodología diseñada para tal propósito, seleccionar hallazgos que tuvieran implicaciones prácticas factibles y con potencial de mejorar el desempeño y los resultados del programa y diseñar acciones de mejora que, con base en los hallazgos de las evaluaciones, condujeran a mejores procesos de gestión y mayores resultados derivados del programa. Tras seleccionar diez finalistas entre los programas postulados por las dependencias federales, se hizo meses después una verificación del grado de implementación de las acciones de mejora comprometidas por los programas participantes.

---

<sup>7</sup> Véase el capítulo de María José Montiel, en este volumen.

<sup>8</sup> Peter Dahler-Larsen, “Surviving the routinization of evaluation: The administrative use of evaluations in Danish municipalities” en *Administration and Society*, Vol. 32, No. 1, 2000, pp. 70-92.

Cada una de las experiencias finalistas está analizada en los capítulos de este volumen. En este primer capítulo, lo que se busca, antes de presentar las diez experiencias, es enmarcarlas en la discusión contemporánea sobre la utilización de las evaluaciones y, principalmente, sobre los obstáculos para convertir recomendaciones de una evaluación en una mejora sustantiva de una política pública.

En las siguientes páginas, se presenta una discusión sobre la utilización de las evaluaciones y una revisión de los principales problemas en el uso de los hallazgos de una evaluación. Tras ello, se presenta un resumen de las experiencias analizadas en este libro, y se cierra con una reflexión sobre las estrategias para aumentar el uso sustantivo de las evaluaciones.

## Los usos de la evaluación

Un sistema de evaluación y monitoreo puede tener muchos propósitos, vinculados con procesos internos del gobierno (el control presupuestal, el desarrollo de mecanismos de seguimiento a la gestión, el control del desempeño de funcionarios o agencias) o externos a él (las decisiones legislativas sobre asignación del gasto, la fiscalización por parte de entidades externas, la rendición de cuentas). En todos los casos, sin embargo, existe un denominador común: la intención de que el monitoreo y la evaluación sirvan para mejorar el desempeño de los programas. Es ésta la preocupación detrás de la abundante literatura sobre uso o utilización de las evaluaciones, que se plantea diversas preguntas: ¿cómo se utilizan las evaluaciones? ¿Para qué se utilizan? ¿Qué hace que una evaluación tenga más probabilidades de ser utilizada para mejorar el desempeño de una política pública?

Una evaluación puede tener muchos usos. Como explica Carol Weiss: “muchos aspectos de una evaluación pueden ser usados: ideas y percepciones, señales que se envían por el solo hecho de evaluar, los procesos de aprendizaje al cooperar con la evaluación, la selección de indicadores de resultados que anuncian un éxito, incluso el diseño del estudio. ‘Uso’ abarca un amplio espectro de efectos por múltiples tipos de usuario”.<sup>9</sup> Esta multiplicidad de usos y usuarios hace que una misma evaluación pueda responder a distintas lógicas (e, inevitablemente) que deba responder a varias preguntas (incluso cuando no son planteadas explícitamente en el diseño de una evaluación).

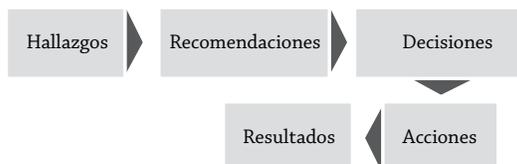
En el caso del gobierno federal mexicano, las evaluaciones se han utilizado en varias de estas formas: para afianzar el programa Progres-Oportunidades frente a cambios en los gobiernos; para incidir en las negociaciones presupuestales; para influir en el debate público sobre las decisiones de gasto, etc. En este libro se pone atención en una forma

---

<sup>9</sup> Carol H. Weiss, “Have we learned anything new about the use of evaluation?”, *American Journal of Evaluation*, Vol. 19, Núm.1, 1998, p.21.

específica de utilizar las evaluaciones: la conversión de los hallazgos de una evaluación en acciones de mejora que contribuyan a los resultados de un programa. Éste es quizá el uso menos llamativo, pero de mayor potencial: las evaluaciones son ejercicios que desmenuzan la lógica causal de los programas,<sup>10</sup> identifican fallas en la gestión, problemas en los indicadores de resultados, desafíos de implementación o conceptualizaciones equivocadas de los beneficiarios. Una evaluación difícilmente generará conclusiones contundentes sobre si debe aumentarse o reducirse el presupuesto asignado a determinada política, pero sí puede identificar oportunidades de mejora concretas y realizables. Ahora bien, no todas las mejoras potenciales identificadas se convertirán en decisiones y acciones de los programas de gobierno, pues, para ello, debe haber un proceso de atención a los hallazgos de las evaluaciones, que es precisamente el tema de este libro: cómo actores concretos asimilan los hallazgos de una evaluación; cómo toman decisiones para responder a las recomendaciones; cómo se implementan esas decisiones, y qué consecuencias tienen en los resultados del programa. En pocas palabras, los hallazgos de una evaluación, para incidir en los resultados de un programa, tienen que ser (como se muestra en la figura 1) convertidos en recomendaciones aplicables; estas recomendaciones, a su vez, deben ser incorporadas en la toma de decisiones y dichas decisiones han de derivar en acciones concretas. Finalmente, dichas acciones, si la lógica causal que las motiva es correcta y la implementación adecuada, llevarán a mejores resultados en el programa.

Figura 1



Fuente: Elaboración propia.

Esta puede parecer una vinculación simple. No obstante, la conexión entre una evaluación que identifica oportunidades de mejora y las acciones que los programas hacen para atender sus recomendaciones no es automática. No existe un flujo directo entre las sugerencias de un evaluador y las decisiones de un funcionario. Si bien cada hallazgo de una evaluación tiene el potencial de convertirse en una acción de mejora, existen numerosos obstáculos para que ello ocurra, tanto del lado de la evaluación como del programa. Cada uno de los pasos en esta relación supone un ejercicio de

<sup>10</sup> Fernando Cortés, et al., *Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de los programas sociales*. México, El Colegio de México, 2008.

mediación, cuya efectividad dependerá de diferentes atributos: la capacidad del evaluador para identificar oportunidades de mejora en el desempeño de un programa; el conocimiento detallado de la operación del programa por parte del evaluador para derivar recomendaciones relevantes de esos hallazgos; la sofisticación técnica, el interés y la capacidad administrativa de los decisores para entender y procesar esos hallazgos para convertirlos en decisiones; la capacidad administrativa para implementar efectivamente dichas decisiones de acuerdo con los criterios y procedimientos definidos; y la solidez de la lógica causal (y la inexistencia de perturbaciones externas) que permitan llegar a los resultados previstos. Como la literatura sobre toma de decisiones<sup>11</sup> e implementación de políticas públicas<sup>12</sup> ha demostrado, en cada paso en esta cadena pueden haber desviaciones, retrasos y fallas.

## Los obstáculos al uso de las evaluaciones

Como explica Scott Bailey en su revisión de la discusión sobre uso de la evaluación “la literatura internacional identifica un conjunto de factores que afecta la utilización. Estos factores pueden ser categorizados en dos grupos: (i) características de la evaluación --la forma en que la evaluación es realizada; y (ii) características del espacio organizacional donde los hallazgos han de ser utilizados --factores dentro de la organización en las que se realiza la evaluación”.<sup>13</sup> En efecto, la revisión que hace Bailey se concentra en atributos de la evaluación (su relevancia, credibilidad, calidad y los propios hallazgos, así como las prácticas de comunicación del evaluador y la oportunidad de los reportes) y en atributos organizacionales (compromiso, necesidades de información, información en competencia, características personales, clima organizacional, clima político y clima financiero). Estos atributos genéricos son útiles para encontrar las posibles fuentes de obstáculos, pero no necesariamente son todos relevantes para el caso mexicano, debido a dos diferencias específicas. En primer lugar, hay un sistema relativamente estandarizado de evaluaciones en el gobierno federal, donde, por ejemplo, no se encontrarán muchas variaciones en los tiempos de las evaluaciones (al ser definidas por un Programa Anual de Evaluación centralizado), y los propios formatos de las evaluaciones han alcanzado una homogeneidad notable (aunque no necesariamente deseable). En segundo lugar, el entorno institucional promueve que los funcionarios

---

<sup>11</sup> Herbert Simon, *El comportamiento administrativo*, Madrid, Aguilar, 1963; Charles E. Lindblom, “La ciencia de ‘salir del paso’”, En Luis F. Aguilar (Ed.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 201-225.

<sup>12</sup> Eugene Bardach, *The Implementation Game*, Cambridge, MIT Press, 1979; Merilee S. Grindle, “La brecha de la implementación”, en Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coords.), *Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, pp. 33-51; Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Los Ángeles, Berkeley University Press, 1984.

<sup>13</sup> John Scott Bailey, “Maximizing the Use of Evaluation Findings”, Asian Development Bank, 2008, p.2.

pongan más atención en cumplir con “el tiempo y la forma” de los procesos administrativos que con la generación de valor público. En consecuencia, las oficinas de evaluaciones y los operadores del programa suelen estar más interesados en que las evaluaciones arrojen datos positivos sobre el desempeño del programa, que en generar lecciones útiles para su mejora.<sup>14</sup>

Estas características del sistema de evaluación mexicano (en el gobierno federal) dan lugar a retos peculiares para convertir los resultados de las evaluaciones en acciones de mejora. El primer conjunto de obstáculos se deriva de la calidad de la evaluación (que, a su vez, es función de la calidad de los procedimientos para contratar la evaluación, de la “evaluabilidad” del programa, de la calidad<sup>15</sup> y confiabilidad de la información generada para realizar la evaluación, y de la solidez técnica y metodológica del evaluador). La calidad de las evaluaciones no está garantizada de antemano. Para que una evaluación sea de calidad, es necesario que haya un proceso de contratación que permita distinguir buenos evaluadores de los malos. En México el “mercado” de evaluación es aún incipiente: muchos de los evaluadores son relativamente nuevos en el trabajo de evaluación, no existen suficientes señales que permitan conocer la calidad de las evaluaciones, ni una instancia que califique la solidez de los evaluadores o una Asociación de Evaluadores que salvaguarde la reputación de sus miembros. Aún más: los procesos de contratación de evaluadores externos están atados a los procedimientos de adquisiciones del gobierno federal, que son buenos para identificar buen precio, pero no necesariamente buena calidad. Finalmente, los procesos de control interno y auditoría sobre la contratación de las evaluaciones están, de nuevo, concentrados en los tiempos y los procedimientos, no en su calidad.

Por todo ello, existen desafíos para la utilización de las evaluaciones. En primer lugar, para que puedan convertirse en mejoras reales en el diseño, la operación y los resultados de un programa, los hallazgos deben ser pertinentes, es decir, deben estar conectados con la lógica causal de la política pública, y no sólo aludir aspectos secundarios que, si bien pueden ser problemáticos, no sean relevantes para los propósitos de la política pública.

En segundo término, las recomendaciones derivadas de una evaluación han de ser factibles. La literatura sobre factibilidad de política pública que alerta sobre la importancia de que el diseño de una política pública se haga cargo de inevitables desafíos políticos, administrativos,

---

<sup>14</sup> Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (Coords.), *La estructura de la Rendición de Cuentas en México*, México, UNAM-IIIJ, CIDE, 2010.

<sup>15</sup> Joseph S. Wholey “Exploratory Evaluation” en *Handbook of practical program evaluation*, Joseph S. Wholey, Harry P. Hatry y Kathryn E. Newcomber (Eds.), E.U.A., John Wiley & Sons, 2010, pp. 81-99.

presupuestales y legales,<sup>16</sup> aplica por igual a las recomendaciones de una evaluación: una recomendación que implica decisiones políticas poco viables, capacidades administrativas inexistentes, recursos presupuestales no disponibles, o modificaciones legales poco probables no pasará de ser una buena idea, que no llegará a una mejora en el programa.

Un tercer atributo deseable es la claridad y precisión en las recomendaciones. Existe un conjunto de recomendaciones genéricas que aplican casi a cualquier programa (“aumentar el número de beneficiarios”, “definir con claridad la población objetivo”, “asegurar la oportunidad en el flujo de la información”); para que sean útiles tendrían que ser específicas al programa, con recomendaciones puntuales que definan no sólo los propósitos, sino los instrumentos que podrían utilizarse. En el mismo sentido, en cuarto lugar, es necesario, para fomentar la utilización de las evaluaciones, que haya mayor claridad en los responsables de atender las recomendaciones: que las recomendaciones del evaluador no sean verbos en infinitivo, sino con un sujeto identificable. Esto último, desde luego, implica un conocimiento sofisticado acerca de la operación del programa y de la organización pública a cargo de su implementación.

El segundo conjunto de desafíos se compone de los relacionados con la capacidad de las organizaciones a cargo de atender las recomendaciones. En primer lugar, existe el desafío de convertir la evaluación en un proceso internalizado en la gestión de las oficinas públicas y no sólo en un tema secundario que debe atenderse por obligación o por presión externa. Como explica González, esto no se ha logrado aún, pues “los instrumentos de evaluación que se han implementado en México en los últimos años no han venido acompañados de otro tipo de estrategias (sistemas de incentivos, ordenamientos legales *ad hoc*, etc.) que faciliten el proceso de aprendizaje organizacional y político, que a su vez aseguren el uso de la información generada en las evaluaciones por los principales agentes. En el ámbito organizacional se observa cómo persiste en las dependencias gubernamentales una idea de la evaluación como un tema de control legal y de poca utilidad práctica”.<sup>17</sup>

Desde luego, como muestran las experiencias analizadas en este libro, esta generalización oculta prácticas y actitudes que sí promueven la cultura de la evaluación, pero que no necesariamente están institucionalizadas. Son ejemplos de que puede reaccionarse de manera inteligente y comprometida con las evaluaciones, y no solamente atenderlas para cumplir los trámites y llenar los formatos exigidos. Esto, desde luego, supone romper muchos de los patrones en la burocracia federal. Para empezar, hay que revertir la

---

<sup>16</sup> Arnold J. Meltsner, “La factibilidad política y el análisis de políticas”, En Luis F. Aguilar (Ed.), *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 367-392; Giandomenico Majone, “La factibilidad de las políticas sociales”, En Luis F. Aguilar (Ed.), *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 393-432.

<sup>17</sup> Javier González, *Op. Cit.*, p. 171.

lógica de control, incluso dentro del sistema de evaluación; como explica Zabaleta: “los mismos entes coordinadores de la estrategia de evaluación federal (en este caso la SHCP y la SFP [y podría añadirse a la Auditoría Superior de la Federación]) han sido las secretarías que tradicionalmente han reproducido los esquemas de control presupuestal y legal-jerárquico. Buena porción de las estructuras organizativas de estas dos últimas dependencias están orientadas al control más que a la promoción del buen desempeño organizacional”.<sup>18</sup>

En segundo término, las organizaciones a cargo de la implementación de las acciones de mejora deben contar la capacidad de realizar los cambios en los programas. Este es quizá uno de los principales cuellos de botella en el proceso de utilización de las evaluaciones: puede ser que exista voluntad de realizar las adecuaciones sugeridas por los evaluadores, pero no siempre existe la concurrencia de capacidad de decisión –que los operadores del programa puedan efectivamente definir las características del diseño o las reglas de ejecución del programa a su cargo–, capacidad administrativa –que la organización o el conjunto de organizaciones a cargo de implementar el programa cuente con el personal, los procesos y los instrumentos de gestión necesarios para realizar las mejoras propuestas en las evaluaciones– y disponibilidad presupuestal –que se cuente con los recursos financieros para asumir los costos asociados a las recomendaciones de mejora y para hacerlos sostenibles en el tiempo. La ausencia de uno de estos tres atributos dificultará que, pese a la intención de hacerlo, las oficinas de operación de los programas puedan realizar las acciones derivadas de las evaluaciones.

Precisamente por ello, es indispensable distinguir los distintos destinatarios de las recomendaciones de la evaluación. Hay recomendaciones que no se refieren a ajustes menores a la operación, sino a modificaciones sustantivas a la lógica causal del programa, a los mecanismos de control y vigilancia, a sus beneficiarios o a los montos presupuestales y reglas de gastos asociadas. Así, en tercer lugar, es claro que no siempre son los operadores del programa quienes están en posición de decidir y actuar para responder a las recomendaciones de los evaluadores. Son los funcionarios en puestos directivos, las dependencias coordinadoras –como las secretarías de Hacienda o Función Pública– o los legisladores quienes tendrían la responsabilidad de reaccionar a los hallazgos de las evaluaciones. Hasta ahora, como se señala en el capítulo siguiente, ha habido avances notorios en la incorporación de hallazgos en la operación del programa dentro de los espacios de acción de las organizaciones operadoras, pero aún queda un largo trecho hacia la institucionalización de la atención a las evaluaciones desde otros ámbitos. En suma, se trata de lograr que los gobiernos reaccionen efectivamente cuando las recomendaciones de los evaluadores se refieren

---

<sup>18</sup> Dionisio Zabaleta “Una mirada institucional a la política federal de evaluación en México: Algunas implicaciones a la luz del paradigma gerencialista”, en Alejandro González (Coord.), *¿Gobernar por resultados?*, México, GESOC, 2008, p.72.

a ajustes marginales, pero también cuando suponen el involucramiento de otros agentes de decisión para modificaciones sustanciales a las reglas, los presupuestos o la lógica del programa.

Finalmente, para institucionalizar la utilización de las evaluaciones, para que éstas sean útiles efectivamente para mejorar los resultados de los programas públicos y para que, en conjunto, el sistema de evaluación sirva para mejorar el desempeño gubernamental, es indispensable que las normas y las prácticas que estructuran el funcionamiento del sistema de evaluación estén articuladas con el resto de los sistemas de rendición de cuentas: los sistemas asociados a transparencia y acceso a la información, contabilidad gubernamental y control del gasto; control interno; fiscalización. La fragmentación actual de la rendición de cuentas en México es, por una parte, una limitante a la efectividad del sistema de evaluación pero, por la otra, es consecuencia directa de la falta de articulación del sistema de evaluación con el resto.<sup>19</sup> En las experiencias revisadas en los capítulos siguientes, más de una vez los funcionarios encargados de los programas hicieron alusión a las dificultades de tener que lidiar con mandatos encontrados, reglas confusas y controles inconexos cuando tienen que informar, explicar o rendir cuentas a CONEVAL, a Función Pública, a la Secretaría de Hacienda o a la Auditoría Superior de la Federación. Se trata, desde luego, de un desafío que rebasa al sistema de evaluación, pero que está detrás de muchos de los obstáculos para la utilización efectiva de los hallazgos de las evaluaciones.

## **Diez experiencias que han logrado convertir hallazgos en mejoras**

Como introducción para el análisis de los diez casos en los capítulos siguientes, con base en la revisión que durante varios meses se realizó de la selección de los hallazgos, la definición de acciones de mejora y su implementación,<sup>20</sup> a continuación se presenta una síntesis de cada programa y de los resultados obtenidos tras la implementación de las acciones de mejora. Los logros fueron importantes, aunque con avances diferenciados. Destaca, sin embargo, que cada uno de los programas muestra que el uso inteligente de los hallazgos de las evaluaciones sirve efectivamente para mejorar el diseño y la operación de los programas; y que la implementación de las acciones de mejora contribuye sustantivamente a mejorar los resultados del programa y, con ello, a la calidad de vida de los beneficiarios.

---

<sup>19</sup> Mauricio Merino *et al.*, *Op. Cit.*

<sup>20</sup> Esta revisión estuvo a cargo de un equipo con integrantes de las tres instituciones convocantes del premio: Mariana García, Edna Jaime y Eréndira Avendaño por México Evalúa; múltiples funcionarios de la Unidad de Evaluación de la Secretaría de la Función Pública, liderados por Javier González y Blanca Maynez; y Claudia Maldonado, Roberto Gerhard y Guillermo M. Cejudo por el CIDE.

## **Sistema Integral de Calidad en Salud (primer lugar)**

El programa busca contribuir a mejorar la calidad de los servicios de salud. Esta se refiere al trato que reciben los pacientes dentro del hospital; desde las salas de espera hasta los quirófanos, y puede involucrar detalles como que haya sillas y baños en las salas de espera, prácticas de higiene por parte del personal y la instalación de comités de calidad. Con base en cuatro evaluaciones -evaluación diseño (2008), dos específicas de desempeño (2009 y 2010) y una de consistencia y resultados- el programa se comprometió a realizar 10 acciones de mejora.

Los principales resultados de estas acciones se pueden concentrar en cuatro grandes rubros: 1) Instalación de comités y gestores de calidad en hospitales y unidades médicas, 2) medición de la cultura de la calidad, 3) acreditación y capacitación en temas de calidad, y, por último, 4) difusión del programa. En la mayoría de los casos se superaron las metas que se tenían planeadas al inicio del año, por ejemplo, la instalación de comités de calidad de seguridad del paciente (COCASEP) alcanzó en agosto la meta planeada para diciembre. En el mediano plazo se espera que estas acciones tengan un efecto positivo sobre el fomento y la documentación del avance de la cultura de la calidad en el país, que mejoren los estándares de calidad; que se agilice la transferencia de recursos, que mejore la coordinación entre áreas técnicas de calidad con áreas administrativas, que se avance en la medición del impacto de la acreditación en los servicios de calidad y que se utilicen las encuestas de los avales ciudadanos para realizar mejoras en la participación de los avales ciudadanos.

## **Expedición de pasaportes y servicios consulares (mención honorífica)**

El Programa de Expedición de Pasaportes y Consulares busca ofrecer a los connacionales y extranjeros servicios de documentación consular de manera expedita y segura, tomando en cuenta la enorme cantidad de mexicanos que reside o se encuentra en el exterior y los nuevos retos de seguridad transnacional.

Con base en la evaluación que se le hizo al programa en 2010, éste se comprometió a realizar 17 acciones de mejora. Todas ellas tuvieron un avance de entre 70-100% a agosto de 2011, incluyendo el establecimiento del Programa de Citas MEXITEL, inicio de la primera fase del Sistema Integral de Registro de Mexicanos en el Extranjero, realización de cursos de capacitación 2011 en los consulados de Canadá, Texas y California, actualización de dos capítulos de la nueva Guía Consular, y reestructuración de la Matriz de Indicadores por Resultados (MIR). En el mediano plazo se espera que las medidas implementadas contribuyan a mejorar sustantivamente la calidad de los servicios consulares que prestan

las Representaciones de México en el Exterior, simplificando o reduciendo la normatividad y aplicando nuevas herramientas tecnológicas. Todas las acciones implementadas muestran un claro compromiso con mejorar la atención al usuario final de los servicios consulares.

## **Atención a la Demanda de Educación para Adultos y Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (mención honorífica)**

El Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA) y Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo ofrece a las personas de 15 o más años que se encuentran en condición de rezago educativo, servicios educativos gratuitos de alfabetización, primaria y secundaria, así como servicios de acreditación y certificación de los conocimientos y aprendizajes para contribuir a disminuir las desigualdades en las oportunidades educativas entre grupos sociales incrementando la escolaridad de los beneficiarios.

Con base en una evaluación de consistencia y resultados, hecha en 2008 y otra de procesos realizada en 2009 el programa se comprometió a realizar 3 acciones de mejora. En agosto de 2011, a pesar de las restricciones presupuestales del INEA y de las difíciles condiciones sociales, económicas y políticas de los estados, se logró la valoración de 33,969 asesores (es decir, 52.6% del total). Asimismo, se logró un avance de 44% de la valoración y revaloración diagnóstica, lo que implica la aplicación del instrumento en 13 Institutos o Delegaciones estatales. La iniciativa del INEA promueve el uso de los resultados de la evaluación a diferentes niveles derivando en acciones de formación y superación de los asesores, involucrándolos en una nueva experiencia de aprendizaje para conocer sus capacidades y mejorar sus habilidades. El objetivo es consolidar la práctica de evaluación de los asesores de manera permanente para que mejoren los efectos de las acciones de formación en las que participan.

## **ProÁrbol- Programa de Pago por Servicios Ambientales**

ProÁrbol es un programa que otorga subsidios a los legítimos poseedores de terrenos forestales para realizar acciones encaminadas a proteger, conservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos forestales, con el objeto de disminuir los índices de pobreza y marginación en áreas forestales, mediante la inducción a un manejo y uso adecuado de sus recursos naturales; generar desarrollo y expansión económica a partir de la valoración, conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos de los bosques.

Con base en las evaluaciones del programa (Específica de Desempeño y de Consistencia y Resultados) se comprometieron a realizar 11 acciones de mejora. Las acciones realizadas sientan las bases para un mejor proceso de toma de decisiones así como de una línea basal sobre la cual comparar el desempeño de los indicadores del programa y así comenzar a implementar un sistema de monitoreo que arroje datos periódicos que permitan evaluar el impacto del programa. El establecimiento de mecanismos de financiamiento más adecuados (en los que intervengan los tres órdenes de gobierno) es otro de los resultados que se espera en el mediano plazo de las acciones implementadas.

## **Escuelas de Tiempo Completo**

El Programa Escuelas de Tiempo Completo tiene como objetivo contribuir a mejorar las oportunidades de aprendizaje de los alumnos de las escuelas públicas de educación básica mediante la ampliación del horario escolar. Con base en una evaluación de diseño de 2008, el programa se comprometió a realizar 5 acciones para agosto de 2011 relativas al seguimiento cualitativo de la implementación de la propuesta pedagógica y de gestión de escuelas de tiempo completo. Para agosto de 2011 el programa había diseñado e implementado el SIMAETIC, establecido un campus virtual para dar asesoría permanente a distancia con los coordinadores y responsables de dar seguimiento al PEC en cada entidad federativa, también desarrolló competencias y habilidades para el registro de información entre los responsables del proceso y, por último, diseñó instrumentos para el trabajo de campo y realización de visitas a 125 escuelas del PETC para revisar el reporte de resultados.

El PETC incorporó recomendaciones de las evaluaciones para mejorar su gestión. El SIMAETIC es, sin lugar a dudas, un insumo fundamental para guiar la toma de decisiones y el diseño de políticas educativas en el país. La existencia de esta herramienta permite también mayor coordinación entre el nivel federal y estatal. No obstante, para que el tiempo que se adiciona la jornada educativa en el PETC mejora la enseñanza y amplíe las oportunidades de aprendizaje de los alumnos, es fundamental tomar en cuenta otros hallazgos de las evaluaciones relacionados con el principio de equidad para elegir a las escuelas más vulnerables, así como a la necesidad de realizar sondeos de opinión para conocer la percepción de los beneficios entre la comunidad educativa, los padres y los alumnos.

## **Escuelas de Calidad**

El Programa Escuelas de Calidad tiene como objetivo mejorar el logro educativo en los alumnos de las escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el programa mediante la transformación de la gestión educativa.

Con base en una evaluación complementaria realizada en 2008 así como en una específica de desempeño en 2009, el programa se comprometió a realizar acciones de mejora. Para agosto de 2011, publicó el Plan Estratégico de Transformación Escolar Simplificado (PETE) y se distribuyó en las 32 Coordinaciones Generales Estatales del PEC, se preparó el Módulo de “Orientaciones para activar la participación social en las escuelas de educación básica” y su tiraje se envió a las 32 Coordinaciones Generales Estatales; se implementaron conferencias e intercambios presenciales y en línea para promover el uso de las tecnologías de información como una estrategia de formación entre pares. También se realizó un encuentro de seguimiento y evaluación de la Red Nacional de Formadores. Por último se integraron fichas con información y estadísticas por entidad federativa para lograr una mejor focalización del PEC.

El PEC muestra consistencia en las acciones implementadas como resultado de las evaluaciones. No obstante, siguen existiendo retos fundamentales para lograr un mayor impacto, en términos de la focalización hacia las escuelas que forman parte de la población objetivo, así como en la capacitación de la Red Nacional de Formadores y la necesidad de fortalecer la participación social dentro de las escuelas.

## **Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios**

El Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) es un programa que busca generar alternativas de desarrollo económico para los habitantes de núcleos agrarios que no son titulares de tierras; a través de proyectos que detonen el desarrollo económico y social de las comunidades rurales ubicadas en zonas con alto nivel de marginación. Con base en una evaluación complementaria de Fin y Propósito (2009) el programa se comprometió a llevar a cabo 4 acciones de mejora.

Una de las acciones más relevantes fue el de supervisión previa. El hecho de revisar la veracidad de la información proporcionada en la solicitud de apoyo permitió identificar 48 proyectos que no cumplían con los requisitos y que permitió la reasignación de 9.6 millones de pesos. Destaca también el hecho de que 64% de los proyectos apoyados no son pecuarios. En el mediano plazo se espera que la supervisión previa tenga una incidencia positiva en la supervivencia de los proyectos, misma que se probará con la supervisión de seguimiento que se pretende extender a dos años después de haber sido apoyados; por otro lado, también se tiene planeado ofrecer capacitaciones por tipo de giro para fomentar un aumento en la diversidad de proyectos. Los esfuerzos realizados por el programa muestran su voluntad para apropiarse de las recomendaciones de las evaluaciones y realizar los cambios indicados para tener un mejor desempeño y llevar a cabo un mejor uso de los recursos públicos.

## **Programa de la Mujer en el Sector Agrario**

El PROMUSAG se creó con el fin de crear apoyos dirigidos a mujeres que habitan en un núcleo agrario del medio rural, con el propósito de insertarlas en las actividades productivas y así combatir las condiciones de pobreza existentes en este sector. Con base en una evaluación externa complementaria para medir los indicadores de fin y propósito, el programa se comprometió a realizar 6 acciones de mejora. En este programa, destacó la supervisión previa como un elemento sustantivo que permite seleccionar a los proyectos más apropiados. Otro resultado destacable es el hecho de que 63% de los proyectos apoyados no fueran de tipo pecuario. Los resultados en el mediano plazo son similares a los de FAPPA, la diferencia se encuentra entre los resultados que se esperan obtener del indicador de igualdad de trato entre hombres y mujeres el cual proporcionará información sobre la forma en la que “las beneficiarias transitan de cualquier situación de opresión, desigualdad, discriminación, explotación o exclusión a un estado de conciencia, autodeterminación y autonomía”.

Las acciones realizadas por el PROMUSAG muestran que ha comprendido la utilidad de las evaluaciones para justificar y llevar a cabo acciones de mejora. El programa se volverá de mayor importancia ante la difícil situación que se vive en el campo mexicano, en ese sentido deberá seguir trabajando por aumentar su impacto así como supervisar y hacer más eficiente el uso de los recursos públicos.

## **Becas de Posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad educativa**

El Programa de Becas de Posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad tiene como objetivo que los estudiantes accedan a oportunidades educativas y de formación de calidad en México o en el extranjero en ciertas áreas y sectores estratégicos para el propio programa. Con base en una evaluación de impacto financiada por el banco mundial en 2007, junto con dos evaluaciones específicas de desempeño de 2008 y 2009 el programa se comprometió a realizar 3 acciones. El Programa de Becas de Posgrado de CONACYT se muestra alineado con las recomendaciones elaboradas en la evaluación y muestra un claro compromiso con la necesidad de contar en el país con capital humano altamente calificado, así como atraer estudiantes del extranjero que vean en el país una opción de calidad para continuar sus estudios de posgrado. Sin embargo, en mediano plazo seguirán habiendo retos importantes en materia de acceso a mejores esquemas de financiamiento, incorporación de alumnos nuevos al sistema educativo nacional y el avance en la generación de bases de datos confiables para mejorar la calidad educativa en México y contribuir al desarrollo económico y social del país.

## Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras

El programa de Joven Emprendedor busca facilitar el relevo generacional en el sector del campo mexicano a través de subsidios para apoyar proyectos agroempresariales de jóvenes emprendedores. Con base en una evaluación específica de desempeño y una complementaria el programa se comprometió a realizar 10 acciones de mejora. El principal resultado del programa se vio reflejado en el estudio que realizó la FAO el cual les permitió identificar los factores que determinan el éxito de una agroempresa, conocer detalles como la rentabilidad y productividad de estos proyectos y finalmente documentar casos de éxito que servirán al programa como insumos para hacer mejoras en su operación. También se logró organizar con Financiera Rural cursos de capacitación a los beneficiarios en temas de responsabilidad financiera y en una eficiente administración de sus proyectos. Por otro lado, las nuevas medidas de supervisión ofrecieron información fundamental sobre temas como porcentaje del ingreso de los jóvenes beneficiarios, sobrevivencia empresarial y cumplimiento de salvaguardas ambientales. En el mediano plazo se espera que estas medidas aumenten la supervivencia de las empresas y puedan así facilitar un relevo generación en las comunidades dedicadas a la actividad pecuaria.

## Conclusiones

Como conclusión, vale la pena insistir en lo importante del trabajo hecho por estos programas para darle contenido sustantivo al trabajo de atender las evaluaciones. Como ocurre en cualquier componente de nuestro sistema de rendición de cuentas, en materia de evaluación se enfrenta día a día un riesgo grave: la simulación. En nuestro país existen cotidianamente ejercicios que podemos llamar coreográficos para hacer parecer que se rinde cuentas sin hacerlo: sistemas de control de gestión que no tienen consecuencias, auditorías que identifican problemas que nunca son corregidos o responsables que nunca son investigados, investigaciones que nunca se concluyen, mecanismos de transparencia utilizados para ocultar información y responsables que nunca son identificados y llamados a cuentas.

En evaluación existe el riesgo constante de que ocurra lo mismo: que se realicen evaluaciones que no son utilizadas para tomar decisiones que mejoren los programas o que no se utilicen para informar el debate presupuestal. Lo que las experiencias presentadas en este libro muestran es que es posible ir contracorriente y hacer que las evaluaciones sean útiles. Muestran también que el uso inteligente de sus hallazgos tiene efectos demostrables en la gestión de los programas y en los resultados que se entregan a los ciudadanos. En suma, son experiencias atípicas, pero que sirven para encontrar las vías por las que, a pesar de un entorno institucional y organizacional que puede ser adverso, las evaluaciones pueden cumplir su propósito de incidir en la mejora del desempeño del gobierno.

## Bibliografía

Bardach, Eugene, *The Implementation Game*, Cambridge, MIT Press, 1979

Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social, (CONEVAL), 2011. En línea: [http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/informe\\_de\\_evaluacion\\_politica\\_desarrollo\\_social\\_2011.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/informe_de_evaluacion_politica_desarrollo_social_2011.es.do)

Cortés, Fernando y Orlandina de Oliveira (Coords.), “Desigualdad social” en: *Los grandes problemas de México*, Vol. V., México, El Colegio de México, 2010.

González, Alejandro (Coord.), *¿Gobernar por resultados?*, México, GESOC, 2008.

González Gómez, Javier, “La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana” en José Luis Méndez (Coord.), *Los grandes problemas de México*, Vol. XIII, Políticas Públicas, México, El Colegio de México, 2010, pp. 143- 178.

Grindle, Merilee S., “La brecha de la implementación”, en Freddy Mariñez Navarro y Vidal

Garza Cantú (coords.), *Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, pp. 33-51.

Majone, Giandomenico, “La factibilidad de las políticas sociales”, En Luis F. Aguilar (Ed.), *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 393-432.

Manuel F. Castro, et al, *El Sistema de Monitoreo y evaluación de México: Un salto del nivel sectorial al nacional*, Independent Evaluation Group (IEG), Serie de documentos de trabajo DCE, Núm. 20, Washington, D.C, Banco Mundial, 2009.

Meltsner, Arnold J., “La factibilidad política y el análisis de políticas”, En Luis F. Aguilar (Ed.), *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 367-392.

Merino, Mauricio, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (Coords.), *La estructura de la Rendición de Cuentas en México*, México, UNAM-IIJ, CIDE, 2010.

Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky, *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Los Ángeles, Berkeley University Press, 1984.

Scott, John, “Campo en México siembra opacidad en subsidios,” *El Semanario*, Octubre 14, 2010.

----- “Gasto Público para la Equidad: Del Estado Excluyente hacia un Estado de Bienestar Universal”, México, México Evalúa, 2011.

----- “Subsidios agrícolas en México: ¿Quién gana, y cuánto?” en Jonathan Fox y Libby Haight (coords.) *Subsidios para la desigualdad: Las políticas públicas de maíz en México a partir del libre comercio* Mexico, DF, Santa Cruz, Woodrow Wilson International Center for Scholars/CIDE/US 2010.

Secretaría de la Función Pública (SFP), *Programa Anual de Evaluación*, 2011.

Simon, Herbert, *El comportamiento administrativo*, Madrid, Aguilar, 1963; Charles E. Lindblom, “La ciencia de ‘salir del paso’”, En Luis F. Aguilar (Ed.) *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 201-225

Weiss, Carol H., “Have we learned anything new about the use of evaluation?”, *American Journal of Evaluation*, Vol. 19, Núm. 1, 1998.

# La evaluación como instrumento de cambio. ¿Cómo se utilizan las evaluaciones en los programas gubernamentales en México?

María José Montiel

## Introducción

La importancia con la que se ha colocado a la evaluación en el quehacer público es evidente. La pregunta que recurrentemente se plantea en las organizaciones públicas acerca de *por qué evaluar* parece tener una respuesta consensuada; nadie se opondría hoy a considerar la etapa de evaluación como un aspecto integral del ciclo de las políticas públicas. Sin embargo, a pesar del acuerdo en torno a la importancia de la evaluación y la tendencia creciente hacia evaluar a los gobiernos por sus resultados y monitorear su desempeño,<sup>1</sup> el impulso de la evaluación no se ha correspondido estrictamente con su utilización y con su conversión efectiva en una

---

<sup>1</sup> Sonia Ospina, *Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano*, En: V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24-27 Octubre de 2000, pp.13.

herramienta de gestión.<sup>2</sup> Es así que a la primera interrogante se suma la cuestión de *por qué utilizar la evaluación*. Para que las evaluaciones puedan transformar es necesario que los resultados de los ejercicios prácticos y los reportes de recomendaciones, se utilicen efectivamente;<sup>3</sup> lo cual significa establecer una conexión entre el proceso de evaluación con todo el ciclo de las políticas públicas y con otros sistemas, como el presupuestario, de planeación y operación de los programas.<sup>4</sup>

El punto de partida que ha motivado a varias instituciones a organizar el certamen “Programas federales comprometidos con el proceso de evaluación” para premiar a las instancias que incorporan la evaluación dentro de la gestión de sus programas, es entender por qué en México, a pesar de que existe un amplio repertorio de evaluaciones, la utilidad de éstas en ocasiones se remite a ser informativa o incluso simbólica. Las evaluaciones se difunden y se publican, pero es difícil observarlas como un factor determinante en la transformación de las políticas públicas. El problema es que si bien en México actualmente se realizan una multiplicidad de evaluaciones, éstas no necesariamente se utilizan como herramientas de cambio.

El presente capítulo parte precisamente de las dos preguntas planteadas al inicio: (1) ¿para qué evaluar? y (2) ¿para qué utilizar la evaluación? De modo práctico, la discusión se desarrolla a partir de las evaluaciones a los programas gubernamentales en el ámbito federal en México. La pregunta central es: ¿qué factores explican el uso de las evaluaciones como herramienta de cambio en la operación de los programas gubernamentales? Estas modificaciones pueden estar plasmadas en el rediseño de los programas, a través de las reglas de operación, en los documentos de planeación estratégica; así como en otros instrumentos que pongan en evidencia la atención a las recomendaciones. El supuesto de entrada es que el diseño institucional del sistema de evaluación en México carece de incentivos que conduzcan a que las unidades responsables de los programas utilicen *instrumentalmente* los resultados de la evaluación. El capítulo contiene seis secciones. La primera presenta el marco conceptual acerca de la importancia de la evaluación y sus diferentes usos. En la segunda sección se describen brevemente los antecedentes de la evaluación en México. El tercer apartado contiene una descripción del diseño institucional del sistema de evaluación en México, así como algunas reflexiones sobre cómo éste induce, o no, al uso instrumental de los resultados de

<sup>2</sup> Para algunos autores como Hintze, la herramienta de gestión es la capacidad de una evaluación para incidir sobre las decisiones político-técnicas de transformación de un programa. Susana Hintze, *Reflexiones sobre el conflicto y la participación en la evaluación de políticas sociales*, En: VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, Noviembre de 2001.

<sup>3</sup> Carol Weiss, “Have we learned anything new about the use of evaluation?”, *American Journal of Evaluation*, Vol. 19, Núm. 1, 1998, pp.24.

<sup>4</sup> Ricardo Toledo Silva, *Fortalecimiento de la función evaluación en los países de América del Sur. Informe Técnico: Eficiencia y eficacia de la acción gubernamental: un análisis comparativo de sistemas de evaluación*, Cooperación Técnica BID-IPEA, 2005; Ospina, Op. Cit.

la evaluación. En el cuarto apartado se explica el funcionamiento del Mecanismo de Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora, 2008 y muestra algunos resultados de este ejercicio. En la quinta sección se analiza qué otros factores fuera del diseño institucional favorecen el uso de las evaluaciones, y en la última sección se presentan los principales argumentos desarrollados a lo largo del capítulo.

## **La importancia de evaluar y de utilizar la evaluación ¿Para qué evaluar?**

En un sentido amplio, la evaluación debería servir para cuestionar a los gobernantes sobre sus acciones y sobre el rumbo que orienta el Estado. Algunos autores explican que esta herramienta es útil para demostrar la efectividad de la intervención pública; para lograr consenso sobre los objetivos de los programas y sobre el rediseño de los mismos; así como informar a la sociedad del cauce que llevan las políticas públicas.<sup>5</sup>

En parte, los ejercicios de evaluación surgieron por la necesidad de que el Estado se responsabilizara de sus acciones y orientara su desempeño de forma eficaz y eficiente hacia los resultados, más que a los procesos de gestión. Se transitó así, “de una responsabilidad basada principalmente en la observancia de procedimientos normativos y técnicos, a otra basada en la obtención de resultados e impactos relevantes y apreciados por la comunidad política.”<sup>6</sup>

Gradualmente, los objetivos de la evaluación se han diversificado, las evaluaciones de desempeño hoy en día también tienen implicaciones para la rendición de cuentas. En este contexto, la evaluación no sirve únicamente para lograr el propósito de mejorar la eficiencia en la gestión pública, sino que –en un sentido más amplio– persigue contrapesos políticos.<sup>7</sup>

Por otra parte, los procesos evaluativos involucran también consideraciones distributivas con respecto a la equidad; a los modelos económicos; a la asignación presupuestal; a la justicia; y a la libertad de los individuos. La evaluación también significa “construir consensos alrededor de valores sociales y poner en evidencia las bondades y defectos del sistema existente.”<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Sebastián Galiani, “Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento”, Serie políticas sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2006.

<sup>6</sup> Alejandro González, (Coord.), *¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano*, México, GESOC, Gestión Social y Cooperación A.C., 2008, pp.12.

<sup>7</sup> Sonia Ospina et al, “Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability”, *Public Management Review*, Vol. 6, Núm. 2, 2004, pp. 229-251.

<sup>8</sup> Leonardo Solarte Pazos, *La evaluación de programas sociales en el Estado Liberal*, En: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002, p.7.

En resumen, y dada la multiplicidad de beneficios que puede tener la evaluación, consideremos tres objetivos principales. La evaluación sirve para: (1) valorar la efectividad y eficiencia de las políticas y, con ese diagnóstico, motivar la mejora continua de los programas; (2) fortalecer los procesos de rendición de cuentas a través del monitoreo sobre el desempeño del gobierno; y (3) medir el impacto de la asignación presupuestaria de los programas públicos. El alcance de estos tres objetivos depende de si la evaluación se utiliza como un verdadero instrumento de cambio.

## ¿Cómo utilizar la evaluación?

Dentro de la literatura especializada encontramos diferentes clasificaciones sobre el uso de la evaluación de los programas gubernamentales. Algunas definiciones son el uso *conceptual*<sup>9</sup> y el uso *instrumental*<sup>10</sup>. En primer lugar, al darle un uso conceptual a la evaluación, a pesar de contar con información relevante que contribuye al aprendizaje social, no se logra un vínculo entre esta información y la toma de decisiones.<sup>11</sup> En contraste, el uso instrumental de la evaluación es la condición a la cual debería encaminarse todo sistema de evaluación, en concreto significa que los resultados sirvan realmente como herramienta para reformular o rediseñar proyectos, programas y políticas.

Para entender mejor estos conceptos en el ámbito de las organizaciones públicas, podemos relacionarlos con dos fases: (1) la adopción y (2) la implementación, respectivamente.<sup>12</sup> La primera se refiere al desarrollo de mecanismos de medición de resultados, productos y de eficiencia; mientras que la segunda se refiere al estricto uso de estas medidas –o de estos resultados– sea para la planeación estratégica; el rediseño del programa; la asignación de recursos; o el monitoreo a la administración interna.

---

<sup>9</sup> Peter Dahler-Larsen, “Surviving the Routinization of Evaluation: The Administrative Use of Evaluations in Danish Municipalities”, *Administration and Society*, Vol. 32, Núm. 1, 2000, pp. 70- 92.

<sup>10</sup> Weiss, *Op. Cit.* pp.24.

<sup>11</sup> Algunos autores atribuyen a la evaluación un uso perverso y una herramienta de la que se sirven los gobiernos para controlar a sus ciudadanos. Aunque este uso estratégico no necesariamente es negativo, las evaluaciones como *armas políticas* pueden ser relevantes para los partidos políticos y el gobierno, en la medida en que sus resultados sean conocidos por la opinión pública, contribuyendo a generar confianza. Para conocer más sobre otros usos de la evaluación véase: Solarte Pazos, *Op. Cit.*; Ian Sanderson, “Evaluation, Policy Learning and evidence-based policy making”, *Public Administration*, Vol. 80, Núm. 1, 2002, pp. 1-22.

<sup>12</sup> Patria de Lancer Julnes, y Marc Holzer, “Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation”, *Public Administration Review*, Vol. 61, Núm. 6, 2001, pp. 693-708.

**Tabla 1:** Fases del proceso de utilización de las evaluaciones dentro de las organizaciones públicas

FASES	CARACTERÍSTICAS	INSTRUMENTOS	TIPO DE USO
1. Adopción	Contribución al proceso de aprendizaje sobre los programas ( <i>Desarrollo de conocimiento para actuar</i> )	Desarrollo de mediciones de resultados, productos y eficiencia	Conceptual
2. Implementación	Utilización de los instrumentos derivados en la fase de adopción ( <i>Conocimiento convertido en acción</i> )	Planeación estratégica, rediseño del programa, asignación de recursos, gestión del programa y monitoreo a la administración interna	Instrumental

Fuente: Elaboración propia con base en: Julnes De Lancer y Marc Holzer<sup>13</sup>

Entonces, a lo largo del capítulo relacionaremos al uso conceptual con la *fase de adopción*, mientras que el uso instrumental se refiere a la *fase de implementación*; en especial cuando los resultados derivados de los ejercicios de evaluación se utilizan para la planeación estratégica y el rediseño del programa. Es este tipo de uso el que me interesa analizar para el caso mexicano.

Evidentemente, no hay guías prácticas acerca de cómo lograr que los operadores de los programas públicos utilicen la evaluación de modo instrumental. Sin embargo, se han desarrollado algunas recomendaciones para fortalecer el uso de las evaluaciones en diferentes contextos institucionales. La preocupación común en los estudios sobre evaluación sigue siendo cómo garantizar su utilidad.<sup>14</sup>

Por ejemplo, es básico reflexionar sobre quiénes necesitan la evaluación y sobre quiénes la ofrecen. Algunas variables que intervienen en el uso de la evaluación son: la demanda, la oferta, y la vinculación en la toma de decisiones. Otro factor clave es la credibilidad de la independencia de las evaluaciones; no tanto su posición jerárquica dentro de los programas.<sup>15</sup>

Por el lado de la demanda, son fundamentales las peticiones de distintos niveles de gobierno; del poder legislativo, así como de la sociedad civil, quienes fungen como *mandantes* de la evaluación. Así, en la medida en que los equipos que operan los programas demanden datos sobre

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Véase también el trabajo de Nerio Neiroti, *La función de evaluación de programas sociales en Chile, Brasil y Argentina*, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de Noviembre 2001.

<sup>15</sup> Osvaldo Feinstein, *Institucionalización de la evaluación en Iberoamérica: desafíos y oportunidades*, En: XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4-7 Noviembre 2008.

ciertos fenómenos o actividades, su monitoreo va a adquirir una relevancia automática. “[E]n tanto los decisores estipulen que van a prestar atención a la evolución de ciertas actividades, van a animar a los gestores a prestar atención también.”<sup>16</sup>

En cuanto a la oferta, vemos que el sencillo acto de enviar información para cumplir con los requisitos de la operación del programa, sin importar el cuidado de la calidad del dato, impone un riesgo en el proceso de evaluación: “(...) si los que proveen la información no ven la relevancia y no ven ningún beneficio directo de participar en la recopilación de datos, poca motivación van a tener para invertir esfuerzos en la recopilación y el registro.”<sup>17</sup> Asimismo, el rol de las instituciones del sector público, universidades, institutos, ONGs y consultores, puede motivar a que la oferta de evaluaciones se ajuste a las necesidades de evaluación de cada país en su propio contexto.

Otro argumento recurrente en la literatura es la articulación o vinculación de los procesos de evaluación con los demás procesos de las políticas públicas. Para que se utilice la evaluación se requiere, como condición necesaria, la articulación de las acciones y los actores involucrados. Algunos autores sugieren que la evaluación será más efectiva en la medida en que abarque los tres niveles de la acción social- el macro, meso y micro- y en tanto genere capacidad para establecer conexiones entre estos niveles. De este modo, se garantiza que quienes toman decisiones a nivel macro puedan utilizar información de los niveles inferiores y viceversa, creándose así una mayor coherencia en los distintos niveles de la administración pública.<sup>18</sup>

El problema es que faltan los incentivos para utilizar la evaluación, por lo tanto, a las variables anteriores habría que agregar el diseño institucional. Para comprender el uso de las evaluaciones es fundamental revisar las reglas del juego que plantean estímulos institucionales y que “desde afuera” permean a los actores involucrados con la evaluación. Consideremos que dentro de las organizaciones públicas hay siempre un cálculo a cargo de los individuos que las integran:

*“El compromiso de los actores burocráticos con los objetivos organizativos depende del costo total de adaptar el comportamiento ante un cambio de objetivos. Si tal cambio requiere de un drástico reacomodo de sus comportamientos, esto representa un costo psicológico o incluso económico demasiado grande, que dificulta el proceso del cambio organizacional”.*<sup>19</sup>

<sup>16</sup> K. Marie Mokate, *Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*, Instituto interamericano para el Desarrollo Social (INDES), 2000, p. 9.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>18</sup> Ospina, *Op. Cit.*

<sup>19</sup> Anthony Downs, “Inside Bureaucracy”, Boston, Little, Brown and Co., 1967 p.87.

Entonces, para analizar la experiencia mexicana tomemos en cuenta que de los diferentes usos que puede tener la evaluación, el que nos interesa analizar es el “uso instrumental”, pues sólo al utilizar así los resultados de la evaluación se puede cumplir con los tres objetivos principales: mejora continua de los programas; rendición de cuentas; y ajustes en la asignación presupuestal. Para ello es importante conocer cuál es el referente institucional en el que se hace y se utiliza la evaluación en México.

## Antecedentes de la evaluación en México

Las primeras evaluaciones a los programas federales en México se remontan hacia finales de la década de 1970, a cargo de la Subsecretaría de Evaluación,<sup>20</sup> dependiente de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto.<sup>21</sup> Posteriormente, en la década de 1990 se realizaron algunas evaluaciones a los proyectos del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), así como las evaluaciones *ex – ante* y de impacto del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), hoy Oportunidades.<sup>22</sup>

Para 1999, con la inclusión de las Reglas de Operación (ROP) de los programas federales, el Congreso de la Unión dio el mandato para la evaluación de los programas sujetos a dichas reglas. Ello representó alrededor de 25 a 30 por ciento del presupuesto federal, con la evaluación de más de 100 programas para 2001.<sup>23</sup> El presupuesto para evaluación alcanzó cerca de 15 millones de dólares anuales, sin incluir las evaluaciones de impacto.<sup>24</sup>

Otro antecedente del actual sistema de evaluación fue el denominado “Acuerdo 2002”, establecido entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo

---

<sup>20</sup> Carola Conde Bonfil, “Evaluación de programas sujetos a reglas de operación. ¿Un ejemplo de rendición de cuentas horizontal?”, *Documentos de Investigación*, México, El Colegio Mexiquense, 2007.

<sup>21</sup> Hacia la década de 1970, uno de los programas evaluados fue el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), como uno de los primeros ejercicios para la reducción de la pobreza rural. Para conocer más sobre las evaluaciones emanadas de la Secretaría de Programación y Presupuesto remitase al trabajo de Myriam Cardozo Brum, *La evaluación de políticas y programas públicos: el caso de los programas de desarrollo social en México*, México, Miguel Ángel Porrúa- Cámara de Diputados, 2006.

<sup>22</sup> En efecto, uno de los programas sociales federales más evaluados es PROGRESA-OPORTUNIDADES. Gracias a ello, México se posicionó como país pionero en el uso de metodologías robustas para evaluar el desempeño de la política social en la región latinoamericana. Véase: Manuel F. Castro, *et al*, *El Sistema de Monitoreo y evaluación de México: Un salto del nivel sectorial al nacional*, Independent Evaluation Group (IEG), Serie de documentos de trabajo DCE, Núm. 20, Washington, D.C., Banco Mundial, 2009.

<sup>23</sup> Gabriela Pérez Yarahuán, “Entrevista realizada a la ex directora adjunta de Evaluación en la sede del Banco Mundial en Washington, D.C., Mesas redondas de expertos sobre herramientas de medición del desempeño”, 3 de febrero de 2009, en Castro et al., *Op. Cit.*

<sup>24</sup> Gonzalo Hernández Licona, “Sistema de Monitoreo y Evaluación en México”, presentación en el Banco Mundial, Series sobre casos de estudio de Monitoreo y Evaluación en América Latina, Unidad de Pobreza y Género, Banco Mundial, Junio de 2007.

Administrativo (SECODAM), hoy Secretaría de la Función Pública (SFP). Este acuerdo establecía las bases para elegir a instituciones académicas u organismos especializados interesados en evaluar los resultados de los programas gubernamentales sujetos a ROP para el ejercicio fiscal 2002.<sup>25</sup>

Aunque para 2002 ya se había avanzado en la elaboración de diversas evaluaciones, la obligatoriedad y la sistematización de la evaluación, al menos la evaluación de los programas sociales federales, se derivó de la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Esta ley establece explícitamente la obligación de evaluar a los programas que reciben recursos fiscales y que están sujetos a ROP, de manera externa y sistemática. A diferencia de los años previos, se determinó que: “los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley.”<sup>26</sup>

La aprobación en 2003 de la LGDS<sup>27</sup> fue significativa para la nueva comprensión de la evaluación dentro del ciclo de las políticas públicas en el país, tanto por su orientación a resultados, como por la obligatoriedad de la misma; así como por su carácter sistemático. A partir de estas nuevas reglas del juego, se estandarizaron los requisitos de las evaluaciones y se modificó la normatividad de los propios programas.

El cambio institucional, ha sido paulatino. Tras la aprobación de la LGDS, se detectó la divergencia de opiniones entre el Ejecutivo y el Legislativo respecto de las responsabilidades y las atribuciones sobre la evaluación de los programas sociales federales. A pesar de que la LGDS concentraba las funciones de evaluación en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL),<sup>28</sup> en el reglamento se debilitó el papel de esta entidad y se le atribuyeron obligaciones concurrentes en materia de evaluación con otras dependencias, concretamente con la SHCP y la SFP.

El inicio de las evaluaciones se aplazó hasta 2006 con la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). El sustento de esta Ley es la toma de decisiones presupuestarias con información sobre el desempeño y el resultado de los programas, proceso conocido como *Presupuesto Basado en Resultados*.

---

<sup>25</sup> Conde, *Op. Cit.*

<sup>26</sup> Diario Oficial de la Federación (DOF), *Ley General de Desarrollo Social (LGDS)*, Capítulo III, Art. 18. Publicada el 20 de enero de 2004.

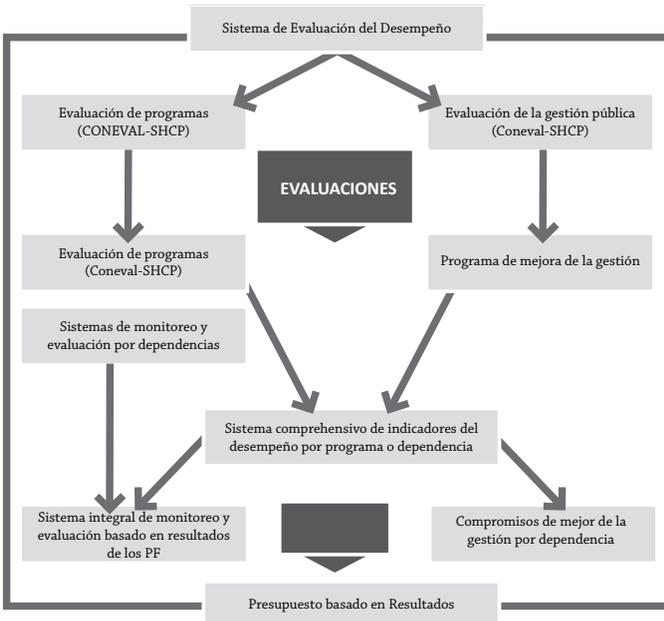
<sup>27</sup> La LGDS se publicó en el Diario Oficial de la Federación en enero de 2004.

<sup>28</sup> “El Consejo es un organismo público descentralizado de la [APF] con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y funge como principal instancia normativa en materia de evaluación”, “Decreto de creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social”, Diario Oficial de la Federación, 2005 (énfasis añadido).

Derivado de este instrumento, se creó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Este sistema es liderado por la SHCP y fue creado precisamente con el objetivo de utilizar los indicadores de desempeño y de gestión en la planeación del presupuesto; busca articular los indicadores que componen el Programa de Mejora de la Gestión (PMG), por una parte, con las evaluaciones mandatas en el decreto de creación del CONEVAL. El primer ejercicio que se realizó con este nuevo marco normativo fue el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008.

En el SED, el CONEVAL comparte atribuciones con la SHCP, tanto en la planeación de la Matriz de Marco Lógico (MML), como en la evaluación de los programas. Dentro de esta estructura, se aspira a que la información de las evaluaciones coordinadas por el CONEVAL se combine con los resultados de gestión, responsabilidad de la SHCP y la SFP, y se integre en un Sistema Comprehensivo de indicadores del Desempeño (por programa y por dependencia) (figura 1).

**Figura 1: Vertientes principales del sistema de evaluación del desempeño mexicano**



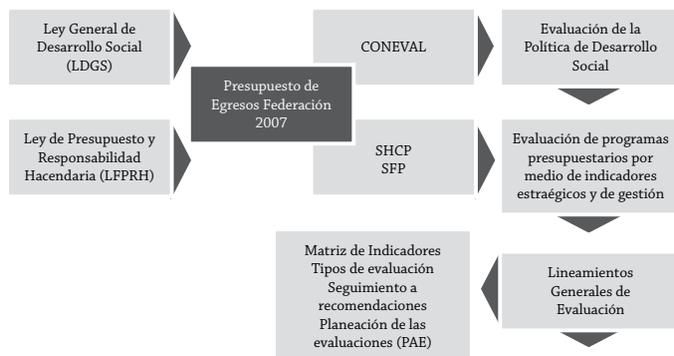
Fuente: González y Serdán, 2008

A lo largo de esta trayectoria, el diseño institucional ha mostrado visos de un sistema orientado hacia asegurar que exista la evaluación como rutina en el quehacer gubernamental, en el que se han hecho explícitos los beneficios de la evaluación. En este sentido, algunos expertos han destacado la labor del CONEVAL<sup>29</sup>, principalmente en el área de evaluación de los programas sociales, incluso como referencia para otros países latinoamericanos.

## El diseño institucional del sistema de evaluación en México

Como vemos, la tarea de evaluar a los programas federales de manera regular, estandarizada, y dentro de un sistema como el SED es reciente. Las dos leyes de las que se desprende la evaluación son la LGDS y la LFPRH, con la intención a que confluyan en el proceso presupuestario. El CONEVAL tiene atribuciones para evaluar la Política de Desarrollo Social, mientras que la SHCP y la SFP son responsables de la evaluación de programas presupuestarios (indicadores de gestión y estratégicos).

**Figura 2: Marco Institucional de la Evaluación en México**



**Fuente:** Thania de la Garza, Evaluación de la Política y los Programas de Desarrollo Social, Presentación realizada en el CIDE, Enero 2010.

Además de las dos leyes federales referidas, los principales dispositivos normativos en los que se circunscribe la evaluación son: (1) Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (Lineamientos de aquí en adelante), de los cuales se han derivado los (2) Programas Anuales de Evaluación (PAE), así como el (3) Mecanismo de Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora 2008 (Mecanismo, de aquí en adelante).

<sup>29</sup> Burdescu, *et al.*, "Institucionalizar los sistemas de seguimiento y evaluación: cinco experiencias de América Latina", en *Boletín del Banco Mundial*, Núm. 78, Septiembre de 2005.

En cuanto a los Lineamientos, éstos incluyen previsiones para la evaluación de los programas, en términos presupuestarios y de indicadores estratégicos, así como especificaciones en materia de la Política de Desarrollo Social. La definición de estos Lineamientos es responsabilidad compartida de la SHCP, la SFP y del CONEVAL. Su objetivo es regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades. Un principio general de los Lineamientos es la *observancia obligatoria* para todas las dependencias y entidades<sup>30</sup> de la APF.<sup>31</sup>

Los Lineamientos establecen que los programas sujetos a ROP, y en su caso, aquellos que determinen conjuntamente el CONEVAL, la SHCP y la SFP, deberán ser evaluados. En el mismo documento se especifican los siguientes tipos de evaluación:

**Tabla 2:** Tipo de evaluaciones de los programas federales en México

TIPOS DE EVALUACIÓN	DESCRIPCIÓN
Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR)	Da la posibilidad de tener un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas para alcanzar resultados
Evaluación de Diseño	Permite evaluar la consistencia y lógica interna de los programas presupuestales
Evaluación de impacto	Mide los efectos netos del programa en la población que atiende
Evaluación de procesos	Analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente, y si contribuye al mejoramiento de su gestión
Evaluación específica del desempeño (EED)	Es una síntesis de la información que las dependencias integran en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Evaluación de indicadores	Revisa mediante trabajo de campo la pertinencia y el alcance de los indicadores de un programa para el logro de sus resultados
Evaluaciones complementarias	Son aquellas que los propios programas y dependencias realizan para profundizar sobre aspectos relevantes de su desempeño
Evaluación estratégica	Son una valoración de las políticas y estrategias de desarrollo social, tomando en cuenta diversos programas y acciones dirigidos a un objetivo común

**Fuente:** Elaboración propia con base en CONEVAL, sitio web oficial disponible en: [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx) Consultado el 02 de marzo de 2010

<sup>30</sup> *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, Art. I, 2007.

<sup>31</sup> *Ibidem.*, Art. II.

Estos Lineamientos también definen las reglas del juego para la elaboración de la matriz de indicadores; para la contratación de los evaluadores y el diseño de los términos de referencia (TR); así como para la difusión de la evaluación. Sin embargo, las normas acerca del uso y seguimiento de las evaluaciones son ambiguas. Por una parte todas las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal (APF) están obligadas a dar seguimiento a las evaluaciones y, por otro lado, las normas establecen que únicamente aquéllas que requieran signar convenios para el seguimiento de las evaluaciones deberán informarlo.

Derivado de los Lineamientos publicados en 2007, el CONEVAL, la SHCP y la SFP delinearon los elementos centrales para la planeación anual a través de los “Programas Anuales de Evaluación” (PAE). El primer ejercicio se realizó en 2007, cada programa contiene información sobre el tipo de evaluaciones que se realizarán durante cada año. Destaca la Evaluación Específica de Desempeño (EED) como la evaluación externa anual obligatoria para todas las entidades y las dependencias de la APF. Igualmente, en los PAE se incluyen los TR para cada tipo de evaluación a realizar.

Dentro del PAE 2007 se estableció que a partir del PAE 2008 los resultados de las evaluaciones se tomarían en cuenta en el proceso de planeación y presupuestación.<sup>32</sup> En contraste, en la práctica el presupuesto basado en resultados es una asignatura pendiente y con muchos retos para su consolidación.<sup>33</sup>

El resto de los PAE contiene disposiciones para el establecimiento del calendario de ejecución de las evaluaciones de los programas federales en operación, así como de los que vayan a comenzar su implementación; la vinculación del calendario de las evaluaciones con el calendario de actividades de programación y presupuestación de los siguientes ejercicios fiscales; la determinación sobre el tipo de evaluaciones a realizar por programa; y la articulación de los resultados de las evaluaciones de los programas federales en el marco del presupuesto basado en resultados.<sup>34</sup> Esta última condición parece apuntar hacia el uso instrumental de la evaluación, a pesar de ello, únicamente se enuncia como una consideración general en el texto introductorio de los PAE y no se respalda con la definición concreta de los procedimientos a seguir para lograrla.

Hasta aquí podemos hacer dos reflexiones: por una parte estos programas anuales promueven la *sistematización* de la evaluación, en tanto que todos los programas sujetos a ROP deben contar con la EED,

---

<sup>32</sup> “Para los efectos del Programa Anual de Evaluación 2008, la Secretaría determinará los recursos y provisiones necesarias, a fin de incorporar sus resultados dentro del proceso presupuestario” Numeral 7 consideraciones generales, Programa Anual de Evaluación 2007.

<sup>33</sup> González, *Op. Cit.*

<sup>34</sup> Planes Anuales de Evaluación 2007, 2008, 2009 y 2010.

este es otro principio general del sistema de evaluación. Por otro lado, las consideraciones sobre el uso de la evaluación, contenidas en los PAE, al igual que en los Lineamientos son limitadas. Más bien las reglas se orientan a detallar *cómo hacer la evaluación* y no a *cómo utilizar sus resultados*.

Además de la obligatoriedad y la sistematización de las evaluaciones, la *estandarización* es otro eje del diseño institucional. Para ello, se adaptó como instrumento transversal para la evaluación de los programas federales la MIR con base en la metodología de marco lógico (MML).<sup>35</sup> Esta matriz debe elaborarse para cada programa sujeto a ROP y debe actualizarse e incluirse dentro de dichas reglas; el objetivo es alinear el fin, propósito, componentes y actividades de cada programa al instrumento federal de planeación, es decir, al Plan Nacional de Desarrollo Social.<sup>36</sup> En efecto, las Evaluaciones de Consistencia y Resultados (ECR) partieron de las MML elaboradas por cada entidad y dependencia.

Algunos servidores públicos consideran que adoptar esta herramienta implicó acoplar a los programas en una estructura de planeación para la cual no fueron originalmente diseñados. Por ejemplo, en el caso de los programas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), a excepción del PIBAI (Programa de Infraestructura Social Básica para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) y el POPMI (Programa de Opciones Productivas para Mujeres Indígenas), el resto de los programas se diseñaron hace ya varias décadas, lo que representó un trabajo de alineación forzada.<sup>37</sup> A pesar de las diferentes opiniones al respecto, es indudable que se ha avanzado en la estandarización. Hoy en día, las evaluaciones anuales (EED) parten de la revisión de la MML y la MIR, de manera homogénea para todos los programas federales evaluados.<sup>38</sup>

Adicionalmente, otro principio general del sistema de evaluación es la difusión de los resultados. Contrario a lo que sucedía en años anteriores a la creación del CONEVAL, a la fecha es posible identificar un espacio destinado a la publicación de las evaluaciones externas. Así los Lineamientos

---

<sup>35</sup> Esta metodología se ha difundido por organismos internacionales como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en la década de 1970 y, posteriormente, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la incorporó a través del Instituto Latinoamericano de Planeación (ILPES). Regularmente el financiamiento otorgado por estos organismos requiere de la presentación de los proyectos a través de esta matriz. Los gobiernos de Chile y Perú lo utilizan como mecanismos de planeación y evaluación de programas y proyectos públicos.

<sup>36</sup> Este rasgo empa con la alineación programática de sistemas nacionales de evaluación como el SINERGIA colombiano. Sonia Ospina, *et al.*, y Ricardo Toledo explican que el rasgo principal del sistema colombiano es la alineación de la evaluación a la planificación de los programas del gobierno central con claros propósitos políticos (*political accountability*). En este caso, la evaluación está diseñada para proveer a los tomadores de decisiones y altos funcionarios con información sobre el desempeño organizacional y sectorial, con la expectativa de que esta información se considere en los procesos de toma de decisiones y planificación. Véase: Ospina, *et al.* y Toledo, *Op. Cit.*

<sup>37</sup> Opinión de funcionarios de la CDI. Comunicación personal establecida el 17 de mayo de 2010.

<sup>38</sup> Otro ejemplo que sirve para ilustrar la estandarización es la elaboración de las ECR bajo los mismos términos de referencia, lo mismo ocurre con las Evaluaciones de Diseño y las Específicas de Desempeño.

determinan que después de diez días hábiles de haberse entregado la información al CONEVAL, a la SHCP y a la SFP, las dependencias y entidades deben dar a conocer de manera permanente en sus páginas de Internet – en un lugar accesible y visible– los documentos y resultados de las evaluaciones externas realizadas a sus programas.<sup>39</sup>

Este elemento ha sido uno de los principales cambios desde la configuración del sistema de evaluación y la entrada en vigor de la LGDS. Como sugieren algunos funcionarios, previo a la labor del CONEVAL, las evaluaciones se archivaban en un cajón, no necesariamente se leían y, si alguien las requería, encontrarlas era todo un reto.<sup>40</sup> De hecho, gracias a la publicidad y difusión de las evaluaciones, hoy es posible hacer valoraciones sobre la calidad metodológica de las mismas, revisar las recomendaciones recurrentes a los programas federales, y que los propios operadores lean cómo otras instancias valoran el desempeño de los programas a su cargo. Sin duda este principio es una de las mayores aportaciones del sistema de evaluación al quehacer de la APF.

En 2008, el CONEVAL, la SHCP y la SFP emitieron el Mecanismo de Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora. La preocupación que dio origen a este instrumento fue el destino de la evaluación y el mejoramiento de los programas con base en los hallazgos de las evaluaciones.<sup>41</sup> El Mecanismo es el último eslabón de la cadena de las reglas del juego del sistema de evaluación.

Para explicarlo mejor, hasta ahí llega el diseño institucional de la evaluación en México, más allá del Mecanismo no hay pautas que orienten u obliguen a las unidades responsables de los programas a utilizar la evaluación de cierto modo. *Grosso modo* el proceso de evaluación es el siguiente: (1) El sistema de evaluación contempla Lineamientos y Programas Anuales de Evaluación; (2) la elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados (o metodología de Marco Lógico) es un insumo básico para las evaluaciones; (3) con base en esta matriz, se realiza la evaluación de los programas; (4) posteriormente se publican los resultados; y (5) las entidades y dependencias se sujetan al Mecanismo. Al finalizar este proceso se da paso a un espacio de discrecionalidad que, como se analiza más adelante, lleva a distintos comportamientos entre dependencias y entidades.

---

<sup>39</sup> “Lineamientos generales para la evaluación de programas federales de la APF”, Diario Oficial de la Federación, Capítulo VII, Art. 26, 2007.

<sup>40</sup> Opinión de ex-funcionarios del CONEVAL y SEP. Comunicación personal establecida el 19 y 21 de mayo de 2010.

<sup>41</sup> CONEVAL, Oficio Núm. 307-A-1981, Oficio Núm. VOZSE 273/08 y Oficio Núm. SCAGP/200/821/2008. Sobre el mecanismo de seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora.

Figura 3: El ciclo de la evaluación en México



Fuente: Elaboración propia.

Con esta reseña vemos que en México se ha logrado la transición de un esquema acotado de evaluación hacia un esquema en el que se evalúa la totalidad de los programas de la APF: se ha conducido desde un sistema sectorial hasta un *sistema de alcance nacional*.<sup>42</sup> El camino iniciado se orienta también hacia la *estandarización* de la evaluación y a la inclusión de estos ejercicios en un sistema que intenta impactar en las decisiones presupuestarias, que como afirman los especialistas, es una condición necesaria para el éxito de los sistemas nacionales de evaluación.

Por otro lado, los actores involucrados han experimentado un proceso de cambio que los ha inscrito en una nueva manera de hacer la evaluación. En los primeros años del sistema se observa con éxito la *difusión* de las evaluaciones, en parte gracias al desempeño del CONEVAL. Asimismo, al conformarse el Consejo por especialistas investigadores y académicos, así como convocar a organismos externos, se ha apostado por la *profesionalización* del sistema. Ha sido muy importante que el CONEVAL dé la señal de ser un organismo profesionalizado, transparente e imparcial. Por ejemplo, la integración de su Comité Directivo conformado por seis investigadores académicos,<sup>43</sup> que son elegidos de manera externa por la Comisión Nacional de Desarrollo Social<sup>44</sup>, y a través de convocatoria pública, sugiere el valor de la objetividad del Consejo. De esta composición colegiada también se puede inferir la especialización y el carácter técnico de las actividades de evaluación al interior del organismo.<sup>45</sup>

La obligatoriedad, la sistematización, la difusión, y el carácter externo de las evaluaciones empujan con el uso conceptual planteado al inicio del capítulo (*fase de adopción*). No obstante, queda aún por valorar la utilidad de las evaluaciones en la planeación y la operación de los programas, es decir,

<sup>42</sup> Castro *et al.*, *Op. Cit.*

<sup>43</sup> "Decreto de creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social", Diario Oficial de la Federación, Art. VII, 2005.

<sup>44</sup> La Comisión Nacional de Desarrollo Social está integrada por los 32 titulares de las dependencias responsables del desarrollo social de los gobiernos de las entidades federativas; por los presidentes de las comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores; por un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales, y por los titulares de las secretarías de Desarrollo Social; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y Medio Ambiente y Recursos Naturales.

<sup>45</sup> Además del Comité Directivo, el CONEVAL está a cargo de un secretario ejecutivo. Desde 2005 este cargo lo asume Gonzalo Hernández Licona. Las funciones en este cargo son coordinar, ejecutar y supervisar los servicios técnicos y la administración de recursos con los que cuenta el CONEVAL.

saber si el uso también llega a la *fase de implementación*. Es en ese punto donde, de modo general, el sistema de evaluación en México presenta una serie de desventajas.

En primer lugar, el ajuste incremental que ha seguido la conformación del sistema y la negociación de diferentes actores en torno a quién debe realizar la evaluación, ha impuesto un obstáculo para el propio diseño institucional. En segundo lugar, las atribuciones compartidas en materia de regulación de la evaluación, el bajo nivel presupuestario y, en proporción, el poco personal encargado de coordinar las funciones de evaluación del Consejo le han dado un carácter de *baja jerarquía institucional*.<sup>46</sup>

Por su parte, las reglas para el uso instrumental no son explícitas. Por ejemplo, en el caso de los Lineamientos hay inconsistencias que exigen de la obligación para dar seguimiento y utilizar las evaluaciones, y pese a la posterior emisión del Mecanismo 2008, el incentivo hacia modificar los programas en términos de planeación estratégica aún no está claro.

Los nuevos instrumentos normativos no se refuerzan con incentivos que lleven a los responsables a comprender el beneficio del uso de los ejercicios de evaluación en la modificación de los programas, o por el contrario a realizar un balance de los costos de no utilizar dichos ejercicios. La responsabilidad del uso, así como sus implicaciones, no quedan explícitas en estos instrumentos.

Por otra parte, existen asimetrías de poder y capacidades entre los mandantes de la evaluación (SHCP, SFP y CONEVAL), hecho que pone de manifiesto la desarticulación en las atribuciones compartidas entre estas instancias. Igualmente, la reacción de las unidades responsables (UR) puede ser diferente según el mandante en cuestión, principalmente por las diferentes atribuciones que los instrumentos normativos le otorgan a cada entidad reguladora.

Si bien la evaluación externa es un avance, ello ha provocado las resistencias de algunas UR de la operación de los programas, lo que puede dificultar el uso de las evaluaciones. Por otro lado, las agencias evaluadoras buscan asegurarse dentro de una nueva profesión y un nuevo mercado, así pueden comportarse de manera estratégica para posicionarse dentro de la nueva lógica del sistema de evaluación para volver a ser contratadas.

En cuanto a las unidades de evaluación (UE) dentro de las entidades y dependencias, aunque éstas fungen como intermediarias, la evidencia demuestra su empatía con las unidades que operan los programas.<sup>47</sup> Igualmente, la conformación heterogénea de cada una de estas unidades administrativas nos lleva a diferentes resultados sobre el uso de la evaluación.

---

<sup>46</sup> Para 2010, el CONEVAL contó con un presupuesto de alrededor de 176 millones de pesos, que representan 0.22 por ciento del gasto total del Ramo 20 Desarrollo Social (SHCP, PEF) y con una plantilla de alrededor de 70 funcionarios que incluyen personal administrativo.

<sup>47</sup> Esta información se extrae de las entrevistas realizadas a funcionarios de algunas entidades de la APF. Hacia el final del capítulo se describen más a detalle las opiniones de los entrevistados.

En resumen, vemos que inicialmente hubo un incentivo poderoso, es decir, se logró que existieran entidades reguladoras y que éstas coordinaran los procesos de evaluación. Pero, en una segunda fase, la preocupación es saber si se utilizan y cómo se utilizan las recomendaciones de dichas evaluaciones, en ese caso, es evidente que el diseño institucional del sistema de evaluación en México resulta aún limitado para ese fin.

## El uso de la evaluación como instrumento de cambio

De 2006 a la fecha de publicación de este libro, se han realizado las siguientes evaluaciones: evaluaciones externas a 85 programas federales (2006-2007)<sup>48</sup>; evaluaciones de diseño para 13 programas nuevos (octubre 2007); 106 Evaluaciones de Consistencia y Resultados-ECR (2007-2008); Evaluaciones Específicas del Desempeño-EED a 131 programas presupuestarios en 2008-2009; 127 en 2009-2010, y 133 programas en 2010-2011. Además de dos evaluaciones estratégicas: al Ramo 33 y la Evaluación de Nutrición y Abasto; 14 evaluaciones de impacto,<sup>49</sup> así como la evaluación integral del desempeño de programas federales 2009-2010.

Del universo de evaluaciones realizadas, esta investigación se limitó a las recomendaciones de la Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR) 2007-2008, publicadas en 2008, así como al cumplimiento de los instrumentos de seguimiento correspondientes a este periodo de evaluación. La razón para elegir este periodo es porque fueron las primeras evaluaciones en el marco del sistema de evaluación conformado en el SED y con la coordinación del CONEVAL, también porque el Mecanismo 2008 representa una fuente oficial de información sobre las reacciones a los resultados de las evaluaciones a cargo de las unidades responsables (UR); este ejercicio incluyó a un número considerable de programas sociales federales (106), y, finalmente, el análisis es pertinente por el interés en el uso instrumental de la evaluación.

Recordemos que este tipo de evaluaciones ofrece un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas hacia resultados.<sup>50</sup> Asimismo, según documentos oficiales, este

<sup>48</sup> Estos ejercicios se realizaron previamente a la publicación de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (Marzo de 2007) y a la metodología de Evaluaciones de Consistencia y Resultados.

<sup>49</sup> Para conocer la lista de los programas que han sido objeto de evaluación de impacto en los años 1992, 2000, 2004-2007 consulte el siguiente link: [http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/impacto\\_060910.es.do;jsessionid=e1a48043b850289ddd76d0562114a5c27c2c2a3357af6cea7395a54d233ed603.e34QaN4LaxeOa40Nbx10](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/impacto_060910.es.do;jsessionid=e1a48043b850289ddd76d0562114a5c27c2c2a3357af6cea7395a54d233ed603.e34QaN4LaxeOa40Nbx10)

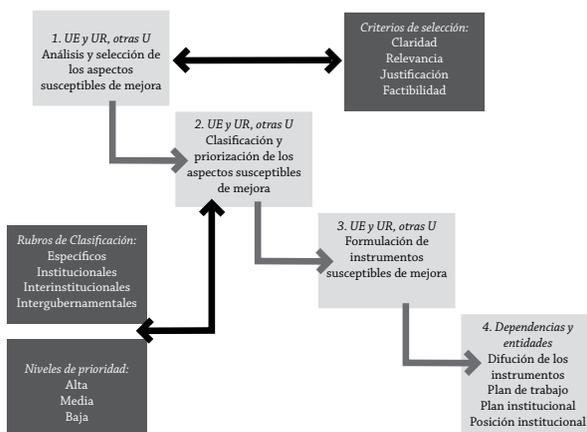
<sup>50</sup> CONEVAL, "Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas Federales 2008", proceso de evaluación externa 2008 del Gobierno Federal. Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval\\_mon/2733.pdf](http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/2733.pdf) Consultado el 02 de marzo de 2010.

tipo de evaluación “analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores [MIR].”<sup>51</sup>

La aplicación del Mecanismo 2008 se circunscribió a las dependencias y entidades de la APF responsables de operar programas federales que realizaron ECR o Evaluaciones de Diseño, para el ejercicio fiscal 2007, y que en 2008 tuvieron presupuesto asignado. Los objetivos del Mecanismo son: (1) establecer el procedimiento general para dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los resultados de las evaluaciones de Consistencia y Resultados y de las Evaluaciones de Diseño 2007;<sup>52</sup> (2) definir a los responsables de establecer los instrumentos de trabajo para dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora, así como para la formalización de los mismos; y (3) definir las fechas de entrega de los documentos de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora.<sup>53</sup>

Para la implementación del Mecanismo, se establecieron cuatro etapas: (1) Análisis y selección; (2) Clasificación y priorización; (3) Formulación de instrumentos; y (4) Difusión (figura 4).

**Figura 4: Proceso del Mecanismo de los Aspectos Susceptibles de Mejora**



Fuente: Thania De la Garza, Op. Cit.

<sup>51</sup> “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”, Diario Oficial de la Federación, 2007, Capítulo 1.

<sup>52</sup> CONEVAL 2008, Op. Cit., p. 4.

<sup>53</sup> Véase el apartado sobre el Mecanismo en el sitio oficial de CONEVAL. Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion\\_monitoreo/HomeEvalMonitoreo.jsp?categorias=EVAL\\_MON,EVAL\\_MON-mecanismos](http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion_monitoreo/HomeEvalMonitoreo.jsp?categorias=EVAL_MON,EVAL_MON-mecanismos) Consultado el 23 de marzo de 2010.

Para el monitoreo del Mecanismo se diseñó un sistema informático en línea “Sistema de Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora” (SSAS) en el cual las entidades y dependencias incorporaron su opinión fundamentada con respecto a los hallazgos y las recomendaciones de las ECR. Este sistema se dividió en 4 apartados: posición institucional; clasificación; priorización, y formulación de instrumentos (plan de trabajo y plan institucional).

## ¿Cómo se utilizaron las recomendaciones de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados?

En el proceso del Mecanismo 2008, a excepción de la Secretaría de Economía, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la mayoría de las entidades cumplieron con los requisitos en cuanto a la difusión de sus resultados.<sup>54</sup> Por su parte, según información oficial del CONEVAL, procedente de los hallazgos de las ECR, en materia de planeación estratégica se registra que poco más de la mitad (58%) de los programas utilizan los resultados de las evaluaciones para mejorar su desempeño. Además, las unidades responsables reconocen la importancia de utilizar los resultados de la evaluación, puesto que uno de cada tres programas evaluados (32%), han clasificado esta condición como Aspecto Susceptible de Mejora (ASM) (tabla 3).<sup>55</sup>

**Tabla 3:** Hallazgos de las recomendaciones derivadas de las ECR (Planeación estratégica)

TEMA	SUBTEMAS	ECR		
		SI	No	ASM
Orientación a Resultados	Programas que utilizan los resultados de las evaluaciones para mejorar su desempeño	58%	42%	32%
	Programas que tienen metas pertinentes y plazos específicos para sus indicadores de desempeño	51%	49%	13%
	Programas que tienen un número suficiente de indicadores orientados a resultados que reflejen su propósito	49%	51%	13%
	Planes que establecen claramente los resultados que se buscan alcanzar	21%	79%	4%

Fuente: De la Garza, *Op. Cit.*

<sup>54</sup> Más explícitamente estas dependencias cumplieron con la publicación de sus planes de trabajo, planes institucionales y/o posiciones institucionales, en el sitio *web* oficial del CONEVAL.

<sup>55</sup> Thania De la Garza, *Op. Cit.*

En términos generales, se registra una alta tasa de cumplimiento del Mecanismo, pues de los 106 programas sujetos a ECR, 93 dieron seguimiento en tiempo y forma a los ASM. Proporcionalmente, las dependencias o entidades más incumplidas fueron el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), la SEMARNAT y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), mientras que el resto de las dependencias y entidades cumplió en 100% con las obligaciones derivadas del Mecanismo (tabla 4).

**Tabla 4:** Porcentaje de cumplimiento del Mecanismo 2008, por tipo de dependencia y entidad

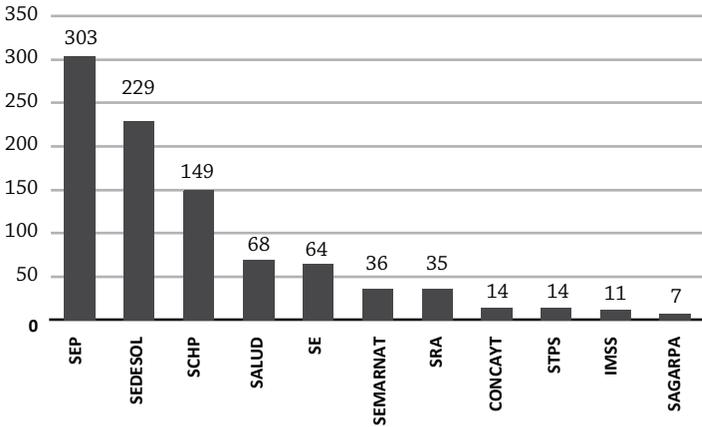
DEPENDENCIA O ENTIDAD	PRO-GRAMAS SUJETOS A ECR	CUMPLIMIENTO ASM	%	IN-CUMPLIMIENTO ASM	%
SALUD-DIF	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0.00</b>	<b>1</b>	<b>100.00</b>
SEMARNAT	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>35.71</b>	<b>9</b>	<b>64.29</b>
CONACYT	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>50.00</b>	<b>2</b>	<b>50.00</b>
SALUD	8	7	87.50	1	12.50
SAGARPA	11	11	100.00	0	0.00
SHCP-AGROASEMEX	6	6	100.00	0	0.00
SEDESOL	16	16	100.00	0	0.00
SEP	26	26	100.00	0	0.00
IMSS	1	1	100.00	0	0.00
SE	6	6	100.00	0	0.00
SHCP-CDI	8	8	100.00	0	0.00
SRA	3	3	100.00	0	0.00
STPS	2	2	100.00	0	0.00
TOTAL	106	93	87.74	13	12.26

Fuente: Elaboración propia con base en la información presupuestal, consulta a funcionarios del CONEVAL y verificación de los sitios web institucionales de las dependencias.

En cuanto a los resultados generales publicados en el Informe de Seguimiento del CONEVAL 2008, del total de los ASM, 73% fue emitido por tres dependencias: la Secretaría de Educación Pública (SEP) (33%), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (24%), y la SHCP (16%); mientras que la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), el IMSS y la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) son las dependencias que

identifican menos ASM. En la gráfica 1 se presenta el número de ASM por dependencia coordinadora. Este porcentaje no significa que las dependencias coordinadoras que registran un mayor número de ASM tengan un mejor desempeño, puesto que el número de programas evaluados varía entre cada una de estas dependencias, sólo demuestra la distribución de los resultados.

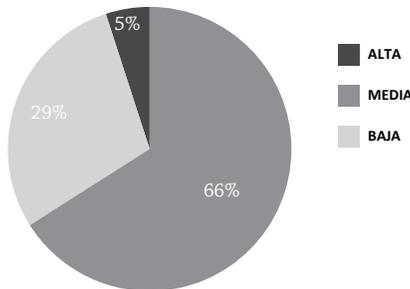
**Gráfica 1: Número de Aspectos Susceptibles de Mejora por dependencia coordinadora**



Fuente: CONEVAL, Informe de Seguimiento 2008.

Según el nivel de priorización de los ASM, la mayoría de estos aspectos se clasifican como de alta prioridad, 66%, seguidos de 29% con priorización media y 5% con baja prioridad (gráfica 2).

**Gráfica 2: Porcentaje de Aspectos Susceptibles de Mejora según nivel de prioridad**

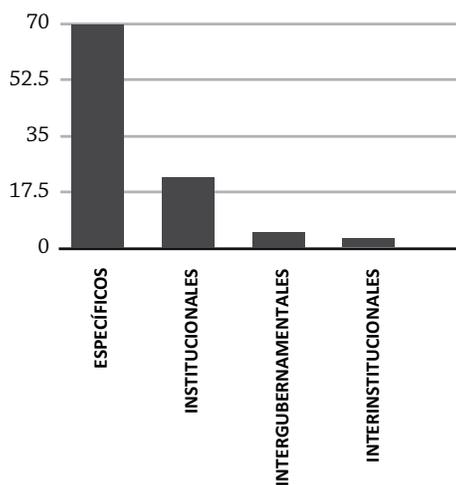


Fuente: CONEVAL 2008, Informe de Seguimiento y Sistema de seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora (SSAS).

Estos datos pueden tener distintas lecturas, por una parte puede significar que las UR perciben un diseño inadecuado de sus programas, por lo que las recomendaciones derivadas de la evaluación son prioritarias. Por otra parte, puede representar que las UR reconocen las recomendaciones como una actividad sustantiva dentro de la operación del programa o también que las recomendaciones están orientadas a modificar actividades que son relevantes para el funcionamiento del programa, sin especificar si habrá cambios o no. Por ello, no se puede establecer a-priori una conclusión sobre estas cifras.

Al ver los resultados por tipo de actor, llama la atención que 70% de los ASM se consideraron específicos, es decir que las UR perciben que la solución se circunscribe a su propio ámbito de acción y depende únicamente de ellas. Los ASM institucionales representaron 22%, esto es que su atención está sujeta a diferentes unidades administrativas o áreas dentro de una misma entidad o dependencia que opera el programa; sólo 5% se clasificaron como ASM intergubernamentales, lo que significa que deben involucrarse otros órdenes de gobierno, y, finalmente, 3% se perciben como interinstitucionales, esto es que otras dependencias o entidades de la APF deben estar involucradas para darles solución.

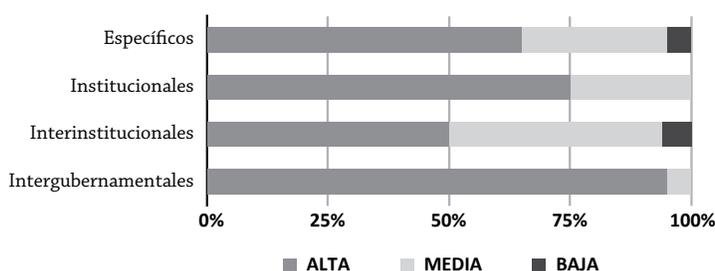
**Gráfica 3: Porcentaje de Aspectos Susceptibles de Mejora por clasificación según actor responsable**



**Fuente:** CONEVAL 2008, Informe de Seguimiento y Sistema de seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora (SSAS).

Sin embargo, esta priorización resulta compleja cuando vemos el nivel de prioridad según los actores encargados de atender la recomendación. Así, la mayor parte de los aspectos intergubernamentales (95%) es de alta prioridad, lo que supone un reto de mayor envergadura, ya que las UR de los programas tienen la percepción de que para hacer cambios y mejoras prioritarias se debe recurrir a la cooperación y coordinación entre diferentes niveles de gobierno (gráfica 4). Por su parte, cerca de 60% de los ASM con carácter específico, es decir que permanecen dentro del control de las unidades de los programas, es de alta prioridad, y únicamente 10% de este tipo de aspectos es considerado de baja prioridad.

**Gráfica 4: Hallazgos del seguimiento a las recomendaciones de las ECR (por tipo de prioridad)**



Fuente: CONEVAL 2008, Informe de Seguimiento y Sistema de seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora (SSAS).

Como definen las reglas del Mecanismo, cuando algún aspecto es de carácter intergubernamental y/o interinstitucional, el CONEVAL en conjunto con la SHCP y la SFP, es el responsable de intervenir y definir cómo solucionar dichos aspectos, para lo cual emite el Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora. El 30 de enero de 2009 se remitió el Informe a la Comisión Nacional de Desarrollo Social y a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, con el fin de que dichas instancias analizaran los aspectos intergubernamentales e intersecretariales, respectivamente, y se propusieran cursos de acción para atender las problemáticas identificadas.<sup>56</sup>

<sup>56</sup> Algunos aspectos que incluye el informe son: promover mecanismos para la identificación de la población potencial y de la población objetivo de los programas federales; promover sinergias entre instituciones y dependencias para potenciar los beneficios otorgados por los programas federales; contar con evaluaciones externas rigurosas y sistemáticas para las políticas y programas de desarrollo social de estados y municipios; y mejorar la cobertura del conjunto de las acciones de la política social para acercarse al cumplimiento de los derechos sociales de la población. Para conocer más sobre este tipo de aspectos remítase al Informe, disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval\\_mon/2733.pdf](http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/2733.pdf)

A la fecha en que se publica este libro, se desconoce el estatus de los avances en los ASM clasificados como interinstitucionales e intergubernamentales en 2008, lo que pone en evidencia la “falta de reciprocidad del Consejo, la SHCP y la SFP para con las dependencias y entidades.”<sup>57</sup> Si bien en los informes subsecuentes del Mecanismo 2009 y 2010 se hace alusión a estos ASM, no queda claro qué tipo de acciones se implementarán para su mejora, únicamente se listan para identificarlos.

Además, la información que el CONEVAL publicó en el Informe de Seguimiento contrasta, en algunos casos, con los documentos de trabajo publicados por cada dependencia o entidad. Por ejemplo, en el caso del Sistema de Protección Social en Salud- Programa de Seguro Popular existe cumplimiento en el Mecanismo ASM, según el sitio *web* del programa, pero en el Informe del CONEVAL no se registra. De igual forma, en el caso de la SEMARNAT, la mayoría de los programas evaluados por ECR – 9 de 14 programas- no aparecen en el registro que hace CONEVAL, sin embargo al revisar el sitio electrónico de la dependencia todos los programas presentan documentos de trabajo. A pesar de estas inconsistencias, en términos generales se registra una alta tasa de cumplimiento del Mecanismo 2008.

Debemos tener en cuenta que se han hecho algunas modificaciones en la dinámica de seguimiento de las evaluaciones y en el propio Mecanismo. Por restricciones de espacio no es posible realizar un análisis exhaustivo sobre cómo las UR han reportado y clasificado sus ASM para los ejercicios de evaluación subsecuente (2009-2010 y 2010-2011), pero vale la pena destacar algunos ajustes.

En primer lugar, se observa una tendencia similar en cuanto a los ASM que reportan las UR. Para 2009 el CONEVAL informó lo siguiente:<sup>58</sup>

1. En el Mecanismo 2008, según el informe del CONEVAL, participaron 91 programas de la APF; durante 2009 el número ascendió a 150. Aunque ya vimos que el número real del programas en 2008 fue de 106, aún así la cifra de programas objeto del Mecanismo aumentó considerablemente.
2. El número de ASM incorporados en el Mecanismo 2008 disminuyó en 7% para 2009; la cifra pasó de 930 aspectos a 871.
3. En cuanto a la clasificación de los ASM, en ambos años la mayor parte de éstos se ubicaron dentro de la categoría de aspectos específicos (70% en 2008 y 83% en 2009); sin

---

<sup>57</sup> Esta información se extrajo de la conversación con un funcionario de la SEP. Comunicación establecida el 21 de mayo de 2010.

<sup>58</sup> CONEVAL, “Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora”, 2009. Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/principales\\_recomendaciones\\_eval\\_2009\\_2010/index.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/principales_recomendaciones_eval_2009_2010/index.es.do) Consulta realizada el 22 de septiembre de 2011.

embargo, se observó una disminución en el porcentaje de aspectos intergubernamentales e interinstitucionales respecto del año anterior: mientras en 2008 representaban 5% y 3%, respectivamente, en el 2009 la cifras descendieron a 3% y 2%.

4. En cuanto al nivel de prioridad, en ambos años más de la mitad de los ASM fueron clasificados como de alta prioridad (66% en 2008 y 58% en 2009).
5. Acerca de los aspectos interinstitucionales e intergubernamentales, en ambos años se identificaron temas coincidentes, como la necesidad de mejorar la coordinación entre instituciones y órdenes de gobierno, así como la promoción de sinergias para lograr mayores resultados en los programas sociales.

Según los datos del Informe de Seguimiento del Mecanismo en 2010, el total de ASM fue de 413 relacionados con el seguimiento de 103 programas. Esto significa que mientras el número de programas se ha mantenido constante, los ASM han disminuido significativamente. En relación con la categorización de estos ASM según los actores responsables de darles seguimiento, se registraron 370 aspectos específicos (90%); 17 aspectos institucionales (4%); 16 aspectos interinstitucionales (4%); así como 10 aspectos intergubernamentales (2%), cuya solución demanda la intervención de gobiernos estatales o municipales. Se observa que ha aumentado el porcentaje de aspectos específicos en el tiempo y ha habido una leve disminución en la clasificación de los aspectos interinstitucionales e intergubernamentales.

La clasificación de los ASM según su nivel de prioridad también registró un menor porcentaje para los aspectos de alta prioridad en 55% (en comparación con 66% en 2008 y 58% en 2009), así como un incremento para las dos clasificaciones restantes, 32% de media prioridad y 13% de baja prioridad. Como se explicó en párrafos anteriores, es difícil hacer una lectura precisa de estas cifras, lo que sí permiten discernir es que hacer mejoras a la operación y el diseño de los programas no parece ser una prioridad.

En el Mecanismo 2010 se registra además la inclusión del porcentaje de avance en las acciones de mejora derivadas de las Evaluaciones Específicas de Desempeño 2008-2009, así como de Mecanismos anteriores. Alrededor de 45% de los programas reportaron acciones con un avance entre 80 y 100%, correspondientes a las EED 2008-2009.

Esta distribución es similar para el reporte de avance de acciones de mejora correspondientes a mecanismos anteriores. Según la información contenida en el SSAS reportada por las dependencias y entidades de la APF

hasta marzo de 2011, la mayoría de las acciones reportadas registran un avance entre 80 y 100%. Esto significa que, paulatinamente, las entidades y dependencias están reportando más acciones completadas.

En el caso de los aspectos específicos, aquellos responsabilidad de las UR dentro de cada entidad y dependencia, se identifica que “la mayor parte de las acciones emprendidas se encuentran en proceso de realización (...) destaca el caso de la CDI, la cual muestra que las acciones terminadas representan alrededor de 50% de aquellas que se encuentran en proceso de realización.”<sup>59</sup> Las acciones concluidas se refieren principalmente a los avances en la MIR tales como revisión de indicadores, así como la alineación con las ROP, entre otras. Se subrayan los programas de la CDI, la SEMARNAT y la SEDESOL.

Otro ajuste se refiere a la publicación específica de los aspectos institucionales, terminados y en proceso. Sólo la SAGARPA registra ASM “terminados”, mientras que el resto de las entidades participantes registra todas sus acciones de mejora “en proceso”. Esta distribución se entiende debido a que los aspectos institucionales requieren de la participación de varias áreas de una entidad y/o dependencia para mejorarlos.

El reporte 2010 incluye un apartado especial de los ASM interinstitucionales e intergubernamentales que profundiza las recomendaciones para su atención. Asimismo, clasifica la temática de los ASM según la fase del programa: cobertura, diseño, operación, resultados, o planeación. Por último, especifica cuál es el impacto de los ASM; en la opinión de las UR: 36% de los ASM adiciona, 22% corrige, 18% modifica, 22% reorienta y 2% suspende totalmente los programas.

Es una buena noticia contar con estas modificaciones en el reporte de los ejercicios de seguimiento, sin embargo, hay tres elementos a considerar. En primer lugar, las reglas no han cambiado de manera sustancial, efectivamente se observan más esfuerzos del CONEVAL por caracterizar y sistematizar el tipo de ASM que las entidades y dependencias reportan; así como la difusión de las acciones de mejora concluidas y un listado más detallado de los aspectos interinstitucionales e intergubernamentales que son responsabilidad de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y de la Comisión Nacional de Desarrollo Social. En contraste, podemos inferir que las implicaciones para el uso de la evaluación se mantienen igual para los tres ejercicios de seguimiento, aunque hoy existe un mayor análisis de las acciones reportadas, las entidades y dependencias se mantienen sujetas a las mismas reglas. Tampoco hay un plan o programa de cómo atender los ASM interinstitucionales e intergubernamentales.

---

<sup>59</sup> CONEVAL, “Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora”, 2010. Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/seguimiento\\_recomendaciones/ASM\\_2010\\_2011.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/seguimiento_recomendaciones/ASM_2010_2011.es.do) Consulta realizada el 24 de septiembre de 2011.

En segundo lugar, la evidencia plasmada en el último Informe de Seguimiento 2010 detecta un bajo nivel de cumplimiento de la totalidad de los ASM y sólo la CDI muestra un porcentaje de acciones terminadas para sus aspectos específicos, alrededor de 20%, y en el caso de los aspectos institucionales, ni siquiera la SEMARNAT, que es la dependencia que reporta acciones terminadas, rebasa esta cifra. Si bien en el informe se reportan algunos ejemplos de programas que han modificado su diseño, sus procesos de planeación estratégica, o alguna otra fase de su programa, la generalidad se mantiene en un bajo porcentaje de acciones concluidas y es difícil vincular estas acciones con el porcentaje de avance reportado.

En tercer lugar, aunque parecería que este instrumento se diseñó con el fin de resarcir la ausencia de reglas en torno al uso de las evaluaciones, la percepción de algunos funcionarios del CONEVAL y de otras dependencias es que el Mecanismo no se creó para fiscalizar, ni para obligar, sino para inducir hacia el uso de la evaluación.<sup>60</sup>

En este punto es interesante destacar la percepción que tienen algunos actores de la APF sobre la importancia que el propio CONEVAL ha dado al tema del seguimiento. Así, en opinión de un funcionario de la CDI, el Consejo dejó abierta la opción para sujetarse a este convenio de compromisos, del cual no se aclaró si era o no obligatorio.<sup>61</sup> En la misma línea, funcionarios de la SEMARNAT refieren que el propio Secretario Ejecutivo del Consejo tras las primeras evaluaciones y, al presentar los resultados de las mismas, les exhortó a un ejercicio de reflexión sobre qué se podía rescatar y qué aspectos de los programas a su cargo se podían mejorar.<sup>62</sup>

Los datos sobre el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Mecanismo 2008 demuestran que casi todas las entidades o dependencias (93%) han generado sus documentos, planes de trabajo y posiciones institucionales en tiempo y forma. Los datos de 2009 y 2010 refuerzan esta tendencia. En contraste, no se han hecho observaciones para las unidades responsables de dependencias y entidades, que operando programas sujetos a las ECR y con presupuesto 2008, no publicaron sus documentos de trabajo, planes y posiciones institucionales. Ello principalmente porque el Mecanismo no prevé reglas a este respecto y porque, tal como advierten los funcionarios entrevistados, el rol del CONEVAL no implica fiscalizar.

---

<sup>60</sup> Esto se extrae de las opiniones de funcionarios y ex funcionarios de algunas dependencias como CDI, CONEVAL, SEP, SHCP y SEMARNAT. Comunicación personal establecida el 17, 18, 21, 26 y 28 de mayo de 2010, respectivamente.

<sup>61</sup> Entrevista a funcionarios de la CDI. Comunicación establecida el 17 de mayo de 2010.

<sup>62</sup> Entrevista a funcionarios de la SEMARNAT. Comunicación establecida el 28 de mayo de 2010.

Frente a esta evidencia es pertinente preguntarse entonces ¿cómo el Mecanismo favorece el uso de la evaluación? La respuesta no se muestra tan clara, si bien el Mecanismo refleja una preocupación que podría derivar en el uso instrumental de las recomendaciones, parece que el camino que sigue es un círculo burocrático en el que se hacen esfuerzos para verificar que las entidades y dependencias redacten sus planes y posiciones institucionales y las difundan, más no que se utilice la evaluación para la mejora de los programas, incluso podría considerarse como un ejercicio de simulación, de cumplir por cumplir.

Las reglas emanadas del Mecanismo orientan a los responsables a hacer un ejercicio de réplica hacia las recomendaciones de la evaluación. Tal como lo explica un ex funcionario del CONEVAL el “Mecanismo le dio voz a los programas,”<sup>63</sup> pero ¿cómo se transita de la publicación de documentos (plan de trabajo, posición institucional, etc.) hacia el uso instrumental? Ciertamente, no se puede generalizar sobre el tipo de uso posterior a la publicación de estos documentos, para verificar el uso instrumental, tendríamos que hacer un estudio de caso por cada programa evaluado.

Con esta evidencia observamos que el diseño institucional del sistema de evaluación en México modifica el comportamiento individual en términos de uso en la *fase de adopción*. La lógica institucional que mueve a las UR a cumplir con estas reglas es similar al que los indujo en una primera fase a realizar, y dejar que se realizaran, las primeras evaluaciones. Sin embargo, a simple vista es difícil asegurar que la sola existencia de este Mecanismo conduce al uso en la *fase de implementación*; es decir que lleve a utilizar la información de las recomendaciones para realizar cambios en la planeación estratégica y el rediseño de los programas. Además, después del Mecanismo ya no existen reglas, éste es el último eslabón institucional.

En resumen, si más allá del cumplimiento del Mecanismo no hay un agente que verifique que se están haciendo ajustes a los programas sociales con base en las recomendaciones de los evaluadores o si el cumplimiento implica aumentar los costos en la operación de los programas, o incluso si no se aclara quiénes son los responsables de hacer las modificaciones de los programas, la tendencia esperada será el cumplimiento de lo que sí está claramente normado.

## ¿Qué otros factores favorecen el uso de la evaluación?

---

<sup>63</sup> Comunicación establecida el 21 de mayo de 2010.

La última parte de este capítulo presenta brevemente otros factores que motivan al uso instrumental de la evaluación, más allá del diseño institucional del sistema de evaluación. El ejercicio sirve para conocer con más detalle cómo usan las recomendaciones aquellas entidades y dependencias que sí cumplieron con las obligaciones del Mecanismo 2008 y qué hay detrás del incumplimiento de las que no remitieron a tiempo sus instrumentos institucionales al CONEVAL. Este apartado sirve también como preámbulo para entender qué ha llevado a las UR ganadoras del “Premio 2011” a utilizar las evaluaciones para modificar la operación, el diseño, la planeación, o los instrumentos de sus programas.

Para conocer algunos comportamientos y percepciones de los actores implicados en los procesos de evaluación, se realizaron entrevistas a funcionarios de las siguientes entidades y dependencias: la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. La selección de estas dependencias se basó en el análisis de los resultados del Mecanismo 2008. El objetivo fue recuperar información de casos con pleno cumplimiento como la CDI y la SEP, en contraposición con casos de alto incumplimiento, como fue el caso de la SEMARNAT.

La información que se presenta a continuación es un resumen de los hallazgos derivados de las entrevistas realizadas. Cabe advertir que no representa información significativa que se pueda generalizar, ni siquiera a todas las áreas de las dependencias en cuestión, menos aún a toda la APF. Simplemente, es una exploración de las opiniones de algunos funcionarios en torno al uso de las evaluaciones.

Las entrevistas realizadas comprueban que además de las reglas formales (LGDS, LFPRH, Lineamientos, PAE, Mecanismo de Seguimiento) y los incentivos planteados por el diseño institucional, hay otros factores que llevan al uso de las evaluaciones en la *fase de implementación*, es decir a ajustar los programas sociales federales con base en las recomendaciones de la evaluación. A este respecto es posible destacar otros factores que favorecen el uso de la evaluación:

- (1) *Liderazgo*, pues aunque todas las entidades y dependencias debieron cumplir con la generación de planes y posiciones institucionales, en el caso de la CDI la conciencia sobre la importancia y la utilidad de la evaluación significó un factor muy importante, ya que esta visión permeó desde de la Junta de Gobierno hacia el resto de las áreas de la Comisión.
- (2) *Calidad de la evaluación*, como explican los entrevistados importa mucho el tipo de información que las UR reciben por parte de los evaluadores. El seguimiento de las recomendaciones depende de si los resultados reflejan la información proporcionada por las áreas responsables, si se apega a la realidad de los programas, y,

sobre todo, si las UR consideran que la evaluación es un trabajo profesional. En el caso de la SEMARNAT la deficiencia de las evaluaciones inhibió su utilización.

- (3) *Claridad en las reglas*, este factor sí tiene que ver con el diseño institucional. El caso de SEMARNAT comprueba que fue la falta de claridad, el cambio de enfoque sobre las reglas y la ausencia de obligatoriedad lo que dejó abierta la posibilidad para el incumplimiento de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), que no reportó sus ASM a tiempo.
- (4) *Relaciones entre instancias administrativas*, parte de la complejidad para incorporar los resultados de la evaluación tiene que ver con la dinámica organizacional al interior de la dependencia. Más concretamente la relación entre las UE y las UR o UPP (Unidades de programación y presupuesto). El caso de la SEMARNAT nuevamente pone de manifiesto la descoordinación como factor que llevó al incumplimiento. Por su parte, el caso de la SEP demuestra que aunque se cumplió en tiempo y forma con el Mecanismo 2008, la posición de las UR ha sido muy crítica y reactiva a las evaluaciones, condición que ha dejado al margen a la UE.
- (5) *Tiempos de cumplimiento*, este factor también se atribuye al diseño institucional. Es difícil vislumbrar las diferentes cargas de trabajo entre cada dependencia o entidad, no obstante el hecho de cumplir con los tiempos establecidos lleva a círculos burocráticos que disminuyen las ventajas de la evaluación. En general el tiempo de reacción a las evaluaciones se sujeta a los calendarios de los PAE y los Lineamientos, lo que implica hacer evaluación y seguimiento en un solo ciclo presupuestal. Esta es una de las quejas recurrentes sobre los procesos de evaluación.

## Consideraciones finales

La evaluación importa porque permite: (1) valorar la efectividad y eficiencia de las políticas y, con ese diagnóstico, motivar la mejora continua de los programas; (2) fortalecer los procesos de rendición de cuentas a través del monitoreo sobre el desempeño del gobierno; y (3) medir el impacto de la asignación presupuestaria de los programas públicos. La conformación del sistema de evaluación y el inicio de las evaluaciones a los programas federales en México coinciden con la tendencia internacional hacia valorar estos beneficios de la evaluación.

De esta manera, se ha consolidado un sistema en el que existen instrumentos y ejercicios sistematizados de evaluación. Ello representa un gran avance, pues anteriormente las evaluaciones, en especial las evaluaciones

realizadas a los programas sociales federales, se realizaban de manera aislada y esporádica. A lo largo del capítulo se destacaron los principios generales que rigen al sistema de evaluación y que permiten su funcionalidad. Entre estos elementos está el alcance de la evaluación a toda la Administración Pública Federal; la existencia y difusión de las evaluaciones; la naturaleza externa de las mismas; la profesionalización del sistema al convocar a especialistas investigadores y académicos, así como a evaluadores externos; y, finalmente, el carácter obligatorio de las reglas del juego para realizar la evaluación.

Pero también se observó que el beneficio de la evaluación y el alcance de los tres objetivos planteados dependen de si la evaluación se utiliza como un verdadero instrumento de cambio. En ese sentido, y gracias al recorrido sobre la conformación del sistema de evaluación en México, es posible afirmar que las nuevas reglas se orientaron a lograr que se evaluara la mayor parte de los programas federales, más no necesariamente a que los operadores de éstos utilicen los resultados de la evaluación.

Algunos de los obstáculos son: que el CONEVAL tiene atribuciones compartidas con la SHCP y la SFP que disminuyen su fuerza legal; que el presupuesto con el que opera el Consejo es bajo en proporción con el resto de las entidades reguladoras; y a que tiene poco personal encargado de coordinar las funciones que se le asignaron. Estos elementos denotan una baja jerarquía institucional. A esto se suman las escasas atribuciones para sancionar el incumplimiento de las dependencias y entidades de la APF.

Además de los problemas en la conformación del CONEVAL, las reglas para el uso de la evaluación no están explícitas en los instrumentos normativos. Por ejemplo, en el caso de los Lineamientos hay inconsistencias que exigen de la obligación para dar seguimiento y utilizar las evaluaciones, y pese a la emisión del Mecanismo, el incentivo hacia modificar los programas en términos de planeación estratégica aún no está claro. La manera en que está diseñado el marco institucional no lleva necesariamente a las Unidades Responsables a observar el beneficio del uso de los resultados de evaluación, o por el contrario a realizar un balance de los costos de no utilizar las recomendaciones para la operación, planeación estratégica o diseño de los programas.

Durante la investigación se constató que hay una alta tasa de cumplimiento del Mecanismo de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora, 2008. Sin embargo, el alcance del Mecanismo está muy acotado y se resume en el “control de lectura” de los actores implicados, así como una “réplica” a los ejercicios de evaluación. El seguimiento lleva a un círculo burocrático en el que hay esfuerzos por verificar que las entidades y dependencias elaboren su plan y posición institucional y los difundan, más no que se utilicen. De manera general, es difícil asegurar que la sola existencia de este Mecanismo conduzca a que las Unidades Responsables utilicen la información de las recomendaciones para realizar cambios en la planeación estratégica y el rediseño de sus programas.

Asimismo, al entrevistar a los funcionarios de la CDI, la SEP y la SEMARNAT se encontró que hay elementos del diseño institucional que limitan el uso instrumental de las recomendaciones. Los elementos que llevaron al incumplimiento del Mecanismo fueron: la poca claridad de las reglas, la escasa obligatoriedad, la ambigüedad en las responsabilidades de las dependencias, principalmente en términos de concentración de información, y los tiempos establecidos.

Pese a que las reglas para el seguimiento no son del todo claras, sí hay entidades y/o dependencias que utilizan las recomendaciones de las evaluaciones para modificar sus programas. Algunos factores que podrían explicar el uso instrumental (fase de implementación) son: el liderazgo, y la sensibilidad implícita en los beneficios de la evaluación -el caso de la CDI demuestra que la Junta de Gobierno impulsó la evaluación y su uso pero esta visión incluso permeó al resto de la dependencia-, la calidad metodológica de las evaluaciones; el seguimiento de las recomendaciones depende si los resultados reflejan la información proporcionada por las áreas responsables, si se apega a la realidad de los programas, y, sobre todo, si los depositarios consideran que la evaluación es un trabajo profesional, y finalmente las relaciones organizacionales al interior de las dependencias, pues parte de la complejidad para incorporar los resultados de la evaluación tiene que ver con las relaciones entre los implicados.

Hoy podemos describir al sistema de evaluación mexicano como un sistema que muestra indicios de funcionalidad pero que no necesariamente cierra el ciclo de las políticas públicas. Es necesario apostar a la crítica objetiva utilizando la evaluación y ajustar lo necesario para que los programas sociales federales realmente impacten en la calidad de vida de la población. Paralelamente, será importante seguir desarrollando evidencia en torno al uso de la evaluación como instrumento de cambio en los programas gubernamentales en México.

## **Bibliografía**

Burdescu et al, “Institucionalizar los sistemas de seguimiento y evaluación: cinco experiencias de América Latina”, Breve Boletín del Banco Mundial, Núm. 78, septiembre 2005.

Caiden G. y Caiden N., “Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la evaluación y el desempeño en programas del sector público”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, Núm. 12, Caracas, Oct. 1998.

Cardozo, Brum, Myriam, La evaluación de políticas y programas públicos: el caso de los programas de desarrollo social en México, México, Cámara de Diputados- Miguel Ángel Porrúa, 2006.

Castro, Manuel Fernando, Gladys López-Acevedo, Gita Beker Busjeet y Ximena Fernandez, El Sistema de M&E de México: Un salto del nivel sectorial al nacional. IEG Independent Evaluation Group, Serie de documentos de trabajo DCE Núm. 20, Banco Mundial, Washington, D.C, 2009.

Conde Bonfil, Carola, “Evaluación de programas sujetos a reglas de operación. ¿Un ejemplo de rendición de cuentas horizontal?”, Documentos de Investigación, México, El Colegio Mexiquense, 2007.

CONEVAL (2008) Oficio No. 307-A-1981, Oficio No. VOZSE 273/08 y Oficio No. SCAGP/200/821/2008. Sobre el mecanismo de seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora.

----- (2010) Oficio No. 307-A-0438, Oficio No. SAFP/UEGDG/216/024/2010 y Oficio No. VQZ.SE.017/10. Mecanismo de Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejor de los Programas Federales, 2009. 17 de febrero de 2010. Elaboración de Instrumentos de Trabajo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora, art. 18

González, Alejandro (Coord.), ¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano, México, GESOC Gestión Social y Cooperación A.C, 2008.

Dahler-Larsen, Peter, “Surviving the Routinization of Evaluation: The Administrative Use of Evaluations in Danish Municipalities”, Administration and Society, Vol.32, Núm. 1, 2000, pp. 70- 92.

De la Garza, Navarrete, Thania, Evaluación de la Política y los Programas de Desarrollo Social, Presentación realizada en el CIDE, Enero 2010.

De Lancer Julnes, Patria y Holzer, Marc, “Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation”, Public Administration Review, Vol. 61, Núm. 6, 2001, pp.693-708.

Diario Oficial de la Federación, Ley General de Desarrollo Social. Publicada el 20 de enero de 2004.

----- , Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social. Publicado el 24 de agosto de 2005.

----- , Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. Publicados el 30 de marzo de 2007.

Hernández, Licon, Gonzalo, “Sistema de Monitoreo y Evaluación en México”, presentación en el Banco Mundial, Series sobre casos de estudio de MyE en América Latina, Unidad de Pobreza y Género, Banco Mundial, Junio, en Manuel Fernando Castro et al. (2009) El Sistema de M&E de México: Un salto del nivel sectorial al nacional. IEG Independent Evaluation Group, Serie de documentos de trabajo DCE Núm. 20, Washington, D.C, Banco Mundial, 2007.

Hintze, Susana, Reflexiones sobre el conflicto y la participación en la evaluación de políticas sociales, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, noviembre de 2001

Majone, Giandomenico, Evidencia, argumentación y persuasión en las políticas, México, 1997.

Marcel, Mario, “Presupuesto por resultados: ¿Moda burocrática o nuevo paradigma en la gestión pública?” en García López, Laguzzi y Guerrero (Eds.), Presupuesto por resultados, conferencia internacional auspiciada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2008.

Ospina, Sonia, Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24-27 octubre de 2000

----- et al., "Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability", *Public Management Review*, Vol. 6, Núm.2, 2004, pp. 229-251

Pérez Yarahuán, Gabriela, Comunicación personal establecida el 19 de mayo de 2010.

----- "Entrevista realizada a la ex directora adjunta de Evaluación en la sede del Banco Mundial en Washington, DC., Mesas redondas de expertos sobre herramientas de medición del desempeño", 3 de febrero de 2009, en Manuel Fernando Castro et al. (2009) *El Sistema de M&E de México: Un salto del nivel sectorial al nacional*. IEG Independent Evaluation Group, Serie de documentos de trabajo DCE Núm. 20, Banco Mundial, Washington, D.C.

Sanderson, Ian, "Evaluation, Policy Learning and evidence-based policy making", *Public Administration*, Vol. 80 Núm. 1, 2002, pp. 1-22.

Solarte Pazos, Leonardo, *La evaluación de programas sociales en el Estado Liberal*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

Toledo Silva, Ricardo, *Fortalecimiento de la función evaluación en los países de América del Sur. Informe Técnico: Eficiencia y eficacia de la acción gubernamental: un análisis comparativo de sistemas de evaluación*, Cooperación Técnica BID-IPEA, 2005.

Weiss, Carol, "Have we learned anything new about the use of evaluation?", *American Journal of Evaluation*, Vol. 19, Núm. 1, 1998, pp.21-33.

## Referencias electrónicas

AGROASEMEX (2010) *Evaluación de programas*. Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/evaluaciones/evaluaciones.jsp?categorias=LINKS\\_EVALUACIONES-shcp,LINKS\\_EVALUACIONES](http://www.coneval.gob.mx/evaluaciones/evaluaciones.jsp?categorias=LINKS_EVALUACIONES-shcp,LINKS_EVALUACIONES) Consultado el 25 de mayo de 2010.

CONEVAL (2008) Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas Federales 2008, proceso de evaluación externa 2008 del Gobierno Federal. Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval\\_mon/2733.pdf](http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/2733.pdf) Consultado el 02 de marzo de 2010.

----- (2008) Mecanismo de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas Federales, 2008. Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion\\_monitoreo/HomeEvalMonitoreo.jsp?categorias=EVAL\\_MON,EVAL\\_MON-mecanismos](http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion_monitoreo/HomeEvalMonitoreo.jsp?categorias=EVAL_MON,EVAL_MON-mecanismos) Consultado el 23 de marzo de 2010.

----- (2009). Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora. Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/principales\\_recomendaciones\\_eval\\_2009\\_2010/index.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/principales_recomendaciones_eval_2009_2010/index.es.do) Consulta realizada el 22 de septiembre de 2011.

----- (2010) Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora. Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/seguimiento\\_recomendaciones/ASM\\_2010\\_2011.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/seguimiento_recomendaciones/ASM_2010_2011.es.do) Consulta realizada el 24 de septiembre de 2011.

SEMARNAT (2009) Posicionamiento institucional del programa APAZSU. Disponible en: [http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/evaluaciones/evaluacion2007/Documents/documento\\_S074\\_APAZU\\_integral.pdf](http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/evaluaciones/evaluacion2007/Documents/documento_S074_APAZU_integral.pdf) Consultado el 27 de abril de 2010

----- (2009) Posicionamiento institucional del programa PROSSAPYS. Disponible en: <http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/evaluaciones/evaluacion2007/Documents> Consultado el 27 de abril de 2010

----- (2010) Evaluaciones del PROCREAT. Disponible en: <http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/evaluaciones/evaluacion2007/Paginas/PROCREAT.aspx> Consultado el 27 de abril de 2010.

----- (2010) Evaluaciones del Programa de Ampliación de Distritos de Riego. Disponibles en:

<http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/evaluaciones/evaluacion2007/Paginas/ampliaciondistritosriego.aspx> Consultado el 20 de mayo de 2010

SEP (2010) Reglas de operación del programa Programa de Educación comunitaria y Fomento Educativo (CONAFE). Disponible en: [http://conafe.gob.mx/saro/index.html?fomento\\_educativo.htm](http://conafe.gob.mx/saro/index.html?fomento_educativo.htm) Consultado el 27 de abril de 2010.

SHCP (2008) Catálogo de categorías programáticas de la Administración Pública Federal publicado por la SHCP. Disponible en: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/lineamientos/2008/documentos/psro\\_2008.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/lineamientos/2008/documentos/psro_2008.pdf) Consultado el 27 de abril de 2010.

SFP (2008) Reglas de Operación de programas sociales federales, ejercicio fiscal 2008. Disponible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2008/20%20SEDESOL%2008/desarrollo.htm> Consulta realizada el 23 de abril de 2010.



## **El programa SICALIDAD: Ejemplo de gestión pública anclada en la evaluación para la mejora continua**

Claudia Maldonado Trujillo

El objetivo de este capítulo es describir la trayectoria reciente del Sistema Integral de Calidad en Salud (SICALIDAD) para rescatar la experiencia del programa<sup>1</sup> en materia de utilización de las evaluaciones para la mejora continua. El Sistema obtuvo el primer lugar del “Premio 2011”, por su notable apropiación de la lógica y del sentido de los resultados de las evaluaciones para detonar procesos internos de mejora. Por esta razón, la reconstrucción de la experiencia de SICALIDAD representa una oportunidad única para identificar buenas prácticas y extraer lecciones de política pública para avanzar en la materia.

La utilización de las evaluaciones, lo sabemos bien, es quizá el eslabón más débil de nuestro incipiente sistema de gestión por resultados. Aún resueltos (y no afirmo que lo estén) los aspectos institucionales y gerenciales del proceso de evaluación; y aseguradas las condiciones

---

<sup>1</sup> En sentido estricto, SICALIDAD es una estrategia que contempla muchos programas o proyectos. Sin embargo, en este texto se utilizan ambos términos (programa y estrategia) de manera intercambiable.

mínimas para la generación de evaluaciones objetivas, confiables, de calidad y, sobre todo, útiles para la toma de decisiones, la concreción del ciclo de retroalimentación a partir de la evaluación requiere un esfuerzo adicional de gran complejidad. En la medida en que la utilización de los resultados de la evaluación no es automática ni obligatoria en sentido estricto, y que existen numerosas razones para que no lo sea,<sup>2</sup> la apropiación efectiva de los resultados de las evaluaciones y su incorporación sustantiva en los esfuerzos de mejora de los programas depende de variables suaves de decisión: capacidades, incentivos, compromisos; muchas de ellas de carácter contingente.

La actualización de la promesa de la evaluación como instrumento de mejora requiere una combinación favorable de condiciones materiales e intangibles para llegar a buen término. Entre las condiciones materiales destacan, por ejemplo, la disponibilidad de recursos financieros y humanos, las facultades expresas y la capacidad de decisión, así como las ventanas políticas y administrativas de oportunidad para detonar los cambios necesarios. Entre los factores intangibles se encuentran el liderazgo, el grado de atención organizacional, y el compromiso de los actores con el sentido último de la función evaluativa: la agregación de valor público y la rendición de cuentas orientada a resultados. De poco sirve la generación de información puntual que permita orientar reformas gerenciales si no existen condiciones materiales para su consecución, ni presiones externas de rendición de cuentas que las motiven. Igualmente, las condiciones materiales y normativas no aseguran el avance en la dirección deseada si las premisas y los insumos con los que se articula el proceso de mejora son imprecisos o provienen de valoraciones poco serias sobre el desempeño de los programas. En la valoración del desempeño y de los resultados, la distancia entre lo obtenido, lo deseable y lo asequible no es una ecuación simple de automático resultado. Esta ponderación requiere un análisis de tejido más fino desde la perspectiva de los actores involucrados en el área de política pública de la que se trate: evaluadores, evaluados y, por supuesto, los ciudadanos.

La motivación del “Premio 2011” tiene que ver precisamente con el reconocimiento de que la apropiación de los resultados de la evaluación requiere de la movilización de recursos y voluntades más allá del cumplimiento puntual de las normas, y que opera en contextos específicos que los funcionarios públicos deben ponderar estratégicamente para maximizar la utilidad de las evaluaciones y potenciar el impacto deseado de los ajustes. En la ceremonia de entrega del “Premio 2011”, el Dr. Guillermo Cejudo, en representación del Jurado, señaló:

---

<sup>2</sup> En mi opinión, esto imprimiría excesiva rigidez y costos de regulación con una alta probabilidad de resultar contraproducentes.

*En forma unánime, los miembros del Jurado eligieron al programa SICALIDAD como el programa merecedor del más alto reconocimiento en el marco de esta iniciativa, ya que consideraron que el programa realizó un análisis cuidadoso de los hallazgos identificados por las evaluaciones, incorporó de manera asertiva, eficaz e informada, aquéllos de mayor relevancia e impacto esperado y diseñó una estrategia de implementación puntual para realizar las mejoras. Como resultado de la claridad y determinación con la que el equipo de SICALIDAD utilizó la evaluación y dio seguimiento de manera comprometida a las acciones de mejora, el programa cumplió plenamente con las metas planteadas. Ello permitirá avanzar en la consolidación de una cultura de la calidad en el Sistema Nacional de Salud y fortalecer el ejercicio del derecho a la salud en México. Además, el programa SICALIDAD dio muestras de una clara internalización del proceso de evaluación en el proceso de gestión del programa y un compromiso muy notable por la mejora continua.*

Esa ruta crítica cuidadosamente pensada y ejecutada por el equipo de SICALIDAD demuestra que, en el marco de las restricciones vigentes, el enorme esfuerzo que hemos realizado como sociedad para transitar hacia un modelo de gestión por resultados ha abierto espacios prometedores de reforma que pueden y han sido apropiados por los programas de manera creativa y eficaz. De ahí la importancia de documentar dicha experiencia no sólo para reconocer públicamente los esfuerzos realizados sino, sobre todo, para socializar y difundir las lecciones que de ella se desprenden para contribuir a la reflexión práctica que permita avanzar hacia una gestión pública más eficaz y eficiente, aquí y ahora.

## **El derecho a la salud en México**

El pleno ejercicio del derecho a la salud en México es una tarea pendiente. A pesar de que en la última década se han realizado esfuerzos importantes para lograr la cobertura universal en la protección en salud, es indiscutible que la falta de equidad en el acceso a la atención a la salud es quizá una de las peores caras de nuestra profunda desigualdad. En nuestro país, como en muchos países de la región, el acceso a la seguridad social vinculado a la participación en el mercado laboral formal, a pesar de sus innegables virtudes y logros, condujo a la creación de un sistema limitado,<sup>3</sup> con sesgo urbano y de carácter regresivo. A principios de este siglo, México gastaba

---

<sup>3</sup> Aunque es difícil contar con una estimación precisa, la cobertura de la seguridad social en México, de acuerdo con diversas fuentes, no ha rebasado 50% de la población.

5.1% del PIB en salud, muy por debajo del promedio latinoamericano de 7%, y el nivel de gasto de países comparables como Argentina, Colombia o Uruguay.<sup>4</sup> Durante el Siglo XX no sólo no se consiguió construir un modelo universal de protección a la salud como derecho de ciudadanía; también se contribuyó, paradójicamente, a la acentuación de la desigualdad en esa materia. El estado de salud, como atributo individual y como bien colectivo, es uno de los recursos más poderosos con los que cuenta un país, ya que es una precondition básica para que la inversión social en otros rubros – como la educación—pueda rendir frutos económicos y sociales. De manera creciente, además del imperativo moral de la protección social a la salud, se reconoce que el capital humano es el activo más importante para el desarrollo de largo plazo de los países. Constituye, por tanto, una prioridad máxima de política pública.

A diferencia de otros derechos sociales, el derecho a la salud se explicita de manera tardía en la Constitución (1983), y comienza a articularse operativamente hasta la reforma de la Ley General de Salud, con la creación del Sistema Nacional de Protección Social en Salud en 2003. A pesar de que, formalmente, la población abierta (exenta de seguridad social) ha contado con acceso a los servicios públicos de salud desde la década de 1940, con la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), los problemas de baja cobertura, desigualdad en el acceso, fragmentación en la provisión y problemas serios de calidad y heterogeneidad en los servicios ofrecen un panorama desfavorable para el pleno ejercicio del derecho a la salud en México. En 2005, un estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>5</sup> demostró que, a pesar de las reformas descentralizadoras de los años 1980 y 1990<sup>6</sup> e importantes esfuerzos presupuestarios y operativos, prevalecen enormes disparidades regionales de cobertura, gasto público y condiciones de salud en México. Además de la herencia de subinversión pública en salud y los crecientes problemas financieros del sistema de seguridad social, la estructura misma del sistema imposibilitó alcanzar la cobertura universal y el cumplimiento de estándares de calidad que aseguraran la seguridad y la satisfacción del paciente, así como la prestación de servicios en condiciones óptimas para el personal médico y administrativo responsables. Entre otros factores, el estudio identificó serios problemas de coordinación, fragmentación, inequidad en la inversión, baja capacidad técnica y administrativa en el personal médico y de gestión, así como la ausencia de insumos e incentivos para la mejora del desempeño individual y organizacional. En consecuencia, existen rezagos importantes en los indicadores básicos de salud.

---

<sup>4</sup> Julio Frenk, "La salud como derecho ciudadano", Nexos, Núm. 410, Febrero 2012, p. 45.

<sup>5</sup> Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Estudios de la OCDE sobre los sistemas de salud-México*, México, OCDE-Secretaría de Salud, 2005.

<sup>6</sup> La primera reforma descentralizadora de 1983, interrumpida en 1988, y retomada a mediados de los años 1990; la creación del Consejo Nacional de Salud en 1986, y la creación de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED) en 1996, entre otras.

En respuesta al problema dual de cobertura y calidad, el Estado mexicano impulsó una serie de reformas con el fin de alcanzar la cobertura universal en salud y detonar procesos endógenos de mejora continua en la prestación de dichos servicios. Como parte de la estrategia para alcanzar el universalismo, en 2003 se creó el Sistema Nacional de Protección Social en Salud y el esquema de financiamiento del Seguro Popular, con el fin de asegurar el acceso a la salud de la población abierta y prevenir la recurrencia de gastos catastróficos en salud, que generan un círculo vicioso entre pobreza, barreras de acceso a los servicios de salud, y precario estado de salud.<sup>7</sup> En 2000 se estimó que cerca de 4 millones de familias enfrentaron gastos catastróficos o empobrecedores relacionados con el pago de bolsillo por servicios de salud.<sup>8</sup> En ese marco, el debate sobre la ampliación de cobertura estuvo también anclado en la preocupación creciente por el concepto de calidad como eje fundamental de la prestación de los servicios en el Sistema Nacional de Salud.<sup>9</sup>

La creación del programa SICALIDAD en 2007, en sustitución de la Cruzada Nacional de Salud (2001-2006), se inscribe en el proceso de tránsito a la cobertura universal con un posicionamiento estratégico del concepto de calidad. No obstante, es importante enfatizar que dichos esfuerzos se realizan en un sistema sumamente fragmentado y con desafíos formidables de gobernanza y coordinación. De ahí la importancia –y la promesa– de una apuesta integral, basada en incentivos y concientización para todos los actores, como la del SICALIDAD. Sólo en la medida en que todos los actores del sistema –incluidos los ciudadanos– se apropien y movilicen el modelo de calidad, podrán alcanzarse los objetivos esperados.

## **El concepto de calidad en salud y la creación del Sistema Integral de Calidad en Salud**

Al igual que en otras áreas de la administración pública, la prestación de servicios de salud pasó de un modelo de control de calidad anclado en el control directo, la fiscalización y la auditoría<sup>10</sup>, a un modelo de gestión orientado a la rendición de cuentas (por resultados), con mayor espacio y responsabilidad para la participación ciudadana. Este difícil tránsito, como sabemos, requiere, en primer lugar, definiciones conceptuales y operativas

---

<sup>7</sup> Se calcula que 51% del gasto en salud es gasto de bolsillo. F. Knaul et al., "Evidence is good for your health system: policy reform to remedy catastrophic and impoverishing health spending in Mexico", *The Lancet*, Vol.368, Núm. 9550, Noviembre de 2006, pp. 1828-41, citado por Julio Frenk, Op. Cit., p. 46.

<sup>8</sup> *Ídem*.

<sup>9</sup> En los términos de la Ley General de Salud, el Sistema Nacional de Salud está compuesto por todas las instituciones públicas de la administración pública federal y local, así como los organismos de los sectores social y privado.

<sup>10</sup> Las Auditorías Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) durante la década de 1950 fueron la primera experiencia de México en la materia.

sobre qué es calidad, cómo se mide (sistema de información) y cómo se construye (modelo causal de intervención), para reorientar la cadena de producción de los servicios. Por la naturaleza compleja y multidimensional, la operacionalización de los conceptos de calidad y de los servicios de atención a la salud en una estrategia de implementación concreta ha representado un largo proceso de aprendizaje y ajuste organizacionales.

**Cuadro 1: La evolución de la agenda de calidad en la atención a la salud en México**

AUDITORÍAS MÉDICAS (IMSS 1950s)
CÍRCULOS DE CALIDAD (INPER 1985)
EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA ATENCIÓN MÉDICA (IMSS 1987)
FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS DE MEJORA CONTINUA (PASSPA 1994)
PROGRAMA INTEGRADO DE CALIDAD (IMSS 1997)
PROGRAMA DE MEJORA CONTINUA DE LA CALIDAD DE LA ATENCIÓN MÉDICA (SSA 1997-2000)
CRUZADA NACIONAL POR LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE SALUD (SALUD 2001-2006)
SISTEMA INTEGRAL DE CALIDAD EN SALUD (2007-2012)

**Fuente:** Elaboración propia con base al “Programa de Acción Específico 2007-2012 SICALIDAD”, 2007.

A partir de la reforma de 1983, se crearon Grupos Básicos Interinstitucionales de Información, Evaluación y Planeación bajo la coordinación de la Secretaría de Salud, en los que participaron el IMSS, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; así como el Gabinete de Salud de la Presidencia de la República. En 1987, después de una prueba piloto en el ISSSTE, las “Bases para la evaluación de la calidad de la atención en las unidades médicas del sector salud” constituyeron el primer documento normativo inspirado en el concepto multidimensional de calidad en salud.<sup>11</sup> Sin embargo, cabe recordar que ese periodo fue muy adverso para realizar reformas en esta dirección por las presiones fiscales, la inestabilidad económica y las fuertes presiones políticas derivadas del deterioro de los salarios reales, que

<sup>11</sup> Sistema Integral de Calidad en Salud (SICALIDAD), “Programa de Acción Específico 2007-2012”, Subsecretaría de Innovación y Calidad, México, Secretaría de Salud, 2007.

obligaron a poner en segundo término estas preocupaciones, y orientar toda la atención a lograr la estabilización macroeconómica. Desde entonces han surgido múltiples iniciativas que, por la fragmentación del sistema, por resistencias al cambio y, sobre todo, por carecer de continuidad, tuvieron efectos dispersos, desiguales e inconexos en el sistema.

En 2003, en el marco del Programa Nacional de Salud 2001-2006, surgió la Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud como una primera aproximación integral al problema sectorial. Los objetivos de la Cruzada fueron: a) mejorar la calidad y reducir las diferencias interinstitucionales y entre niveles de atención de la unidades médicas del país; b) garantizar que los pacientes reciban un trato adecuado en función de sus necesidades; y c) mejorar los niveles de satisfacción entre el personal encargado de la prestación del servicio. Igualmente, la Cruzada creó el sistema de información e indicadores (INDICA), con la participación<sup>12</sup> de las unidades médicas en auditorías, procesos de retroalimentación y la creación de líneas de quejas. La Cruzada creó criterios explícitos de evaluación para la práctica profesional (con componentes éticos, científicos y de calidad), y una serie de espacios para fomentar la calidad y costo-efectividad de los servicios de salud: los Comités Estatales de Calidad, los Observatorios de Desempeño de Hospitales, el Foro Nacional para la Calidad y el Programa Nacional de Certificación para Establecimiento de Atención Médica.

El Sistema Nacional de Calidad en Salud rescata las primeras lecciones de la Cruzada<sup>13</sup> para avanzar desde la lógica de programa sectorial a una visión más integral y de largo aliento: construir una política pública nacional para la calidad. Además de perseguir un salto cualitativo en el posicionamiento del tema de la calidad en la agenda de política pública, el Sistema se inspira directamente en la Resolución de la 37ª Reunión de la Organización Panamericana de la Salud-Organización Mundial de la Salud, en la que se vincula la calidad con la sostenibilidad de los servicios públicos de salud. El diagnóstico realizado en dicho encuentro identificó la falta de posicionamiento de los temas de calidad en la agenda del sector como principal causa de las deficiencias en la prestación del servicio. De esa reunión surgió un acuerdo en torno a la siguientes cinco líneas de acción: 1) posicionar la calidad de la atención sanitaria y la seguridad del paciente como prioridad sectorial; 2) promover la participación ciudadana en temas de calidad; 3) generar información y evidencia en materia de calidad; 4)

---

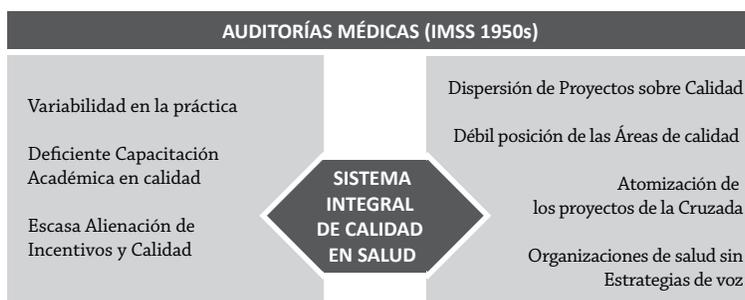
<sup>12</sup> La participación en estas iniciativas federales es de naturaleza voluntaria, dada la gestión descentralizada del sector y el marco normativo del Sistema Nacional de Salud en México.

<sup>13</sup> De la Cruzada Nacional se retoman, en otras, la figura del aval ciudadano, la iniciativa del premio, el énfasis en Sistema Nacional de Indicadores, los acuerdos de gestión para financiar las mejoras de calidad, y el marcado énfasis en la acreditación y la capacitación.

desarrollar, adaptar y apoyar la implantación de soluciones en calidad; y 5) desarrollar una estrategia regional para el fortalecimiento de la calidad de la atención sanitaria y seguridad del paciente.<sup>14</sup>

El Programa Sectorial de Salud 2007-2012 (PROSESA) retoma estos conceptos a partir de un diagnóstico nacional e identifica la falta de posicionamiento del tema de calidad en el sistema como principal obstáculo para la construcción de ciudadanía en salud. Entre otros problemas, destaca, en primer lugar, la elevada tasa de mortalidad materna vinculada a problemas documentados de calidad en la atención, la prevalencia en infecciones nosocomiales, particularmente en terapia intensiva y en unidades de atención neonatal, el insuficiente abasto de medicamentos, los largos tiempos de espera, las quejas documentadas por la CONAMED en relación a la falta de información proporcionada por el médico, el recelo de la instituciones frente a la figura del Aval Ciudadano, y la falta de cumplimiento de la acreditación de las unidades que prestan servicios al Sistema de Protección Social en Salud, que establece de manera obligatoria la Ley General de Salud. En ese diagnóstico se parte también de una premisa crucial del modelo de posicionamiento: el convencimiento y la participación activa de todos los actores como eje de la estrategia. Como resultado de la experiencia de la Cruzada Nacional y de los trabajos realizados en las mesas temáticas del Foro Ciudadano de Calidad en Salud 2007, se identificaron las siguientes líneas de acción para posicionar, de manera permanente, el tema de calidad en la agenda, a partir de la implantación del Sistema: incorporar programas de calidad en la formación académica de técnicos y profesionales de salud e impulsar la utilización de las guías de práctica clínica y protocolos de atención médica.

## Cuadro 2: Justificación del programa SICALIDAD



Fuente: Elaboración propia con información del Plan Sectorial 2007-2012

<sup>14</sup> SICALIDAD, "Programa de Acción Específico 2007-2012", *Op. Cit.*, p. 12.

SICALIDAD es el brazo operativo del sector para elevar la calidad de los servicios con un enfoque de mejora continua anclado en tres dimensiones interrelacionadas de la calidad: calidad técnica y seguridad del paciente, calidad percibida y calidad en la gestión de los servicios, con un componente transversal de incentivos y reconocimientos.

**Cuadro 3: Proyectos SICALIDAD**

<p><b>1. CALIDAD PERCIBIDA</b></p> <p>1.1 Construir ciudadanía en salud: Aval Ciudadano</p> <p>1.2 Percepción de los profesionales: Caminando con los trabajadores de la salud</p>	<p><b>2. CALIDAD TÉCNICA</b></p> <p>2.1 Seguridad del paciente</p> <p>2.2 Prevención y Reducción de la Infección Nosocomial (PREREIN)</p> <p>2.3 Expediente Clínico Integrado y de Calidad (ECIC)</p> <p>2.4 Calidad en la Atención Materna</p> <p>2.5 Cuidados Paliativos (PALIAR)</p> <p>2.6 Uso Racional de Medicamentos (URM)</p> <p>2.7 Servicios de Urgencias que Mejoran la Atención y Resolución (SUMAR)</p> <p>2.8 Medicina Basada en Evidencia: difusión de Guías de Práctica Clínica (MGE-GPC)</p> <p>2.9 Plan de Ciudadanos de Enfermería (PLACE)</p> <p>2.10 Calidad de Atención Odontológica (CAO)</p> <p>2.11 Programa de Atención Domiciliaria (PAD)</p>
<b>CALIDAD</b>	
<p><b>3. CALIDAD EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CALIDAD</b></p> <p>3.1 Acreditación y Garantía de Calidad</p> <p>3.2 INDICAS. Sistema Nacional de Indicadores de Calidad en Salud</p> <p>3.3 Comité Nacional por la Calidad en Salud (CONACAS)</p> <p>3.4 Comités Estatales de Calidad en Salud (CECAS)</p> <p>3.5 Gestores de Calidad en Atención Primaria y Hospitales</p> <p>3.6 Creación y fortalecimiento de los Comités de Calidad y Seguridad del Paciente (COCASEP) en Hospitales y Atención Primaria</p> <p>3.7 Componentes de calidad en Convenios de Gestión de SPSS</p> <p>3.8 Modelo de Gestión por la Calidad Total</p> <p>3.9 Currícula de Calidad en la formación de los profesionales</p> <p>3.10 Vinculación a SICALIDAD del programa de estímulos a la calidad del desempeño del personal de salud</p>	<p><b>4. PROYECTOS DE APOYO Y RECONOCIMIENTO</b></p> <p>4.1 Capacitación en Calidad</p> <p>4.2 Compromiso de Calidad y Acuerdos de Gestión</p> <p>4.3 Premio Nacional de Calidad y Premio a la Innovación en Calidad en Salud</p> <p>4.4 Foro Nacional e Internacional de Calidad en Salud</p> <p>4.5 Reuniones Nacionales de SICALIDAD</p> <p>4.6 Red SICALIDAD: Boletín</p> <p>4.7 Instrucciones de SICALIDAD</p>

Fuente: Plan Sectorial SICALIDAD 2007- 20012, p.26

**Tabla 1:** Población objetivo de SICALIDAD

TABLA 1: POBLACIÓN OBJETIVO DE SICALIDAD	
INSTITUCIÓN	No. de Unidades
Instituto Mexicano del Seguro Social. Régimen Oportunidades	4137
Instituto Mexicano del Seguro Social	1387
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado	568
Petróleos Mexicanos	60
Secretaría de la Defensa Nacional	245
Secretaría de Marina	35
Servicios Médicos Estatales	14264
Servicios Médicos Municipales	42
Servicios Médicos Privados	892

Fuente: Programa Sectorial 2007-2012

Básicamente, en su vertiente de apoyos y reconocimientos, SICALIDAD es un modelo diferenciado de transferencias monetarias en las modalidades de financiamiento y co-financiamiento sujetos a libre demanda, en los términos de las convocatorias emitidas por la Dirección General de Calidad en Salud (DGES) y premios y/o reconocimientos monetarios y no monetarios. Los procesos de selección son competitivos, mediante la evaluación realizada por el equipo de la red de evaluación y acreditación de la calidad (REACAL), de acuerdo a los criterios específicos de cada convocatoria. De manera transversal, las Reglas de Operación 2011 establecen los siguientes criterios de priorización:

1. Las unidades no acreditadas o con plan de contingencia que prestan servicios al Sistema de Protección Social en Salud y aquellas en vías de re-acreditación.
2. Reducción de muerte materna.
3. Acciones de calidad en municipios con el menor índice de desarrollo humano.
4. Unidades médicas asociadas que participan de los proyectos de SICALIDAD.
5. Los proyectos que contengan acciones interinstitucionales que fortalezcan la rectoría de la Secretaría de Salud, a través del programa SICALIDAD.

Además de ser un modelo multidimensional de intervención, es importante señalar que involucra a todos actores del sistema, con lógicas, incentivos y dinámicas organizacionales distintos. El Sistema supone la articulación en red de diversos proyectos y componentes que dependen en gran medida de la capacidad de concientización y movilización en torno a la calidad en los distintos niveles jerárquicos y funcionales del sistema. Como la participación en alguno de los instrumentos de estímulo de SICALIDAD es resultado de un proceso de autoselección competitiva, la distribución de los recursos del programa depende de la disposición, la asertividad y la creatividad de las unidades médicas y la capacidad de la estrategia de concientizar y motivar a todos los actores del sistema más allá de los incentivos monetarios.

A pesar de que SICALIDAD parte de una propuesta conceptualmente sólida, con un diagnóstico explícito y bien articulado<sup>15</sup>, y cuenta con una serie de indicadores y mecanismos de planeación y gestión que cumplen con estándares nacionales, la ejecución de los proyectos e iniciativas financiadas depende de una implementación descentralizada con importantes asimetrías de información y costos de monitoreo. Por este motivo, requieren de un muy alto nivel de coordinación, comunicación y persuasión.

En ese sentido, la experiencia de SICALIDAD es particularmente ilustrativa para la gestión de programas y proyectos en sectores descentralizados con muy alto grado de heterogeneidad. Aunque los proyectos están alineados conceptualmente a cuatro dimensiones de la calidad en salud, cada proyecto tiene su propio modelo de intervención en relación a los actores, los instrumentos y la complejidad de los procesos respectivos. La gestión del programa involucra desde aspectos relativamente simples como la transmisión de información a la red a través de un Boletín, hasta el financiamiento de procesos más complejos de acreditación de unidades médicas, y la gestión cotidiana de los Gestores de Calidad y/o la movilización de la figura del Aval Ciudadano con diferentes grados de aceptación.

El programa se encuentra bajo la responsabilidad rectora de la Dirección General de Calidad en Salud adscrita a la Subsecretaría de Innovación y Calidad. La responsabilidad operativa directa del Sistema recae en una Dirección General Adjunta de Calidad en Salud. De acuerdo a las Reglas de Operación 2011, la cobertura del Sistema incluye los Servicios Estatales de Salud de todas las entidades federativas, la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal, la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad, y otras instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud. La población objetivo del programa son las unidades médicas de primer nivel, los hospitales generales, los

---

<sup>15</sup> La Evaluación de Diseño, realizada por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) en 2008, llega a esta conclusión después de un cuidadoso análisis de los documentos programáticos de SICALIDAD.

hospitales regionales de alta especialidad, los Institutos Nacionales de Salud y áreas centrales de calidad y seguridad del paciente en las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud, que desarrollen proyectos en cualquier de las cuatro dimensiones de calidad perseguidas por el programa. El programa se difunde a través de una red nacional, entre las que se encuentran Responsables Estatales de Calidad (de la Secretaría de Salud); Responsables Institucionales de Calidad (IMSS, ISSSTE, SNDIF, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Petróleos Mexicanos, etc.) y Gestores de Calidad en hospitales y jurisdicciones/delegaciones. A través de esta red se han realizado no sólo las principales actividades del programa, sino también las acciones de mejora derivadas de las evaluaciones externas. Las principales actividades realizadas por SICALIDAD son<sup>16</sup>:

1. Apoyar financieramente a las unidades médicas que presentan compromisos de calidad en acuerdos de gestión con proyectos de mejora.
2. Fortalecer la cultura de calidad en los establecimientos de salud mediante el reconocimiento del Premio Nacional de Calidad en Salud (PNC).
3. Impulsar la constitución de Comités Estatales de Calidad.
4. Adhesión al proyecto de capacitación en calidad en salud.
5. Medición de la satisfacción de los prestadores de servicios de salud.
6. Fortalecer y consolidar la figura de Aval Ciudadano para construir ciudadanía en el Sistema Nacional de Salud.

Los datos del Informe de Labores 2011 confirman el buen grado de aceptación de SICALIDAD en el sistema. En el primer cuatrimestre del año se reportaron Indicadores de Calidad en 9,818 unidades médicas del sector, casi 568 unidades más que el año anterior. Se reportaron 818 Gestores de Calidad (586 en unidades hospitalarias y 250 en jurisdiccionales,

---

<sup>16</sup> Lista completa de acciones: 1) Apoyar financieramente a las unidades médicas que presentan compromisos de calidad en acuerdos de gestión con proyectos de mejora. 2) Evaluar y dictaminar unidades de salud que prestan servicios al Sistema de Protección Social en Salud. 3) Fortalecer la cultura de calidad en los establecimientos de salud mediante el reconocimiento del Premio Nacional de Calidad en Salud (PNC). 4) Implementar el proyecto de alternativas de hospitalización para los pacientes con enfermedades terminales (PALIAR), la hospitalización domiciliaria y la cirugía ambulatoria. 5) Implementar el proyecto de uso racional de medicamentos. 6) Impulsar la constitución de Comités Estatales de Calidad. 7) Adhesión al proyecto de capacitación en calidad en salud. 8) Implementación del proyecto de prevención y reducción de la infección nosocomial. 9) Medición de la satisfacción de los prestadores de servicios de salud. 10) Revisión periódica de los expedientes clínicos por las unidades médicas. 11) Vinculación del proyecto de seguridad del paciente a los hospitales públicos de mediana y alta complejidad. 12) Fortalecer y consolidar la figura de Aval Ciudadano para construir ciudadanía en el Sistema Nacional de Salud.

respectivamente), y la participación de 1,820 Avales Ciudadanos con presencia en todas las entidades federativas del país (en 8,868 unidades). Como resultado de la creciente participación ciudadana, se emitieron 6,495 sugerencias de mejora y se entregaron 4,572 Cartas Compromiso al Ciudadano para mejorar la calidad y el trato a los usuarios.<sup>17</sup> Igualmente, se avanzó satisfactoriamente en la instalación de Comités de Calidad y Seguridad del Paciente en las unidades médicas, una condición necesaria para la institucionalización de la calidad en la gestión cotidiana de las unidades.

En materia de capacitación, particularmente vinculada a la prevención de infecciones nosocomiales, se capacitó a 3,000 trabajadores de hospitales de todo el sector en 15 estados del país, y se integraron a 170 hospitales públicos al Modelo de Gestión de Riesgos de Infección Nosocomial, cifra muy cercana a la meta de 50% para 2011. En general, las cifras son alentadoras respecto del avance de implementación de la estrategia, pero todavía no permiten identificar con precisión cuáles son sus efectos directos en los indicadores de calidad y seguridad del paciente, así como en la evolución de la calidad percibida de los usuarios.

## **La evaluación de SICALIDAD: principales hallazgos**

SICALIDAD como respuesta gubernamental al problema de la calidad en el sector salud es un programa relativamente nuevo que coincide con un aumento significativo en el gasto público en salud con el fin de alcanzar la cobertura universal. La propuesta de SICALIDAD es muy ambiciosa, a pesar de contar con un presupuesto modesto.<sup>18</sup> Presumiblemente, el potencial de los resultados de las evaluaciones en esta primera etapa de implementación es mayor, dado el grado de maduración del programa. Esto se debe a que por diversos factores de economía política y dinámica organizacional, los programas tienden a volverse más rígidos con el tiempo; por tanto, menos susceptibles de realizar mejoras en el margen, en ausencia de evidencia contundente en relación a su fallido desempeño o una crisis de política pública con gran visibilidad. En la medida en que todas las intervenciones públicas implican decisiones distributivas que generan intereses y rutinas con sesgos pro *status quo*, la primera etapa de maduración de un programa público puede ser la más creativa y dinámica, si existen condiciones para un proceso de aprendizaje derivado del adecuado monitoreo y la evaluación. Todo indica que SICALIDAD es un buen ejemplo de ello.

---

<sup>17</sup> Quinto Informe de Labores 2011, México, Secretaría de Salud, p. 46.

<sup>18</sup> Ver Tabla 2. de Presupuesto en Apéndice.

SICALIDAD ha sido sometido a tres evaluaciones externas realizadas por distintas instituciones. La evaluación de diseño de 2008, realizada por el Instituto Nacional de Salud Pública, de carácter obligatoria para todos los programas nuevos, arroja una valoración positiva del diagnóstico del programa y sus principales características de diseño:

El diseño del programa SICALIDAD está suficientemente sustentado en el Diagnóstico realizado por la DGCES, se ha seguido todo el procedimiento señalado por el CONEVAL para la elaboración de programas nuevos. En base al Diagnóstico se elaboraron fichas técnicas y de ellas derivaron su propuesta de marco lógico y las reglas de operación del programa. Los indicadores con los cuales monitorearán y vigilarán se encuentran bien identificados así como el tiempo de duración entre un monitoreo y otro. En la versión preliminar de las ROP se señala de manera sustantiva la forma como operará el programa, normando cada estrategia en tiempos y forma. Los mecanismos para lograr mejorar la comunicación entre el nivel federal y el estatal están en prueba y se han materializado a través del Boletín SICALIDAD, instrumento que difunde las principales actividades de la DGCES, así como datos de relevancia del sistema nacional de salud. Los lineamientos generales del programa se están difundiendo electrónicamente a través de Instrucciones en las cuales se detalla el camino a seguir para lograr la consolidación de las estrategias propuestas. Ambas formas de difusión son valoradas positivamente por el equipo evaluador. El programa cuenta con todos los elementos para ponerse en marcha a partir de enero de 2008, siendo sus planteamientos concretos y estando bien identificado el sistema de monitoreo de indicadores que les permitirá lograr los objetivos planteados.

*En general la evaluación identifica muchas fortalezas de diseño, conceptualización y operacionalización de los indicadores, así como un adecuado establecimiento de metas y objetivos. No obstante, se señalan también algunas amenazas o debilidades susceptibles de atención. En primer lugar, a pesar de que el modelo parte de una visión amplia de lo que implica la generación de una cultura de calidad entre los prestadores de servicios a la salud y sus usuarios, las estrategias de capacitación explícitas del programa se reducen a los aspectos técnico-profesionales, sin que se mencione cómo se incorporarán factores culturales y de contexto en dicha estrategia, o si existirán componentes específicos de capacitación más allá de la dimensión técnica. Igualmente, el equipo evaluador concluye que, a pesar de que todos los indicadores cumplen con los criterios propuestos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*

*(CONEVAL), no existen mecanismos confiables para verificar la veracidad de la información aportada por las unidades médicas y otros actores involucrados en los proyectos.*<sup>19</sup>

En 2008, la Evaluación Específica de Desempeño realizada por Investigación en Salud y Demografía S.C. (INSAD) ofrece conclusiones consistentes con la evaluación anterior: SICALIDAD cuenta con una adecuada integración de componentes y suficientes indicadores de gestión que permitirán el adecuado monitoreo de la gestión. A solo un año de implementación, el programa goza de gran aceptación entre las unidades de salud y los usuarios y ha desarrollado una buena coordinación entre programas (Seguro Popular, Oportunidades, Caravanas de Salud, entre otros) e instituciones del sector: “[SICALIDAD es] un programa integrador que ha logrado revivir el interés por hacer mejor las cosas en las unidades de salud.”<sup>20</sup> Por el lado de las debilidades, las principales amenazas para SICALIDAD están relacionadas con el potencial incumplimiento con las expectativas generadas en los participantes, vinculados con factores externos a la operación del programa, como el serio problema de desabasto de insumos y materiales en las unidades de salud. Además de la necesidad de realizar una evaluación de impacto y generar más indicadores a nivel fin y propósito, el equipo evaluador de SINAD recomienda que no se incremente la complejidad operativa del programa con más componentes, sin que antes se tenga mayor certeza en torno a los riesgos de operación del modelo existente y sus potenciales impactos.

En 2009-2010, Instituto Nacional de Salud Pública, con un equipo evaluador distinto, realizó una segunda Evaluación Específica de Desempeño, en la que se reitera la valoración positiva del desempeño de SICALIDAD. En particular, la evaluación señala que los aspectos más favorables de la gestión del programa se refieren a la expansión de cobertura y al seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora: “[Este] rubro evidencia el interés de los operadores del programa por identificar las áreas de oportunidad de SICALIDAD y actuar en consecuencia.”<sup>21</sup> Entre las fortalezas destaca la consolidación de líneas de acción sumamente consolidadas como la Acreditación y los Acuerdos de Gestión, así como “evidencias innegables del interés de los operadores por identificar las áreas de oportunidad, aprovechar los resultados de evaluación y establecer acciones de mejora.”<sup>22</sup> La mayor parte de las observaciones y hallazgos derivados de las evaluaciones han detonado acciones concretas y han informado la reforma de diversos procesos gerenciales, así como la revisión de los documentos normativos y operativos de SICALIDAD, en particular los

<sup>19</sup> INSP, “Evaluación de Diseño 2008”, *Op. Cit.*, p. 45.

<sup>20</sup> Investigación en Salud y Demografía (INSAD), “Evaluación Específica de Desempeño 2008”, p. 15.

<sup>21</sup> INSP, “Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010”, p. 18.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 19.

que están relacionados con el fortalecimiento del control y la supervisión. Al momento de la evaluación, SICALIDAD había cumplido con 60% de las acciones de mejoras comprometidas, y el resto contaba con plazos de cumplimiento de corto plazo que, en opinión del evaluador, habían sido muy bien definidos y conceptualizados.

SICALIDAD incorpora de manera explícita el papel de la evaluación en la selección de cursos de acción para la mejora continua en sus documentos institucionales y en las instrucciones específicas que genera el programa, en las que se establecen acciones correctivas y se definen los plazos concretos para su cumplimiento. Este nuevo ejercicio de evaluación refleja también la preocupación creciente por documentar los impactos concretos en la calidad de la prestación de los servicios de salud y la calidad percibida por los usuarios, como resultado directo de las estrategias, programas y proyectos vinculados a SICALIDAD.

La evaluación realizada por la Universidad Autónoma Metropolitana (Campus Xochimilco) en noviembre de 2009 concluye también que SICALIDAD va por buen camino, a pesar de los notables riesgos de operación que conlleva un programa con una población objetivo tan heterogénea y fragmentada:

*La estrategia general de los componentes de SICALIDAD analizados resulta innovadora por sus características e incentivos propuestos. Además, concuerdan con las tendencias actuales impulsadas en diversos países de la región y por organismos internacionales para vincular la dotación de recursos a proyectos concretos de apoyo para mejorar la calidad de los procesos, incluidas estrategias de gestión de servicios a determinados grupos de trabajadores.(...) SICALIDAD ha constituido una red de procesos que abarcan los distintos niveles de gobierno y de organización de los servicios médicos con potencialidades para mejorar la calidad de la atención médica. Existe una sólida consistencia de sus objetivos (...) Ha establecido una articulación fluida entre sus operadores en los niveles estatal, jurisdiccional y de unidades de atención, respaldados por un soporte de asesoría a nivel central de la DGCES y DGACS que fortalece su aplicación. El contenido de sus estrategias estimula la conformación de una cultura de mejoramiento de la calidad en los servicios médicos.<sup>23</sup>*

---

<sup>23</sup> Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, "Evaluación técnico y financiera de y de procesos de SICALIDAD 2008", 2009, p. 55 y ss.

No obstante, al igual que en previas evaluaciones, la principal preocupación en torno a la efectividad de la estrategia tiene que ver con las fuertes restricciones materiales de las unidades médicas en las que SICALIDAD no puede incidir directamente, pero de las cuales depende, en gran medida, el cumplimiento de los objetivos sustantivos del Sistema. Por ejemplo, a pesar de que la participación de los responsables de calidad tiene un efecto positivo innegable en los procesos de acreditación de las unidades, las enormes carencias de infraestructura, equipamiento y personal médico y administrativo son un obstáculo para el cumplimiento de los planes anuales de acreditación de los Sistemas Estatales de Salud (SESA).

Como resultado directo de la gran aceptación de SICALIDAD entre la población objetivo, y las carencias materiales y de calidad existentes en el sistema, los límites más apremiantes para la articulación efectiva de la estrategia son financieros, ya que la capacidad de respuesta de SICALIDAD a la demanda articulada que se observa en estos primeros años no es suficiente. En consecuencia, el equipo evaluador recomienda ampliar el apoyo para la compra de bienes y, en general, fortalecer la capacidad financiera de SICALIDAD. Evidentemente, las decisiones de orden presupuestario rebasan el margen de maniobra directo de los responsables del programa. Otro problema recurrente en los proceso clave de SICALIDAD tiene que ver con el aparente retraso en el flujo de recursos del SICALIDAD entre las autoridades estatales y las unidades médicas, y la desigual documentación del ejercicio de los mismos. Claramente, este problema está relacionado con la complejidad de la incidencia de un programa federal en un sector descentralizado, y con enorme variación en las capacidades de gestión y el desempeño de las autoridades estatales de salud, así como las unidades médicas receptoras.

En síntesis, el análisis de las evaluaciones realizadas a SICALIDAD desde su creación en 2007 arroja lecciones y recomendaciones operativas y estratégicas consistentes: SICALIDAD es un programa bien diseñado, con un alto grado de aceptación, y con potencial para incidir positivamente en la calidad de los servicios de salud en México. No obstante, el programa no cuenta con elementos explícitos que permitan evaluar su impacto concreto, de un lado, y enfrenta barreras materiales significativas que podrían afectar su incidencia entre la población objetivo, del otro.

## **SICALIDAD: un programa comprometido con el proceso de evaluación**

En los términos de la convocatoria del Premio, SICALIDAD presentó una estrategia de acciones de mejora anclada en una lectura y una valoración propia de los hallazgos derivados de las evaluaciones realizadas a SICALIDAD, la identificación de prioridades y la selección estratégica que permitiera maximizar su incidencia en el corto y mediano plazo.

**Tabla 3:** Cadena de Valor: Hallazgos, Acciones, Resultados

HALLAZGOS	ACCIONES	RESULTADO ESPERADO	METAS	AVANCE (AGOSTO)
No existen elementos para valorar aspectos culturales que inciden en la calidad más allá de la capacidad técnica.	1.- Incrementar en 20% la instalación de los Comités de Calidad y Seguridad del Paciente (COCASEP) en hospitales y jurisdicciones como foros de análisis y toma de decisiones para mejorar la calidad de los servicios de salud.	Documentar el nivel de avance de la cultura de calidad en los profesionales de la salud a través del programa.	20% (Dic. 2011)	60%
	2.-Incrementar 20% la figura del gestor de calidad en hospitales y jurisdicciones como brazo coordinador de las acciones para mejorar la calidad y seguridad de los pacientes.		20% (Dic. 2011)	60%
	3.- Medición de la cultura de seguridad del paciente en al menos 30 hospitales del país.		30 hospitales (Dic. 2011)	80%
	4.- Realizar encuesta de calidad en los profesionales de salud para evaluar el nivel de conocimiento, la aplicación y el impacto del programa en las unidades médicas y en el personal, derivado de la difusión y capacitación desde 2007.		100% (Dic. 2012)	60%

HALLAZGOS	ACCIONES	RESULTADO ESPERADO	METAS	AVANCE (AGOSTO)
Falta presencia, supervisión y seguimiento de las DGES y de los REC para mantener la eficiencia en los procesos.	5.-Realizar planes de re-acreditación y de supervisión para garantizar la calidad de los servicios en las unidades médicas acreditadas a la fecha.	Garantizar los estándares de calidad que permitieron la acreditación e incrementar el número de unidades acreditadas.	Planes y dictámenes de re-acreditación y de supervisión de unidades médicas en todas las entidades federativas. (Nov. 2012)	30% (al menos 10 entidades federativas)
Trámites lentos y engorrosos para el flujo de recursos a las unidades médicas financiadas.	6.- Publicación de convocatorias y transferencias de recursos financieros en el primer semestre del año.	Dictámenes de financiamiento en el primer cuatrimestre del año y transferencia de recursos en el primer semestre.	Dictamen del Comité Técnico en apoyos financieros y comprobantes de transferencias de recursos (Ene.2012)	60%
Privilegiar la acreditación Establecer prioridades. Realizar evaluación de impacto	7.-Establecer como prioridades en la convocatorias de Acuerdos de Gestión y Capacitación 2011 las prioridades de los proyectos.	Fomentar aplicación de proyectos de SICALIDAD en las unidades médicas	Criterios de priorización en las convocatorias e Informe de Resultados de la Evaluación de Impacto. (Ene.2012)	40% Criterios de priorización y resultados de impacto de al menos 10 entidades federativas.
	8.-Desarrollar y aplicar instrumentos para "Evaluación de Impacto de la Acreditación" en las unidades médicas de las entidades federativas	Medir el impacto de la acreditación en los servicios de salud en las entidades federativas, evaluando también las prioridades de los proyectos SICALIDAD	100% (Ene. 2012)	40% Informes de resultados de impacto de al menos 10 entidades federativas.
	9.- Desarrollar y aplicar "Evaluación de la voz de los ciudadanos" en donde exista figura de aval ciudadano.	Medir el impacto de la figura de aval ciudadano en las unidades médicas	100% (Dic. 2011)	60% Resultados de encuesta y recomendaciones.
	10.- Diseño y aplicación de una nueva Encuesta de Satisfacción y Confianza (ENCONSA)	Medir la confianza de los ciudadanos en la prestación de los servicios de salud	100% (Dic. 2011)	60% (Piloto y recomendaciones)

Fuente: Elaboración propia con información de la Ficha de Inscripción al "Premio 2011".

Como resultado de una reunión con el Jurado del “Premio 2011”, y el subsecuente proceso deliberativo al interior del equipo responsable de los procesos clave de SICALIDAD, el programa presentó un compromiso de mejora y una estrategia de implementación más detallada, en la que se afinaron las metas y los plazos idóneos para su cumplimiento. Las diez acciones de mejora comprometidas fueron las siguientes:

**Tabla 4: 10 Acciones de Mejora**

ACCIÓN DE MEJORA	META COMPROMETIDA (AGOSTO 2011)	ALCANZADA
1.- Avanzar en la instalación de Comités de Calidad y Seguridad del Paciente (COCASEP) en hospitales y jurisdicciones.	Incremento de 20% en su operación a nivel nacional en el sector.	>20%. 20% unidades de atención primaria. 1.3% en hospitales
2.- Apoyar la figura del Gestor de Calidad en hospitales y jurisdicciones como brazo coordinador de las acciones para mejorar la calidad y seguridad de los pacientes	Incremento de 12% en el número de hospitales y jurisdicciones con Gestor de Calidad.	9.7%
3.- Medir la Cultura de Seguridad del Paciente para evaluar el avance de las campañas “Está en tus Manos” y “Cirugía Segura Salva Vidas”	Implementación del Instrumento de Medición en al menos 30 hospitales del país de mediana y alta complejidad (80%)	40%
4.- Realizar la “Encuesta de Calidad en los Profesionales de Salud” para evaluar el nivel de conocimiento, aplicación e impacto del programa, derivado de la difusión y capacitación realizada en 2008.	Sistematización de resultados (60%)	80%
5.- Realizar Planes de Acreditación, Re-Acreditación y de Supervisión para garantizar la calidad de los servicios en las unidades médicas acreditadas hasta agosto 2011.	30%	23%
6.- Publicación de Convocatorias y transferencia de recursos dinancieros en el primer semestre del año para Acuerdos de gestión y Proyectos de Capacitación en Calidad.	60%	71.1%

ACCIÓN DE MEJORA	META COMPROMETIDA (AGOSTO 2011)	ALCANZADA
7.- Establecer como Prioridades en la convocatoria de acuerdos de gestión y Capacitación en calidad 2011 las prioridades de SICALIDAD.	100%	100%
8.- Desarrollar y aplicar el instrumento para la Evaluación de Impacto de la Acreditación.	Al menos 4 entidades federativas (40%)	60%
9.- Desarrollar y aplicar el instrumento para la "Evaluación de las voz de los ciudadanos".	Todas las unidades médicas de las entidades federativas que cuentan con Aval Ciudadano. (60%)	80%
10.- Diseñar y aplicar una nueva "Encuesta de Satisfacción y Confianzas de los usuarios de los servicios de salud" (ENCONSA)	60%	100%

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Resumen Narrativo presentado por SICALIDAD en la segunda etapa del Premio. Las metas de 100% se refieren a acciones de mejora discretas (no procesales).

Además, SICALIDAD diseñó un mapa de ruta en el que asignó responsables directos por la instrumentación de cada línea de acción, identificó riesgos potenciales y diseñó medidas de contingencia para asegurar el seguimiento de las acciones. La calidad del ejercicio, ciertamente perfectible<sup>24</sup>, refleja una lectura cuidadosa del entorno directo de implementación y una actitud resolutiva para responder a las contingencias. Por ejemplo, el equipo considera que aún en ausencia de la información necesaria para hacer una evaluación del impacto de la acreditación, deberán considerarse alternativas (*second-best*), para no renunciar a esta necesidad por falta de información completa. También es importante enfatizar que el equipo entiende el potencial peligro de la simulación o débil posicionamiento de los espacios para la promoción de la calidad, y no se limita a fomentar su constitución formal, sino que busca incidir directa e indirectamente en su empoderamiento con medidas administrativas e incentivos suaves de persuasión.

<sup>24</sup> Por ejemplo, algunas de las medidas de contingencia que se proponen no resuelven el problema de fondo. Como respuesta a la baja participación en la Encuesta de Voz para los Aavales y la posibilidad de que la muestra no sea representativa a nivel nacional, se plantea ampliar el universo de participantes a diversos actores sociales. Aunque esto permite incorporar otras percepciones que son importantes para la formación de ciudadanía en salud, no resuelven el problema de atribución ni de poca representatividad de la muestra *per se*.

Tabla 5: Mapa de riesgos

ACCIÓN	RESTRICCIONES	RIESGOS	MEDIDAS DE CONTINGENCIA
COCASEP	Resistencia de los directivos para instalar el Comité y sesionar de manera continua.	Simulación.	Seguimiento trimestral, e incentivos para realizar la Memoria Anual.
Gestor de Calidad	Rotación de personal elevada.	Falta de posicionamiento del gestor en la unidad médica.	Establecer un perfil mínimo para el gestor.
Cultura de Seguridad en el Paciente	Baja participación en la encuesta.	Retraso en distribución y levantamiento del instrumento.	Desarrollar el instrumento vía internet para llegar a todas las unidades hospitalarias.
Encuesta de profesionales	Baja participación, y limitantes en la interconexión a internet.	Pérdida de confianza del personal en la participación en encuestas, derivado de que no se realicen las recomendaciones de las encuestas anteriores.	Difundir resultados de encuesta a nivel estatal y solicitar planes de acción específicos y difundir avances.
Planes de acreditación, re-acreditación y supervisión	Deficiencia de infraestructura y de personal en algunas unidades médicas	Falta de presupuesto en la unidades. Falta de presupuesto de la DGES para salidas de acreditación, re-acreditación y supervisión.	Preparar un plan de acreditación por entidad federativa, de común acuerdo con el responsable estatal de calidad. Solicitar ampliación presupuestaria para viáticos.
Acuerdos de Gestión y Capacitación en Calidad	Falta de documentación de cuentas bancarias por parte de las entidades federativas para realizar las transferencias o entrega tardía de documentos.	Modificaciones por parte de SHCP al presupuesto asignado, por cambios en la política de hacienda.	Fomentar en su momento otros medios de financiamiento en las entidades federativas.
Priorización en Convocatorias	Ninguna	Ninguna	Ninguna
Medición del impacto de la acreditación	Que los responsables de calidad estatales no acepten la evaluación de impacto.	Falta de datos pre-acreditación y/o sobre el proceso de acreditación.	Considerar alternativas de evaluación.

ACCIÓN	RESTRICCIONES	RIESGOS	MEDIDAS DE CONTINGENCIA
Evaluación de la voz de Avaless Ciudadanos	Baja participación ciudadana.	Que la muestra de avales ciudadanos no sea representativa a nivel nacional; que no exista comunicación efectiva con los avales.	Dirigir la encuesta a todas las entidades federativas y considerar a todos los grupos representativos de los avales (ciudadanos a título individual, asociaciones, escuelas, etc.)
ENCONSA	Que haya baja participación de la ciudadanía	Fala de personal en las unidades médicas para aplicar la ENCONSA	Incentivos la participación en la prueba piloto, a través de gestores, emitiendo una constancia de participación.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ficha de Compromisos de SICALIDAD.

Antes de describir las estrategias diseñadas por el programa para alcanzar los objetivos que se plantearon, es importante señalar que las acciones seleccionadas están directamente vinculadas con las preocupaciones más relevantes identificadas por varias evaluaciones y, sobre todo, tienen una clara relación con la búsqueda de mayor incidencia del programa.

Conceptualmente, estas acciones tienen que ver, en primer lugar, con la generación de información confiable y sistemática que permita evaluar los impactos concretos de la estrategia, así como garantizar que los procesos de acreditación y re-acreditación cumplan con los estándares establecidos; en segundo lugar, avanzar en la adopción de los mecanismos institucionales y de voz que permitan ampliar la cobertura y el nivel de apropiación de los conceptos de calidad en las unidades médicas; en tercer lugar, revisar los documentos normativos de SICALIDAD para asegurar que se articulen de mejor manera la prioridades centrales del mismo, evitando así la dispersión de procesos, proyectos y esfuerzos.

En conjunto, esta combinación de medidas normativas y esfuerzos de medición parecen acciones de simple ejecución. No lo son. Por el contrario, es importante enfatizar que toda la estrategia depende de la colaboración voluntaria de las unidades médicas, de la generación de consensos y la colaboración para el intercambio de información, y del concurso de una compleja red de actores para llegar a buen término. Por esta razón, la efectiva instrumentación de las acciones depende de una labor de gestión descentralizada y de movilización de recursos, información y concientización con gran complejidad. Una vez analizadas las implicaciones operativas y organizacionales detrás de cada compromiso puntual del programa, resultó evidente que las acciones eran no sólo necesarias y pertinentes, sino que las metas establecidas por el programa eran, a la vez, realistas y ambiciosas.

De manera paralela al mapa de ruta de cada línea de acción de mejora, SICALIDAD diseñó una estrategia dual de implementación para todas las acciones, identificando los actores clave para su efectiva realización y los mecanismos necesarios para inducir la colaboración y el involucramiento proactivo de los actores. El primer componente de la estrategia fue fortalecer la gestión con el personal de salud a nivel estatal e interinstitucional a través de la comunicación constante con los Responsables Estatales de Calidad (RECs), los Responsables Institucionales de Calidad y con visitas del equipo de SICALIDAD a las entidades federativas. Además, se estableció un intenso intercambio de información vía correo electrónico y telefónico, con el fin de establecer los planes de acreditación, aumentar la participación en proyectos de mejora, promover la instalación de Comités de Calidad y Seguridad del Paciente (COCASEP)<sup>25</sup>, de gestores de calidad y la aplicación adecuada de las encuestas por Internet. El principal mecanismo de transmisión de información fue el Gestor de Calidad, quien tuvo a su cargo coordinar las acciones en las unidades médicas, apoyar y dar seguimiento a la instrumentación de las mejoras. Además, se estableció la figura de enlace administrativo en la entidades federativas, para que desde las áreas financieras y de adquisiciones existiera un actor local que pudiera dar seguimiento a la entrega de los recursos provenientes de SICALIDAD y que pudiera establecer responsabilidades técnicas y administrativas a nivel estatal, para que el flujo de recursos sea ágil y permita el monitoreo en forma descentralizada. De igual manera, SICALIDAD intensificó la celebración de reuniones, eventos de capacitación y la creación de espacios interinstitucionales de discusión para promover las acciones de mejora directamente y un mayor conocimiento de los apoyos del programa SICALIDAD. En esa misma lógica, se buscó incidir en los niveles jerárquicos estratégicos para mejorar la coordinación entre las principales instituciones del sector. Por ejemplo, se gestionó directamente con el IMSS que se autorizara el Manual de Integración y Funcionamiento del Comité Institucional de Calidad y Seguridad del Paciente (CICASEP) en perfecta alineación con el COCASEP. Esto último, cabe señalar, es un avance muy importante ya que, históricamente, estas instituciones cuentan con sistemas e indicadores propios con un nivel de consolidación organizacional muy alto, lo que hace muy difícil su coordinación con otros miembros del sistema y, en consecuencia, la adaptación flexible de sus estrategias y la adopción de un lenguaje común.

El segundo componente de la estrategia se concentró en el fortalecimiento de los elementos de gestión y coordinación basados en Internet y otras tecnologías de la información. Se intensificó la difusión y la promoción de la participación en las acciones del programa a través de la RED SICALIDAD, con la transmisión constante de información, por vía electrónica, a más de 20,000 profesionales en salud de todo el sector. Por esta

---

<sup>25</sup> Las Reglas de Operación 2011 así lo definen: "Comité colegiado de carácter técnico consultivo orientado al análisis de la problemática en materia de calidad de la atención de los establecimientos de salud, que propone y recomienda a los directivos, acciones de mejora continua de la calidad y seguridad del paciente", pero no define explícitamente su composición ni la forma en la que estos deben constituirse y operar.

vía también se emitieron instrucciones con lineamientos específicos para cada acción y se verificó que fuera socializada en toda la Red. Utilizando las ventajas de las tecnologías de información, se aplicaron diversas encuestas a los profesionales de la salud y a los avales ciudadanos en todo el país. Se publicaron todas las convocatorias en la página WEB y se promovió la utilización de la página y la disseminación de la información a través de la RED SICALIDAD. Igualmente, se realizó una prueba piloto de la Encuesta Nacional de Confianza y Satisfacción (ENCONSA) y se validó estadísticamente para asegurar la confiabilidad del instrumento.<sup>26</sup> Se realizó también una nueva encuesta de satisfacción con el software INDICAS II, con el fin de analizar los resultados y realizar los ajustes necesarios en la encuesta para todo el sector.

Las estrategias de SICALIDAD para mejorar sus procesos y sus resultados, aquí y ahora, a partir de una compleja red, son notables porque trabajan de manera simultánea en la infraestructura básica de información y fomentan, de manera concurrente, la apropiación de estos insumos por parte de los actores en dos dimensiones: a nivel jerárquico institucional (*top-down*) y desde los enlaces administrativos y gestores de calidad en cada unidad (*bottom-up*). El equipo de SICALIDAD asumió un liderazgo organizacional decisivo y buscó fortalecer a la red en diversos niveles, con múltiples insumos e incentivos, de manera simultánea. No es una exageración afirmar que el equipo ha sabido sortear las resistencias organizacionales y las limitaciones de recursos con el fin de posicionar de manera permanente la preocupación por la calidad en la agenda del sector salud.

Un primer paso para alcanzar el objetivo ha sido perfeccionar los instrumentos de gestión y monitoreo y fortalecer las capacidades de apropiación y gestión de la red, con incentivos de diversa índole, que van más allá de los apoyos financieros del programa. Todo esto, es importante señalar, a partir del trabajo en equipo de un grupo comprometido de funcionarios públicos.<sup>27</sup>

## **Cumplimiento de los compromisos de SICALIDAD**

Al momento del cierre de la convocatoria del “Premio 2011”, SICALIDAD había documentado el avance de todas las acciones comprometidas. El programa cumplió las metas de 7 de las 10 acciones comprometidas, y rebasó las metas en 6 de ellas; las tres restantes demostraron avances, pero estuvieron por debajo de las metas establecidas. En primer lugar, destaca la instalación de 1,461 Comités de Calidad y Seguridad del Paciente, con lo que se alcanzó en agosto la meta proyectada para diciembre de 2011. La instalación de los Comités asegura un espacio permanente para la deliberación en torno a temas de calidad en las

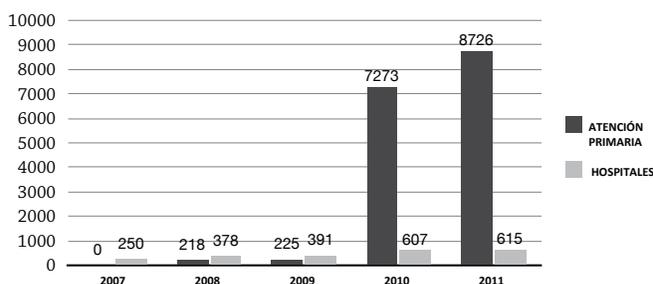
---

<sup>26</sup> Se utilizó el alpha de Cronbach para valorar la confiabilidad de los instrumentos (análisis de correlación de los ítems de una encuesta).

<sup>27</sup> En el marco de las reuniones e intercambios derivados del “Premio 2011”, el Jurado identificó de manera consistente, que el grado de motivación, compromiso y sentido de misión del equipo es muy sobresaliente.

unidades, y refleja cierto grado de aceptación por parte de los grupos directivos. Esto representa en sí mismo, que se han vencido resistencias internas de las organizaciones, se han resuelto problemas de acción colectiva y que el mensaje va permeando en espacios estratégicos de las unidades. Sin embargo, nada nos dice sobre la operación e influencia de los comités en la variable de interés: la calidad de los servicios de salud y la formación de ciudadanía en salud.

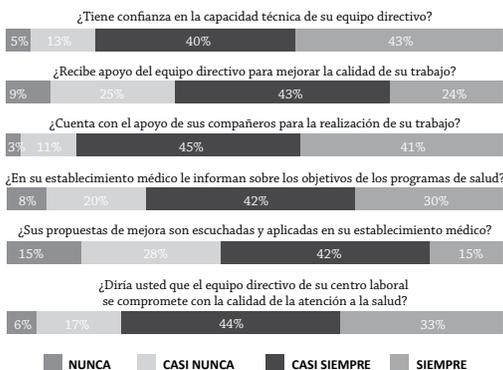
**Tabla 6:** Número de Comités de Calidad y Seguridad del Paciente (COCASEP) por tipo de unidad



Fuente: Elaboración propia con datos de SICALIDAD.

La encuesta nacional “Calidad de Vida Profesional y Compromiso con la Calidad de los Trabajadores en Salud”, todavía en proceso al momento del cierre de la convocatoria, pero con un avance mayor a la meta comprometida para agosto, contaba con un corte preliminar de 14,790 profesionales de salud participantes provenientes de todas las entidades federativas, el Distrito Federal, el IMSS, el ISSSTE e instituciones privadas. Esta encuesta contó con una batería de preguntas muy relevantes para la operación y evaluación de SICALIDAD con relación a la Calidad de Vida Profesional y al Compromiso con la Calidad. El informe preliminar de resultados revela información sumamente útil para la toma de decisiones en diversos aspectos del programa y arroja un diagnóstico preciso de la percepción, el conocimiento y el grado de aceptación de las diversas estrategias de SICALIDAD. Entre otros aspectos, la encuesta indica que la estrategia dual de intervención (entre directivos y desde la base) es adecuada, ya que a pesar de que existe un alto reconocimiento de las capacidades técnicas del equipo directivo entre los profesionales de salud, también existe una percepción baja del apoyo de los mismos para la mejora de la prestación de servicios, y de la receptividad de las autoridades frente a propuestas de mejora planteada por los profesionales. Apenas una tercera parte de los participantes consideró que el equipo directivo se compromete con la calidad de la atención a la salud. Esto último es, sin duda, uno de los indicadores clave de la institucionalización y el posicionamiento de la calidad en las prioridades del sector.

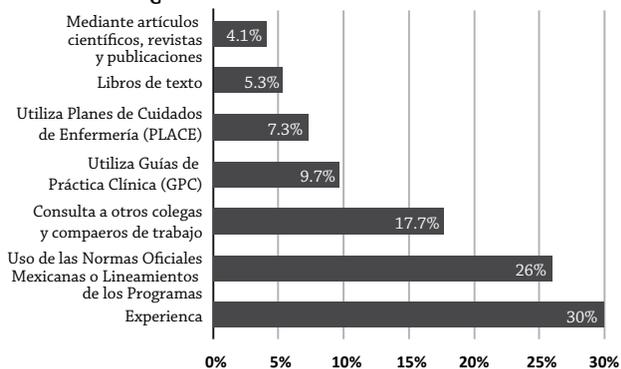
#### Cuadro 4: Resultados encuesta profesionales



Fuente: Informe de Encuesta a Profesionales (SICALIDAD)

Otro dato relevante, derivado de la encuesta, tiene que ver con los niveles de estandarización y adopción de las guías prácticas clínicas en la toma de decisiones cotidiana. Aunque SICALIDAD ha puesto particular énfasis en un modelo de medicina basado en evidencia, y la adopción de protocolos y guías profesionales para las diversas etapas de la atención médica, incluyendo el manejo adecuado de los expedientes y la actualización y la regularización de las prácticas clínicas, existe todavía un número importante de profesionales que toma decisiones en función de su experiencia personal. Si a este hecho se agrega que la mayoría de los participantes cuenta con menos de 10 años de antigüedad, esto puede ser la fuente de mucha variación en el manejo clínico. A la pregunta, “¿cómo toma usted las decisiones en su práctica profesional?” menos de uno de cada diez profesionales hizo alusión a las Guías de Práctica Clínica, y sólo 4.1% suele consultar las publicaciones científicas.

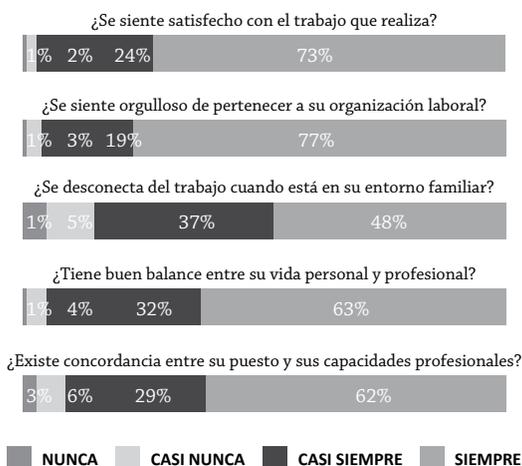
#### Cuadro 5: ¿Práctica clínica basada en evidencia?



Fuente: Informe de Encuesta a Profesionales (SICALIDAD)

En general, a pesar de que el nivel de satisfacción con la calidad de vida profesional en el sector salud es alto, la mayoría de los participantes considera que el nivel ingreso no corresponde con las responsabilidades y las capacidades técnicas que implica el ejercicio profesional. Esto coincide con el señalamiento de la OCDE (2005) sobre la necesidad de vincular el ingreso de los profesionales con variables de desempeño. Los datos relevan también un alto grado de sentido de pertenencia y orgullo profesionales en el sector, lo que constituye un capital social que puede y deber ser movilizado a través de la Red SICALIDAD para posicionar los temas de calidad: 7 de cada diez profesionales de la salud se sienten orgullosos de su adscripción institucional y de la labor que realizan. A pesar de las carencias materiales de equipamiento y medicamentos, el nivel de motivación y compromiso profesional es relativamente alto.

### Cuadro 6: Satisfacción y ambiente laboral



Fuente: Informe de Encuesta a Profesionales (SICALIDAD)

En el Componente de Compromiso con la Calidad, la encuesta permite contar con un barómetro de todas las actividades de SICALIDAD, desde la perspectiva de los profesionales. Esta información permitirá valorar los niveles de aceptación de la estrategia y entender si el modelo de intervención percibido corresponde al modelo funcional de incidencia que se persigue. De igual manera, permitirá identificar las áreas de menor percepción favorable e identificar sus determinantes. En suma, esta información permitirá operacionalizar, a partir de evidencia actualizada, cuáles son las variables y determinantes más importantes para avanzar en los temas de calidad desde la perspectiva de los profesionales en salud. 76 % de los profesionales dice conocer SICALIDAD, lo que concuerda con el

alto grado de aceptación reportado por otras evaluaciones. No obstante, el grado de conocimiento de los proyectos específicos de la estrategia es muy heterogéneo, como se muestra en el Cuadro 7.

**Cuadro 7. Conocimiento de SICALIDAD**



Fuente: Informe de Encuesta a Profesionales (SICALIDAD)

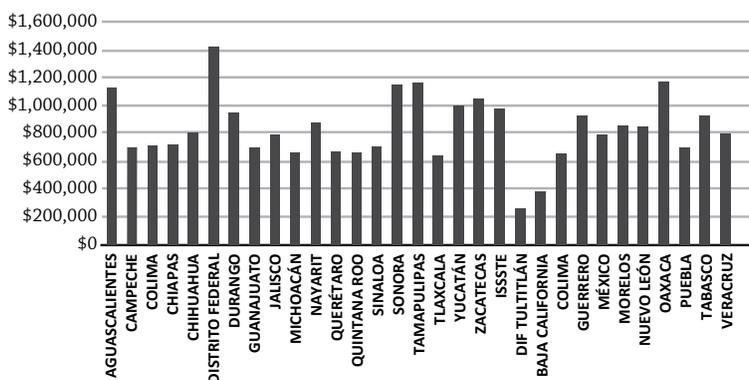
A pesar de que el Sistema Nacional de Indicadores de Calidad en Salud (INDICAS) es el rubro más conocido por los profesionales, el indicador es bajo en vista de que la internalización de un sistema de indicadores es la columna vertebral de las institucionalización de los temas de calidad. Un

buen sistema de información utilizada para la toma de decisiones es una condición absolutamente necesaria para detonar procesos endógenos de mejora continua orientada a la calidad de los servicios. De la misma manera, es preocupante que la dimensión de innovación de calidad (conocimiento del Premio a la Innovación y Calidad) es muy baja, ya que puede ser un reflejo de condiciones adversas para la innovación en el ambiente laboral cotidiano de los prestadores de servicios.

La encuesta también incluyó preguntas sobre la cobertura y la percepción de las figuras clave del programa, como el Comité de Calidad y Seguridad del Paciente y el Aval Ciudadano, y ofrece pistas importantes para entender tanto el potencial transformador como las fuertes restricciones que enfrentan estas figuras en la dinámica organizacional de las unidades. Por ejemplo, 53% respondió saber de la existencia del Aval Ciudadano en su unidad, 9% afirmó que no existía, y el 38% restante no sabe o no contestó. Entre quienes sabían de la existencia de dicha figura, sólo 16% consideró que el Aval Ciudadano no ha tenido efecto alguno en la calidad de la unidad médica, mientras que al menos la tercera parte de los profesionales señala que el Aval Ciudadano: ha promovido mejoras en las instalaciones (34.2%); ha contribuido a mejorar el trato y la información otorgada por el personal (34.8%); permite conocer la opinión real que tienen los ciudadanos sobre la calidad (43.9%); y contribuye a la reducción de tiempos de espera (44.2%). Estos datos son de difícil interpretación, al menos en ausencia de mayor información de contexto. No obstante, en combinación con los datos derivados de la Encuesta realizada a los Avales Ciudadanos, podría no sólo dar cuenta del papel y grado de aceptación de esta figura, sino también informar estrategias para fortalecer y diversificar la contribución de este importante actor de la estrategia en la promoción de la ciudadanía en salud. Cabe recordar que esta figura es voluntaria, por lo que seguramente presentará niveles altos de rotación y discontinuidad, al menos durante la primera etapa de implementación de SICALIDAD; es decir, en tanto no se logren condiciones básicas de institucionalización de la calidad en la agenda del sector y existan mejores condiciones para el empoderamiento efectivo de la figura del Aval.

Otro de los compromisos cumplidos se refiere a la agilización de trámites y la agilización de la transferencia de recursos. Para agosto de 2011 se había realizado con éxito la transferencia de recursos por un monto de \$20,972,220.00 (71.1% del total), con el fin de apoyar 95 proyectos derivados de Acuerdos de Gestión en igual número de unidades médicas y 45 proyectos de Capacitación en Calidad en las entidades federativas. Dicho avance rebasó la meta comprometida inicialmente (60%). Un monto adicional de \$4,860,560.00 estaba proyectado para ser transferido a poco días del cierre de la convocatoria del “Premio 2011”. Todo esto sugiere, en suma, que SICALIDAD logró transferir la mayoría de los recursos asignados durante el primer semestre de año. Este avance, sin duda, permitirá que el ciclo natural de los proyectos de desarrollo de mejor manera, al contar con mayor tiempo para su adecuado ejercicio en las unidades médicas respectivas.

**Tabla 7: Transferencia de recursos SICALIDAD**



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por SICALIDAD.

Como resultado de la publicación de convocatorias en Internet y un mayor esfuerzo de comunicación se logró la participación de 1,005 proyectos en Acuerdos de Gestión y 201 Proyectos Estatales de Capacitación en Calidad, todo ellos con pleno cumplimiento de los criterios de priorización establecidos, en seguimiento a las recomendaciones de la evaluación.

En materia del análisis de impacto de los procesos de acreditación<sup>28</sup> también se rebasó la meta de 40% de avance, con un cierre al mes de agosto de 60%. SICALIDAD entregó Reportes de Medición de Impacto de la Acreditación en Hidalgo 2004-2010, Tabasco 2004-2010, Distrito Federal 2004-2010, Aguascalientes 2004-2010, Tlaxcala 2004-2009 y Guerrero 2004-2009. Al momento del cierre de la convocatoria se encontraban ya en proceso de análisis los siguientes reportes: Estado de México 2004-2010, Oaxaca 2004-2010, y en proceso de medición 4 entidades federativas más. Para la realización de estos reportes se recopila información de acuerdo a los siguientes instrumentos: 1) Guía de Medición de Impacto de la Acreditación, e 2) Instrumento de Percepción del Usuario. De manera complementaria se utiliza la información de la Encuesta de Confianza y Satisfacción en el Sistema Nacional de Salud para pacientes ambulatorios en unidades de atención primaria, y de consulta externa hospitalaria. También se utilizan fuentes de información secundaria proveniente de las encuestas disponibles y las evaluaciones realizadas por la Dirección General de Evaluación del Desempeño.

<sup>28</sup> La acreditación es una auditoría a las unidades médicas que contempla condiciones iniciales para la prestación de los servicios del catálogo en función de tres criterios principales: capacidad, seguridad y calidad. La vigencia de la acreditación es de 5 años. Todos los prestadores de servicios del Seguro Popular deben contar con dicha acreditación. "La acreditación se concibe como un elemento de Garantía de Calidad (...) dirigida a garantizar los servicios que integran el Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES) y del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (FPGC)", Manual de Acreditación 2008, México, Secretaría de Salud, p. 4.

Los resultados de los reportes reflejan, en general, efectos positivos de la acreditación e ilustran que el proceso se ha desarrollado de manera muy desigual en distintas entidades federativas. Cabe mencionar que las diferentes fuentes de información no siempre son representativas en el ámbito estatal, y no siempre arrojan resultados consistentes. En este sentido, resulta deseable seleccionar un número reducido de indicadores globales que permitan comparar los efectos de la acreditación entre entidades federativas, y permitan informar estrategias para mejorar el proceso, particularmente en las entidades con notable rezago en acreditación, como el estado de Guerrero.

**Tabla 8: Sintética de resultados acreditación<sup>29</sup>**

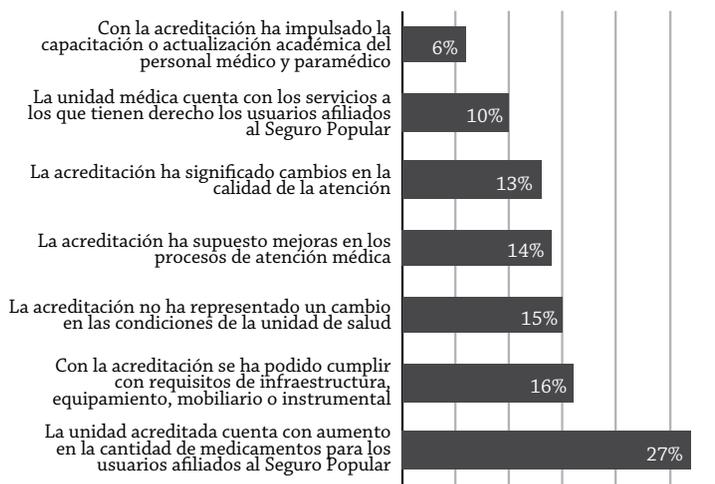
DIMENSIONES/ ENTIDAD	HIDALGO	GUERRERO	TABASCO	AGUASCALIENTES
Número de Procesos Mejorados	5	6	6	8
Percepciones	84% trato digno 93% recomendaría la unidad	84% trato digno 98% recomendaría unidad 34.8% acreditación trae mejoras	90% percibe mejora secundaria 78% la acreditación mejoró percepción de usuarios	93.4% trato digno 96.7% recomendaría la unidad 89.8% percibe mejora secundaria
Expedientes	80% glucosa 32% presión arterial	80% glucosa 55% presión	63% control de glucosa, 57% presión	75% glucosa 55% presión
Personal y Equipamiento	3,406 contrataciones (alta especialidad) Ampliación y obra nueva en 486 unidades	47,722 profesionales Ampliación y obra nueva en 43 unidades	2,906 contrataciones (Alta especialidad) Remodelaciones y obra nueva en 491 unidades	29 contrataciones (Consulta Externa)
Medicamentos (Recetas surtidas)	82%	64%	65%-75%	70%
Avance Acreditación	80.1%	23.8%	89.9%	105%
Financiamiento Global	\$ 600,323,539.88	\$13,815,736.35	\$466,107,273.89	\$9,161,075.35

**Fuente:** Elaboración propia con información de los Reportes de Impacto de la Acreditación.

<sup>29</sup> El porcentaje de expedientes con revisión de glucosa capilar en pacientes diabéticos, y la revisión de tensión arterial en aquellos que se encuentran fuera de rango es un buen proxy de la adopción de estándares de manejo clínico de estos pacientes.

La Encuesta de Profesionales refleja percepciones relativamente bajas del vínculo entre acreditación y mejora sustantivas en las unidades de salud. El cambio más notable, en la percepción de los profesionales, es al aumento en la disponibilidad de medicamentos para la atención de los afiliados al Seguro Popular.

**Cuadro 8: Efectos percibidos de la acreditación**



Fuente: Encuesta a Profesionales (SICALIDAD).

Durante el mes de julio se aplicó la Evaluación de Voz a los Avales Ciudadanos, con la participación de 30 entidades federativas y el Distrito Federal. En esta encuesta participaron 3,732 avales ciudadanos con el fin de identificar las facilidades o restricciones que ha tenido su intervención para la mejora de la calidad en salud. El avance de 80% rebasó la meta comprometida (60%). El Reporte de la Evaluación señala que la tasa de participación en dicho instrumento fue baja y muy desigual entre entidades federativas (rango de participación de 0.03% en Coahuila a 18,84% en el Estado de México). Esto refleja un incipiente, pero importante nivel de articulación de la figura del Aval como actor clave del sistema. La mayoría de los avales tiene acceso a espacios institucionales para informar a usuarios y pacientes sobre la figura del Aval y transmitir información del programa, y la transmitida por pacientes y familiares en la unidad respectiva. Los avales conocen al Gestor de Calidad de la unidad y han sido invitados a participar en los Comités de Calidad y Seguridad del Paciente. Esta información es muy importante para valorar y profundizar la densidad de la colaboración de los diversos actores del sistema. En ausencia de una preocupación explícita por la integración de las vertientes complementarias de la estrategia, todos

estos esfuerzos se pueden atomizar si no existe colaboración directa entre usuarios, profesionales, autoridades y los mecanismos de contraloría social, entre ellos el Aval Ciudadano.

Finalmente, en relación a la ENCOSA se logró 100% de cumplimiento (respecto a 60% comprometido). Se realizó una prueba piloto en 6 entidades federativas y, a partir de los resultados se rediseñó la encuesta que será aplicada en todo el país, con un número menor de reactivos y varias modificaciones solicitadas por el personal de las unidades que participó en la prueba piloto.

**Cuadro 9: ENCONSA**

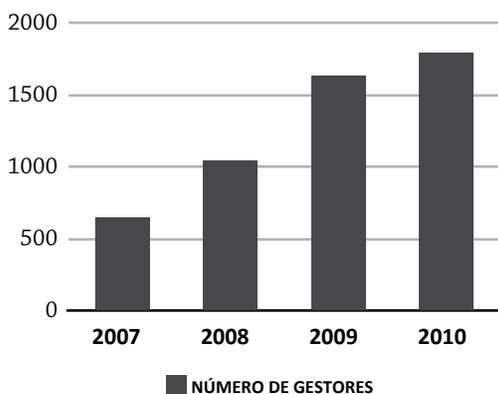
TRATO DIGNO Y PRIVACIDAD
COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN
LISTA Y TIEMPO DE ESPERA: ATENCIÓN PRONTA
SURTIMIENTO DE MEDICAMENTOS
CONFORT-SEGURIDAD
SATISFACCIÓN Y CONFIANZA DEL SERVICIO EN GENERAL

Fuente: Elaboración propia con información del Reporte Enconsa 2011 (SICALIDAD)

## Tareas pendientes

Las metas que no se alcanzaron fueron el número de gestores de calidad designados, el avance en la aplicación de la encuesta Cultura de Seguridad del Paciente y el avance en la acreditación, re-acreditación y supervisión de unidades médicas. En relación a los gestores, el programa documentó la designación de 110 gestores (entre enero y agosto), lo que representa un incremento de 9.7% respecto de 2010, ligeramente abajo de la meta de 12%, lo que probablemente compromete la meta de 20% para 2012. Sin embargo, SICALIDAD reporta un retraso en la contabilización de los gestores del IMSS y del ISSSTE, cuya documentación ya había sido enviada a la Dirección General de Calidad. Este hecho puede indicar menor fluidez en la comunicación y la realización de trámites con estas dos instituciones que, por su peso e influencia en el Sistema de Salud, son de la mayor importancia.

**Tabla 8: Evolución del Número de Gestores**



Fuente: Elaboración propia con datos de SICALIDAD.

La encuesta de Cultura de Seguridad del Paciente ya contaba con el consenso explícito de los hospitales participantes y el diseño de la aplicación en línea para el levantamiento se encontraba en curso (programado para octubre de 2011). En consecuencia, el grado de avance se considera favorable, a pesar de no haberse alcanzado la meta comprometida para agosto. Como se mencionó anteriormente, el Jurado del “Premio 2011” consideró que las metas eran realistas pero, por ser ambiciosas, tenían una probabilidad moderada de ser alcanzadas en su totalidad.

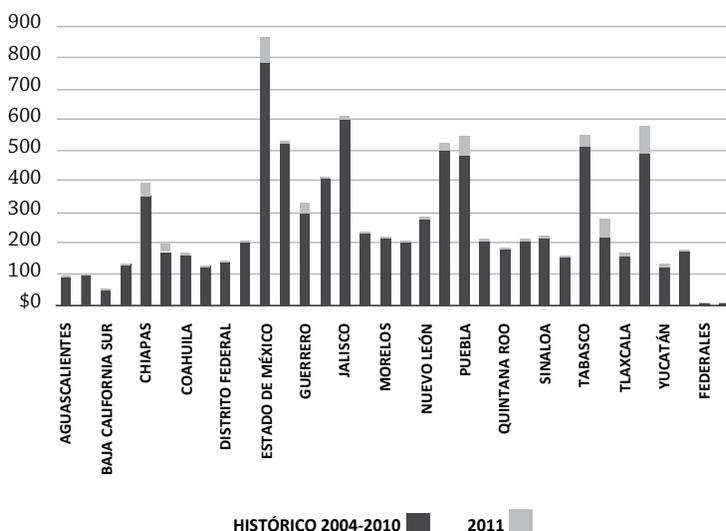
También hubo rezagos en los procesos de acreditación. Durante 2011, se acreditaron 425 unidades nuevas en 24 entidades federativas (acumulado de 8,979 unidades en el país); se realizaron 47 re-acreditaciones y 3 visitas de supervisión, lo que equivale a un 23% de avance frente a 30% comprometido para agosto.

La información proporcionada por SICALIDAD no permite identificar las razones concretas por las cuales no fue posible alcanzar la meta de acreditación, re-acreditación y supervisión. Durante 2011 sólo se realizaron 3 visitas de inspección. El control directo de este proceso por parte de los operadores de SICALIDAD a nivel federal es mucho más elusivo que en otras líneas de mejora, ya que depende de la distribución preexistente de condiciones, de infraestructura y capital humano, para la acreditación y/o re-acreditación en la unidades que prestan servicios al Sistema de Protección Social en Salud, y aquellas que decidan hacerlo de manera voluntaria. La acreditación es el proceso más complejo, y con mayor capacidad de incidencia en la mejora de la calidad en la prestación de los

servicios de salud. De ahí que diversas evaluaciones hayan sugerido que SICALIDAD focalice y redoble esfuerzos en esta importante dimensión de la estrategia.

En el caso del levantamiento de la encuestas Calidad y Seguridad del Paciente, el programa alcanzó sólo la mitad de lo comprometido para agosto: 40% de avance. Sin embargo, una vez que se obtuvo consenso en los hospitales en los que habría de realizarse la encuesta y completado el desarrollo de la plataforma en Internet, el cumplimiento de las metas estaba previsto para la primera semana de octubre de 2011.<sup>30</sup>

**Tabla 9: Evolución de la acreditación 2004-2011 (Número de unidades)**



Fuente: Elaboración propia con información del Reporte de Acreditación 2011 (SICALIDAD)

## Resultados esperados

Todas las iniciativas de mejora parecen indicar que SICALIDAD estará mejor posicionado para avanzar en la consecución de sus objetivos a partir de la instrumentación de estas acciones. La debida alineación y la cuidadosa y comprometida instrumentación de la ruta crítica derivada de la evaluación fue precisamente la que le granjeó el reconocimiento del Jurado

<sup>30</sup> Las decisiones de Jurado se realizaron estrictamente con el criterio de corte a agosto de 2011. Esta es únicamente una aclaración de contexto.

en la primera edición del “Premio 2011”. En esta sección se presentará en primer lugar, una síntesis analítica de los resultados de mediano plazo y de las lecciones aprendidas desde la perspectiva de los operadores de SICALIDAD. En segundo término, se ofrecerá un balance externo y un análisis de las lecciones de esta experiencia que pueden ser útiles para otras instituciones y programas. Naturalmente, algunas de estas lecciones y aprendizajes son intrínsecas a la lógica y operación de SICALIDAD. No obstante, la motivación de este análisis es potenciar la portabilidad de las lecciones y ofrecer algunas pistas adicionales para la reflexión práctica sobre la utilización de las evaluaciones para la mejora continua y la rendición de cuentas, aquí y ahora, con la premisa básica que motivó al “Premio 2011”.

El equipo de SICALIDAD presentó seis resultados esperados concretos en el Resumen Narrativo que elaboró en el marco del “Premio 2011”. En mi opinión, estos resultados pueden agruparse en dos grandes rubros: avance en la institucionalización y fortalecimiento de la evaluación. Este solo hecho refleja una estrategia diversificada e integral de mejoras que, en conjunto, tendrá mayor probabilidad de incidencia que la instrumentación de todas las acciones de mejora en un mismo nivel de la cadena de valor de SICALIDAD (por ejemplo, enfocarse exclusivamente en procesos gerenciales).

Uno de los principales retos de la implementación en red de un programa que busca posicionar el tema de la calidad en la agenda permanente del sector salud, en el contexto de fragmentación y heterogeneidad del sistema, requiere, necesariamente, construir y orientar una nueva institucionalidad. Por institucionalidad se entiende el conjunto de reglas, incentivos y expectativas de acción que estructuran las decisiones individuales de los actores en el sistema; por extensión, determinan el curso de la acción colectiva. La institucionalidad, por generar patrones sistemáticos de comportamiento, construye al mismo tiempo criterios normativos de adecuación de las conductas (el deber ser; lo que es correcto) e incentivos contundentes para producirlos (el ser; lo que es esperable en función de la estructura de incentivos).

En este sentido, avanzar en la institucionalización de la cultura de la calidad implica generar un entramado de reglas, normas, valores e incentivos que influyen en las expectativas de los actores, induciendo así sus conductas y estrategias individuales. En el caso particular que nos ocupa, la visión de institucionalización se materializa cuando los usuarios, los prestadores y las instituciones a cargo de la atención a la salud asumen roles definidos y permanentes que ponen a la calidad en el centro de sus preocupaciones y la erigen en ancla de sus relaciones funcionales (interacción, comunicación y producción): el usuario que conoce, reconoce y exige, el prestador de servicio que cuenta con la capacidad ética, profesional y material para satisfacer la demanda ciudadana por el lado de la oferta, y una serie de instituciones que

fomentan, preservan y ofrecen premios y castigos en directa relación con el nivel de calidad producida a nivel individual y colectivo, en el ámbito de su actuación. En una frase: capacidades e incentivos.

La estrategia de institucionalización de SICALIDAD está claramente orientada al fortalecimiento de los actores clave que pueden articular, de manera descentralizada, una agenda permanente de atención, monitoreo y respuesta a las preocupaciones en torno a la calidad de los servicios en la unidades de atención: avanzar en la cobertura y fortalecer el papel de la figura del Gestor de Calidad como interface entre los niveles federal y estatal de gobierno, y el nivel de unidad; mejorar la coordinación de las acciones de las áreas técnica y administrativa de calidad, para agilizar la transferencia de recursos y el control efectivo de su adecuado ejercicio. Igualmente, asegurar el funcionamiento continuo y efectivo del Comité de Calidad y Seguridad del Paciente, y contribuir al empoderamiento del Aval Ciudadano mediante su interlocución directa con los comités y los gestores, para aumentar así su credibilidad y su capacidad tanto de movilizar demandas (vs. apatía de los usuarios) como de insertarse en las esferas de deliberación y decisión que permitan satisfacer las demandas ciudadanas y proteger los derechos de los pacientes. Es a partir de estas tres figuras, en directa colaboración y coordinación, que puede fomentarse y canalizarse capital social a favor de la calidad. Por el lado de la estructura, a nivel unidad, el perfeccionamiento de los procesos de acreditación y la elevación de los estándares materiales y técnicos para la prestación de los servicios es la otra pieza clave en la dimensión de institucionalización. En la medida en que logre avanzarse de manera consistente en todas estas dimensiones, se podrá avanzar más eficazmente en la construcción de institucionalidad para la calidad en salud.

La segunda dimensión tiene que ver con el fortalecimiento de la capacidad de evaluación, autoevaluación, diagnóstico y generación de mejoras endógenas en todos los actores del sistema. Evidentemente, la calidad y pertinencia del flujo de información en los espacios de negociación que ofrece la red de actores de SICALIDAD depende, en gran medida de la veracidad, validez y oportunidad con el que se manejen los indicadores objetivos y de percepción en el sistema. Por esta razón, es un acierto que el programa haya dedicado tanto esfuerzos y atención organizacional para documentar de manera periódica y confiable el grado de avance de la cultura de la calidad. A partir de las encuestas realizadas, y el pilotaje cuidadoso de sus instrumentos, será posible regularizar la medición anual de las variables clave en todo el sector a fin de aumentar la confianza de la ciudadanía con base en evidencia: el cumplimiento puntual de sus expectativas y la asertiva respuesta frente a las preocupaciones y las percepciones reveladas por diversas encuestas.

La primera dimensión podría caracterizarse como inversión en infraestructura a partir del fortalecimiento de los nodos de la red (los actores clave); la segunda, vinculada con la evaluación, es una inversión en la información sistemática, periódica y confiable, para que la transmisión de información y comunicación de la red tenga asideros claros para detonar procesos de mejora en todos los niveles. Como es evidente, una dimensión es condición necesaria de la otra y viceversa: esta es precisamente la dialéctica entre actor y sistema en la teoría de redes. Por esta razón, los resultados esperados por el equipo de SICALIDAD reflejan no sólo claridad en los objetivos, sino conocimiento de las dinámicas del sector de los que éstos dependen: articulación en red, buscando un círculo virtuoso de posicionamiento, retroalimentación y fortalecimiento.

Las lecciones aprendidas de este proceso, en la voz de los participantes, ilustran una visión compartida por el equipo en torno a la importancia de articular todas sus acciones con la lógica de red, buscando abrir e institucionalizar espacios para la generación de consensos y mejorar la coordinación.

#### **Cuadro 9: Lecciones aprendidas por el equipo de SICALIDAD**

La integración de una red de personas clave que interactúen para conocer, difundir y aplicar acciones que a nivel federal se establezcan. Por ello la importancia de un líder de proyecto a nivel federal, un responsable estatal de calidad y un gestor de calidad local, estableciendo canales permanentes de comunicación, explotando las ventajas de las tecnologías de información.

La creación de mecanismos de análisis y toma de decisiones locales que impacten en los resultados globales, que se utilicen como foros (COCASEP). No sólo para tratar los temas de calidad y seguridad del paciente, sino para vincular a SICALIDAD con otros programas interinstitucionales a nivel local (Seguro Popular, Caravanas de Salud, Oportunidades, etc.).

Aumentar la visibilidad de los foros y espacios de discusión y toma de decisiones mejora la comunicación y permite generar compromisos del cuerpo directivo, los profesionales de salud y la ciudadanía.

Medir la confiabilidad de los instrumentos utilizados en las encuestas permite identificar las preguntas que agregan más valor y facilitan su interpretación.

Es importante generar información ex ante y ex post, para valorar el desempeño no sólo en relación a las metas, sino en relación a la naturaleza de los avances, para poder distinguir los cambios permanentes de las acciones que tienen efecto temporal.

En un sistema federal, es más importante involucrar a todos los actores y delegar responsabilidades de acuerdo al ámbito de intervención de cada uno, en vez de perseguir el control directo. Un ejemplo de esto es el impacto de la creación de un enlace administrativo para agilizar en proceso de transferencia, y permitió alcanzar las metas financieras.

Fuente: Adaptación del Resumen Narrativo de SICALIDAD

Ahora bien, a pesar de que el mapa de ruta es conceptualmente idóneo. Es necesario advertir algunos potenciales riesgos, como el manejo y la administración de las expectativas, y la potencial proliferación de instrumentos de evaluación sin que exista la capacidad concurrente para procesarlos e internalizarlos en el proceso de toma de decisiones o se conviertan en una serie de señales inconexas respecto a distintos aspectos del programa, con espacio para la ambigüedad en su interpretación.

La literatura sobre evaluación ha documentado uno de los principales riesgos del tránsito a la gestión por resultados: la proliferación errática de indicadores e insumos de información, el ajuste estratégico de metas (cambiar el estándar en vez de cambiar el desempeño), y la fatiga de reforma que ocurre cuando un sistema enfrenta exceso de información, presiones dispersas, y cuenta con poco instrumentos efectivos para responder. Si bien es cierto que todos estos levantamientos de datos son muy importantes en la primera etapa de implementación del programa, como insumos para ir ajustando el modelo causal de intervención, debe reconocerse que la atención y la energía organizacionales son limitadas, y que éstas deberán administrarse para asegurar la internalización del modelo de gestión, en vez de un *bing-bang* que pueda agotar el ímpetu de la iniciativa. Si se bombardea con exceso de levantamientos y requisitos de información a los actores en el sistema, sin que se pueda documentar una respuesta decisiva derivada de los resultados de los levantamientos, gradualmente disminuirá la tasa de participación, la confiabilidad, y por tanto la utilidad de la información recabada. Por ejemplo, todo parece indicar que, aún en las condiciones precarias que todos conocemos del sector salud, de manera consistente, más de 90% de los usuarios recomendaría la unidad. Igualmente, los niveles de satisfacción del paciente ya están arriba de 85% lo mismo en Guerrero que en Aguascalientes, estados que cuentan con grados de acreditación y niveles de calidad notoriamente diferentes. Con esos patrones de respuesta, como línea base de percepción, podría llegarse a conclusiones erróneas y una definición inadecuada de las metas de mejora de percepción. En la medida en que las percepciones dependen de las expectativas y del nivel de información con el que cuentan los usuarios, y que la percepción de un servicio tan complejo y multidimensional como la atención en salud es de suyo problemática, valdría la pena reflexionar, desde la óptica de los derechos, si los niveles altos de percepción favorable se basan en bajas expectativas y fuertes asimetrías de información o en el efectivo cumplimiento de los derechos de los pacientes. De lo contrario, será difícil conciliar, e interpretar, para la mejora de la atención, los datos sobre tiempos de espera, desabasto de medicamentos y poca información provista por el personal médico y de enfermería, con los niveles altos de percepción de que el trato recibido fue digno y que la unidad médica merece una recomendación por parte del paciente.

Por esta razón, es pertinente que el programa utilice la experiencia de estos primeros levantamientos para asegurarse que la información que de ellos se desprende sea realmente útil para la toma de decisiones en todos los niveles del sistema, y que refleje cambios sustantivos en las variables de interés. Que permita valorar la contribución relativa de cada componente de la estrategia al objetivo general, y ajustar las prioridades de SICALIDAD en consecuencia. Con la generación de instrumentos de medición y la realización de evaluaciones anuales en todas estas dimensiones se asegura una condición necesaria, más no suficiente para fortalecer las capacidades de evaluación de la estrategia y maximizar el papel de la evaluación como un instrumento permanente y cotidiano para la mejora continua. En gran medida, la capacidad de internalización de los procesos de evaluación requiere de una selección cuidadosa de los aspectos que deben medirse regularmente, pero sobre todo, de su significado concreto en el contexto de la prestación de servicios, así como sus implicaciones para los procesos de gestión y la definición de prioridades.

## **Balance general y lecciones aprendidas**

Como se mencionó al inicio de este capítulo, el Jurado del “Premio 2011” encontró una serie de atributos notables en la ruta crítica elaborada por SICALIDAD a partir de los hallazgos de las evaluaciones. Estos atributos, además de merecer un reconocimiento público al compromiso, el esfuerzo y la asertividad con los que el equipo de SICALIDAD incorpora los resultados de las evaluaciones en su reflexión práctica sobre la gestión de la estrategia, y rescata los aspectos más importantes para detonar acciones de mejora con metas, objetivos y estrategias puntuales de instrumentación, puede ofrecer pistas para una reflexión más general sobre los factores que inciden en esta capacidad de convertir la evaluación en acción puntual para la mejora. SICALIDAD es un ejemplo de compromiso con la evaluación. Antes de aventurar algunas hipótesis sobre los factores que explican este alto nivel de compromiso y apropiación, vale la pena recordar los atributos identificados por el Jurado, como resultado de las sesiones deliberativas con los operadores del programa, y el análisis cuidadoso del contenido, la calidad y la pertinencia de las acciones comprometidas y los resultados alcanzados.

## **Liderazgo, sentido de misión y trabajo en equipo**

El equipo de SICALIDAD es relativamente reducido y cuenta con pocos instrumentos directos de intervención en su compleja y diversa población objetivo, en el marco de las facultades expresas del gobierno federal en el sector, para inducir una auténtica revolución cultural en la prestación de los servicios médicos y contribuir a la formación de ciudadanía en salud. En ese

marco, los recursos con los que cuenta el equipo podrían describirse como *soft power*: incentivos suaves que dependen de la credibilidad y la capacidad de generación de consensos para frenar las resistencias naturales de las organizaciones frente a la evaluación externa de sus rutinas arraigadas, y la presión para que existan espacios de contraloría social y deliberación en aspectos sensibles de la toma de decisiones. El equipo reconoce que mucho depende de su capacidad de convocatoria, de la credibilidad de su mensaje y del buen talante en el manejo de las relaciones intergubernamentales. Sortear este difícil camino hacia la transformación de las prioridades del sector parece sólo posible con un sentido de misión compartido, mucho trabajo en equipo y un liderazgo decisivo. Ésa dinámica de trabajo se reflejó claramente en la interacción del Jurado con el equipo de SICALIDAD. Todos los miembros del equipo participaron activamente en la selección de hallazgos, acciones y estrategias para cumplir las metas. Se asignaron responsables directos por cada línea de acción, pero se mantuvo la cooperación transversal del equipo en todas las acciones comprometidas. Durante la revisión de las acciones, ofrecieron retroalimentación informada y entusiasta, compartieron experiencias fallidas y algunos éxitos que permitieron al equipo evaluador conocer mejor la complejidad del entorno que enfrentan los operadores: alta rotación en niveles jerárquicos de los sistemas estatales de salud, enormes barreras de entrada para los avals ciudadanos, dificultades para incentivar el conocimiento y la participación en la convocatorias, restricciones vinculadas al ciclo presupuestal.

En ese margen, y con una clara disposición para darle vuelta a los obstáculos, los miembros del equipo reflexionaron sobre la necesidad de ser facilitadores constantes del seguimiento de todos los procesos y tener siempre abiertos los canales de comunicación. Por reconocer que su misión tiene que ver con un cambio en las actitudes, los valores y las conductas de usuarios y prestadores de servicios por igual, el equipo de SICALIDAD depende mucho de la concientización y la generación de espacios en los que las partes colaboren de manera voluntaria y permanente. El liderazgo, el sentido de misión y el trabajo en equipo son factores de difícil medición. No obstante, su presencia es inconfundible. El lenguaje común y el sentido de compromiso se reflejan no sólo en la apropiación individual de la misión de SICALIDAD por parte de los miembros del equipo. Se encuentra también en el bagaje conceptual y normativo que permea todos los documentos de SICALIDAD.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Por dar un ejemplo: El Plan de Acción Específico 2007-2012 reconoce públicamente y de manera individual a todos los actores que contribuyeron en la conceptualización y diseño de SICALIDAD, reconociendo que es una empresa colectiva en la que participaron especialistas del IMSS, ISSSTE, SINDIF, CONAMED, OCDE, entre otras. Finalmente, el documento señala: "Nuestro agradecimiento entrañable a quienes nos precedieron en el trabajo y la dedicación a los temas de calidad y seguridad del paciente, por su trabajo, su legado y su testimonio." SICALIDAD, "Programa de Acción Específico 2007-2012", Op. Cit., p.108.

## **Aceptación y credibilidad de las evaluaciones**

Varias evaluaciones de SICALIDAD destacan el nivel de aceptación de los resultados de la evaluación por parte del equipo, y su clara determinación por tomarlos con seriedad, e incorporarlos *ex officio* en sus estrategias de mejora de la gestión. En primer lugar, es evidente que existe una convicción compartida en torno al sentido y la utilidad de las evaluaciones externas, no sólo como fuente de información relevante para ajustar la operación del programa, sino también como catalizador interno de las energías reformadoras y para movilizar apoyos externos para algunas iniciativas. Lejos de verlo como una amenaza, una intromisión o un trámite engorroso, el equipo de SICALIDAD ha internalizado a la evaluación como un aliado estratégico y una contribución sustantiva al proceso continuo de retroalimentación con el que operan, y en el que incorporan no sólo la evaluación externa, sino las opiniones y las sugerencias de los actores de las Red SICALIDAD y las lecciones extraídas de los foros que organizan regularmente. Efectivamente, desde el inicio de SICALIDAD el equipo ha incorporado prácticamente la totalidad de recomendaciones derivadas del proceso de evaluación. Ahora bien, este hecho es también atribuible a la calidad y la pertinencia de las evaluaciones. A pesar de que el equipo tiene una predisposición favorable frente a la tarea evaluativa, la efectiva utilización de las recomendaciones es también una función de la calidad y la credibilidad de sus resultados, y de la pertinencia de sus recomendaciones. En este sentido, vale la pena destacar que la utilización de las evaluaciones no es únicamente responsabilidad de los operadores de los programas, sino que debe ser una preocupación central para quienes realizan las evaluaciones. En la medida en que el evaluador incorpore los criterios de aplicabilidad de las recomendaciones y no se limite a generar valoraciones y recomendaciones generales sin que medie un conocimiento específico de las restricciones en las que operan los programas, se estará fortaleciendo también la apropiación de las evaluaciones por parte de los operadores. Los evaluadores deben entender que los lineamientos son estándares mínimos para realizar la evaluación, y no machotes o check-lists que agotan los requisitos de una sólida evaluación con el cumplimiento *pro forma* de los términos de referencia. Si quienes realizan la evaluación se comprometen directamente con los operadores de los programas como destinatarios de primer orden de sus resultados, como los evaluadores de SICALIDAD parecen haberlo hecho, la traducción de los hallazgos en planes concretos de acción será más ágil y productiva.

## **Atención organizacional a las señales del entorno**

El modelo de gestión de SICALIDAD, por la diversidad de actores e instituciones que involucra, ha conducido, de manera afortunada, a una lógica de operación abierta a las señales diversas que provienen del entorno

de los Sistemas Estatales de Salud y la heterogeneidad relativa del contexto en que estos operan. Este modelo de operación, muy distinto al modelo clásico de control burocrático, ha permitido que la dinámica organizacional incorpore de manera permanente una muy alta receptividad a la retroalimentación como forma de operación y como estrategia de gestión. El caso de la evaluación es uno de ellos, pero no el único. SICALIDAD, por ser un programa que depende de la generación de consensos para su articulación en red, interactúa de manera abierta con el entorno como precondition de efectividad. Esta forma de operar ofrece condiciones muy favorables para la internalización de las evaluaciones, como ha quedado de manifiesto en el análisis de esta experiencia.

## **Sólidos conocimientos en evaluación**

Desde las primeras etapas del “Premio 2011”, la calidad del material de inscripción de SICALIDAD fue sobresaliente en muchos sentidos. En primer lugar, porque reflejó una sólida capacidad analítica del equipo, que permitió no sólo extraer los hallazgos de mayor relevancia y potencial impacto en la mejora del programa, sino porque supieron traducirlos en un plan de acción concreto con indicadores adecuados y una conexión lógica explícita con el modelo de intervención de SICALIDAD, sus productos y procesos. La ficha de inscripción fue la más completa e integral: la selección de prioridades fue adecuada, las acciones de mejora tenían un vínculo claro con la modificación de las debilidades identificadas, los indicadores y los medios de verificación eran idóneos y reflejaban de manera transparente el grado de avance esperado en las variables de interés. En los procesos de deliberación y retroalimentación con el Jurado, el equipo demostró tener certeza y claridad respecto a las prioridades identificadas como resultado de la evaluación, y que las acciones de mejora provenían de un proceso de análisis y priorización bien planteado. Los operadores de SICALIDAD podían ofrecer explicaciones y justificaciones claras para cada una de las acciones, y ofrecer reflexiones informadas sobre las alternativas, y el diferente grado de factibilidad de las recomendaciones, así como su pertinencia directa para la gestión del programa. Es decir, podían identificar con seguridad qué factores se encontraban en su ámbito de intervención, y cuáles, a pesar de ser pertinentes, tendrían que considerarse variables estructurales desde el punto de vista de los operadores.

A pesar de estar vinculados con el nivel de compromiso del equipo, estos atributos no son resultado directo de la voluntad y/o la disposición de los participantes. En mi opinión, con una perspectiva comparada, el factor determinante tiene que ver con un alto nivel de capacitación y manejo de los conceptos e instrumentos de evaluación de los miembros del equipo. Otros programas, igualmente comprometidos con la mejora continua a partir de la evaluación, tuvieron mayor dificultad en la definición de indicadores y

la mejor aproximación a los aspectos susceptibles de mejora. En suma, la capacidad y el conocimiento en materia de evaluación de este equipo fue superior el promedio.

## ¿Afinidad electiva?

Una hipótesis natural derivada del análisis de la experiencia de SICALIDAD se relaciona con la naturaleza misma del programa. La familiaridad del equipo de SICALIDAD con los conceptos, los requisitos y la vocación transformadora de la evaluación tiene mucho que ver con el hecho de que SICALIDAD opera con instrumentos, insumos y modelos de intervención anclados en la evaluación para la mejora continua orientada a la calidad en la atención. En ese sentido, la vocación de política pública y la dinámica de su población objetivo, generan una afinidad electiva con las preocupaciones y capacidades que imperan en el ámbito federal en material de evaluación de programas. La implicación directa de esta hipótesis, es que el desempeño notable del programa puede ser parcialmente atribuible a una ventaja comparativa pre-existente, derivada de las condiciones de operación del programa. SICALIDAD se dedica a fomentar la calidad a partir de la evaluación de la calidad en el servicio de las unidades médicas, y tiene un modelo de incidencia análogo al esfuerzo de la política pública de evaluación de todos los sectores: generación de indicadores, promoción de modelos de mejora de la gestión, creación de un lenguaje común y una red de actores para fortalecer la redición de cuentas, etc. A pesar de que en todos los ámbitos de política pública existen condiciones para –y la necesidad de– la evaluación y la utilización de las evaluaciones para la mejora continua, algunos sectores, tienen ya antecedentes importantes en materia de evaluación, sobre todo si se les compara con sectores como el cultural o el ambiental, en donde la cultura de evaluación es mucho más reciente o los requisitos técnicos para monitorear los productos y los resultados son todavía materia de debate técnico y conceptual de fondo. A pesar de que sólo lo que se mide se puede mejorar, algunos programas tienen que tomar decisiones de mayor complejidad para decidir qué medir y cómo hacerlo, de manera consistente con sus objetivos sociales.

Es importante señalar que estas diferencias entre el nivel de maduración, la calidad de las evaluaciones y el tipo de compromisos planteados fueron tomados en consideración por el Jurado, tratando de aislar los factores que explican el nivel de compromiso y la adecuada internalización de la evaluación, controlando por las diferencias sistemáticas de insumos y margen de maniobra de cada programa, evitando así comparar peras con manzanas. Sin embargo, el análisis más puntual de esta experiencia nos lleva necesariamente a explorar esta posibilidad con el fin de informar lecciones de política pública más allá del sector.

## Conclusiones

Es evidente que nuestro sistema de gestión por resultados se encuentra todavía en la etapa de ensayo y error. A pesar de que se ha avanzado de manera muy notable en la dimensión institucional de la evaluación, existe todavía mucho margen de mejora y una gran heterogeneidad en relación a la utilización de la evaluación. En primer lugar, todavía hay mucho por avanzar en el fortalecimiento del mercado de evaluación per se, para asegurar niveles óptimos en la calidad de las evaluaciones y fomentar su orientación al proceso de toma de decisiones. La consolidación del mercado de evaluación seguramente requeriría revisiones y ajustes a nivel normativo y gerencial, pero depende en última instancia, de la formación de capital humano no sólo para la realización de las evaluaciones en todas sus variantes metodológicas, sino también la formación de capacidades entre quienes tienen bajo su responsabilidad tanto la gestión de las evaluaciones como su incorporación en el proceso interno de mejora de la gestión. Es en ese sentido que la reflexión práctica sobre la utilización de la evaluación, aquí y ahora, nos lleva a la necesidad de invertir, mucho más de lo que hemos hecho a la fecha, en la capacitación de los actores vinculados al proceso de evaluación.

Una de las grandes lecciones de SICALIDAD tiene que ver con las capacidades adquiridas por el equipo operadores del programa en materia de evaluación. En cómo, a partir de una formación sólida en torno a la función evaluativa, los funcionarios adquieren conciencia de su enorme utilidad y cuentan con elementos profesionales para ser interlocutores proactivos de los evaluadores, receptores críticos de los hallazgos y actores capaces y dispuestos a internalizar las recomendaciones y movilizarlos estratégicamente para detonar procesos de mejora. El nivel de compromiso y liderazgo que caracteriza la experiencia de SICALIDAD en el marco del “Premio 2011” es también atribuible a la “convicción basada en evidencia”, de los potenciales de la evaluación. En la práctica cotidiana de la red de SICALIDAD, los funcionarios han aprendido, mediante ensayo y error, cuál es la importancia de que el flujo de información y el manejo de indicadores sean acompañados por la creación de infraestructura de capital humano que tenga incentivos para apropiarse dichos insumos y hacer suya la meta común: agregar valor al ciudadano. Muchos de los atributos del equipo de SICALIDAD que merecen reconocimiento tienen que ver con la actitud y los valores pro evaluación que caracterizan al equipo. Esto permite que la evaluación no sea vista como un costo organizacional, sino como un valioso insumo estratégico, merecedor de un nivel alto de atención y una incorporación permanente en el proceso de toma de decisiones.

Por esta razón, la experiencia de SICALIDAD nos recuerda que, sin menoscabo del perfeccionamiento del marco regulatorio e institucional de nuestro sistema de evaluación, existe un muy amplio margen de maniobra en las tareas de concientización y capacitación para la evaluación. En analogía con la misión de SICALIDAD en la formación de ciudadanía en

salud, la inversión en capital humano para el posicionamiento permanente de la orientación a resultados en la agenda del sector público y social pasa, primero, por fortalecer a los actores centrales del proceso de evaluación, y construir espacios de legitimidad, comunicación y negociación en los que puedan compartir información y experiencias, ser reconocidos por sus esfuerzos, y generar un lenguaje común. Todo esto con el fin de avanzar colectivamente para que el Estado mexicano pueda rendir cuentas por sus frutos, y satisfacer plenamente las legítimas expectativas ciudadanas por una acción gubernamental eficaz y eficiente.

## Apéndices

### Características de los apoyos de SICALIDAD

ESTRUCTURA DE LOS APOYOS FINANCIEROS	
CONCEPTO	MONTO MÁXIMO
Acuerdos de Gestión con Compromisos de Caldiad	\$150,000.00 (Centros de Salud) \$300,000.00 (Unidades Hospitalarias)
Proyectos de Capacitación, publicaciones e investigación operativa en calidad	\$400,000.00 (Capacitación) \$200,000.00 (Publicaciones) \$200,000 (Investigación Operativa)
Premio Nacional de Calidad en Salud	\$500,000.00 (Premio Nacional) \$400,000.00 (Primer Reconocimiento ) \$300,000.00 (Segundo Reconocimiento) \$300,000.00 (Premio Nacional a la Innovación en Calidad) \$200,000.00 (Primer Reconocimiento a la Innovación en Calidad) \$100,000.00 (Segundo Reconocimiento a la Innovación en Calidad)
Reconocimiento a la Memoria Anual del Comité de Calidad y Seguridad del Paciente	\$100,000.00 (Establecimientos de Atención Primaria en primer nivel de atención y atención ambulatoria) \$100,000.00 (Hospitales en diversas modalidades e Institutos Nacionales de Salud)
Premios y reconocimientos	SICALIDAD podrá otorgar reconocimientos y mención sin aporte económico, en el seno del Foro Anual de Calidad a aquellas iniciativas de mejora en las unidades de salud que, de conformidad con las prioridades anuales de SICALIDAD, contribuyan a la mejora continua y a la reingeniería de procesos en la atención de salud.

Fuente: Reglas de Operación 2011

## Evolución del presupuesto

AÑO	PRESUPUESTO		%
	SICALIDAD	SS	
2007	No disponible	55,583,155,867	-
2008	115,622,808	69,426,100,000	0.17
2009	115,718,875	85,036,468,164	0.14
2010	164,304,081	89,892,930,927	0.18
2011	166,587,627	105,313,896,605	0.16

AÑO	GASTO		%
	SICALIDAD	SS	
2007	No disponible	53,144,031,993	-
2008	101,069,538	69,743,470,263	0.14
2009	81,856,375	80,959,255,960	0.10
2010	153,132,365	86,765,574,210	0.18
2011	No disponible	No disponible	-

AÑO	PRESUPUESTO		% DE PRESUPUESTO EJERCIDO
	SICALIDAD	GASTO	
2007	No disponible	No disponible	-
2008	115,622,808	101,069,538	87.41
2009	115,718,875	81,856,375	70.74
2010	164,304,081	153,132,365	93.20
2011	No disponible	No disponible	-

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación.

## Bibliografía

F. Knaul *et al.*, “Evidence is good for your health system: policy reform to remedy catastrophic and impoverishing health spending in Mexico”, *The Lancet*, Vol.368, Núm. 9550, Noviembre de 2006, pp. 1828-41.

Frenk, Julio, “La salud como derecho ciudadano”, *Nexos*, Núm. 410, Febrero 2012.

Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), “Evaluación de Diseño 2008”

-----, “Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010”, p. 18.

Investigación en Salud y Demografía (INSAD), “Evaluación Específica de Desempeño 2008”.

Ley General de Salud

OCDE, *Estudios de la OCDE sobre los sistemas de salud-México*, México, OCDE-Secretaría de Salud, 2005.

Secretaría de Salud, Manual de Acreditación, México, 2008.

Sistema Integral de Calidad en Salud (SICALIDAD), “Programa de Acción Específico 2007-2012”, Subsecretaría de Innovación y Calidad, México, Secretaría de Salud, 2007.

-----, *Quinto Informe de Labores 2011*, México, Secretaría de Salud, p. 46.

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, “Evaluación de Procesos”, 2010.



# Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos y Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (INEA)

Eréndira Avendaño y Mariana García

## Antecedentes

El Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos y el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo, que coordina el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), buscan atender los problemas de rezago educativo y analfabetismo que enfrenta la población mexicana. Esto, con el propósito de “*contribuir a disminuir las desigualdades en las oportunidades educativas entre grupos sociales incrementando la escolaridad de los beneficiarios.*”<sup>1</sup> Desde su creación en 1981, el INEA emprendió acciones para generar una oferta de educación básica que permitiera atender a la población que no pudo iniciar o concluir su formación educativa, a nivel primaria o secundaria, en edad normativa.

---

<sup>1</sup> *Reglas de Operación de los programas Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA) y Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (INEA)*, 2012, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el viernes 30 de diciembre de 2011. (ver en: [http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/marco\\_normativo/Reglas\\_de\\_Operacion2012.pdf](http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/marco_normativo/Reglas_de_Operacion2012.pdf))

En México, durante la década de 1970, los problemas de analfabetismo afectaban a más de 25 por ciento de la población de 15 años y más. Sin embargo, las últimas cifras disponibles muestran una disminución importante, ya que en 2010 se registró que 7.6 por ciento de la población se encontraba en esta condición.<sup>2</sup> Recientemente, se generaron mediciones que permiten capturar otras dimensiones del problema que enfrenta la población sin acceso a servicios educativos. De esta manera, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) estima la dimensión del rezago educativo, que se refiere a la población de 3 a 15 años que no asiste a la escuela y que no ha concluido la educación secundaria, así como la población nacida hasta 1981 que no ha concluido la educación básica. El rezago educativo que enfrenta el país, según este indicador, afectó a 19.6 por ciento de la población en 2010 y, de acuerdo con el INEA, cerca de 31 millones de mexicanos enfrentan condiciones de rezago educativo<sup>3</sup>.

La situación que reflejan las cifras anteriores no es un asunto menor y de ahí deriva la importancia del INEA, pues es el único instrumento de política pública en el país que atiende el problema de analfabetismo y rezago educativo de la población joven y adulta. Las acciones que coordina el INEA buscan atender dichos problemas mediante: la oferta de servicios gratuitos de alfabetización; apoyo para que la población concluya la primaria o secundaria; servicios de acreditación y certificación del aprendizaje; así como una oferta educativa acorde a las necesidades de formación para la vida y el trabajo.

El INEA, al igual que el sistema de educación básica en el país, es federalizado, lo cual implica la descentralización de los servicios de educación para adultos. Para la operación de estos servicios, se suscriben Convenios de Coordinación con los gobiernos estatales y son los Institutos Estatales de Educación para Adultos (IEEA) quienes proporcionan la educación básica a la población beneficiaria. No obstante, el INEA es el órgano que mantiene la rectoría de la educación para adultos y acredita los servicios prestados por los IEEA.

Actualmente, el INEA recibe un presupuesto de poco más de 2 mil millones de pesos, cantidad que representa únicamente 0.8 por ciento del gasto educativo aprobado para la Secretaría de Educación Pública (SEP).<sup>4</sup> En comparación con otros programas educativos, la atención a la demanda de educación para adultos cuenta con recursos escasos, y ello plantea retos importantes para la operación y cobertura del programa. A través

---

<sup>2</sup> Los datos se obtuvieron de los resultados del Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

<sup>3</sup> Indicadores de carencia social CONEVAL ver: <http://web.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>

<sup>4</sup> Información del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2011 (ver en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5226418&fecha=12/12/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5226418&fecha=12/12/2011)).

del INEA se atiende a más de 2 millones de jóvenes y adultos de 15 años y más en situación de rezago educativo en todo el país. Esto es posible gracias a la colaboración y coordinación con otras instituciones públicas o privadas y con la sociedad civil. Cabe resaltar que el Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos y el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo funcionan con la participación voluntaria de asesores que brindan apoyo en las tareas de formación educativa<sup>5</sup> y mediante el préstamo de inmuebles para ofrecer los servicios educativos; no obstante, dichos espacios no necesariamente cuentan con todas las características indispensables para llevar a cabo las actividades educativas que promueve el INEA.

## **Las evaluaciones como punto de partida en la mejora del desempeño**

Las evaluaciones relevantes en el marco del “Premio 2011” se insertan dentro de los esfuerzos de evaluación de la presente administración federal (2006-2012) y forman parte, tanto del Programa de Mejora de la Gestión (PMG), como del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); ambos en operación desde 2008. El Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos<sup>6</sup> y el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT), diseñados y normados por el INEA, fueron sujetos a dos evaluaciones en este periodo: una Evaluación de Consistencia de Resultados en 2008 y una Evaluación de Perfil, Reclutamiento, Capacitación y Gratificación de Asesores en 2009, las cuales ofrecieron resultados y recomendaciones para mejorar el funcionamiento y la operación del Programa.

La Evaluación de Consistencia de Resultados fue realizada en marzo de 2008 por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) e implicó, en términos generales, “*un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas para alcanzar resultados*”. Con esta óptica, se identificaron algunas de las principales fortalezas y áreas de oportunidad en la operación del Programa; entre las cuales se encuentran, principalmente, el diseño del Programa, cuyo propósito está bien orientado hacia el compromiso de desarrollar capacidades para la vida y el trabajo en sectores diferenciados de la población, a través de la concepción de la educación como un proceso permanente de generación de capacidades. Por otro lado, en el Programa existe también una clara definición del problema que se busca atender: en este caso, a través del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT), se brindan opciones educativas que se ajustan

---

<sup>5</sup> El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) no establece ninguna relación laboral con las personas de la sociedad civil que apoyan en las funciones de formación educativa.

<sup>6</sup> Referido en el documento como el “Programa”.

a las características y necesidades de los beneficiarios a través de módulos diferenciados para jóvenes, mujeres amas de casa, trabajadores, indígenas, entre otros.

Existe, entonces, una alineación efectiva entre el propósito del Programa, sus objetivos y las actividades propuestas para alcanzarlos. No obstante, permanece una tensión entre el enfoque limitado a la acreditación de conocimientos y el enfoque de desarrollo de capacidades. Es en este último en el que se concentran los esfuerzos del MEVYT, aunque persisten algunas fallas que obstaculizan su eficiencia.

Asimismo, entre las áreas positivas del Programa destacadas en la evaluación de FLACSO, se encuentran: la existencia de sistemas de información para dar seguimiento a los servicios que se otorgan y de monitoreo de los avances educativos de los beneficiarios; la definición adecuada de la población potencial; la disponibilidad de una extensa red de unidades operativas a nivel nacional (a través de los institutos estatales y las delegaciones); y la aplicación de encuestas de satisfacción entre los beneficiarios.

Sin embargo, siguen existiendo aspectos susceptibles de mejora en la planeación, operación y focalización del programa. Entre los más sobresalientes destacan: las limitaciones de los datos recabados por el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA) para caracterizar el perfil socioeconómico de los educandos; la falta de profundidad en la focalización de su población objetivo, por lo que ésta no se diferencia suficientemente de su población potencial, haciendo poco viable que el INEA pueda cumplir con la cobertura de una población objetivo de más de 24 millones de personas; la inexistencia de mecanismos de coordinación entre los niveles e instancias del Instituto para avanzar sobre las prioridades y estrategias del Programa, sobre todo con las entidades federativas; la falta de seguimiento de las personas registradas como inactivas en el Programa; y la carencia de un perfil adecuado en los asesores educativos, quienes tienen además una permanencia muy escasa dentro del esquema del MEVYT.

El último punto se vincula directamente con la segunda evaluación externa referida en la metodología del “Premio 2011”, esto es, la Evaluación del Perfil, Reclutamiento, Capacitación y Gratificación de los Asesores, realizada en 2009 por Ahumada, Lobo y Asociados.<sup>7</sup> Dicho estudio planteó el diseño y operación de un Sistema de Información para el Seguimiento y la Evaluación (SISE) que valora el perfil y las capacidades desarrolladas por los beneficiarios, además de evaluar el perfil académico y profesional de los asesores.

---

<sup>7</sup> Ahumada Lobo y Asociados, Estudios Económicos y Políticas Públicas, Informe Final del Diseño y Desarrollo para 2008 del Sistema de Seguimiento y Evaluación de los Beneficios del MEVYT y Evaluación del Perfil, Reclutamiento y Remuneración de los Asesores que Aplican el MEVYT, México, INEA, 2009.

La evaluación señaló, entre los principales obstáculos para la operación del Programa, la falta de instrumentos de diagnóstico de las competencias y las necesidades de formación de los asesores: las tasas de reprobación siguen siendo empleadas como el principal insumo para valorar las dificultades que enfrentan los asesores en el proceso educativo, lo que deriva en una oferta indiscriminada de talleres de formación a todos los asesores, independientemente de que lo requieran o no, además de una baja regulación de los contenidos de formación.

En ambos ejercicios de evaluación se encuentran convergencias en los resultados obtenidos: por un lado, se reitera la importancia de contar con evaluaciones de impacto para medir a cabalidad los efectos del MEVyT en la formación de competencias para la vida y el trabajo; por el otro, se enfatiza la necesidad de contar con esquemas de evaluación del perfil de los asesores en función de las competencias ideales que deben desarrollar para operar el MEVyT, acentuando aquellas capacidades relacionadas con la orientación y la motivación de los educandos, la selección y organización de contenidos educativos, así como la evaluación de los conocimientos adquiridos por los beneficiarios.

El aspecto vinculado con la ausencia de evaluaciones sobre el perfil y competencias de los asesores, es presentado en la primera evaluación como parte de las principales debilidades para operar el Programa, mientras que, en la segunda evaluación, se propone precisamente una metodología que permita valorar a cabalidad la pertinencia del perfil que presentan los asesores para asegurar la eficiencia del MEVyT.

En este sentido, las evaluaciones citadas plantean estrategias dirigidas a los formadores educativos del Programa para asegurar, por un lado, que se mejoren los mecanismos de reclutamiento, capacitación y retención de los mismos; y, por el otro, para que los asesores generen una intervención pedagógica más sólida alcanzando metas más ambiciosas en términos de la atención, formación y acreditación de los educandos.

## **Mejora de las capacidades de formación: factor clave para el INEA**

A partir de las evaluaciones realizadas al programa, se identificaron una serie de recomendaciones en los ámbitos de gestión y operación del INEA, las cuales han sido valoradas por el Programa para emprender acciones que le permitan alcanzar su propósito y mejorar su desempeño. De las conclusiones de la Evaluación de Consistencia y Resultados 2008, realizada por FLACSO, el INEA seleccionó como aspecto susceptible de mejora los

hallazgos vinculados con la falta de un perfil adecuado de asesores educativos del programa, ya que ello genera limitaciones en la implementación del modelo de formación para adultos.<sup>8</sup>

Asimismo, de la evaluación del Perfil, Reclutamiento, Capacitación y Gratificación de los Asesores 2009, se retomaron las observaciones asociadas con la inexistencia de mecanismos formales para valorar las habilidades y las capacidades que posee el asesor para guiar a los educandos en el proceso de aprendizaje; así como la falta de un diagnóstico de sus necesidades de formación y capacitación para implementar el Programa. Como consecuencia del reconocimiento de estos aspectos susceptibles de mejora, en el marco del “Premio 2011”, el INEA fijó los siguientes objetivos para avanzar en la atención de los retos de su formación: (1) precisar el perfil de los asesores educativos; y (2) diseñar un instrumento de diagnóstico para detectar necesidades de formación de asesores educativos “en los distintos ejes del modelo de educación para adultos (matemáticas, lengua y comunicación, ciencias, actitudes socioculturales y habilidades pedagógicas)”.<sup>9</sup> Esto, mediante la (3) aplicación en línea de un instrumento diagnóstico para identificar fortalezas y debilidades de los asesores educativos frente al perfil que requiere la implementación del programa. En este sentido, el INEA se planteó como meta que el 100 por ciento de los asesores educativos activos en todo el país fueran evaluados.

Las acciones formuladas por el Programa para atender el aspecto susceptible de mejora consideraron, por lo tanto, una estrategia que abarca: la valoración diagnóstica de asesores; la elaboración de programas de formación a nivel estatal con base en la evidencia de los resultados del diagnóstico; la integración de equipos de formación en los Institutos Estatales; la implementación de los programas de formación; y, nuevamente, la revaloración de las capacidades y habilidades de los asesores educativos para identificar los resultados del proceso de capacitación. Así también, llevar a cabo acciones continuas de detección de necesidades de formación y valoración permanente del perfil de asesores que participan en el programa. Para realizar estas acciones, el INEA construyó el Registro Automatizado de Formación (RAF), el cual empezó a operar en el año 2009 con el objetivo de sistematizar y automatizar el proceso de calificación de cada asesor solidario para la identificación de requerimientos de formación. La funcionalidad de este sistema es que proporciona retroalimentación de manera inmediata al asesor y permite al Programa establecer rutas de formación específicas con base en los resultados obtenidos en el Registro.

En su conjunto, se percibe un amplio compromiso del INEA con el proceso de evaluación que se refleja en la selección de hallazgos para mejorar su desempeño derivados de las evaluaciones externas. En este

<sup>8</sup> FLACSO, Evaluación de Consistencia y Resultados, Op. Cit.

<sup>9</sup> Valoración Diagnóstica, documento presentado por el INEA para la inscripción en el Premio 2011: Programas Comprometidos con el proceso de evaluación.

sentido, la búsqueda del fortalecimiento y mejora de las capacidades de formación educativa que ofrece el programa, sin duda, representan un aspecto fundamental para ampliar las posibilidades en la generación de efectos positivos en la población objetivo que atiende el programa, en este caso, jóvenes y adultos mexicanos en condición de rezago educativo.

Estudios internacionales consideran que existe, hasta cierto punto, un consenso en cuanto a que la formación de los docentes, profesores, o asesores mantiene una relación positiva con el aprovechamiento<sup>10</sup> de los educandos.<sup>11</sup> De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) *“la calidad docente es la (...) variable escolar de más peso que influye en el desempeño del estudiante”*.<sup>12</sup> Bajo esta lógica, concentrar los esfuerzos del INEA en fortalecer el perfil de asesores encargados de llevar los servicios de educación para adultos es un acierto que tiene un amplio potencial. Este aspecto es valorado en mayor medida, debido a que las características de la educación para adultos implican un reto significativo a la oferta de los servicios de educación básica en la definición de un modelo pedagógico y capacidades de formación, mismas que deben responder a las diversas necesidades de jóvenes y adultos.

Es decir, impulsar acciones para mejorar las capacidades de formación implica elevar la probabilidad de una correcta implementación del programa, pues los asesores educativos son los encargados de proveer los servicios a la población objetivo. En los hechos, esto significa la generación de una oferta de educación para adultos más adecuada que en el pasado, y en consecuencia un mejor servicio público. Finalmente, ello permitirá elevar las posibilidades de un impacto positivo en la superación del rezago educativo de los jóvenes y adultos mexicanos.

Cabe mencionar que, aunque las evaluaciones externas analizadas en el contexto del “Premio 2011” presentan más hallazgos relevantes sobre los retos que debe enfrentar el INEA, la selección del aspecto de mejora de la formación de asesores es prioridad. Parte de las recomendaciones de las evaluaciones consideran aspectos que son pertinentes, como lo son la medición del impacto del programa, la valoración sobre la satisfacción de beneficiarios, el fortalecimiento de un sistema de seguimiento y monitoreo, la mejora en la cuantificación de la población objetivo, la revisión de mecanismos de coordinación institucional. Sin embargo, la mayor parte de ellos, a excepción del tema de focalización de la población objetivo, son aspectos que reflejan desafíos mayores en las etapas de diseño e implementación del programa. Por ello se advierte la asertividad del INEA en

---

<sup>10</sup> S. Lawrence, “Social Structure and Teacher Effects on Academic Achievement: A comparative Analysis”, *Comparative Education Review*, Vol. 27, Núm. 1, Febrero de 1983, pp. 69- 88.

<sup>11</sup> M. Boissiere, *Determinants of Primary Education Outcomes in Developing Countries*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2004.

<sup>12</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Mejorar las escuelas: Estrategia para la acción en México*, 2010.

la selección del aspecto de mejora relacionado con el fortalecimiento de las capacidades de formación, pues esto imprime un efecto de transformación al programa que tiene efectos en todo el ciclo de política pública.

En ese sentido, el INEA formuló acciones para atender la falta de un perfil adecuado en los asesores educativos a partir del desafío que implica la propia operación del programa, pues como se mencionó anteriormente, su gestión depende de la participación de la sociedad civil como asesores solidarios y a ello, se suma la alta movilidad y rotación de los facilitadores del aprendizaje que participan en el programa. Ante estas condiciones, se realizaron pláticas de sensibilización y concientización con los asesores, acerca de la importancia de la evaluación, lo que facilitó la valoración diagnóstica.

Conforme a la evidencia presentada por el INEA, el programa diseñó una estrategia integral que comprometió actividades articuladas entre sí, para generar cambios de largo aliento en la implementación del programa y que contribuyeran en la resolución del aspecto de mejora seleccionado. Probablemente una interpretación simplista del hallazgo de evaluación únicamente hubiera considerado la construcción del perfil de asesor *“ideal”*.

No obstante, el INEA consideró como punto de partida de la estrategia la obtención de un diagnóstico de las debilidades y necesidades de formación de los asesores educativos, lo que generó información estratégica para la elaboración de programas de capacitación que respondieran a los requerimientos de los asesores solidarios. Se implementaron mecanismos que permitieron sistematizar la información de las evaluaciones aplicadas a los asesores y se llevaron a cabo procesos de formación. Todo ello, culminó nuevamente con una revaloración de la formación de los asesores después de tomados los cursos de capacitación y, finalmente, se incluyó como acción continua la valoración del perfil de los asesores de acuerdo a los diversos contextos donde se implementa el Programa. En suma, se observa la definición estratégica de acciones entrelazadas que implican cambios en procesos sustantivos del Programa.

## **Un balance de la implementación de las mejoras: acciones y resultados**

Las acciones de mejora implementadas por el INEA, de acuerdo con la evidencia documentada en las evaluaciones externas, estuvieron encaminadas a dar seguimiento a la formación de asesores educativos a través de estrategias diversas: en primera instancia, el diseño, desarrollo e implantación del Registro Automatizado de Formación (RAF) y la realización de la Valoración Diagnóstica a los asesores solidarios; en segunda instancia, el empleo de la Valoración Diagnóstica para diseñar una oferta de formación congruente con las necesidades detectadas en la evaluación; y,

finalmente, el objetivo de mantener la Valoración y Revaloración continua de asesores educativos para determinar los alcances de las acciones de formación implementadas.

Dado que el esquema de Valoración Diagnóstica es empleado por el Programa desde el 2009, se establecieron compromisos de mejora por parte del INEA que se acotaran al periodo de evaluación del Premio, específicamente entre marzo y agosto del 2011. Por lo tanto, las acciones de mejora a implementar en el marco del “Premio 2011” apuntan concretamente a tres compromisos: i) la valoración diagnóstica del 100 por ciento de los asesores, ii) la articulación e integración de las acciones de formación establecidas a partir de la valoración diagnóstica en un Modelo Prototipo de Formación (MoPro), y iii) la creación de un equipo de formadores especializados en distintos ejes educativos en cada Instituto y Delegación Estatal.

Relativo al compromiso del INEA de completar la valoración diagnóstica de los asesores solidarios, es clave mencionar que la valoración en el año 2011 implicaba dos modelos: por un lado, la valoración diagnóstica de los asesores nuevos recién incorporados al Programa; por el otro, la revaloración de aquellos asesores que ya habían sido evaluados en 2010 y sometidos a procesos de formación a través del MoPro y ofertas estatales de formación. Los resultados obtenidos hasta agosto de 2011 apuntan a la valoración de 33,969 asesores (es decir, 52.6 por ciento del total de asesores activos de nuevo ingreso). Asimismo, 13 Institutos Estatales aplicaron el instrumento diagnóstico, con lo cual se logró un avance de 44 por ciento en la valoración de asesores activos en 2010.

Con referencia al seguimiento de la formación de asesores, la valoración diagnóstica que se llevó a cabo en 2010 permitió que se identificaran con claridad las competencias y las debilidades de los formadores para desempeñar con mayor calidad la asesoría de las personas que son usuarias de los servicios del Programa. A partir de esta valoración, se establecieron tres ejes considerados como prioritarios (Matemáticas, Lengua y Comunicación y Aptitudes Pedagógicas), en función de que la mayoría de los asesores (64 por ciento) mostraron debilidades en los niveles de dominio de estos contenidos educativos.

Tomando como antecedente lo anterior, en el año 2011 se pusieron en marcha dos líneas de acción destinadas a dar respuesta a las necesidades de formación de los asesores detectadas en la Valoración Diagnóstica. En primer lugar, se puso en operación la estrategia MoPro, que implica el desarrollo de contenidos a través de la importación de diplomados en los 3 ejes considerados prioritarios. En segundo lugar, el establecimiento de acciones de formación en los Programas Anuales Estatales de Formación (PAEF) elaborados por los Institutos Estatales y Delegaciones del INEA.

Los principales resultados reportados por el INEA, respecto al seguimiento a la formación de asesores al corte de Agosto 2011, fueron la implantación del MoPro en 8 entidades de la República (Campeche, Coahuila, Chiapas, Durango, Morelos, Nayarit, Tabasco y Zacatecas) y la conformación de equipos de formadores especializados (quienes tienen funciones multiplicadoras de las capacidades educativas en cada eje prioritario), con la presencia de al menos una de estas figuras en cada Coordinación de zona de las 8 entidades. Además, una vez concluidos los cursos diseñados para reconstruir el aprendizaje de los asesores, son sometidos a una evaluación en línea para determinar si pueden pasar al siguiente nivel, misma que fue aplicada y concluida en 5 de las 8 entidades que participan en la estrategia, lo que implicó 2,200 asesores evaluados, de los cuales 70 por ciento logró una calificación aprobatoria.

En términos generales, la evidencia presentada por el INEA para documentar los resultados del compromiso con el proceso de evaluación, muestran algunas virtudes en el funcionamiento del Programa, pero también importantes obstáculos para su operación e implementación. La meta de evaluar la formación de 100 por ciento de los asesores que participan en el MEVyT es ambiciosa, dadas las limitaciones en las capacidades organizacionales y presupuestales del Programa, así como la alta rotación del personal educativo lo que impediría concluir el proceso de valoración con la certeza de que todo el universo de asesores permanece activo al término de la misma. No obstante, las acciones de mejora elegidas por el INEA son acordes con los principales hallazgos derivados de las evaluaciones externas al Programa y son consistentes con la importancia de evaluar y mejorar las capacidades de los formadores educativos, pues el valor pedagógico e instrumental de esa iniciativa para generar efectos positivos en la población objetivo es considerable.

Así también, los esfuerzos realizados para implementar una valoración y revaloración diagnósticas que cubren a casi la mitad de los asesores activos del INEA y el desarrollo de un programa de formación y evaluación a los asesores son muy loables, dadas las dificultades geográficas, políticas y sociales para la aplicación del instrumento de valoración en algunas regiones del país y las ya referidas limitaciones en términos de un presupuesto restringido y una elevada rotación de los asesores solidarios.

Para superar esas dificultades, el Programa ha contado no sólo con la colaboración y participación activa de los equipos de los Institutos y Delegaciones Estatales de INEA para operar el proyecto en sus regiones, sino además con la enorme disposición de la comunidad de asesores dispuestos a ser sometidos a evaluación para conocer mejor sus fortalezas y debilidades, así como a participar en las actividades de formación diseñadas para superar esos rezagos. En este sentido, el reto de someter a evaluación a personas que están participando en un esquema voluntario, requiere de

una enorme sensibilización previa para transmitirles la importancia de ese ejercicio para mejorar los alcances e incidencia de su intervención en la enseñanza de grupos más vulnerables.

Asimismo, la implementación, sistematización y digitalización de las herramientas para llevar a cabo la aplicación de las valoraciones y evaluaciones a los asesores, principalmente el Registro Automatizado de Formación (RAF) y el Sistema de Valoraciones y Evaluaciones (SiVE), permitirán tener un conocimiento más certero de las necesidades de formación a nivel individual, regional y estatal. El análisis de los resultados arrojados por estas herramientas permitirán no sólo diseñar rutas de formación focalizada hacia los asesores, sino realizar comparativos nacionales y regionales para determinar áreas de atención prioritaria en el Programa.

Por otro lado, vale la pena resaltar que las dificultades del Programa para reportar mayores avances en términos de valoración están vinculadas con la dificultad de asegurar la coparticipación de los institutos estatales en la evaluación de los asesores, el análisis sistemático de resultados y la toma de decisiones respecto a la formación. Asimismo, la inscripción del Programa en el contexto del “Premio 2011”, acotó la presentación de evidencia de las acciones implementadas al periodo de marzo-agosto de 2011, la cual se vio afectada por la recalendarización de la valoración y revaloración de asesores para el último trimestre de 2011, por lo cual INEA se vio en la necesidad de enfatizar las acciones de mejora en curso.

Para cerrar este apartado, se presenta un análisis transversal de la ruta tomada por el Programa para apuntalar la consistencia lógica entre las recomendaciones sugeridas por las evaluaciones, las acciones implementadas y los resultados obtenidos. En primera instancia, las evaluaciones externas realizadas al Programa fueron precisas al señalar recomendaciones puntuales que era necesario atender en los ámbitos de diseño, planeación, cobertura, operación, implementación y resultados. El INEA empleó los hallazgos de las evaluaciones externas como insumo estratégico para determinar las acciones de mejora a implementar con la finalidad de resolver problemas en la gestión e inducir efectos positivos sobre la población objetivo. En consecuencia, el INEA eligió atender un aspecto relacionado concretamente con la operación del Programa, enfocado en el fortalecimiento del perfil de los asesores encargados de proveer los servicios educativos contemplados dentro del MEVyT. Esto implicó una aproximación al fenómeno educativo desde la perspectiva de la oferta y no de la demanda de un bien público.

Así pues, se dio paso al proceso donde se determinó la ruta a seguir para mejorar las capacidades y el perfil de los asesores dentro del Programa. En este sentido, las acciones implementadas por el INEA fueron complementarias entre sí, pues la Valoración Diagnóstica de los asesores fue el punto de partida para determinar debilidades en los conocimientos

de los formadores y, por tanto, para elegir el tipo de capacitación y asesoría que recibiría cada uno; mientras que las revaloraciones sirvieron, a su vez, para determinar el alcance de las capacitaciones ofrecidas a los asesores que permanecían en activo de un año a otro. Los resultados reportados por el Programa en términos de valoración y revaloración son sobresalientes dadas las restricciones presupuestales que enfrenta el Programa y la ausencia de mecanismos para obligar a los asesores a someterse a los esquemas de evaluación. Asimismo el diseño de un instrumento de capacitación que opera gracias a los insumos provistos por una herramienta de evaluación son indicativos de una visión sistémica en la selección de las acciones a implementar.

Por lo tanto, el Programa muestra una coherencia lógica en términos de insumos (ligados a objetivos), procesos (relativos a instrumentos para alcanzar objetivos) y resultados (efectos esperados de esos procesos). De manera más concreta, el Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos y Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo operado por el INEA contó con hallazgos relevantes provenientes de evaluaciones externas que le permitieron identificar un problema nodal en su implementación, así como extraer elementos pertinentes para estructurar su estrategia y atender el aspecto susceptible de mejora.

La manera como se formularon las acciones de mejora mostraba la intención de atender el problema de la falta de un perfil adecuado de los asesores desde la raíz y un alto compromiso con la estrategia educativa establecida en el Programa. Lo anterior se refleja en que el INEA definió metas superiores para alcanzar su objetivo destinadas a implementar un proceso permanente de valoración y formación de los asesores educativos, dejando de lado la visión simplista de diseñar únicamente el perfil de un asesor ideal. Los procesos realizados para diagnosticar las necesidades de formación de los asesores y las acciones emprendidas para resolver sus necesidades formativas partieron de una planeación muy clara de cómo atender las debilidades arrojadas por las valoraciones. Sin embargo, en la implementación de los aspectos susceptibles de mejora, el INEA no consideró los posibles obstáculos a enfrentar, dadas las limitadas capacidades presupuestales y de gestión de Programa, así como los retos en materia de coordinación institucional con otros niveles e instancias (algunos de los cuales ya habían sido adelantados en las evaluaciones externas).

Aún tomando en cuenta lo anterior y, a pesar de que no se pudo recabar toda la información necesaria para documentar los avances más recientes en materia de formación de asesores dentro del Programa y Modelo propuestos por el INEA, en términos generales se avanza por el camino correcto en materia de implementación de mejoras, pues ya existe un diagnóstico de las debilidades de formación de los asesores, se están realizando cursos de formación para atenderlas y existe registro de un avance en la mejora de las capacidades de los asesores. Y, aunque seguirá

pesando en los resultados la alta movilidad de los asesores solidarios, este es un tema que responde a factores estructurales del Programa y no debe ser visto como un obstáculo infranqueable.

En consecuencia, el Programa muestra un notable compromiso con la evaluación que se refleja tanto en el empleo de las evaluaciones como insumos para implementar acciones de gestión, como en el uso de las evaluaciones como acciones de mejora en sí mismas. Asimismo, el INEA ha expresado su interés en hacer de las valoraciones diagnósticas (y por tanto, de los mecanismos de evaluación) elementos indispensables para mejorar el desempeño de la gestión pública y en institucionalizar su implementación como parte de un proceso continuo de mejora.

Finalmente, resulta interesante retomar los alcances de la evaluación en este Programa, pues por un lado sirve de insumo en un nivel macro para elegir las acciones de mejora a implementar; y en un nivel micro para determinar las capacidades de cada asesor educativo y con ello ofrecer servicios de capacitación y formación acordes. Aún más, la revaloración diagnóstica de los asesores implica someterlos nuevamente a una evaluación para determinar si los alcances del primer ejercicio diagnóstico permitieron una mejora en la adquisición de conocimientos. Y, dado que los cambios sobre las variables de rezago educativo o adquisición de habilidades en la población joven y adulta sólo serán visibles en el mediano plazo, el énfasis de las mejoras implementadas por el Programa en el contexto del “Premio 2011” están dirigidas a la oferta de servicios educativos por parte de los asesores, independientemente de la demanda de los mismos por la población objetivo. Es decir, se privilegia la necesidad de formar y capacitar a aquellos individuos que pretenden a su vez formar e instruir a determinados grupos de la población.

## **La evaluación como insumo estratégico para la toma de decisiones**

En general, se puede observar que el Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos y Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo del INEA es un ejemplo sobresaliente en la formulación de acciones de mejora de la gestión que toman como punto de partida la evaluación externa. El INEA se caracteriza por ser un institución que cuenta con 31 años de vida, que opera con recursos humanos, materiales y financieros limitados, con una amplia participación de actores públicos, privados y de la sociedad civil en procesos esenciales para los programas que opera, y con un fuerte compromiso por optimizar sus procesos y ofrecer resultados a su población objetivo en la solución del problema público para el que fue creado: contribuir a reducir el analfabetismo y el rezago educativo.

La calidad de la información y conclusiones generadas por las evaluaciones abrieron espacio para que el INEA capitalizara la evidencia ofrecida para mejorar su desempeño, dándole sentido y orientando acciones hacia un fin claramente establecido. En este caso en particular, al fortalecimiento de las capacidades de formación de sus asesores educativos. Asimismo, el programa conjuntó los hallazgos de las dos evaluaciones referidas en este documento, para diseñar una estrategia de acción integral que generara un cambio de fondo en el proceso de implementación de la política, considerando los requerimientos técnicos y operativos de dichas acciones. Aunque en el proceso de dictaminación del “Premio 2011” no fue posible documentar los resultados más recientes de la estrategia del INEA, se reconoce un avance significativo en la atención del aspecto susceptible de mejora seleccionado.

El impulso en la generación de técnicas y herramientas de evaluación aplicadas para valorar el desempeño de programas públicos es relativamente nuevo en México. Desafortunadamente, la capacidad transformadora de la evaluación en los procesos de políticas públicas ha sido limitada. No obstante, el caso de la educación para adultos es la excepción, pues ha acompañado los hallazgos de las evaluaciones de otro tipo de estrategias.<sup>13</sup> A continuación se rescatan dos de las lecciones que la experiencia del caso Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos y Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo INEA aporta:

*Articulación de una estrategia integral, coherencia entre las evaluaciones y las acciones de mejora.* Los mecanismos de evaluación deben dejar de ser percibidos por los responsables de programas públicos como un fin en sí mismo. Más bien, debe reconocerse en estos una fuente de información valiosa (aunque esto depende de la calidad metodológica de la evaluación y la rigurosidad técnica del evaluador), a partir de la cual se puede construir una estrategia de acción general para atender un objetivo específico y claramente definido. El caso INEA pone en práctica ésta argumentación. Los hallazgos de las evaluaciones “informan” la falta de perfiles de formación de los asesores educativos, la inexistencia de mecanismos de valoración de las capacidades y habilidades de dichos asesores, así como los riesgos que esto implica. Con esta información, el programa delimitó un objetivo claro de atención así como las acciones, actividades y herramientas necesarias para resolverlo de manera integral. Por lo tanto, los hallazgos de las evaluaciones tienen un propósito instrumental que permiten orientar la toma de decisiones de política pública.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> J. González, “La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana” en J. Méndez (Coord.), *Los grandes problemas de México*. Vol. XIII, México, El Colegio de México, 2010, pp. 143 – 178.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

*Cambio organizacional hacia una cultura de la mejora continua.* Como se mencionó anteriormente, la práctica de la evaluación genera retroalimentación sobre el desempeño de un programa en las diferentes etapas de la política pública, lo que permite diseñar una estrategia para atender áreas de mejora. Esto implica la modificación de procesos organizacionales y la implementación de nuevas prácticas, que transformen en rutina el uso de la información de las evaluaciones para la mejora constante y de largo aliento. Nuevamente, en el caso de la educación para adultos, se puede identificar claramente este cambio, ya que para fortalecer las capacidades de formación de los asesores se diseñó un sistema interno de valoración diagnóstico de los asesores educativos, que no sólo considera un proceso único de evaluación, sino que la estrategia incluye la valoración continua de este aspecto, en el mediano y largo plazo.

El compromiso con la evaluación mostrado por el Programa, la coherencia lógica en la estrategia de planeación y la articulación de actividades acordes permiten generar cambios de largo aliento en la implementación del mismo, contribuyendo en última instancia a resolver el aspecto de mejora seleccionado. Así pues, la superación del rezago educativo en los jóvenes y adultos mexicanos va de la mano con la concepción de la educación como un proceso permanente de mejora de capacidades, que involucra la evaluación y generación de habilidades tanto en los educandos como en los formadores.

## **Bibliografía**

Ahumada Lobo y Asociados, Estudios Económicos y Políticas Públicas, *Informe Final del Diseño y Desarrollo para 2008 del Sistema de Seguimiento y Evaluación de los Beneficios del MEVYT y Evaluación del Perfil, Reclutamiento y Remuneración de los Asesores que Aplican el MEVYT*, México, INEA, 2009.

Boissiere, M., *Determinants of Primary Education Outcomes in Developing Countries*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2004.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Indicadores de carencia social (consultado en <http://web.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>).

------. Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. Evaluaciones de Programas Federales (consultado en <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/consistencia/index.es.do>).

Diario Oficial de la Federación (DOF), *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012*, publicado el 12 de diciembre de 2011. (consultado en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5226418&fecha=12/12/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5226418&fecha=12/12/2011)).

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) *Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos a través del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo del INEA*, México, 2008.

González, J., “La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana” en J. Méndez (Coord.), *Los grandes problemas de México*, Vol. XIII, México, El Colegio de México, 2010, pp. 143 – 178.

Lawrence, S., “Social Structure and Teacher Effects on Academic Achievement: A comparative Analysis”, *Comparative Education Review*, Vol. 27, Núm. 1, Febrero 1983, pp. 69- 88.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Mejorar las escuelas: Estrategia para la acción en México*, 2010.

Reglas de Operación de los programas Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA) y Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (INEA), 2012 (consultado [http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/marco\\_normativo/Reglas\\_de\\_Operacion2012.pdf](http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/marco_normativo/Reglas_de_Operacion2012.pdf)).

Valoración Diagnóstica, documento presentado por el INEA para la inscripción en el Premio 2011: Programas Comprometidos con el proceso de evaluación.

# **Monitoreo y evaluación en el Sistema Educativo Nacional: El uso de información en el Programa Escuelas de Calidad, el Programa Escuelas de Tiempo Completo y el Programa de la Atención a la Demanda de Educación de Adultos y Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo**

Sergio Cárdenas Denham

## **Introducción**

Comparar y describir las diferencias entre las políticas de acceso a información en el Sistema Educativo Nacional de los años 1990 con las que ahora existen, probablemente se asemejaría a relatar los cambios que encontró Rip Van Winkle al despertar de su letargo. En un par de décadas, el Sistema Educativo Nacional ha transitado de una política oficial en la que se ocultaban los resultados obtenidos por estudiantes mexicanos en pruebas internacionales como TIMSS<sup>1</sup> a una compulsión por difundir puntajes de exámenes como apuesta gubernamental dilecta para mejorar la calidad educativa.

---

<sup>1</sup> Mexicanos Primero, "La creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa de México. Un modelo de institucionalidad mixta, como experiencia de gobernabilidad en los sistemas educativos", 2007. Obtenido de <http://www.globalpartnership.org/epdf/uploads/121>, enero del 2012.

Lanzar las campanas al vuelo por este cambio equivaldría a concluir apresuradamente que Rip Van Winkle debió ser un padre muy feliz por llegar a conocer a un hijo adulto sin tener que lidiar con su infancia y juventud. Si bien los cambios observados imitan en definitiva algunos de los elementos que caracterizan a sistemas educativos nacionales considerados como eficaces y probablemente representen un avance hacia la construcción de un sistema de rendición de cuentas en educación, se perciben nuevos retos para lograr un vínculo tangible entre la disponibilidad de mayor información y evaluaciones, con una mejor calidad educativa.<sup>2</sup>

En ese contexto es plausible el diseño de intervenciones gubernamentales que buscan no solamente provocar una reflexión sobre el uso de la información generada en evaluaciones realizadas con el objeto de dar cumplimiento a normas, sino que buscan la utilización generalizada de los recursos disponibles ahora para mejorar la gestión de los programas, particularmente la información y las recomendaciones generadas en el monitoreo de la implementación de programas.

Sobre este último punto, vale la pena recordar lo que Wiliam señala en su estudio sobre el uso de la evaluación de aprendizajes, al recordarnos que “la información no se convierte en retroalimentación a menos que un sistema pueda usar esa información para afectar su futuro desempeño”.<sup>3</sup> En otras palabras, es necesario recordar que la simple disponibilidad de información, aun cuando represente una preocupación por aislar y comprender un resultado derivado de una intervención, es insuficiente para alcanzar un impacto en la transformación de cualquier de los componentes del sistema educativo.

Con motivo del “Premio 2011”, el presente capítulo describirá los procesos de apropiación de evaluaciones desarrolladas en tres programas educativos (Programa Escuelas de Calidad, el Programa Nacional de Escuelas de Tiempo Completo y el Programa Atención a la Demanda de Educación para Adultos). En la primera sección, se presentará de forma sucinta una descripción de las características de cada programa, con el objeto de identificar en lo posible el sustento y lógica de cada uno como intervención gubernamental. En una segunda sección, se describirán las características de algunas de las evaluaciones que han sido realizadas a cada programa, enfatizando el tipo y métodos de cada evaluación realizada, el tipo de recomendaciones emitidas, y, en general, la información que se puso a disposición de los responsables de cada programa. Finalmente, se analizará el proceso de selección de recomendaciones y la manera en que se establecieron vínculos con las acciones por realizar en cada programa, por

---

<sup>2</sup> Ver: Sergio Cárdenas, “La rendición de cuentas en el Sistema Educativo Mexicano”, Serie calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas, Documento de Trabajo Núm. 5, México, CIDE-PNUD, 2010.

<sup>3</sup> D. Wiliam, “What is assessment for Learning”, *Studies in Educational Evaluation*, Vol. 37, Núm. 1, 2011, pp. 3-14.

decisión de los responsables, con el objeto de sustraer algunas lecciones sobre la utilización de evaluaciones en el diseño e implementación de programas educativos.

## Los programas y sus características

### El programa Escuelas de Calidad

El programa Escuelas de Calidad (PEC) puede ser definido como una intervención basada en principios de la gestión centrada en la escuela (“*School Based Management*”), a través de la cual se pretende que las comunidades escolares reciban recursos adicionales y realicen un ejercicio de planeación participativa, con el fin de identificar oportunidades de mejora y acordar acciones que permitan mejorar la eficacia de las escuelas.

Basándose en los supuestos de este modelo de reforma<sup>4</sup> es posible sugerir que la transferencia de recursos económicos y el uso de ciertas facultades, así como el desarrollo de capacidades a nivel comunidad escolar, permitiría “fortalecer la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilizar a los diferentes actores sociales y educativos, promoviendo la seguridad, la transparencia y la rendición de cuentas, impulsando la participación entre la Federación, las Entidades Federativas y Municipios, así como con Organismos de la Sociedad Civil, en sus respectivos ámbitos de actuación, para apoyar las acciones que la comunidad educativa decida, con la finalidad de mejorar la calidad del servicio educativo y los resultados de aprendizaje”.<sup>5</sup>

Este programa, con más de diez años de operación, ha tenido un crecimiento significativo con el paso de los años, gracias a diferentes factores entre los que probablemente se encuentre la flexibilidad normativa para ajustar su implementación a condiciones locales, el énfasis en el monitoreo, la orientación a la transformación de la gestión escolar y los mecanismos de financiamiento, incluyendo recursos por contrapartida y la creación de fideicomisos estatales, así como el financiamiento de organismos internacionales. Adicionalmente, una de las características principales del PEC es la realización periódica de evaluaciones escolares como uno de sus principales componentes. Lo anterior habría resultado en un aprendizaje que se expresaría en una frecuente utilización de información y hallazgos por parte de los actores escolares y los funcionarios a cargo del programa.

---

<sup>4</sup> Ver: Cárdenas, *Op. Cit.*

<sup>5</sup> Secretaría de Educación Pública, (SEP), Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, 2011.

Considerando lo anterior, es posible entonces identificar a este programa como una intervención destinada a modificar la gestión y la cultura organizacional de las escuelas, a través del desarrollo de capacidades directivas y de instrucción, la entrega de recursos para ejercicio directo de la escuela con el fin de promover la planeación compartida por los principales actores escolares y la alineación de intervenciones y programas con el fin de considerar a la escuela como centro del sistema educativo.

## Programa Nacional de Escuelas de Tiempo Completo

Una de las intervenciones educativas de mayor popularidad entre los tomadores de decisiones, que, sin embargo genera todavía cierta controversia entre los investigadores educativos, es el incremento de horas de asistencia o permanencia en las escuelas.<sup>6</sup> México no ha sido la excepción y desde el año 2007 se comenzó a diseñar e implementar un programa que aparentemente tenía por objeto generar condiciones y proveer insumos suficientes para que las escuelas tuvieran la oportunidad de organizar actividades con el fin de promover una formación integral de los alumnos.<sup>7</sup>

De acuerdo con las Reglas de Operación 2012 de este programa, su objetivo principal es el de “contribuir a mejorar las oportunidades de aprendizaje reflejadas en el logro académico de los alumnos de las escuelas públicas de educación básica, mediante la ampliación de la jornada escolar”, destacando entre sus componentes la provisión de recursos destinados a actividades de actualización, acompañamiento de las escuelas, adquisición de material educativo, apoyo para la alimentación de actores escolares, contratación de personal de apoyo para las horas adicionales, inversión para acondicionar las escuelas y la realización de actividades de fortalecimiento de las coordinaciones estatales del programa.<sup>8</sup>

De esta forma, es posible considerar a este programa como una iniciativa gubernamental basada en la ampliación del tiempo que un estudiante permanece en la escuela pública, con el objeto de incrementar la probabilidad de lograr aprendizajes; en palabras de los encargados

---

<sup>6</sup> Ver: SEP-IIPE, “Estudio de caracterización de las escuelas de tiempo completo (ETC) en México. Encuesta a Directores y Equipos Estatales”, 2010; J. Angrist, *et al.*, “Who Benefits from KIPP”, Documento de Trabajo NBER-15740, National Bureau of Economic Research, 2010.; W. Dobbie y R. Fryer, “Getting Beneath the Veil of Effective Schools: Evidence from New York City”, Documento de Trabajo NBER-17362, National Bureau of Economic Research, 2011; C. Bellei, “Does lengthening the school day increase student’s academic achievement? Results from a natural experiment in Chile”, Vol. 22, Núm. 5, 2009, pp. 629-640.

<sup>7</sup> M. Zorrilla, “Informe Final de la Evaluación del Diseño del Programa Nacional de Horario Extendido en Primaria, Programa Nacional Escuelas de Tiempo Completo”, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2008.

<sup>8</sup> SEP, Reglas de Operación del Programa Nacional Escuelas de Tiempo Completo, 2011.

de un estudio de caracterización de este tipo de escuelas, este programa buscaría por lo tanto que se conviertan en “un medio para incrementar las oportunidades de aprendizaje de niñas, niños y adolescentes”.<sup>9</sup>

## **Programa Atención a la Demanda de Educación para Adultos**

La educación para adultos es considerada en los países en desarrollo como una de las principales intervenciones gubernamentales destinadas a reducir desigualdades, atacar las causas de pobreza y exclusión, así como para garantizar una convivencia ordenada.<sup>10</sup> Con una gran variación en la forma en que es impartida (tanto en contenidos, medios, población atendida y objetivos), en el caso de México se ha convertido en una política destinada a subsanar algunas de las omisiones del sistema regular o de educación formal, sobre la cual es posible encontrar antecedentes que pueden remontarse al porfiriano, período en el que se enfatizó la necesidad de crear “Escuelas de adultos” que tuvieron por objeto “proveer la enseñanza elemental de los que no hayan podido instruirse en la edad escolar”.<sup>11</sup>

Si bien la educación de adultos ha evolucionado para incluir no solamente la formación elemental, es claro que en el caso del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) continúa siendo la principal preocupación de los programas implementados en la materia, como lo señalan las propias Reglas de Operación de este programa, en las cuales se establece que el programa evaluado tiene como objeto general “Ofrecer a personas de 15 o más años que se encuentren en condición de rezago educativo, servicios educativos gratuitos de alfabetización, primaria y secundaria con el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT), así como servicios de acreditación y certificación de los conocimientos y aprendizajes en esos niveles para “contribuir a disminuir las desigualdades en las oportunidades educativas entre grupos sociales de jóvenes y adultos sin educación básica, mediante la superación de su condición de rezago educativo”.<sup>12</sup> Esta labor adquiere gran relevancia al considerar, que de acuerdo con estimaciones de los propios responsables del programa, existe una población potencial en rezago cercana a los 20 millones de habitantes.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> SEP-IIPE, *Op. Cit.*

<sup>10</sup> UNESCO-ILL, “Global Report on Adult Learning and Education”, Institute for Lifelong Learning, 2009.

<sup>11</sup> R. Bolaños, “Desarrollo Histórico de la Educación en México” en F. Solana, *et al.*, *Historia de la Educación Pública en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

<sup>12</sup> INEA, “Reglas de Operación del Reglas de Operación de los programas Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA) y Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (INEA)”, 2011., p. 6.

<sup>13</sup> *Ibidem.*

Basado en lo anterior, es posible caracterizar la intervención del INEA como un programa destinado a reducir el rezago educativo, a través de la provisión de materiales educativos, la impartición de asesorías, la certificación y la prestación de servicios en áreas de acceso libre a la población que abandonó en edad temprana el sistema de instrucción formal.

## Las evaluaciones

Sin mayor sorpresa, los objetivos y los métodos de las evaluaciones cuyos hallazgos fueron el sustento para los compromisos y las actividades iniciadas en los tres programas, mostraron una gran variación. Esto resultó en una mayor complejidad para identificar la pertinencia de las acciones propuestas por los responsables de cada programa con relación a los hallazgos presentados por los evaluadores, así como para analizar las decisiones con respecto al uso de la información disponible por parte de los responsables de cada programa. Sin embargo, con los compromisos reportados en cada programa en respuesta a la convocatoria, fue posible identificar por lo menos la percepción de los tomadores de decisiones con respecto a las recomendaciones de los evaluadores, así como conocer las actividades que, desde su perspectiva, contribuirían a eliminar o contrarrestar los problemas resaltados en las evaluaciones.

En el caso del Programa Escuelas de Calidad (el cual cuenta incluso con evaluaciones de impacto disponibles desde el año 2006, una condición atípica en los programas educativos en México), los responsables seleccionaron recomendaciones que incluyeron un análisis de procedimientos que se presentan en las escuelas beneficiadas. Enfocarse en actividades tan específicas y complejas aparentemente fue resultado de distintos factores, entre los que destaca el tiempo que lleva implementándose este programa, así como por la experiencia en evaluaciones que se remite incluso a períodos previos a la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y de la normatividad vigente en el país sobre evaluación de programas sociales.

En una condición similar al ejemplo anterior, en el caso de los programas implementados por el INEA (cuyos responsables hicieron uso de dos evaluaciones externas con objetivos bien delimitados), fue posible observar la selección de hallazgos reportados que derivaron en intervenciones muy específicas para conocer y determinar el perfil de los asesores educativos, quienes están a cargo de un componente clave del programa. Finalmente, en el otro extremo, la evaluación realizada al Programa Escuelas de Tiempo Completo, clasificada como de diseño y con el objeto de identificar la correspondencia entre el problema público identificado y las acciones por desarrollar, obligó a centrarse en aspectos generales, con hallazgos que no se centraban en aspectos operativos y de gestión del programa, sino en la definición de los elementos que mejor

reflejarían la teoría detrás de la intervención, en este caso la necesidad de establecer un modelo de actividades pedagógicas para una mejor utilización del tiempo adicional que se ofertaría en las escuelas que participan en este programa.

**Tabla 1: Programas y Evaluaciones utilizadas<sup>14</sup>**

PROGRAMA	EVALUACIÓN E INSTITUCIÓN
Escuelas de Calidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación Complementaria 2008, FLACSO.</li> <li>• Evaluación específica de desempeño 2009, Civicus.</li> </ul>
Escuelas de tiempo completo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de diseño 2008, C-230 consultores.</li> </ul>
Atención a la Demanda de Educación para Adultos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de consistencia y Resultados 2008, FLACSO.</li> </ul>

Una revisión somera de los “Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales del Gobierno Federal” permite identificar las características de las diferentes evaluaciones y por lo tanto las diferencias en el tipo de recomendaciones que sustentarían la adecuación, reorientación o implementación de acciones específicas en cada programa. Es importante señalar que las distintas modalidades de evaluaciones que acompañarían la implementación de un programa federal deben considerarse como procesos acumulativos de aprendizaje, a través de los cuales los tomadores de decisiones disponen de fuentes diversas de información y que las decisiones con respecto al uso de la información disponible inciden por supuesto en el grado de efectividad de los programas, por lo que adquiere mayor relevancia observar y documentar los procesos que determinan la selección y la adopción de recomendaciones.

De acuerdo con los lineamientos ya señalados, tenemos que las evaluaciones realizadas al Programa Escuelas de Calidad tuvieron como objetivo analizar componentes específicos del programa (procesos de planeación escolar y de focalización). En el caso del Programa de Escuelas de Tiempo Completo, encontramos como sustento para el establecimiento de compromisos una evaluación de diseño, que se orienta idealmente a analizar la definición del problema público que se busca atender con un programa, la evidencia que sustenta la intervención seleccionada y los procesos de focalización para determinar la población beneficiaria. Finalmente, en el caso del INEA, la evaluación de consistencia y resultados incluye no solamente los aspectos señalados en el caso de la evaluación de diseño, sino aspectos relevantes relacionados con la operación, la planeación, la

<sup>14</sup> Toda la información contenida en las tablas de este documento proviene de los documentos entregados por los responsables de los programas para ser evaluados por los comités correspondientes.

percepción y los resultados de este programa. Identificar estas diferencias permite comprender de mejor manera las decisiones en cada programa con respecto al uso de la información generada por las evaluaciones.

## **Recomendaciones seleccionadas y metas adoptadas**

Un aspecto por resaltar con respecto a las decisiones tomadas por los responsables de los programas participantes con respecto al uso de la información generada en las diferentes evaluaciones, es la complejidad de las acciones y las metas que fueron adoptadas por los responsables de los programas. Como se observa en la Tabla 2, los hallazgos detectados y seleccionados por los responsables de los programas capturan elementos relevantes para alcanzar los fines de cada uno de los programas evaluados.

Por ejemplo, en el caso del Programa Escuelas de Calidad, encontramos que la orientación principal de las recomendaciones se relacionan con dos aspectos fundamentales para la operación del programa: a) la adecuada realización de actividades de planeación y concertación entre los actores escolares, en las cuales se incorporen claramente los elementos de diseño que se incluyeron en los planes estratégicos de transformación de las escuelas; y b) el desarrollo de capacidades de los actores escolares para involucrarse en actividades escolares y para seleccionar de una forma adecuada metas y objetivos.

En el caso del Programa de Escuelas de Tiempo Completo, los responsables del programa seleccionaron dos hallazgos de gran relevancia, uno asociado con la definición del contenido pedagógico de esta propuesta y el segundo asociado con uno de los grandes retos en el Sistema Educativo Nacional, la reducción de las desigualdades injustas. Ambas recomendaciones, de gran complejidad para traducirse en acciones implementadas en el marco del programa, resultan claves para lograr los objetivos del mismo. En el primer caso, debido a que los docentes requieren apoyo para tomar mejores decisiones con respecto al tiempo adicional disponible en las escuelas participantes, y con respecto a la segunda recomendación general, debido a que la asignación de recursos o nuevas intervenciones en las escuelas debe considerar criterios de equidad, particularmente cuando se requiere un tipo determinado de colaboración por parte de las comunidades escolares para implementar un programa.

En el caso de el Programa Atención a la Demanda de Educación para Adultos, se seleccionó un hallazgo por demás relevante, la ausencia de perfiles adecuados para los asesores educativos, un aspecto importante dado el tipo de intervención promovido en este programa, el cual descansa en actividades de formación a la población adulta que usualmente ha estado separada de la educación formal. Es de señalar en los tres casos que los hallazgos seleccionados corresponden a componentes claves de los

respectivos programas (formación, definición de modelos pedagógicos o perfiles de instructores), además de que la adecuada implementación de acciones para atender estas recomendaciones requeriría del desarrollo de capacidades y esfuerzos considerables.

**Tabla 2: Hallazgos seleccionados por programa**

Programa Escuelas de Calidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Se observan todavía problemas en la mayoría de las propuestas de planeación presentadas por los participantes, ya que alcanzan un nivel de consistencia medio expresado tanto en la construcción lógica, como en el diseño metodológico y técnico en cada una de las etapas. Interesa especialmente el cumplimiento de cada una de las exigencias analíticas para la construcción del plan estratégico.”</li> <li>• “Muchos de los problemas observados sobre el seguimiento de las metas de los proyectos presentados son, ciertamente, de consistencia interna. Pero otros se refieren más bien a la falta de involucramiento efectivo de los actores; y otros más parecen asociarse a estilos personales de gobierno y a la vigencia de estructuras de gestión tradicionales. Ausencia de focalización, falta de conocimiento y pericia, dificultades para construir una visión compartida, planeación estratégica vs gestión rutinaria y participación democrática restringida.”</li> </ul>
Programa Escuelas de Tiempo Completo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Atender la definición de las orientaciones pedagógicas y de gestión del centro escolar en el marco de “ampliación de las oportunidades de aprendizaje”</li> <li>• “Conocer la percepción de las familias de la comunidad escolar sobre los beneficios que el programa les esté aportando.”</li> <li>• “Realizar una reflexión más amplia sobre el principio de equidad en educación, en la perspectiva de la incorporación de escuelas de conformidad con los criterios de vulnerabilidad establecidos por el propio Programa.”</li> </ul>
INEA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Carencia de un perfil adecuado de los asesores educativos, para aplicar el modelo educativo institucional.”</li> <li>• “Alta rotación que les impide un conocimiento de este modelo y el desarrollo continuo y sistemático de acciones de formación que les beneficien.”</li> <li>• “Inexistencia de un proceso formal de valoración de las capacidades que deben tener los asesores, para orientar a los educandos en su aprendizaje y en su evaluación.”</li> <li>• “Falta de instrumentos de diagnóstico de competencias y de detección de necesidades de formación.”</li> </ul>

## La correspondencia entre acciones y recomendaciones

Los hallazgos seleccionados reflejaron una consideración importante hacia elementos de los programas cuya modificación representaría una gran dificultad. Sin embargo, al revisar la vinculación entre los hallazgos

seleccionados y las acciones propuestas, no resulta evidente, por lo menos con la información que se proporcionó con el fin de ser valorada, la correspondencia entre el tipo de hallazgos seleccionados y las acciones por emprender en algunos de los programas.

Si bien lo anterior podría ser resultado del formato utilizado para evaluar las acciones emprendidas en los programas como resultado de las evaluaciones realizadas, es importante resaltar --en cualquier caso-- que algunas de las acciones sugeridas por los responsables de los programas podrían considerarse como planteamientos generales u objetivos por lograr, sin contar con mayor detalle del efecto esperado o la relación entre las acciones por realizar y su contribución hacia el cumplimiento de las observaciones tomadas de las evaluaciones.

Como ejemplo de lo anterior podemos señalar la propuesta en uno de los programas para elaborar “orientaciones” destinadas a activar la participación social en las escuelas, lo cual, de interpretarse linealmente, sugeriría que la falta de participación es debida a un desconocimiento de los mecanismos o medios a través de los cuales se lograría una mayor participación de los actores escolares en actividades de planeación y observación. Si bien es factible que la selección y la descripción de “acciones de mejora por implementar” presentada en los documentos requeridos para evaluar el efecto de las evaluaciones no fue exhaustiva, es importante resaltar la relevancia que tiene asegurar esta correspondencia en otros documentos o ejercicios de planeación al interior de los programas, particularmente si las evaluaciones han detallado o desagregado los hallazgos y las recomendaciones en diversos componentes que deberían modificarse en el curso de implementación de este programa.

En descargo de los responsables, hay que señalar que este ejercicio puede ser uno de los más complejos no solamente para el diseño e implementación de programas, sino en el propio diseño de sus evaluaciones, ya que implica un esfuerzo notable no sólo para lograr una clara definición del problema público que se pretende atender (v. gr. una deficiente calidad educativa o la deserción del sistema), sino para identificar y comprender los diversos factores y variables que orientarían el diseño de cualquier programa.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Un ejemplo de la complejidad y relevancia de este tipo de ejercicio puede encontrarse en: C. Weiss, “Excerpts from Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness”, *American Journal of Evaluation*, Vol. 17, Junio de 1996, p. 173.

**Tabla 3: Acciones propuestas**

PROGRAMA	ACCIONES DE MEJORA
Escuelas de Calidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño y difusión de un conjunto de orientaciones dirigidas a los colectivos escolares para favorecer la construcción de su Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE), como una herramienta que les permita hacer de la planeación estratégica un ejercicio más preciso, sencillo y contextualizado, tanto en su diseño, como en su ejecución, seguimiento y evaluación.”</li> <li>• Elaboración de orientaciones para activar la participación social en las escuelas de educación básica, como referente para guiar la participación e involucramiento corresponsable de los integrantes de la comunidad educativa, en un marco de toma de decisiones compartida, de transparencia y rendición de cuentas.</li> <li>• Muestreo para determinar el nivel de participación de los actores involucrados en la planeación estratégica escolar.</li> <li>• Integrar, capacitar y operar una RED Nacional de Formadores que apoye los procesos de capacitación, asesoría, acompañamiento y monitoreo en las entidades federativas.”</li> <li>• Integrar y difundir estadísticas y bases de datos que identifiquen a las escuelas combinando los criterios de focalización del Programa para el ciclo escolar 2011-2012.</li> <li>• Elaborar las Orientaciones sobre la relevancia de la focalización y el uso de las estadísticas y bases de datos para dar prioridad a la integración de las escuelas de la población objetivo.</li> <li>• Integrar fichas técnicas por entidad federativa que permitan identificar la focalización de la población atendida dentro del Programa</li> <li>• Brindar una atención diferenciada a las entidades federativas de acuerdo a su contexto específico y población objetivo del Programa para el ciclo escolar 2011-2012.”</li> </ul>
Escuelas de Tiempo Completo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de seguimiento a las ETC que permitirán obtener información cualitativa sobre el modo en que se concreta el Programa en las escuelas: los aspectos pedagógicos, organizativos, administrativos y de participación de la comunidad en la tarea educativa.</li> </ul>
Atención a la Demanda de Educación para Adultos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Precisión del perfil de los asesores educativos</li> <li>• Diseño y elaboración de instrumento diagnóstico para detectar necesidades de formación de asesores educativos</li> <li>• Aplicación en línea de instrumento diagnóstico para detectar fortalezas y debilidades de los asesores educativos en distintos ejes educativos del modelo (Matemáticas, Lengua y comunicación, Ciencias, Actitudes socioculturales, Habilidades pedagógicas), relacionados con el perfil que se espera de su participación</li> </ul>

## Los resultados y evidencias disponibles

En lo que corresponde a los resultados esperados, en el ejercicio realizado se observa nuevamente en algunos casos una disociación importante entre las características de los hallazgos seleccionados, las acciones de mejora propuestas por los responsables de los programas y los efectos esperados.

Si bien la condición nuevamente podría ser resultado del formato y mecánica designados para presentar las decisiones y acciones emprendidas por los responsables de los programas participantes en esta iniciativa, es posible señalar que esta es una condición compartida con frecuencia en las respuestas a evaluaciones de programas gubernamentales y por lo tanto debe ser estudiada con detenimiento para asegurar que los responsables de programas, usuarios inmediatos de la información generada en las evaluaciones, comprendan el flujo necesario y correspondencia que debe existir entre todas las etapas de desarrollo de este tipo de estudios, con el fin de lograr el mayor efecto posible en las actividades que forman parte de los distintos componentes de cada programa.

**Tabla 4:** Resultados esperados y evidencia disponible

PROGRAMA	RESULTADOS ESPERADOS
Escuelas de Calidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Que las escuelas de educación básica que participan en el PEC, cuenten con un Plan Estratégico de Transformación Escolar Simplificado, consistente, eficiente y eficaz que involucre los actores escolares en su diseño, ejecución, seguimiento y evaluación.”</li> <li>• “Mayor corresponsabilidad entre los criterios de focalización y las escuelas incorporadas al Programa.”</li> </ul>
Escuelas de Tiempo Completo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Información útil y confiable acerca de lo que ocurre en las escuelas al poner en práctica la propuesta pedagógica del PÉTC. Explicar cuáles son las causas que explican lo que ocurre en las escuelas [...] para aprender de la experiencia, tomar decisiones informadas, mejorar el servicio conforme a necesidades reales, diseñar nuevas propuestas de intervención y mejorar el impacto del Programa”</li> </ul>
Atención a la Demanda de Educación para Adultos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “100% de asesores educativos activos valorados.</li> <li>• Programas estatales de formación elaborados con base en los resultados de la valoración diagnóstica.</li> <li>• Equipos estatales de formación integrados.</li> <li>• Asesores formados revalorados para reconocer resultados de su proceso de formación.</li> <li>• Continuar con el diseño e implantación de acciones vinculadas al diagnóstico y detección de necesidades de formación, para establecer un sistema de valoración permanente.”</li> </ul>

Es necesario por lo tanto resaltar la pertinencia de considerar el proceso de evaluación como una actividad acumulada, en la que cualquier disociación entre procesos (en este caso tres, representados en la selección de hallazgos o recomendaciones, la decisión sobre las acciones de mejora y la selección de mediciones para monitorear resultados) podría resultar en una utilización deficiente de la información disponible y, como consecuencia, en el desaprovechamiento de los esfuerzos en materia de evaluación de programas.

Adicionalmente, destaca la variación en las formas en que se describen tanto los resultados esperados como las evidencias ofrecidas, resaltando la dificultad para encontrar un balance entre la especificidad requerida en la descripción de metas o resultados esperados y una generalización inevitable ante la complejidad de los hallazgos seleccionados y las acciones propuestas. En este tema, se observa de forma positiva la manera en que se presentan los resultados esperados por parte de los responsables del Programa Atención a la Demanda de Educación para Adultos, en las cuales se establecen medidas razonables, verificables y cuyo cumplimiento probablemente incidiría para responder a las recomendaciones presentadas en las evaluaciones. Este aspecto probablemente se asocia a la especificidad de las evaluaciones, en las que se identifica un tema detallado que facilita el seguimiento y posterior monitoreo de acciones desarrolladas.

En esta última etapa de acciones propuestas por los responsables de programas se observó la mayor debilidad en la estructura de las actividades destinadas a aprovechar la información que surgió de las evaluaciones para adecuar o modificar los programas evaluados. Similar a las etapas previas, existe una complejidad técnica no solamente para identificar adecuadamente los posibles efectos de las acciones realizadas, sino para cuantificar o señalar de forma detallada los resultados que se esperan, lo que probablemente explique la variación y la representación todavía incompleta de resultados esperados, particularmente ante la selección de hallazgos complejos con los que inició este proceso de toma de decisiones.

Un aspecto positivo sin embargo es que no es posible concluir que esta indefinición se asocie a una reacción estratégica de los tomadores de decisiones (el fenómeno AUSOSOC que Gabriel Zaid relatara), la definición y selección actual no es todavía suficiente para maximizar la probabilidad de que la disponibilidad de evaluaciones y en general los cambios en las políticas de transparencia y rendición de cuentas en el Sistema Educativo Nacional, resulten en efectos verificables en aspectos como la equidad y la calidad educativa, los dos grandes retos de nuestro país.

## Comentarios Finales

Es importante señalar que las observaciones vertidas en este capítulo son en realidad una celebración de los cambios observados en las políticas de acceso a información y de generación de conocimiento útil para reorientar la gestión de los programas educativos. La participación de estos programas en la plausible iniciativa que se documenta y analiza en este libro, incita a una reflexión en la que es necesario identificar y señalar oportunidades de mejora en los procesos de adopción y uso de evaluaciones (similar a lo que se exige al interior de los programas en las escuelas o bien a los instructores), de forma que se construyan --en un corto plazo-- los aprendizajes que complementarán los cambios normativos y que incluso podrían resultar en adecuaciones a ese marco, con el fin de asegurar una mayor disponibilidad de información e insumos para la adecuada toma de decisiones en la gestión de los programas.

La respuesta de los responsables de los programas es el mejor ejemplo de la consideración del proceso de evaluación, como un reflejo del proceso de diseño e implementación de cualquier política. Las decisiones y las prioridades expresadas tanto en los documentos revisados como en las entrevistas realizadas en el proceso de evaluación, formarían parte de un proceso de aprendizaje, en el que evidentemente existen recursos y experiencias distintas en cada proceso y que en consecuencia reflejan la necesidad de analizar las etapas en las que los programas requieren mayor acompañamiento, similar a lo que sucede cuando en las escuelas se incorporan procedimientos novedosos de planeación. En este sentido, en este capítulo destacamos cómo se diluye la precisión en las decisiones conforme entramos a las etapas de aprovechamiento de información en los programas, es decir, se resalta que, por ahora, la disponibilidad de información o la alineación de las evaluaciones con las necesidades de los responsables de gestionar los programas (los lineamientos que guían su implementación los detallan) probablemente no sea un problema a resolver, sino precisamente la generación de ciertas culturas y la implantación de prácticas que deben observarse entre los responsables de los programas.

Además de las restricciones y oportunidades de mejora que se observan con respecto al uso de la información generada en las evaluaciones, es importante observar a la par las restricciones tradicionales de los procesos de evaluación, con el fin de reducir la probabilidad de que estas limitaciones interactúen con la falta de experiencia en materia de aprovechamiento de la información entre los responsables de administrar los programas federales.

Un aspecto fundamental al analizar los resultados de los cambios en las políticas de evaluación y el proceso de acompañamiento a los funcionarios responsables de los programas, es recordar tres temas primordiales. En primer lugar, la frase atribuida a Einstein en la que se señala que no todo lo contado cuenta y no todo lo que cuenta es contado, con lo cual resaltamos la imposibilidad de realizar evaluaciones que incluyan u observen todos los

factores que influirían en la toma de decisiones por parte de los responsables del programa y que por lo tanto dificultarían el proceso de apropiación de las evaluaciones.

En un segundo aspecto, es necesario recordar que el diseño de las evaluaciones debe observar un proceso de ajustes de manera que no solamente facilite la entrega de recomendaciones sustentadas en evidencia confiable (asumiendo que todas las evaluaciones cumplen con los criterios de rigurosidad metodológica), sino que rompa “cajas negras” y facilite una apropiación adecuada para su pronta utilización en la toma de decisiones. Si bien este punto puede discutirse, es necesario que el ejercicio de reflexión que se pide comiencen escuelas, instructores y funcionarios públicos sea también realizado por los que buscan contribuir desde el ámbito académico para proveer información que resulte en una mayor eficacia del sistema educativo.

Finalmente, recordar que las evaluaciones no deben ser una simple aplicación lineal de métodos y procedimientos que sustituya otras discusiones relevantes en el proceso de diseño e implementación de políticas. Lo anterior significa que si bien nuestra novel cultura de evaluación en el sistema educativo tiene procedimientos marcados y un sustento normativo, es importante además recordar el objetivo de dichos estudios y evitar lo que en otros contextos ha sucedido, en donde la evaluación se convierte en un fin propio, dando vida al fenómeno relatado por Harris en el que con el uso inapropiado de las evaluaciones es “*la cola la que mueve al perro*”.<sup>16</sup> Por lo anterior, debemos asumir en todo momento que el cumplimiento a la normatividad no concluye en la presentación de resultados de evaluación y su aparente apropiación, sino que obliga además a crear las condiciones para que los funcionarios tengan los incentivos y las capacidades para aprovecharlos, con el fin de lograr una distribución más equitativa de oportunidades educacionales.

## Bibliografía

Angrist, J., Dynarski, S., Kane, T., Pathak, P, y Walters, C., “Who Benefits from KIPP”, Documento de Trabajo NBER-15740, National Bureau of Economic Research, 2010.

Bellei, C., “Does lengthening the school day increase students’ academic achievement? Results from a natural experiment in Chile”, *Economics of Education Review*, Vol. 22, Núm. 5, 2009, pp. 629-640.

---

<sup>16</sup> N. Harris, “Value-Added Measures in Education: What Every Educator Needs to Know”, Cambridge, Harvard Education Press, 2011.

Bolaños, R., “Desarrollo Histórico de la Educación en México” en Solana, F., Cardiel, R. y Bolaños, R., “*Historia de la Educación Pública en México*”, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Cárdenas, S., “La rendición de cuentas en el Sistema Educativo Mexicano. Serie calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas”, *Documento de Trabajo No. 5*. CIDE-PNUD, 2010.

----- “Administración centrada en la escuela: experiencias para su implementación”. *Documento de Trabajo No. 252*, División de Administración Pública, CIDE, 2011.

Dobbie, W. y Fryer, R., “Getting Beneath the Veil of Effective Schools: Evidence from New York City”, *Documento de Trabajo NBER-17362*, National Bureau of Economic Research, 2011.

Harris, N., *Value-Added Measures in Education: What Every Educator Needs to Know*, Cambridge, Harvard Education Press, 2011.

INEA, “Reglas de Operación del Reglas de Operación de los programas Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA) y Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (INEA)” 2011.

Mexicanos Primero, “La creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa de México. Un modelo de institucionalidad mixta, como experiencia de gobernabilidad en los sistemas educativos”, 2007. Obtenido de <http://www.globalpartnership.org/epdf/uploads/121>, enero del 2012.

SEP-IIPE “Estudio de caracterización de las Escuelas de Tiempo Completo (ETC) en México. Encuesta a Directores y Equipos Estatales. Informe del estudio”, 2010. Obtenido en [http://basica.sep.gob.mx/tiempocompleto/pdf/Info\\_Encuesta\\_Estatales.pdf](http://basica.sep.gob.mx/tiempocompleto/pdf/Info_Encuesta_Estatales.pdf), diciembre del 2011.

UNESCO-ILL, “Global Report on Adult Learning and Education”, Institute for Lifelong Learning, 2009.

SEP, “Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad”, 2011.

SEP, “Reglas de Operación del Programa Nacional Escuelas de Tiempo Completo”, 2011.

Weiss, C., “Excerpts from Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness”, *American Journal of Evaluation* 1996; 17; 173.

William, D., “What is assessment for Learning”, *Studies in Educational Evaluation*, Vol. 37, Núm. 1, Marzo del 2011, pp. 3–14, Elsevier.

Zorrilla, M., “Informe Final de la Evaluación del Diseño del Programa Nacional de Horario Extendido en Primaria, Programa Nacional Escuelas de Tiempo Completo”, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2008.



# Mejorando la expedición de pasaportes y los servicios consulares

Ignacio Lozano

## El Servicio Consular y los mexicanos en el exterior

Con el programa “Expedición de pasaportes y servicios consulares”, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) participó en el “Premio 2011”, detrás del cual se descubre un notable esfuerzo institucional por agilizar los servicios consulares de México en el extranjero. De hecho, el programa forma parte de un esfuerzo más amplio de perfeccionamiento del Sistema Integral de Administración Consular (SIAC), mediante el cual la SRE facilita, con mecanismos más seguros, la emisión de documentos, la consulta de documentos en línea, validaciones centralizadas, consulta directa de impedimentos y arraigos para expedición de pasaportes, y reportes en línea.

Durante décadas, ha habido un flujo migratorio de mexicanos al exterior, principalmente, como sabemos, a los Estados Unidos. Hoy, 63% de los más de 50 millones de latinos que viven en ese país son de origen mexicano: prácticamente, 31.8 millones<sup>1</sup>, de los cuales 36% (alrededor de 11.4 millones) nacieron en México<sup>2</sup>. Con salvedades temporales, en el

---

<sup>1</sup> La Oficina de Censos de los Estados Unidos (U.S. Census Bureau) define a alguien de “Origen hispano o latino”, como “una persona de cultura u origen cubano, mexicano, puertorriqueño, sudamericano o centroamericano, u otra cultura u origen español, independientemente de la raza. (*‘Hispanic or Latino’ refers to a person of Cuban, Mexican, Puerto Rican, South or Central American, or other Spanish culture or origin regardless of race.*)” U.S. Census Bureau, “The Hispanic Population: 2010”, 2010 Census Briefs, Mayo 2011.p.2. (<http://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-04.pdf>)

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, Daniel Dockterman, *Statistical Profile. Hispanics of Mexican Origin in the United States*, 2009, Pew Research Center- Pew Hispanic Center, 2011. (<http://www.pewhispanic.org/2011/05/26/hispanics-of-mexican-origin-in-the-united-states-2009/>); Mauro Lazcano y Jorge Navarro Lucio, “29 Millones mexicanos viven en Estados Unidos”, *Macroeconomía*, 1 abril 2010, (<http://macroeconomia.com.mx/2010/04/29-millones-de-mexicanos-viven-en-estados-unidos-casi-otro-pais/>).

pasado, las limitaciones a la entrada —documentada e indocumentada— eran menores. En la actualidad, sin embargo, las condiciones internacionales han llevado al gobierno estadounidense a imponer restricciones más severas y duraderas para el ingreso legal y, sobre todo, para el de indocumentados.

Tal y como se ha descrito, la realidad de los migrantes mexicanos se ha ido gestando desde años atrás, hasta alcanzar cifras que invocaban una respuesta del gobierno mexicano acorde con ella. En 1980, con la creación de la Dirección General de Protección, dedicada a seguir, atender y dar solución a los problemas de los mexicanos en el exterior, la SRE también instituyó una categoría de cancilleres especializados que, adscritos a los consulados en los Estados Unidos, se dedicaran exclusivamente a la protección de los connacionales que radican en los Estados Unidos. Hacia 1983, cada consulado en aquel país contaba con, por lo menos, uno de esos cancilleres, llamados, precisamente, “de protección”.<sup>3</sup>

Para 1985, las direcciones generales de Servicios Consulares y —la recientemente creada— de Protección se fundieron en la nueva Dirección General de Protección y Servicios Consulares, que, al paso del tiempo y después de cambios de denominación,<sup>4</sup> finalmente quedaron separadas dentro de la Subsecretaría para América del Norte, en sendas unidades para la mejor atención de los asuntos concernientes a cada una: por un lado, la Dirección General de Servicios Consulares (DGSC) y, por el otro, la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior.<sup>5</sup>

En efecto, hay diferencias conceptuales y prácticas entre protección y asistencia consular. Las acciones de protección consular se implementan cuando los connacionales en el extranjero se hallan en circunstancias de precariedad o de indefensión. A menudo, la protección consular se ejerce ante autoridades diversas como consecuencia de irregularidades, faltas o violaciones en la aplicación de normas internas. Y los buenos oficios del cónsul muchas veces bastan para resolver los casos que se le presentan, sin necesidad de hacer reclamaciones por escrito. En cambio, la asistencia consular, sustentada en la obligación del Estado de proteger a sus nacionales aun en el extranjero y en el reconocimiento del Estado receptor del derecho

---

<sup>3</sup> Portal de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, *¿Quiénes somos?*, <http://www.sre.gob.mx/index.php/component/content/article/318>

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Ver: Secretaría de Relaciones Exteriores, *Estructura orgánica básica* (vigencia a partir de: 1 de enero de 2011), <http://www.sre.gob.mx/index.php/cancilleria/organigrama>

que asiste al funcionario consular de asistir a sus compatriotas, se define como el conjunto de acciones que el cónsul realiza a favor de los mexicanos sin que ello implique intervenir ante autoridades del otro país.<sup>6</sup>

La DGSC encabeza el “Programa de Expedición de Pasaportes y Servicios Consulares”. Entre sus encomiendas principales están la de coordinar y normar las labores de los consulados mexicanos en materia de prestación de servicios consulares, y participar en el diseño e instrumentación de la política migratoria de México, en coordinación con las instancias competentes de la SRE y otras dependencias federales.<sup>7</sup>

Además, la DGSC debe coordinar y normar la expedición, en las oficinas diplomáticas y consulares de México en el exterior, de visas, certificados de matrícula consular, legalización de documentos públicos, certificación de documentos, actos del registro civil, actos notariales, cartillas del Servicio Militar Nacional, declaratorias de nacionalidad mexicana y demás actos jurídicos competencia de las oficinas consulares; coordinar, con la Dirección General de Tecnologías de Información e Innovación, la correcta administración de los sistemas de cómputo desarrollados para los servicios consulares; y, coordinar con la Dirección General de Tecnologías de Información e Innovación, la correcta administración de los sistemas de cómputo, a fin de facilitar la generación de información y estadísticas en la materia.<sup>8</sup>

De ahí que, en virtud del tamaño de la migración mexicana hacia Estados Unidos, la puesta al día de los servicios consulares, en ese país, revista la mayor importancia para la DGSC, como lo reflejan los datos que proporcionó para merecer el “Premio 2011”. Pero hacer más eficientes los servicios consulares no es una tarea aislada. Por el contrario, se apoya en toda una estrategia de mejora que tiene al SIAC como uno de sus principales ejes. Se trata de una base informática diseñada para la expedición de los distintos documentos consulares y migratorios, a cargo de las representaciones de México en el extranjero.<sup>9</sup>

Cuentan por miles los servicios ofrecidos cada año en materia de protección y asistencia consular, de expedición de certificados de Matrícula Consular de Alta Seguridad, de atención a mujeres y menores de edad

---

<sup>6</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, “Alcance e intercambio de mejores prácticas consulares”, Presentación del Ministro Daniel Hernández Joseph, Director General de Protección a Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, en el marco del *Seminario sobre protección consular: Alcance e intercambio de mejores prácticas*, Washington, D.C., 10 de marzo de 2009. <http://scm.oas.org/pdfs/2009/CP21820T.ppt>

<sup>7</sup> “Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, Art. 23, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 2009.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Presidencia de la República, *Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, 2007. [http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PrimerInformeEjecucion/5\\_9.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PrimerInformeEjecucion/5_9.pdf)

víctimas de violencia doméstica, de asistencia jurídica a casos de pena capital, de asesorías legales externas, y de emisión de pasaportes. Este capítulo documenta el esfuerzo institucional por mejorar esos servicios y acercarlos a los mexicanos de una manera eficiente, si bien en virtud de restricciones asociadas, sobre todo, a la disponibilidad de recursos humanos y financieros suficientes; los resultados se muestran, en lo fundamental, en la expedición y actualización de pasaportes, la atención telefónica, la difusión de los servicios consulares, el fortalecimiento de la estructura organizacional de la DGSC, el desarrollo de plantillas modelo de infraestructura, la distribución de espacios y equipo para las áreas de documentación de las representaciones de México en el exterior, la eliminación de ciertos trámites, y la creación de una red de informáticos consulares.

## **Propuesta de la Dirección General de Servicios Consulares**

En febrero del 2011, la SRE, a través de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP), solicitó a la Secretaría de la Función Pública (SFP) la inscripción de los programas de “Protección y asistencia consular” y de “Expedición de pasaportes y servicios consulares” al “Premio 2011”. Por razones diversas, la SRE decidió continuar posteriormente sólo con el segundo de los programas mencionados, el cual, de hecho, tenía avances importantes, como lo muestra la evaluación que se le hizo en 2010. A consecuencia de esa evaluación, la SRE se comprometió a llevar a cabo 17 acciones destinadas a mejorar el programa. Con distintos grados de avance en agosto del 2011, las acciones comprometidas (ver tabla 1) se caracterizan por los efectos esperados a mediano plazo para elevar, sustancialmente, la calidad de los servicios consulares que ofrecen las representaciones mexicanas en el exterior.

La idea se centra en simplificar o reducir la normatividad y en poner en marcha nuevas herramientas de tecnología de la información. El programa habrá de ofrecer a los mexicanos y extranjeros servicios expeditos y seguros para la documentación consular que ellos requieran. El objetivo no podía ser más pertinente, tomando en cuenta, sobre todo, los retos de seguridad transnacional que condicionan, hoy por hoy, las relaciones internacionales. Lo anterior considerando, desde luego, no sólo los flujos humanos transfronterizos, sino el considerable número de mexicanos que viven particularmente en los Estados Unidos.

Como se puede observar en la tabla 1, nueve, de las 17 acciones de mejora, alcanzaron su conclusión para agosto del 2011. Algunas de ellas tienen un talante enunciativo, propio del interés por mantener la orientación estratégica del programa. Otras, en contraste, van a la médula de la asistencia consular *in situ*, desde la notificación al titular de un pasaporte para que lo renueve antes de su vencimiento, hasta la creación de

un red de informáticos consulares y la difusión de los servicios consulares. La demostración sirvió para poner sobre la mesa el compromiso de la DGSC y las otras unidades administrativas de la SRE participantes en el programa con las mejoras de tipo organizacional que demandaba el programa.

A pesar de su aspecto ambicioso, que colocó su plan de trabajo por encima del resto de los participantes en el “Premio 2011”, los integrantes del equipo de la SRE, a juicio del comité evaluador, identificaron, en un esfuerzo de auto-diagnóstico, los hallazgos más relevantes y establecieron una lógica causal entre acciones y recomendaciones. El programa pasó a la siguiente fase del “Premio 2011” con una calificación promedio alta (91.7). A pesar de ello, el comité evaluador, en la presentación del programa, consideró insuficientes las evidencias sobre los avances, basadas --en lo fundamental-- en informes.

**Tabla 1:** Acciones de mejora comprometidos para el programa *Expedición de pasaportes y servicios consulares* (Porcentaje de avances a agosto del 2011)

NO.	ACCIÓN DE MEJORA	AVANCE
1	Llevar a cabo un proceso de planeación estratégica que genere la misión, visión, objetivos generales y específicos, y estos conceptos se reflejen en la matriz de marco lógico.	100%
2	Establecer estándares uniformes para los procesos de atención a usuarios, producción y entrega de documentos.	70%
3	Ampliar el mecanismo de citas a todos los servicios y a todas las representaciones.	30%
4	Estudiar la viabilidad de centralizar toda la atención telefónica, de todos los servicios, a nivel global, en uno o más centros de contacto especializados.	100%
5	Estudiar la viabilidad de extender la producción de pasaportes tipo “G” a todas las representaciones o crear centros regionales de producción de pasaportes.	80%
6	Vincular al SIAC con la base de datos de la Dirección General de Delegaciones.	70%
7	Llevar a cabo el proceso de digitalización de expedientes en centros regionales especializados o en oficinas consulares con gran demanda.	12%
8	Desarrollar sistemas integrales para los servicios de Registro Civil, Actos Notariales y Fe Pública, en armonía con los desarrollados en el país por las autoridades registrales como RENAPO-SEGOB.	50%
9	Crear un sistema único, global de registro consular vía Internet ligado al SIAC.	30%

No.	ACCIÓN DE MEJORA	AVANCE
10	Incorporar dentro del SIAC el envío de una notificación electrónica al titular del pasaporte o matrícula cuando está por vencerse el documento invitándolo a renovar.	100%
11	Emitir reglas claras sobre cómo contabilizar las compulsas.	100%
12	Evaluar la eliminación o modificación de los requisitos de firma del titular para ciertos trámites.	100%
13	Crear una red de informáticos consulares.	100%
14	Fortalecer la estructura organizacional de la DGSC.	100%
15	Fortalecer los programas de capacitación para el personal y en particular para el personal local.	80%
16	Llevar a cabo un programa de difusión de los servicios consulares menos conocidos.	100%
17	Desarrollar plantillas modelo de infraestructura, distribución de espacios y equipo para las áreas de documentación de las representaciones de México en el exterior.	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de SRE.

Como parte de sus recomendaciones, el comité sugirió a la SRE que, en vez de limitarse a ofrecer informes de avances, se incorporaran indicadores con datos duros como, por ejemplo, el número de oficinas consulares que, efectivamente, hubieran estandarizado el servicio en un periodo determinado. También sugirió como indicador el número de documentos oficiales expedidos bajo el nuevo sistema, así como los porcentajes en que aumentó el personal y el personal capacitado. Más importante aún, y tomando en cuenta tanto el horizonte de un año para llevar a cabo las acciones, como el hecho de que algunas de ellas van más allá de la responsabilidad de la DGSC, el comité sugirió a los miembros del programa repensar la viabilidad de realizar las 17 acciones, para concentrarse en aquellas que estimaran más importantes.

Una organización pública de las dimensiones de la SRE se enfrenta, con frecuencia, al desafío de mantener su funcionamiento a la altura de las exigencias que la realidad le impone, sólo para comprobar que, una vez metida en la empresa, la implementación acarrea sus propios apremios. Entre ellos, el imperativo de ajustar su proceder a una realidad que no pide permiso ni da concesiones. De ahí la importancia de prever, siempre, los alcances y las consecuencias del accionar organizacional. El comité evaluador, por eso, invitó a la SRE a reflexionar sobre las siguientes cuestiones:

- a) ¿Qué instrumentos se utilizarán para medir la evidencia? En particular, ¿cómo se evaluará la información en las páginas de Internet? ¿Se hará un corte en el tiempo?
- b) ¿Es posible darle seguimiento a todas las acciones en el lapso de un año, o es posible posponer la implementación de algunas?
- c) Dado que algunas acciones implican la participación de otras unidades de la SRE, ¿cuáles son los alcances del campo organizacional implícito en las mismas que significan responsabilidades que no competen a la DGSC o que conllevan un alto grado de dificultad técnica?
- d) ¿Qué tipo de capacitación se ofrecerá a los funcionarios consulares para reforzar la cultura de servicio al público?
- e) ¿Cómo se valorarán los avances y la calidad y pertinencia de la red de informáticos consulares? ¿Por el número de funcionarios que acceden regularmente a ella, o por el número de proyectos incorporados a la plataforma?

Conviene dejar claro que el objetivo del “Premio 2011” —de ahí el ánimo de las observaciones del comité evaluador— era, con el seguimiento a las acciones de mejora, abrir a los programas concursantes un espacio de reflexión en aras de afinar las estrategias de implementación de las mismas acciones de mejora. Esto —explicado a los representantes del programa de “Expedición de pasaportes y servicios consulares” en una reunión con el comité evaluador— permitiría comprender, de mejor manera, la lógica de las decisiones de quienes implementan el programa y, sin duda, una evaluación más objetiva. Pero, al mismo tiempo, serviría de apoyo y acompañamiento para que los mismos responsables de la SRE orientaran el proceso de implementación de las acciones de mejora.

El programa, como lo afirmaron sus operadores, contaba con el apoyo de la Oficialía Mayor de la SRE, de modo que las acciones de mejora, como parte del compromiso institucional de la Secretaría, se llevarían a cabo bajo esas condiciones, además de que algunas de ellas, como el ejercicio de planeación estratégica y la elaboración de la matriz de marco lógico, se encontraban muy adelantados (ver tabla 1). En ese sentido, el riesgo quizá más frecuente que identificaban los operadores del programa para realizar las acciones era, como se podrá apreciar más adelante, el de la insuficiencia de personal, y no la falta de apoyos intrainstitucionales. A sabiendas de que no todas ellas se concluirían en agosto, y concibiendo el esfuerzo de mejora como un proceso integral en el que todas las actividades se complementan, era preferible asumirlas todas sin dejar ninguna fuera del concurso.

De modo que para la segunda fase del concurso, la SRE preparó un documento en el que incorporó un resumen que incluía la narración de las acciones y la estrategia de implementación, los actores responsables, los resultados alcanzados a agosto del 2011, los resultados a mediano plazo, y las lecciones aprendidas. Además, entregó una descripción de las evidencias más tangibles para cada acción de mejora en curso; mapas de riesgos de las actividades que permitieran al jurado del “Premio 2011” calibrar el logro de los resultados obtenidos y el tamaño del esfuerzo desplegado institucionalmente; una reseña de las actividades incluidas en aquéllas; y, los responsables para cada actividad. El siguiente apartado aborda los contenidos de esas dos entregas.

## Acciones de mejora

En las 17 acciones de mejora, los operadores identificaron las actividades que, llevadas a efecto, darían cuenta de cada una de aquéllas. El ejercicio sirvió para identificar los riesgos que enfrentarían las acciones, así como las implicaciones de la colaboración de distintas instancias al interior de la SRE. El análisis que sigue sólo considera las nueve acciones que, en agosto del 2011, se reportan como terminadas al 100% (ver tabla 2). Para una aproximación ordenada, se han identificado cinco temas en los cuales inscribirlas que se incluyen en la tabla 2.

**Tabla 2:** Temas y acciones de mejora

TEMA	ACCIONES
a) Planeación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Llevar a cabo un proceso de planeación estratégica que genere la misión, visión, objetivos generales y específicos, y estos conceptos se reflejen en la matriz de marco lógico</li> </ul>
b) Organización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer la estructura organizacional de la DGSC</li> <li>• Desarrollar plantillas modelo de infraestructura, distribución de espacios y equipo para las áreas de documentación de las representaciones de México en el exterior</li> </ul>
c) Procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emitir reglas claras sobre cómo contabilizar las compulsas</li> <li>• Evaluar la eliminación o modificación de los requisitos de firma del titular para ciertos trámites</li> </ul>
d) Tecnologías de Información y Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudiar la viabilidad de centralizar toda la atención telefónica, de todos los servicios, a nivel global, en uno o más centros de contacto especializados</li> <li>• Incorporar dentro del SIAC el envío de una notificación electrónica al titular del pasaporte o matrícula cuando está por vencerse el documento invitándolo a renovar</li> <li>• Crear una red de informáticos consulares</li> </ul>
e) Difusión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Llevar a cabo un programa de difusión de los servicios consulares menos conocidos</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de SRE.

## a) Planeación

En el tema de planeación sólo hay una acción de mejora: *Llevar a cabo un proceso de planeación estratégica que genere la misión, visión, objetivos generales y específicos, y estos conceptos se reflejen en la matriz de marco lógico*, de cuya ejecución se espera *Contar con una matriz de marco lógico más completa, alineada con las prioridades de política exterior y que contribuya a medir el desempeño del programa*. No hay mejor manera de precisar la posición de un proyecto al interior de una organización que a través de la revisión o de la realización de un ejercicio de planeación estratégica. Como todo en la vida de una organización, un plan puede volverse letra muerta. Sin embargo, la virtud del plan estratégico y, en este caso, con su concomitante matriz de marco lógico actualizada, descansa en la indispensable participación de quienes, al final del día, tendrán que implementarlo. Así se conjura el riesgo de su inaplicación en la realidad. Pero más importante, permite situar al programa de “Expedición de pasaportes y servicios consulares” en el lugar correcto, dentro del contexto organizacional, y determinar las responsabilidades de los actores y sus alcances.

Los actores responsables de la planeación estratégica son la DGSC y la DGPOP (ver tabla 3). La primera es, de hecho, la unidad que conduce el programa, razón por la cual, desde luego, participa en el taller, y que explica por qué le corresponde revisar y validar la nueva matriz de marco lógico, actividad clave de la acción de mejora. Por su parte, la DGPOP no sólo interviene como el área insustituible de gestión de recursos, sino, por su perspectiva y su conocimiento de los meandros organizacionales, como participante en el taller de planeación estratégica, como gestor para contratar al consultor que impartiría el taller y, junto con la DGSC, como encargado de registrar la nueva matriz ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

**Tabla 3:** Actividades de la acción de mejora *Llevar a cabo un proceso de planeación estratégica que genere la misión, visión, objetivos generales y específicos, y estos conceptos se reflejen en la matriz de marco lógico*

NO.	ACTIVIDAD	RESPONSABLES
1	Realizar las gestiones para contratar a un consultor externo que imparta un taller de revisión de la matriz del marco lógico.	DGPOP
2	Llevar a cabo el taller.	DGPOP/DGSC
3	Revisar y validar la nueva matriz.	DGSC
4	Registrar la nueva matriz ante la SHCP.	DGSC/DGPOP

Fuente: Elaboración propia con datos de SRE.

Las organizaciones complejas —es el caso de la SRE— se componen de un entramado, igualmente complejo, de actos simples llevados a cabo por un número considerable de actores en todos los niveles. El “Premio 2011” ha servido para que los participantes desgranaran sus programas en acciones de mejora, y éstas, en actividades cuya simpleza sólo atestigua la complejidad organizacional en la que se insertan. Así de simples son los riesgos previstos para cada acción que, a un tiempo, descubren las dificultades que, con cada nuevo trance, debe enfrentar la organización. El primer riesgo, si bien de baja probabilidad, revela la permanente preocupación por hacer que una tarea, sin importar cuán sencilla, quede sin ejecutar por no cumplir con los tiempos y los requisitos administrativos previos exigidos para efectuarla (ver tabla 4).

**Tabla 4:** Riesgos previstos para la acción de mejora *Llevar a cabo un proceso de planeación estratégica que genere la misión, visión, objetivos generales y específicos, y estos conceptos se reflejen en la matriz de marco lógico*

NO.	RIESGO	PROBABILIDAD	IMPACTO
1	No concluir oportunamente con las gestiones administrativas para contratar los talleres.	Baja	Alto
2	Las cargas de trabajo del área sustantiva no permitan destinar tiempo suficiente para el rediseño de la matriz del marco lógico.	Media	Alto

Fuente: Elaboración propia con datos de SRE.

Por su parte, el riesgo 2 ilustra esa perenne lucha contra los recursos escasos y, de modo primordial, contra el tiempo. Porque justamente de eso se trata aquí: las cargas de trabajo reciben el peso de la culpa, aunque, en realidad, el problema reside en la planeación del tiempo. Aun cuando el programa en su conjunto forma parte de las prioridades de la DGSC (precisamente, el área sustantiva) y que su interés no debería descarrilarse por la insuficiencia de recursos, el riesgo —de probabilidad media— de que las cargas de trabajo impidieran realizar la actividad tendrían, como se puede apreciar en la tabla 4, un impacto alto en la concreción de la acción y, al final, del programa mismo. En efecto, el taller de planeación estratégica se colocó en el primer lugar de la lista de tareas, porque había que encuadrar todo el esfuerzo institucional en una matriz actualizada de marco lógico. De otro modo, estratégicamente hablando, se corría el riesgo de que las distintas áreas participantes desalinearan su proceder respecto del objetivo común. Y, quizá más importante, quedarán fuera del itinerario institucional de la SRE en su conjunto.

## b) Organización

De la planeación estratégica a la adecuación de la estructura apenas hay un paso lógico. No siempre, por supuesto, una organización necesita ese alineamiento. A veces, a la estructura se le sometió primero a un cierto reacomodo, sólo para que los tomadores de decisión se dieran cuenta que, ahora, hace falta una justificación de mayor perspectiva a nivel de plan estratégico. Pero en otras ocasiones sucede al revés: a la actualización del plan le sigue la consecuente modificación de estructuras o, como la DGSC lo ha concebido, el fortalecimiento de su propia estructura. Esta acción de mejora, por sí misma, invita a pensar en una labor organizacional de cierta envergadura, indispensable, es cierto, para dar acomodo a las obligaciones que emanan del programa de “Expedición de pasaportes y servicios consulares”.

Pero veamos. Las actividades de la acción de mejora Fortalecer la estructura organizacional de la DGSC giran en torno a esa otra expresión de la escasez de recursos que se compendia en la insuficiencia de personal. La DGSC, como cabeza del programa, entiende que con recursos humanos adicionales podrá enfrentar las exigencias de aquél. No se trata, al parecer, de contrataciones definitivas. Las actividades 2 (Solicitar a DGSERH el costeo de plazas por honorarios) y 3 (Solicitar autorización a la SHCP para transferir recursos provenientes de ingresos consulares a la partida de honorarios), a cargo de la DGPOP, indican que se echará mano de personal por honorarios. Las nuevas contrataciones se destinarán a robustecer las funciones de los consulados mexicanos.

**Tabla 5:** Actividades de la acción de mejora *Fortalecer la estructura organizacional de la DGSC*

NO.	ACTIVIDAD	RESPONSABLES
1	Identificar requerimientos de personal.	DGSC
2	Solicitar a DGSERH el costeo de plazas por honorarios.	DGPOP
3	Solicitar autorización a la SHCP para transferir recursos provenientes de ingresos consulares a la partida de honorarios.	DGPOP
4	Gestionar la adecuación presupuestaria ante la SHCP. DGPOP.	DGPOP
5	Gestionar la contratación de personal ante DGSERH.	DGSC

Fuente: Elaboración propia con datos de SRE.

Llama la atención que el presupuesto para cubrir el monto de los honorarios se obtendrá de los ingresos consulares, de modo que el incremento de plazas dependerá de la propia eficiencia en las oficinas consulares. De cualquier modo, tratándose de ingresos públicos por concepto de derechos, el uso distinto al previsto en el presupuesto de egresos de la federación requiere del respectivo consentimiento hacendario. De ahí que el único riesgo visualizado por los responsables del programa fuera, precisamente, que la SHCP no autorizara la transferencia de ingresos consulares para esos efectos (ver tabla 6).

**Tabla 6:** Riesgos previstos para la acción de mejora  
*Fortalecer la estructura organizacional de la DGSC*

NO.	RIESGO	PROBABILIDAD	IMPACTO
1	La SHCP no autorice la transferencia de recursos de ingresos consulares a la partida de honorarios.	Media	Alto

Fuente: Elaboración propia con datos de SRE.

Que la probabilidad del riesgo sea media indica que la ocurrencia de la cristalización de la acción de mejora, en este caso, dependía de un actor externo que no se encontraba sometido a las exigencias en el cumplimiento del programa. Y sí, en efecto, su impacto podía ser alto, impidiendo que la actividad llegara a sus últimas consecuencias. En ese caso, la SRE debería haber provisto lo necesario para suplir la actividad con medios a su alcance.

Por otra parte, la acción de mejora Desarrollar plantillas modelo de infraestructura, distribución de espacios y equipo para las áreas de documentación de las representaciones de México en el exterior representa el complemento lógico del aumento en personal. Los consulados requieren de la adecuación física y de la previsión de equipo, en armonía con los cambios que entraña el crecimiento en el volumen de operaciones a realizar y en los documentos a procesar para ir al paso de la demanda de servicios consulares. Se trata de crear entornos físicos y equipamiento estandarizados en las áreas de documentación de las representaciones en el exterior. Y para ello, de manera inteligente, se propuso primero trabajar con plantillas en tres representaciones consulares (ver tabla 7).

**Tabla 7:** Actividades de la acción de mejora *Desarrollar plantillas modelo de infraestructura, distribución de espacios y equipo para las áreas de documentación de las representaciones de México en el exterior*

NO.	ACTIVIDAD	RESPONSABLE
1	Analizar y clasificar la información sobre infraestructura, espacios y equipo de las representaciones consulares.	DGBIRMA/DGTII
2	Elaborar las plantillas modelo por tamaño de representación.	DGBIRMA/DGTII
3	Identificar las necesidades de adecuación y equipamiento de 3 representaciones consulares.	DGBIRMA/DGTII
4	Iniciar las gestiones para cubrir las necesidades identificadas.	DGBIRMA/DGTII

Fuente: Elaboración propia con datos de SRE.

Con facilidad se pierde de vista la importancia de los espacios físicos en los que el personal labora día a día. Con frecuencia, las organizaciones, acometidas por las urgencias, van dejando en último lugar la atención a infraestructura y equipamiento, sobre todo, en lo que concierne a tareas de documentación y archivo. Resulta plausible, por lo tanto, que la SRE haya puesto énfasis en armonizar estos factores entre sí y respecto del crecimiento del personal en las representaciones mexicanas en el exterior, involucrando en el diseño de las plantillas a las direcciones generales de Bienes Inmuebles y Recursos Materiales, y de Tecnologías de la Información e Innovación.

Con el fortalecimiento de la estructura de la DGSC y el diseño de plantillas modelo de infraestructura, distribución de espacios y equipo se aborda, de manera complementaria, aspectos organizacionales que suelen atenderse asincrónicamente. Además, la insuficiencia de fondos se presenta como un argumento que, habitualmente, opera en desmedro de las mejores intenciones, lo mismo que el tiempo y los recursos humanos disponibles. De ahí que, tantas veces en la vida de una organización, los buenos propósitos queden reducidos a acciones aisladas que no resuelven la problemática que, originalmente, se pretendía resolver. Las acciones del programa de “Expedición de pasaportes y servicios consulares” en el tema de organización afrontan correctamente la situación. No parece casual que ambas, en efecto, se hayan cumplido en su totalidad en agosto del 2011.

Con todo, los responsables del programa anticiparon tres riesgos que podrían haber afectado el desarrollo de la acción de mejora (tabla 8). Las cargas de trabajo como impedimento para concluir las plantillas aparecen, de nuevo, con una probabilidad media y, en caso de materializarse, con un impacto medio. Este riesgo, de hecho, forma parte del escenario cotidiano de cualquier oficina ante los desafíos del cambio. Las rutinas, que contribuyen

a la eficiencia de los procesos internos, se pueden volver en contra de la eficiencia misma cuando ya no responden adecuadamente a la realidad para la cual fueron creadas. Es el caso de los mexicanos que viajan o viven en el exterior, particularmente, en los Estados Unidos. Su número, aunado a las políticas migratorias más estrictas del gobierno estadounidense, mostraban la obsolescencia de ciertas prácticas al interior de la SRE.

**Tabla 8:** Riesgos previstos para la acción de mejora *Desarrollar plantillas modelo de infraestructura, distribución de espacios y equipo para las áreas de documentación de las representaciones de México en el exterior*

NO.	RIESGO	PROBABILIDAD	IMPACTO
1	No se cuente con recursos financieros suficientes para llevar a cabo las adquisiciones y contrataciones requeridas para las adecuaciones y el equipamiento en 3 representaciones consulares.	Alta	Alto
2	Las fechas de cierre del ejercicio presupuestario no permitan realizar las adquisiciones y contrataciones requeridas.	Media	Alto
3	Las cargas de trabajo de las unidades responsables no permitan concluir oportunamente con las plantillas modelo.	Media	Medio

Fuente: Elaboración propia con datos de SRE.

El acompañamiento de las tareas desplegadas por las distintas unidades administrativas de la organización es, tal vez, la condición más importante —y elusiva— para el logro de resultados concretos como, en este caso, las adquisiciones y las contrataciones mencionadas antes. Precisamente, el riesgo de recursos financieros insuficientes, como en otras acciones de mejora, vuelve a hacer acto de presencia (con probabilidad e impacto altos), y el de fechas de cierre del ejercicio presupuestario (con probabilidad media e impacto alto), se explican por la persistencia del asincronismo en tareas concurrentes a cargo de instancias distintas.

Quizá la experiencia llevó a los operadores del programa a incorporar esos riesgos en sus cálculos. Cabe hacer, en este respecto, una puntualización. La posible falta de recursos no se refería a la elaboración de las plantillas, sino a las adquisiciones y contrataciones que, con las plantillas en la mano, habría que hacer después para adecuar y equipar instalaciones en tres representaciones consulares. La aclaración es pertinente, porque revela que los operadores del programa pensaban en la

natural consecuencia del diseño de plantillas, más allá del escritorio. Y para pasar —como dice el adagio— de la teoría a la práctica, era necesario prever los posibles obstáculos.

### c) Procedimientos

Para entender una organización, nada más recomendable que estudiar sus rutinas, es decir, sus procedimientos. En ellos están inscritos, como en el ADN, sus formas y contenidos, sus estilos y decisiones, sus incentivos y oportunidades, sus actores y reglas implícitas, sus medios y sus fines. No hace falta, por supuesto, analizar todos los procedimientos de la SRE ni, siquiera, de la DGSC, para hacerse una idea de la organización. A reserva de un examen detenido, la sola mención de la necesidad de *Emitir reglas claras sobre cómo contabilizar las compulsas* y de *Evaluar la eliminación o modificación de los requisitos de firma del titular para ciertos trámites*, ambas acciones de mejora planteadas en el marco del programa de “Expedición de pasaportes y servicios consulares”, revela dos cosas: por un lado, un desfaseamiento entre las prácticas organizacionales en la trinchera (valga la analogía) y la realidad que se busca atender con los cambios que implica el programa; por el otro, la aparente ambigüedad de las reglas.

Así lo insinúan las actividades de las dos acciones de mejora que, para fines analíticos, se han insertado en el tema de “procedimientos”. Y se ha hecho así porque un procedimiento constituye un conjunto de reglas —de menor calado, es cierto— que norman el comportamiento, casi infinitesimal, de personas de carne y hueso que todos los días, como es el caso, se dedican a compulsar documentos. Si a las reglas les falta claridad, las rutinas se pierden en un número de tareas que no añaden valor a la cadena, producen información poco útil, y generan costos adicionales. Para decirlo de manera breve: el resultado es ineficiencia. En ese sentido, la emisión de reglas claras para contabilizar compulsas y la evaluación de eliminar o modificar el requisito de firma del titular, indican que los operadores del programa se han dado cuenta de que las rutinas que se aplican en ambos casos ya no atienden, apropiadamente, las necesidades internas.

Por eso, es sensato el conjunto de actividades que dan cuenta de la propuesta de mejora sobre la emisión de reglas para contabilizar compulsas, pues se aprecia una secuencia lógica para su ejecución: de la revisión y, en su caso, la actualización de esas reglas, hasta la supervisión *in situ* de su aplicación (ver tabla 9). Desde luego, la clave del éxito en la consumación de las actividades descansa en la primera actividad: revisar la normatividad que regula las compulsas. No sólo se trata de hacer la revisión, sino de hacerla de modo que, en efecto, los cambios arrojen claridad sobre las reglas. Las representaciones consulares ganarán en eficiencia.

**Tabla 9:** Actividades de la acción de mejora *Emitir reglas claras sobre cómo contabilizar las compulsas*

NO.	ACTIVIDAD	RESPONSABLE
1	Revisar la normatividad que regula las compulsas.	DGSC
2	Actualizar la Guía Consular, en su caso.	DGSC
3	Emitir circular a las representaciones de México en el exterior.	DGSC
4	Realizar visitas de supervisión a 3 representaciones consulares.	DGSC

Fuente: Elaboración propia con datos de SRE.

Por otra parte, emergieron de nuevo, como invocación, los mismos riesgos de cargas de trabajo y de recursos insuficientes que impedirían la emisión de reglas claras sobre la contabilización de compulsas (ver tabla 10). Aunque ambos son ponderados con probabilidad e impacto de medio alcance, la percepción en los responsables del programa estaba teñida por el mismo temor de fracasar, arrastrados por el peso del día a día. El cambio en una organización, no hay duda, siempre enfrenta resistencias, muchas de ellas ancladas a la fuerza de las rutinas y los procedimientos, pese a su evidente anacronismo, y a la amenaza de recursos financieros exiguos. Pero, a veces, el ánimo de superar las trabas de ocasión es mayor y logra lo que parecía cuesta arriba. De cualquier manera, la explicitación de los riesgos se vuelve tanto una alerta para todas las áreas de la SRE involucradas, como una invitación a alinear esfuerzos hacia la conclusión de la mejora.

**Tabla 10:** Riesgos previstos para la acción de mejora *Emitir reglas claras sobre cómo contabilizar las compulsas*

NO.	RIESGO	PROBABILIDAD	IMPACTO
1	Las cargas de trabajo no permitan destinar tiempo suficiente para llevar a cabo las visitas.	Media	Medio
2	No se cuente con recursos financieros suficientes para llevar a cabo las visitas de supervisión.	Media	Medio

Fuente: Elaboración propia con datos de SRE.

Detrás de una sola tarea, de un solo requisito o de apenas una decisión, se oculta, muchas veces, el significado entero de un procedimiento organizacional: el porqué de su eventual ineficiencia o de su plena operatividad. Como puede ser el caso de una firma. Si, en el pasado, la firma del titular parecía indispensable en ciertos trámites consulares, hoy, desde el punto de vista de los operadores del programa “Emisión de pasaportes y servicios consulares”, tal vez sería prescindible. El primer paso para ello es evaluar la eliminación o modificación de los requisitos de firma del titular para ciertos trámites (los cual no se plantea como actividad dentro de la acción de mejora, sino que se trata de la acción de mejora misma); el segundo, si así se concluye de la evaluación, será emitir el comunicado correspondiente a los consulados mexicanos para proceder en consecuencia (ver tabla 11).

**Tabla 11:** Actividades de la acción de mejora *Evaluar la eliminación o modificación de los requisitos de firma del titular para ciertos trámites*

No.	ACTIVIDAD	RESPONSABLE
1	Emitir circular a las representaciones de México en el exterior, en su caso.	DGSC

Fuente: Elaboración propia con datos de SRE.

Sólo la persistente aprensión de que las cargas de trabajo —la falta de tiempo— se erigieran en el principal inconveniente podría haber hecho que la implementación de la acción de mejora naufragara. No sucedió así, desde luego, porque la acción se reporta como realizada en su totalidad para agosto del 2011. Pero su presencia con probabilidad media e impacto alto hace imaginar a una DGSC en el límite de sus capacidades y, no obstante, obligada a cambios para hacer los trámites más fluidos y eficientes.

**Tabla 12:** Riesgos previstos para la acción de mejora *Evaluar la eliminación o modificación de los requisitos de firma del titular para ciertos trámites*

No.	RIESGO	PROBABILIDAD	IMPACTO
1	Las cargas de trabajo no permitan concluir oportunamente con la evaluación y posible instrumentación de la eliminación de firmas.	Media	Alto

Fuente: Elaboración propia con datos de SRE.

## d) Tecnologías de Información y Comunicación

Bajo el tema de Tecnologías de Información y Comunicación caben tres acciones de mejora: *Estudiar la viabilidad de centralizar toda la atención telefónica, de todos los servicios, a nivel global, en uno o más centros de contacto especializados; incorporar dentro del SIAC el envío de una notificación electrónica al titular del pasaporte o matrícula cuando está por vencerse el documento invitándolo a renovar y; crear una red de informáticos consulares.* Como en otros casos, las acciones son fruto, a un tiempo, de la necesidad y la cautela. El diagnóstico pedía ajustes para mejorar servicios y aprovechar recursos; la realidad administrativa sugería prudencia en el alcance de las acciones. Los efectos de su realización, como se puede advertir, contribuirán al mejor funcionamiento de las representaciones.

No siempre es aconsejable centralizar actividades. La operación de las oficinas muchas veces se vuelve más eficiente en ambientes descentralizados, con un cierto grado de autonomía de decisión. Pero otras veces, la centralización ofrece ventajas a las organizaciones, sobre todo, cuando éstas brindan servicios estandarizados en múltiples sedes. Es el caso de la atención telefónica de los servicios a nivel global y su concentración en uno o pocos centros. Hay que precisar, no obstante, que la acción de mejora se refiere a hacer el estudio correspondiente para determinar la viabilidad de tal centralización, y sólo, después, eventualmente, llevarla a cabo. De modo que si del estudio se desprende que eso no es viable por razones de costos, especialización del personal o cantidad de llamadas, los operadores del programa deberán revisar, en principio, otras posibles soluciones. La cautela aconseja, pues, ese paso previo.

**Tabla 13.** Actividades de la acción de mejora Estudiar la viabilidad de centralizar toda la atención telefónica, de todos los servicios, a nivel global, en uno o más centros de contacto especializados

NO.	ACTIVIDAD	RESPONSABLE
1	Elaboración del estudio.	DGSC/DGTII
2	Revisión y ajustes requeridos al estudio.	DGSC/DGTII

Fuente: Elaboración propia con datos de SRE.

De hecho, así lo consideraron *los responsables en el documento Acciones de mejora y mapas de riesgos*: “Centralizar la atención telefónica requiere necesariamente de un estudio previo que considere los costos de operación, los volúmenes de llamadas atendidas por región y el grado de capacitación requerido del personal, a fin de determinar la viabilidad de su instrumentación.” Y las actividades previstas para concretar la acción

de mejora trazan la ruta a seguir: elaborar el estudio, revisarlo y ajustarlo según se requiera. Las instancias responsables son la DGSC y la Dirección General de Tecnologías de la Información e Innovación (DGTII), la primera como encargada del servicio de atención, y la segunda como responsable de los aspectos tecnológicos.

Los riesgos que se pronosticaron para la acción de mejora planteaban, de un lado, problemas de suficiencia de personal capacitado para realizar el estudio; del otro, dificultad en el manejo y análisis de la información debido a la complejidad de la misma (ver tabla 14). En ambos casos, se trataba de dudas sobre las competencias de los recursos humanos en dos dimensiones: una, *ex ante*, propia del estudio a elaborar; la otra, *ex post*, referida a la centralización del servicio telefónico. Sobre la primera, llama la atención que el estudio sería de factura interna y no de especialistas externos, especialmente, por la obvia envergadura del tema; y sobre la segunda dimensión, que si bien la acción de mejora tiene que ver con el estudio de viabilidad y no con la ejecución que, eventualmente, le seguiría, los responsables del programa juzgaron oportuno advertir sobre los contratiempos que implicaría el manejo de información compleja, una vez centralizada la atención telefónica. Era, por lo tanto, muy provocativa la propuesta de hacer el estudio —y, luego, quizá, la centralización de la atención telefónica— cuando se estimaban riesgos de alta probabilidad y alto impacto. Los responsables del programa planearon un lance atrevido que, a la sazón, resultó exitoso, por lo menos, en su primer tramo: para agosto del 2011 se reportaba que se había realizado el estudio.

**Tabla 14:** Riesgos previstos para la acción de mejora *Estudiar la viabilidad de centralizar toda la atención telefónica, de todos los servicios, a nivel global, en uno o más centros de contacto especializados*

No.	RIESGO	PROBABILIDAD	IMPACTO
1	Falta de personal suficiente y capacitado para realizar el estudio.	Alta	Alto
2	Dificultad en el manejo y análisis de la información debido a la complejidad de la misma.	Alta	Alto

Fuente: Elaboración propia con datos de SRE.

Con el perfeccionamiento del SIAC, se ha incrementado su funcionalidad en aras de expedir documentos de forma segura y de reducir tiempos en la consulta de los mismos, obtener reportes en línea, y validar datos y registros de los usuarios. Como el sistema se ha centralizado, se ha abatido la duplicidad de información, ha aumentado su consistencia, se

han simplificado las labores de protección consular y la comprobación de autenticidad documental y de registros de personas. De ese modo, el SIAC proporciona certeza a los mexicanos en los Estados Unidos y apoya la toma de decisiones de los altos mandos de la SRE.

En ese contexto, no resulta extraño que el Sistema sea objeto de mejoras constantes como la notificación electrónica al titular del pasaporte antes de su vencimiento. Un cambio en apariencia pequeño, pero que proyecta una preocupación por el bienestar del usuario. La acción, a cargo, alternativamente, de DGTII y DGSC, implicó desarrollar la aplicación para la captura de la cuenta de correo electrónico del titular del pasaporte; instruir a las representaciones consulares para que procedieran a la captura del correo electrónico; y, finalmente, desarrollar el módulo de notificación electrónica en el SIAC (ver tabla 15). Se trata de una cadena sencilla de actividades que habla, sin duda, de que —repitiendo al ya clásico Schumacher— lo pequeño es hermoso: “Cuando lo que se requiere es la acción necesitamos, obviamente, unidades pequeñas...”<sup>10</sup> La serie de tareas menudas en que se puede dividir una actividad mayor, permite eficientar la cadena y, de todos modos, lograr el cometido. Lo cual, por cierto, acredita el esfuerzo humano detrás de las modificaciones al SIAC, a pesar del riesgo, esta vez catalogado con probabilidad baja, de que las cargas de trabajo imposibilitaran su realización (ver tabla 16).<sup>11</sup>

**Tabla 15:** Actividades de la acción de mejora *Incorporar dentro del SIAC el envío de una notificación electrónica al titular del pasaporte o matrícula cuando está por vencerse el documento invitándolo a renovar*

No.	ACTIVIDAD	RESPONSABLE
1	Desarrollo de la modificación en SIAC para la captura de la cuenta de correo electrónico.	DGTII
2	Envío de comunicación a las representaciones consulares para instruir se inicie con la captura de la cuentas de correo electrónico.	DGSC
3	Desarrollo del módulo de notificación electrónica.	DGTII

Fuente: Elaboración propia con datos de SRE.

<sup>10</sup> E. F. Schumacher, *Lo pequeño es hermoso*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1973, p. 67. Y esta es la razón que Schumacher ofrece: “...porque la acción es un asunto altamente personal y uno no puede contactar más que con un número limitado de personas al mismo tiempo”.

<sup>11</sup> Debe hacerse notar, sin embargo, que el riesgo 1 no guarda lógica con la acción, toda vez que se refiere a las cargas de trabajo para la revisión normativa de las compulsas. Éstas tienen que ver con el cotejo de documentos respecto de su original, mientras que la acción de mejora, sólo con la notificación electrónica al titular del pasaporte. Aquí se ha asumido que el riesgo se relacionaba con cargas de trabajo para los efectos de la acción bajo análisis.

El segundo riesgo (ver tabla 16) responde a un tipo ubicuo asociado a circunstancias completamente fuera de control de los interesados. Pero al clasificarla con probabilidad baja e impacto medio los responsables dejaban ver cierta confianza de que los usuarios responderían positivamente a una medida que, a todas luces, les beneficia. En efecto, como los mismos responsables aseguraron, la modificación sería de bajo impacto en el proceso de captura y el desarrollo se podría realizar en el corto plazo. El aviso electrónico del próximo vencimiento del pasaporte es, en sí mismo, un incentivo poderoso para proporcionar datos de contacto vía Internet. Y así han respondido, al parecer, los usuarios. Con todo, no queda claro si la acción de mejora abarca a los titulares de pasaporte que ya cuentan con él desde hace tiempo. Si no fuera así, entonces queda todavía camino por recorrer.

**Tabla 16:** Riesgos previstos para la acción de mejora  
*Incorporar dentro del SIAC el envío de una notificación electrónica al titular del pasaporte o matrícula cuando está por vencerse el documento invitándolo a renovar*

NO.	RIESGO	PROBABILIDAD	IMPACTO
1	Las cargas de trabajo de la unidad responsable no permitan concluir oportunamente con la revisión normativa de las compulsas.	Baja	Alto
2	Los connacionales no dispongan o no deseen proporcionar su cuenta de correo electrónico.	Baja	Medio

Fuente: Elaboración propia con datos de SRE.

Suele olvidarse que la verdadera riqueza de una organización descansa en sus integrantes. De pronto, se descubre que el capital humano que se ha ido acumulando se encuentra desaprovechado. Existen muchas áreas con personal que todavía esperan el momento de aportar más a los propósitos institucionales. La experiencia y el conocimiento acopiados a lo largo de los años pueden potenciarse en proyectos específicos. Los operadores del programa “Expedición de pasaportes y servicios consulares” han acertado: constituir, en un grupo integrado gracias a la tecnología de la información, a los especialistas en informática de los consulados mexicanos para la búsqueda de soluciones a problemáticas comunes. Los operadores reconocen que “...es un desarrollo sencillo que se puede realizar en el corto plazo...” Para ello, la DGTHI analizó y diseñó el espacio para la red de informáticos consulares, hizo las pruebas pertinentes y echó a andar la red (ver tabla 17).

**Tabla 17:** Actividades de la acción de mejora *Crear una red de informáticos consulares*

NO.	ACTIVIDAD	RESPONSABLE
1	Análisis y diseño del espacio para la red de informáticos consulares.	DGTII
2	Desarrollo, pruebas e implementación del espacio para la red de informáticos consulares.	DGTII

Fuente: Elaboración propia con datos de SRE.

No obstante el éxito en la conformación de la red, de nuevo aparece, como sombra obstinada, la posibilidad de que las cargas de trabajo (ver tabla 18) no permitieran concluir las actividades. En ocasiones, la aversión al riesgo y un cierto prurito de escritorio empuja a los tomadores de decisiones a dejar un margen para justificar el fracaso. Pero en este caso —como en los otros que se han revisado en este capítulo— no existían fundamentos para recelar de las capacidades humanas. A pesar de la probabilidad media de ocurrencia, el riesgo de que, por cargas de trabajo, no alcanzara el tiempo para realizar las actividades de la acción de mejora *Crear una red de informáticos consulares*, probó ser infundado.

**Tabla 18:** Riesgos previstos para la acción de mejora *Crear una red de informáticos consulares*

NO.	RIESGO	PROBABILIDAD	IMPACTO
1	Las cargas de trabajo no permitan concluir oportunamente con el desarrollo del espacio para la red de informáticos consulares.	Media	Alto

Fuente: Elaboración propia con datos de SRE.

## e) Difusión

¿Qué explica la presencia perdurable en la sociedad de las organizaciones, en general, y las públicas, en particular? Más allá del mandato constitucional y legal que las crea, hay un sedimento humano que les da vida, las hace respirar, las obliga a avanzar en pos de los objetivos para las que fueron creadas. Sin esos objetivos, simplemente perderían todo sentido de orientación y, al final, de importancia. Pues, ¿con qué

incentivos cuenta una organización gubernamental para realizar ese singular superior esfuerzo allende el mero requisito de vivir, provisto que no tiene que competir, como es el caso en situaciones de mercado? Desde luego, como la abundancia de ejemplos lo atestigua, una organización pública puede sobrevivir cumpliendo sólo con el *minimum minimorum* exigido por el entorno, siempre detrás de las necesidades de los usuarios, apenas en la proverbial línea de resistencia. Pero también puede continuar manteniéndose a la altura de las demandas sociales, adelantándose a las necesidades, tal vez compitiendo consigo misma.

Difundir los servicios que presta, significa un paso hacia delante en la vida de la organización. Podría muy bien quedarse en la autocomplacencia que produce el cumplimiento de rutinas y los resultados a los que se llegue de esa manera, pero, en este caso, la SRE se comprometió a *Llevar a cabo un programa de difusión de los servicios consulares menos conocidos*. Esta acción de mejora, además, destaca porque promueve el uso de los servicios menos conocidos que brindan los consulados. Y las actividades realizadas son, en verdad, sencillas (ver tabla 19): desde revisar la información actual en los portales electrónicos, hasta publicar la información con las modificaciones que se hubiesen establecido al efecto. Aunque, una vez más, se hizo presente el riesgo (de sobra conocido) de que las cargas de trabajo frustraran la realización de las actividades, la acción de mejora se llevó a cabo en el plazo previsto.

**Tabla 19:** Actividades de la acción de mejora *Llevar a cabo un programa de difusión de los servicios consulares menos conocidos*

NO.	ACTIVIDAD	RESPONSABLE
1	Revisar la información actual de las páginas de Internet sobre los servicios de registro civil, notariales y fe pública.	DGSC
2	Determinar las modificaciones necesarias.	DGSC
3	Enviar a DGTII la información a publicar.	DGSC
4	Publicar la información en las páginas de Internet de las representaciones consulares, con la incorporación de un contador de visitas.	DGTII

Fuente: Elaboración propia con datos de SRE.

La difusión de los servicios consulares menos conocidos tiene la ventaja añadida de que aprovecha las tecnologías de información y comunicación con que cuenta la SRE en los consulados. Se trata, en consecuencia, de una tarea de bajo costo, pero con un impacto mayor en cuanto a los beneficios. Queda en las representaciones consulares —y en la SRE en su conjunto— alinear los recursos disponibles al ritmo de la demanda.

**Tabla 20:** Riesgos previstos para la acción de mejora Llevar a cabo un programa de difusión de los servicios consulares menos conocidos

NO.	RIESGO	PROBABILIDAD	IMPACTO
1	Las cargas de trabajo de las unidades responsables no permitan modificar oportunamente la información de las páginas de Internet de las representaciones consulares.	Media	Alto

Fuente: Elaboración propia con datos de SRE.

## Reflexión final

Sólo es el principio. Ser reconocida, junto con otras agencias gubernamentales, por el “Premio 2011” obliga a la SRE y a las unidades administrativas involucradas, en especial, a la DGSC, a honrar los compromisos derivados de cada una de las acciones de mejora analizadas en este capítulo. Como pudo apreciarse antes, las nueve acciones de mejora, aquí revisadas, implicaban actividades a cumplirse en agosto del 2011; otras, en cambio, no lograron ese cometido, aunque su conclusión se pospuso para algún momento de ese mismo año. Pero todas las acciones —y, en particular, las nueve que se concluyeron en agosto— aun cuando, en sí mismas, tenían un plazo de cumplimiento que ya tuvo lugar, desencadenan otra serie de tareas que tendrán que efectuarse rutinariamente a partir de ese momento. Más allá del reconocimiento, ese es el compromiso más importante para la SRE y la DGSC.

A menudo, los datos se escabullen. O mejor dicho, tienden a ocultar la realidad que viven personas de carne y hueso: a la fecha, resulta imposible determinar el número exacto de mexicanos viviendo en Estados Unidos. No obstante ello, la realidad escurridiza de esos mexicanos ha encontrado una suerte de punto de equilibrio. Entre los millones de mexicanos en Estados Unidos —e, incluso, sus hijos que también son mexicanos y, por lo tanto, tienen derechos de este lado de la frontera— y el Estado, que debe proveerles servicios consulares en virtud de su nacionalidad, se ha cerrado la brecha de atención. En el pasado, muchos paisanos emigraron sin que la necesidad de ocupar servicios consulares los apremiara. Pero en las últimas décadas, las circunstancias internacionales cambiaron, quizá demasiado rápidamente, y llevaron a los países receptores de migración a hacer más estrictas sus regulaciones en la materia. De modo que muchos mexicanos en Estados Unidos han perdido espacio para movilizarse económica, geográfica y socialmente en aquel país. Esa pérdida la ha compensado el gobierno mexicano acercándoles sus servicios consulares y de protección.

Aquí, hay que decirlo, se ha dado cuenta de ese compromiso. A pesar de que en ocho de las nueve acciones de mejora se plantean las cargas de trabajo o la falta de tiempo como riesgo que podría haber frenado el cumplimiento de las actividades, en realidad, la DGSC y las otras instancias coadyuvantes en el programa de “Emisión de pasaportes y servicios consulares” demostraron la viabilidad de las mejoras puestas en marcha. El cambio en las organizaciones se presenta, usualmente, como un conjunto de tareas percibido como gigantesco. Esto sucede, es cierto, porque las rutinas van llenando los espacios y los tiempos, y absorbiendo los recursos disponibles. Pero también acontece que las organizaciones nunca utilizan todos sus recursos al máximo posible, sino que dejan un margen, pues, operando al límite de sus capacidades, harían inviable su propia existencia cuando tengan que hacer frente a circunstancias adversas y practicar los cambios necesarios para salir adelante.<sup>12</sup> De modo que los riesgos de cargas de trabajo y falta de tiempo contienen, seguramente, una dosis de verdad, mezclada con otra de precaución. De nuevo, como quedó demostrado, el riesgo se conjuró. Las áreas participantes sí contaban con el margen suficiente para concluir nueve de 17 acciones de mejora.

Como se desprende de la tabla 1, cuatro acciones presentaban avances de 70% u 80% a agosto del 2011. Posiblemente, en los meses posteriores de ese año quedaron finiquitadas. Se trata de acciones que, en el conjunto del programa premiado, encarnan el complemento perfecto, o casi, al resto de las acciones analizadas en este apartado. Por ejemplo, *Estudiar la viabilidad de extender la producción de pasaportes tipo “G” a todas las representaciones o crear centros regionales de producción de pasaportes* (con 80% de cumplimiento a agosto de 2011), contribuiría a completar la vuelta de tuerca emprendida con el programa, junto con la acción *Establecer estándares uniformes para los procesos de atención a usuarios, producción y entrega de documentos* (con 70% de avance).

Lo mismo puede decirse de la acción *Fortalecer los programas de capacitación para el personal y en particular para el personal local* (80% de avance), recomendable para asegurar las competencias de los funcionarios locales con las nuevas responsabilidades; o de *Vincular al SIAC con la base de datos de la Dirección General de Delegaciones* (70% de avance), acción que resulta indispensable en la actualización de las Tecnologías de la Información y Comunicación para la adecuada coordinación interinstitucional; y de *Establecer estándares uniformes para los procesos de atención a usuarios, producción y entrega de documentos*, algo que, hoy por hoy, las organizaciones no pueden —no deben— soslayar en su búsqueda por ofrecer servicios basados en mejores prácticas. El programa “Expedición de pasaportes y servicios consulares” supone el encadenamiento más o menos armonioso de recursos, tiempo, objetivos e intereses de los distintos actores internos

---

<sup>12</sup> Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1970.

que participan en el esfuerzo. La suma de las acciones analizadas a todo lo largo de las líneas anteriores y las que apenas restaban por finiquitarse, contribuiría a cerrar el círculo institucional hacia los resultados pretendidos.

De ahí el punto de equilibrio, siempre, sin embargo, amenazado por la dinámica realidad de los mexicanos en aquel país, unos viviendo de manera permanente, y otros en tránsito. Esa realidad elusiva propone a las autoridades consulares el desafío, también permanente, de responder con eficacia a las necesidades de los mexicanos en el exterior. La narración que se ha ofrecido en este capítulo refleja —apenas con una probadita— los intentos de la SRE por estar a la altura del reto. Si bien los cambios para cerrar la brecha entre necesidades y servicios datan de 1980, aproximadamente, la última década ha impuesto una agenda estricta en las relaciones internacionales y, por lo tanto, la necesidad de acrecer, con rapidez, capacidades y talentos en la atención de los mexicanos migrantes. Sin duda, se ha abierto una nueva época en la materia. El reconocimiento del “Premio 2011” al programa “Expedición de pasaportes y servicios consulares” la simboliza, con el compromiso que eso significa.

## Bibliografía

Dockterman, Daniel, *Statistical Profile. Hispanics of Mexican Origin in the United States*, 2009, Pew Research Center- Pew Hispanic Center, 2011. (<http://www.pewhispanic.org/2011/05/26/hispanics-of-mexican-origin-in-the-united-states-2009/>)

Hirschman, Albert O., *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1970.

Lazcano, Mauro y Jorge Navarro Lucio, “29 Millones mexicanos viven en Estados Unidos”, *Macroeconomía*, 1 abril 2010, (<http://macroeconomia.com.mx/2010/04/29-millones-de-mexicanos-viven-en-estados-unidos-casi-otro-pais/>).

Presidencia de la República, *Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, 2007.[http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PrimerInformeEjecucion/5\\_9.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PrimerInformeEjecucion/5_9.pdf)

Schumacher, E.F. *Lo pequeño es hermoso*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1973.

Secretaría de Relaciones Exteriores “Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, Art. 23, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 2009.

-----, “Alcance e intercambio de mejores prácticas consulares”, Presentación del Ministro Daniel Hernández Joseph, Director General de Protección a Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, en el marco del *Seminario sobre protección consular: Alcance e intercambio de mejores prácticas*, Washington, D.C., 10 de marzo de 2009. <http://scm.oas.org/pdfs/2009/CP21820T.ppt>

-----, *Estructura orgánica básica* (vigencia a partir de: 1 de enero de 2011), <http://www.sre.gob.mx/index.php/cancilleria/organigrama>

-----, La Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, *¿Quiénes somos?*, <http://www.sre.gob.mx/index.php/component/content/article/318>

U.S. Census Bureau, “The Hispanic Population: 2010”, *2010 Census Briefs*, Mayo 2011.p.2. (<http://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-04.pdf>)



# **Aprendiendo a utilizar las evaluaciones como herramientas de cambio: el programa de becas de posgrado del CONACYT**

Rodrigo Velázquez López Velarde

## **Introducción**

La formación de capital humano altamente capacitado es considerada como un factor clave para el desarrollo de los países. La principal razón por la que los gobiernos, las agencias internacionales y los organismos de la sociedad civil deciden invertir recursos en esta acción es porque las personas con alta capacidad científica o tecnológica pueden utilizar los conocimientos y las habilidades aprendidas para ayudar a sus países a identificar y solucionar problemas. La población con estudios de posgrado aplica el conocimiento aprendido para diseñar nuevas estrategias y procesos de innovación que elevan la productividad, la competencia económica y, en general, el bienestar social de la ciudadanía. La aplicación de los conocimientos científicos se puede observar en distintos ámbitos. Por ejemplo, en el sector empresarial es notorio el desarrollo científico y tecnológico en el incremento del rendimiento

laboral, el aumento de capital y la disminución de costos de producción.<sup>1</sup> De hecho, desde hace varias décadas diversos estudios muestran el efecto positivo del capital humano en el crecimiento económico.<sup>2</sup>

De igual modo, la formación de personas altamente calificadas contribuye a cerrar la brecha existente entre las naciones desarrolladas y aquellas en vías de desarrollo a través del desarrollo de nuevas tecnologías y procesos productivos. Los tecnólogos y científicos generan y difunden conocimiento útil para que una mayor parte de la población tenga acceso a mejores y más accesibles servicios, productos e infraestructura que les permita tener una mejor calidad de vida. Por último, es reconocido ampliamente que la inversión en capital humano produce movilidad social por lo que los profesionistas que tuvieron la oportunidad de realizar un posgrado o una especialización tienden a tener más ingresos que sus padres.<sup>3</sup>

En México, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) ha tenido como una de sus funciones principales impulsar la formación de recursos humanos de alto nivel dedicados a actividades científicas y tecnológicas.<sup>4</sup> Para llevar a cabo este fin, el CONACYT implementa desde hace más de cuatro décadas un programa de becas de posgrado que ha permitido la formación de miles de científicos y tecnólogos en instituciones académicas nacionales y extranjeras. De esta manera, el CONACYT se ha consolidado como la institución pública que más estudios de posgrado y especialidades financia.

Dada la importancia del programa de becas en la formación científica y tecnológica del país es indispensable analizar cómo y de qué forma el CONACYT ha utilizado los resultados de las recientes evaluaciones realizadas a este programa. El objetivo de este capítulo es hacer una narrativa analítica sobre cómo las unidades responsables del Programa de Becas de Posgrado y otras modalidades de Apoyo a la Calidad (PBP) han utilizado los hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones para implementar procesos de mejora. El marco de la narrativa es el “Premio 2011”, en el cual el PBP fue participante. El capítulo está organizado en cinco secciones. La primera describe brevemente los antecedentes, la evolución y las características actuales del programa de becas. La segunda sección sintetiza y analiza los hallazgos y las recomendaciones de tres evaluaciones recientes al PBP. El siguiente apartado documenta los hallazgos más relevantes seleccionados por los operadores del programa, así como las acciones de mejora y

---

<sup>1</sup> Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), *Ciencia y Tecnología para la Competitividad*, México, FCE - CONACYT, 2006, p.11.

<sup>2</sup> Ver: Sylvia Ortega *et al.*, *Invertir en el conocimiento: El Programa de Becas-crédito del CONACYT*, México, SEP-CONACYT y Plaza y Valdés, 2001, pp. 39-40.

<sup>3</sup> Centro Redes, *Evaluación de Impacto del Programa de Formación de Científicos y Tecnólogos*, México, CONACYT, 2008.

<sup>4</sup> Otras funciones del CONACYT son la promoción y sostenimiento de proyectos de investigación y la difusión de información científica y tecnológica. Ver: Centro Redes, *Op. Cit.*, p 28.

resultados esperados. La cuarta parte analiza las acciones implementadas y los logros alcanzados. El capítulo finaliza con una conclusión en la que se identifican los retos y problemas del CONACYT en la utilización de las evaluaciones como herramientas para rediseñar el PBP.

## **Antecedentes, evolución y características del programa**

Los primeros esfuerzos por invertir en el desarrollo científico y tecnológico en México empezaron a finales de los años 1920 con la creación de los primeros institutos de investigación de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Durante las décadas de 1930 y 1940 se fundaron institutos de gran importancia para la investigación tales como el Instituto Politécnico Nacional, los Institutos de Física y Química, El Colegio de México, por mencionar algunos. Otros apoyos a la formación científica ocurrieron en 1954 y 1966, momentos en que se crean la figura de “personal académico de tiempo completo” y el Programa de Profesores Investigadores, respectivamente.<sup>5</sup> A pesar de estos avances, los cuales fueron vitales para la iniciación de la investigación en México, no existía en el país una institución federal que tuviera como uno de sus principales objetivos el apoyar la formación de recursos humanos altamente capacitados. Fue hasta 1970 que el gobierno federal decidió dar un impulso consistente en este sentido con la creación del CONACYT. El Programa de Becas, hoy conocido como el Programa de Becas de Posgrado y otras modalidades de Apoyo a la Calidad del CONACYT, surgió en 1971 para ofrecer a la población la posibilidad de realizar estudios de posgrado en instituciones académicas nacionales y extranjeras de calidad para formar científicos y tecnólogos que ofrezcan soluciones a los problemas y generen conocimiento útil y aplicado al país.

El CONACYT, a través del PBP, parte de la premisa de que el crecimiento económico y el bienestar, tanto individual como social, están sustentados en gran medida no sólo en la inversión en capital físico, sino también en el capital humano.<sup>6</sup> De esta forma, se considera que la productividad e innovación tecnológica está basada en la formación de recursos humanos (científicos e ingenieros) altamente capacitados que generen y difundan conocimiento que permita coadyuvar al desarrollo económico, social y cultural de México. Es así que la asignación de becas de posgrado es considerada como un componente esencial que contribuye a la movilidad social en el país.

EL PBP es un factor esencial del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y se inserta en varias de las estrategias planteadas tanto del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 como en el Programa Especial de

<sup>5</sup> CONACYT, *Ciencia y Tecnología*, Op. Cit., pp. 13-14.

<sup>6</sup> Ortega et al., *Invertir en el Conocimiento*, Op. Cit., p. 30.

Ciencia, Tecnología e Innovación 2008-2012. En estos instrumentos se considera a la formación de recursos humanos altamente calificados como prioridad para el desarrollo del país.<sup>7</sup>

El objetivo general del programa está establecido en las Reglas de Operación del mismo y es “contribuir al incremento de la competitividad del país, mediante el desarrollo científico, tecnológico e innovación, fomentando la formación, el desarrollo y la vinculación de recursos humanos de alto nivel mediante el otorgamiento de becas”.<sup>8</sup> Asimismo, el PBP define como objetivo específico lo siguiente: “El capital humano accede a oportunidades de formación de calidad de alto nivel en áreas y sectores estratégicos prioritarios del programa, a través del fomento, formación, desarrollo y vinculación de dichos recursos humanos, con base en las convocatorias o convenios de colaboración suscritos por el CONACYT con entidades federativas y con instituciones o personas morales de los diferentes sectores, en áreas establecidas en tales instrumentos”.<sup>9</sup>

El instrumento principal que tiene el PBP para impulsar la formación de recursos humanos de alto nivel es la beca para distintos niveles de estudio: (maestría, doctorado, especialidad). Este apoyo puede ser para estudios en instituciones académicas nacionales o extranjeras. Los recursos con los que se financian las becas provienen directamente del CONACYT o a través de fondos establecidos en la Ley de Ciencia y Tecnología.<sup>10</sup> El financiamiento también puede ser de origen externo o cofinanciado con contribuciones de terceros (nacionales o extranjeros) u organismos internacionales.<sup>11</sup> El programa cuenta con seis tipos de becas:

---

<sup>7</sup> Carlos Bazdresch Parada, “Prólogo”, en Ortega *et al.*, *Invertir en el Conocimiento*, *Op. Cit.*, p. 20.

<sup>8</sup> Ver Reglas de Operación de los programas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en el Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2010, p. 110. Las Reglas de Operación que operaron durante la administración del Presidente Fox consideraban que el objetivo general era “fomentar, mediante el otorgamiento de apoyos a la formación, el desarrollo y la consolidación de científicos y tecnólogos, para responder a la demanda de los sectores productivo, académico, gubernamental, y social del país”. Centro Redes, *Evaluación de impacto*, *Op. Cit.*, p. 32. Es notorio el cambio en el objetivo general del PBP del actual gobierno ya que éste se centra en la competitividad del país dejando de lado otras áreas.

<sup>9</sup> Reglas de Operación, *Op. Cit.*, p. 111. En las Reglas de Operación anteriores se planteaban seis objetivos específicos mucho más precisos y detallados. Dos de éstos estaban encaminados a la incorporación de estudiantes de licenciatura al proceso de formación de recursos humanos calificados mediante el otorgamiento de becas de posgrado de calidad en áreas que atendieran las demandas de los sectores productivo, gubernamental, académico y social en diversas áreas de conocimiento científico y tecnológico. En concordancia con estos objetivos, uno más estaba destinado a promover el cofinanciamiento de los sectores demandantes y de agencias internacionales en la formación de científicos y técnicos de alto nivel. Otro objetivo buscaba la consolidación y fortalecimiento de programas de posgrado nacionales de calidad en instituciones de educación superior que fueran capaces de preparar a científicos y tecnólogos altamente capacitados de acuerdo con las necesidades del país. Los restantes dos objetivos estaban enfocados a estimular a los científicos de instituciones de educación superior en México por medio del Sistema Nacional de Investigadores y a promover el desarrollo de grupos de investigación que impulsaran la investigación y el desarrollo experimental dirigidos a elevar el nivel social y económico de los mexicanos. Centro Redes, *Evaluación de impacto*, *Op. Cit.*, p. 32.

<sup>10</sup> El ramo 38 del Presupuesto de Egresos de la Federación está destinado al CONACYT y a los Centros de Investigación-CONACYT.

<sup>11</sup> Reglas de Operación, *Op. Cit.*, p. 111.

- a)** Beca de Fomento
- b)** Beca de Formación
- c)** Beca de Desarrollo
- d)** Beca de Vinculación
- e)** Beca Mixta
- f)** Beca Específica

La Beca de Fomento fue creada para promover aptitudes e inclinaciones científicas y tecnológicas en distintos niveles educativos. El apoyo destinado para la formación de recursos humanos altamente capacitados en México o el extranjero mediante apoyos económicos y asistenciales para cursar estudios de posgrado recae en la Beca de Formación. Las Becas de Desarrollo y de Vinculación son otorgadas para realizar estancias técnicas y académicas respectivamente. El apoyo adicional que se brinda a un becario que cuenta con una Beca de Formación es la Beca Mixta. Ésta última complementa la formación científica y tecnológica del becario dándole apoyo para llevar a cabo una estancia académica en alguna institución nacional o extranjera. Por último, la Beca Específica se otorga con base en convenios de colaboración suscritos por el CONACYT y entidades federativas con instituciones o personas morales con la finalidad de fomentar, formar, desarrollar o vincular los recursos humanos con diversos sectores y áreas específicas.<sup>12</sup>

Las Reglas de Operación definen la cobertura del PBP de manera muy general pues establecen que “[E]l Programa está enfocado a facilitar al capital humano el acceso a oportunidades de fomento, formación, desarrollo y vinculación tanto en el país como en el extranjero, orientadas a satisfacer las demandas de los diversos sectores de la sociedad”.<sup>13</sup> Debido a esta generalidad, no se puede definir con claridad cuál es el alcance que pretende lograr el PBP. Del mismo modo, la población objetivo del programa no precisa con exactitud a quiénes está enfocado el apoyo ofrecido ya que sólo se establece que está dirigido a personas que tengan interés en llevar a cabo estudios, o formarse mediante actividades científicas o tecnológicas en dependencias, instituciones académicas, centros de investigación públicos, privados, nacionales o extranjeros o en algún otra instancia que permita cubrir el objetivo del programa.

---

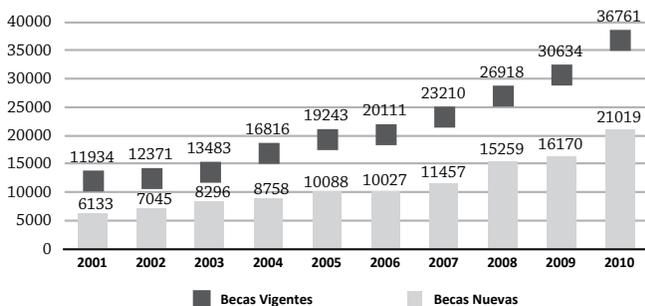
<sup>12</sup> Hasta el 2004, el CONACYT establecía tres tipos de becas (posgrados nacionales, posgrados en el extranjero y becas para estancias técnicas en el extranjero). El criterio para determinar el tipo de beca era el lugar donde se realizara el posgrado y la modalidad de éste.

<sup>13</sup> Reglas de Operación, *Op. Cit.*, p. 111.

A lo largo de sus cuarenta años de existencia, el CONACYT, a través del PBP, ha otorgado más de doscientas mil becas. Una de cada cuatro becas de posgrado de estudiantes mexicanos es actualmente financiada por el gobierno federal.<sup>14</sup> En concreto, ocho de cada diez becas financiadas con recursos públicos son otorgadas por el CONACYT.<sup>15</sup> El número de becas creció de manera importante durante sus primeros treinta años, pero dicho crecimiento ha sido mayor durante la última década.<sup>16</sup> Muestra de esta tendencia ascendente es que mientras que el promedio anual de becas nuevas otorgadas entre 1971 y 1973 fue de 927, entre 2008 y 2010 fue de 17,482. Tan sólo en los últimos cuatro años (2007-2010) el crecimiento en becas nuevas se incrementó en 83.5%.

De este modo, en la primera década del siglo XXI, 114, 252 nuevos becarios se han visto beneficiados por los apoyos brindados por el CONACYT. Si se consideran las becas nuevas y las becas vigentes en conjunto, el número de apoyos se incrementa a 325,733 durante el periodo 2001-2010 (ver figura 1 abajo). En perspectiva comparada, el número de apoyos que ofrece el CONACYT es superior al de otras instituciones internacionales. Por ejemplo, mientras que en el 2007 el Programa de la Unión Europea otorgó 1,875 becas, el PBP autorizó 20,111 apoyos.<sup>17</sup>

**Figura 1: Becas de posgrado nuevas y vigentes 2001-2010**



Fuente: CONACYT, *Informe de Labores 2010*, México, 2010, p. 3.

<sup>14</sup> Gobierno Federal, *Cuarto Informe de Gobierno*, México, 2010, p. 213.

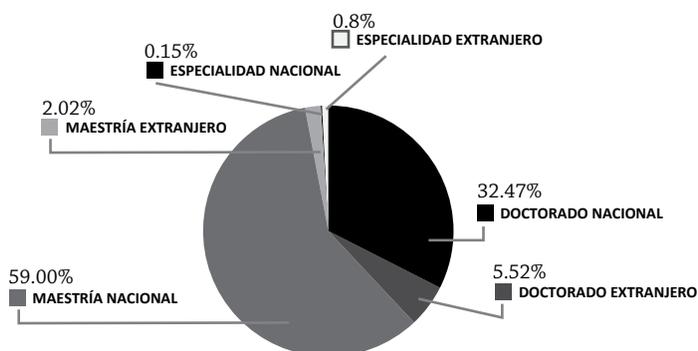
<sup>15</sup> Gobierno Federal, *Cuarto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 2010, p. 251.

<sup>16</sup> Es importante subrayar que el PBP no siempre ha crecido sostenidamente. Aunque durante los años 1970 el PBP tuvo una tasa de crecimiento anual positiva ésta se revirtió significativamente en la década de 1980 debido a los problemas económicos que sufrió el país. A partir de los años 1990 la tasa de crecimiento es positiva. Ortega *et. al.*, *Invertir en el Conocimiento*, *Op. Cit.*, p. 54.

<sup>17</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, *Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010*, México, p. 12.

El nivel de estudios y el destino de la beca han tenido cambios importantes a lo largo del tiempo. Con excepción de algunos años, el nivel de estudios que más ha financiado CONACYT es la maestría, seguido por los estudios doctorales y otras especialidades. Desde 1971, las becas para maestría han fluctuado entre 41% y 60% del total de apoyos otorgados por el CONACYT. Por su parte, el porcentaje de becas para doctorado ha crecido de manera importante ya que mientras durante los primeros treinta años del programa 21% de las becas fue para este nivel de estudios, este porcentaje ha aumentado hasta llegar a ser mayoritario en 2001 (55%).<sup>18</sup> En contraste, el PBP ha disminuido el apoyo a otros estudios, como especialidades técnicas y científicas, ya que entre 1971 y 2000, 19% de las becas fueron destinadas para este nivel de estudios. Este porcentaje fue disminuyendo gradualmente y actualmente se encuentra en 2.1%.

**Figura 2:** Becas de posgrado vigentes por nivel de estudios y destino 2010



Fuente: Elaboración propia con base en CONACYT, *Informe de Labores 2010*, México, 2010, p. 3.

En cuanto al destino o lugar donde se utiliza la beca, en 1971 41% de las becas fueron para estudios de posgrado en el país y el restante 59% para el extranjero, principalmente para estudios de posgrado en Estados Unidos. Estos porcentajes se han revertido con el paso de los años pues para 2010 únicamente 7.5% de los apoyos aprobados fueron para cursar programas de posgrado fuera del país, principalmente en Gran Bretaña, España y Estados Unidos.<sup>19</sup> Las becas para posgrado en el extranjero son mayoritariamente para estudios de doctorado. En contraste, el PBP otorga más becas para realizar maestrías en el país (ver figura 2). Los campos disciplinarios con más becas otorgadas son las ingenierías, la biotecnología, las ciencias

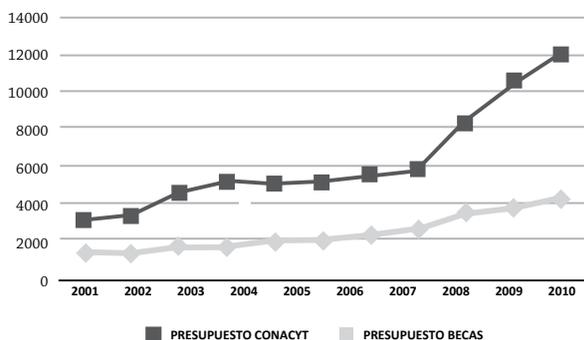
<sup>18</sup> Para el año 2010, 37.5% de las becas financiadas por el PBP fueron para estudios doctorales.

<sup>19</sup> Ortega et al., *Invertir en el Conocimiento, Op. Cit.*, p. 43; CONACYT, *Informe de Labores 2010*, México, 2010, p. 3.

agropecuarias y las ciencias sociales. A partir de 1997, el porcentaje de becas para ingenierías ha aumentado en 50%, mientras que para ciencias sociales se redujo casi a la mitad.<sup>20</sup>

En relación al monto invertido en el programa de becas de posgrado, éste casi se cuadruplicó durante la última década. En 2001, para financiar 11,934 becas el CONACYT aportó \$1,234.45 millones de pesos mientras que para el 2010 el monto para otorgar 36,761 apoyos se elevó a \$4,173.92 millones de pesos.<sup>21</sup> Asimismo, el porcentaje del PBP en relación al presupuesto manejado por el CONACYT ha fluctuado en este periodo entre 41% (2000) y 35% (2010).<sup>22</sup> Esta inversión se ha traducido en que el número de egresados de programas de posgrado en el país haya crecido más del doble durante la primera década del siglo XXI.<sup>23</sup>

**Figura 3:** Presupuestos del CONACYT y de becas de posgrado vigentes 2000-2010 (miles de pesos)



Fuente: Gobierno Federal, *Indicadores de Actividades Científicas y Tecnológicas 2010*, México, Edición de Bolsillo, 2011, pp. 90, 95.

<sup>20</sup> Centro Redes, *Evaluación de impacto*, Op. Cit., p. 48.

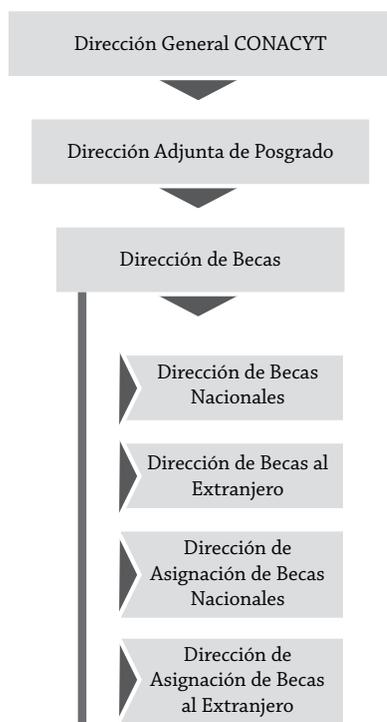
<sup>21</sup> Gobierno Federal, *Indicadores de Actividades Científicas y Tecnológicas*, México, Edición Bolsillo, 2011, pp. 95, 116.

<sup>22</sup> Como se puede observar en la figura 3, a partir de 2007 los recursos del ramo 38 (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) se han incrementado sustancialmente. Desde 2008, el gasto en este ramo ha sido el de mayor participación del gasto federal en ciencia y tecnología. Para el año 2010, dicho gasto equivalió a 34.9%. Hasta 2007, el sector administrativo al que se le destinaban más recursos en ciencia y tecnología era el de educación pública. CONACYT, *Informe General del Estado de la Ciencia y la Tecnología*, México, 2011, pp. 19-22.

<sup>23</sup> En el año 2000 hubo 29,674 egresados de programas de posgrado en el país. Para el año 2009 este número creció a 72,522. El número de egresados no implica necesariamente que el grado haya sido otorgado a la estudiante. Gobierno Federal, *Indicadores de Actividades*, Op. Cit., p. 121.

La unidad responsable del diseño e implementación del PBP es la Dirección Adjunta de Posgrado.<sup>24</sup> Esta dirección coordina el trabajo de cuatro direcciones: becas, planeación, posgrado y vinculación. La dirección de becas es la encargada de operar el PBP y cuenta con cuatro subdirecciones para la instrumentación del programa: becas nacionales, becas al extranjero, asignación de becas nacionales y asignación de becas al extranjero (ver figura 2).

**Figura 4:** Estructura Jerárquica del Programa de Becas de Posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad



**Fuente:** Elaboración Propia con base en el organigrama de CONACYT, [www.conacyt.gob.mx](http://www.conacyt.gob.mx).

<sup>24</sup> En años anteriores la operación del PBP estuvo a cargo de otras direcciones adjuntas. De hecho, hasta 1995 el programa fue operado por dos direcciones: la Dirección Adjunta de Investigación Científica y la Dirección Adjunta de Modernización Tecnológica. Durante la administración del presidente Zedillo se llevó a cabo una reorganización institucional que tuvo como uno de sus objetivos principales el que el PBP fuera diseñado e implementado por una sola dirección. Bazdresch, "Prólogo", *Op. Cit.*, p.18.

Dos normas regulan el PBP: las Reglas de Operación y el Reglamento de Becas. Las Reglas de Operación tienen el objetivo de aplicar los recursos del programa de manera eficiente, eficaz, equitativa y con transparencia. Asimismo, estas normas persiguen que el PBP logre el mayor impacto posible. Por su parte, el Reglamento de Becas regula los procedimientos del otorgamiento de los apoyos. De este modo, en el Reglamento están asentados las bases y los requisitos a seguir para conferir los apoyos para la realización de estudios de posgrado. El Reglamento también tiene como función regular y ejecutar el PBP de acuerdo con el presupuesto anual asignado.<sup>25</sup> Otros instrumentos complementarios que también regulan al PBP son las convocatorias que emite el CONACYT para cada tipo de beca. En las convocatorias se precisan ciertas definiciones que están contenidas en las Reglas de Operación, pero que están establecidas de manera general. Dos ejemplos de términos precisados en las convocatorias son la cobertura y la población objetivo. El Reglamento también define con mayor precisión algunos conceptos como es el caso de las obligaciones de los becarios.

## **Evaluaciones recientes realizadas al programa**

Como concursante en el “Premio 2011”, el Programa de Becas de Posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad fue valorado por el comité evaluador con base en el compromiso de este programa con el uso de las evaluaciones que se le han realizado en años recientes. Originalmente, tres evaluaciones al PBP fueron consideradas para participar en el “Premio 2011”: la Evaluación de Impacto del Programa de Formación de Científicos y Tecnólogos 1997-2006, financiada por el Banco Mundial y realizada por el Centro Redes entre 2007 y 2008 y dos evaluaciones específicas de desempeño llevadas a cabo por C-230 Consultores, S.C. y coordinadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2008 y 2009-2010. A continuación se sintetizan los principales resultados de estas evaluaciones.<sup>26</sup>

## **Evaluación de Impacto del Programa de Formación de Científicos y Tecnólogos 1997-2006**

El objetivo de esta evaluación fue dar a conocer los efectos del PBP “sobre la ocupación, la equidad, el medio científico y académico, el sector productivo y la innovación, la distribución regional de capacidades, y la movilidad

---

<sup>25</sup> Centro Redes, *Evaluación de impacto*, Op. Cit., pp. 32-33.

<sup>26</sup> La siguiente sección se basa en la información de la evaluación del Centro Redes y en los dos estudios realizados por C-230 Consultores, S.C. (2008, 2009-2010).

y emigración”.<sup>27</sup> La evaluación tuvo como finalidad “orientar políticas para un uso más eficiente de los recursos destinados a este Programa”.<sup>28</sup> De igual manera, esta evaluación se enfocó en determinar cuáles fueron los beneficios de haber implementado el programa. Para esta evaluación se combinó el análisis de fuentes primarias, una encuesta a ex becarios, la realización de grupos focales y pláticas con funcionarios públicos de CONACYT. Este estudio presentó resultados y analizó la evolución del programa y sus impactos en los aspectos arriba señalados en un periodo de 10 años (1997-2006). A continuación se señalan algunos hallazgos relevantes de la encuesta realizada y las principales recomendaciones de esta evaluación.

#### *Impacto sobre la equidad*

- Las mujeres se encuentran en rangos de ingresos más bajos que los hombres.

#### *Impacto sobre la ocupación*

- Se encontró mayor dificultad para la inserción ocupacional para los ex becarios de maestrías en el país.
- La movilidad sectorial es baja, en concreto en el tránsito de la educación superior, el sector gobierno y los centros de investigación hacia el sector privado.
- La mayoría de los ex becarios menores de 30 años tiene empleos temporales.

#### *Impacto sobre los ámbitos científico-tecnológicos y académicos*

- Entre los ex becarios que se dedican a la docencia, 18% se enfoca en esta actividad con “alta dedicación”. 80% de este grupo labora en instituciones de educación superior y tiene un alto porcentaje de empleo temporal.

#### *Impactos sobre el sector productivo y la innovación*

- Los ex becarios graduados de maestría en el extranjero tienen una mejor inserción laboral que los ex becarios graduados de doctorado.

---

<sup>27</sup> Centro Redes, *Evaluación de impacto*, Op. Cit., p. 197.

<sup>28</sup> *Ibidem.*, p. 2.

- Sólo 22% de los graduados de maestría nacional trabaja en una empresa, mientras que sólo 3.5% de los ex becarios con doctorado nacional y 5.1% con doctorado en el extranjero trabaja en una empresa.
- Únicamente 17% de los ex becarios participó en el diseño y/o puesta en marcha de unidades de producción de bienes y servicios relacionados con la beca.
- Sólo uno de cada cuatro ex becarios colaboró en grupos de investigación y desarrollo encaminados a fomentar el desarrollo tecnológico.

#### *Impactos sobre la movilidad y la migración internacional*

- Los graduados de doctorado mexicanos que residen en Estados Unidos representa 11.4% de los doctores con empleo en México.
- Se estima que alrededor de 30% de ex becarios con el grado de doctor en Estados Unidos se quedan a residir en ese país.
- Existe una tendencia ascendente de doctores graduados en Estados Unidos con planes de permanecer en ese país.

#### *Recomendaciones*

- Reducir la brecha entre el potencial del programa y su impacto real en función del cumplimiento de objetivos nacionales. En otras palabras, aprovechar más y de mejor forma la formación de recursos humanos de alto nivel.
- Establecer una mejor articulación entre las políticas públicas relacionadas a la demanda de ex becarios altamente capacitados y los perfiles formativos de las personas que recibieron los apoyos para estudios de posgrado.
- Alinear la expansión de la formación de posgrado con instituciones, organismos y empresas sobre las cuales el CONACYT no tiene incidencia.
- Planificar, en la medida de lo posible, las necesidades de plazas en universidades y centros públicos de investigación con la expansión de la matrícula estudiantil.
- Implementar mecanismos meritocráticos de acceso a los diversos puestos de la administración pública.
- Identificar a los ex becarios que laboran en empresas y aprovechar su inserción para facilitar la vinculación entre la academia y el sector privado.

- Replantear la política de repatriación mediante nuevas normas y un mejor control administrativo para disminuir el número de ex becarios que no regresan al país.
- Potencializar la “Red de Talentos Mexicanos” para fortalecer el vínculo entre los ex becarios que residen en el extranjero con las universidades, los centros de investigación y las empresas mexicanas.
- Crear un sistema de información orientado hacia los resultados e impactos de los ex becarios.
- Recabar información más precisa sobre los resultados del programa como por ejemplo el número de becarios que obtuvieron el título, tiempo en obtenerlo, etc.
- Hacer un seguimiento más detallado, periódico y sistemático de las trayectorias profesionales de los ex becarios.

## Evaluación Específica de Desempeño 2008

Las evaluaciones específicas de desempeño (EED) son un tipo de evaluación establecida por el CONEVAL que tienen como finalidad dar a conocer el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas. El análisis de estas evaluaciones se realiza con base en una síntesis de la información contenida en el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) y a partir de indicadores estratégicos y de gestión. De acuerdo con el CONEVAL, el análisis de estos factores permite conocer los resultados de la aplicación de recursos públicos presupuestarios. Las EED comenzaron a aplicarse anualmente desde 2008 y reportan datos sobre cuatro temas:

- 1) Resultados.** Análisis de los logros planteados en el fin y propósitos del programa.
- 2) Gestión.** Estudio sobre la entrega de bienes y servicios a la población identificada como beneficiaria así como análisis sobre el ejercicio presupuestario.
- 3) Cobertura.** Valoración del número de población atendida y su localización geográfica.
- 4) Seguimiento a aspectos susceptibles de mejora.** Ponderación de los aspectos a mejorar con base en resultados de evaluaciones anteriores.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/desempeno.es.do>, consultado el 11 de enero de 2012.

La EED 2008 hizo la valoración del programa de becas considerando como fin de éste el “contribuir al incremento de la competitividad del país, mediante el desarrollo científico, tecnológico e innovación”, y como propósito “facilitar al capital humano el acceso a oportunidades de formación de alto nivel, orientada a la investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación”.<sup>30</sup> En concreto, este estudio valoró dos componentes: 1) el apoyo entregado a los aspirantes para formación de recursos humanos de alto nivel, y 2) el registro otorgado a programas de posgrado de calidad. Para su realización, los evaluadores tomaron en cuenta la valoración de resultados, de indicadores (cuatro estratégicos y cinco de gestión), además de analizar la cobertura del programa.

## Resultados

La valoración de los resultados indicó que las evaluaciones externas realizadas al programa no son de impacto o seguimiento a beneficiarios. Asimismo, la evaluación señala que este hecho dificulta evaluar el grado del cumplimiento de las actividades del programa con respecto al fin de éste, por lo que no es posible analizar los efectos ni la efectividad del PBP.

La valoración general de los indicadores afirma que el indicador de fin no mide el impacto del programa en la competitividad del país pues utiliza un índice internacional que considera factores que no están estrechamente relacionados a los resultados del programa. De igual manera, la evaluación estableció que los indicadores de la matriz de indicadores de resultados (MIR) del PBP no coinciden con las Reglas de Operación ya que éstas contemplan indicadores del Programa de Formación, Desarrollo y Consolidación de Científicos y Tecnólogos y de Recursos Humanos de Alto Nivel. Por este motivo, los estándares de cumplimiento para cada meta del PBP no coinciden con los de las Reglas de Operación ya que este ordenamiento únicamente contempla los del programa macro. Finalmente, se asevera que los indicadores no miden los beneficios derivados de haber realizado un posgrado, así como tampoco la capacidad de producir riqueza.

En lo referente a la cobertura del PBP, se observó que aunque la población objetivo está bien definida no cuenta con una fórmula. Esta ausencia dificulta conocer el nivel de cobertura real del programa. Por otra parte, la evaluación menciona que no existe información suficiente que documente la evolución histórica del PBP. Por último, las principales observaciones al seguimiento de los aspectos de mejora señalan que, en general, la demanda de apoyos individuales no refleja las necesidades de recursos humanos de los sectores que intenta vincular el CONCACYT (académico, productivo o gubernamental) sino los intereses o preferencias de los becarios. De igual manera, se establece que el PBP debe especializar y focalizar los apoyos que otorga tratando de evitar que la demanda de recursos humanos científicos y

<sup>30</sup> CONEVAL, *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008*, México, 2008, p. 2.

tecnológicos esté condicionada a factores como el crecimiento de la actividad económica y las políticas comercial e industriales actuales. La conclusión del evaluador externo va en el sentido que el PBP se ha enfocado en el seguimiento de la cobertura y no en el cumplimiento del propósito y el fin del mismo.

## **Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010**

### **Resultados**

La EED 2009-2010 incluyó un componente adicional a la evaluación de 2008, éste fue el fomento de vocaciones científicas y tecnológicas. Este estudio no revela información sustancialmente diferente a la de un año anterior. En lo referente a resultados, el PBP tuvo una buena valoración en términos de cobertura y nivel de satisfacción de los ex becarios. Al igual que la evaluación previa, ésta encuentra que dado que no se realizó una evaluación de impacto en la que se compare dos grupos (uno de control y uno de tratamiento, antes y después de la implementación del programa) es imposible conocer el efecto del PBP en el nivel de competitividad del país. En el mismo sentido, la evaluación establece que no se cumplió con el indicador del fin ya que la posición de México en cuanto al nivel de competitividad quedó cinco lugares debajo de lo esperado en el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial. Esta evaluación insiste en que la competitividad depende de factores ajenos al PBP por lo que se sugiere tomar como indicador únicamente el relativo a la innovación. En términos de cobertura, la EED halló que la población potencial no está bien definida, pues no considera el total de la población que requiere el apoyo del PBP.

Dado que el PBP no cuenta con una evaluación de impacto que cumpla con los requisitos definidos por el CONEVAL, los evaluadores externos recomiendan hacer un estudio de factibilidad para analizar la posibilidad de realizar una evaluación de ese tipo. Asimismo, se sugiere modificar el indicador del fin del programa y modificar el Reglamento de Becas para conseguir que los ex becarios aumenten su estadía en México. También se apunta que es necesario construir un indicador que muestre el número de becarios que obtienen el grado y se señala que es necesario seguir trabajando en la construcción de indicadores que muestren, de mejor manera, los resultados y los avances del programa.

### **Hallazgos más relevantes seleccionados, acciones de mejora y resultados esperados**

De acuerdo con las bases establecidas para valorar la relevancia y el potencial de mejora de los programas inscritos al “Premio 2011”, los participantes enviaron una cédula o ficha de inscripción en la que identificaron las

evaluaciones a considerar, los hallazgos más relevantes de cada evaluación, las acciones de mejora a implementar, las fechas de inicio y conclusión de las acciones, el porcentaje de avance a agosto de 2011 y la evidencia de avance y de conclusión. En el cuadro 1 se resume la ficha de inscripción entregada por los responsables del PBP.

En el caso de la Evaluación de Impacto, los hallazgos señalados en la ficha de inscripción son de orden muy general por lo que no se puede saber con precisión qué hallazgos relevantes fueron identificados por los responsables del PBP. Por ejemplo, en el punto 1 sobre el impacto de la equidad, la evaluación muestra resultados positivos como el incremento de la participación de las mujeres en el PBP. Sin embargo, hay cuestiones de género que no han sido mejoradas como el hecho de que 31% de las ex becarias reportaron ganar menos de 100 mil pesos contra 19% de los varones.<sup>31</sup> El resto de los hallazgos relevantes seleccionados presentan una ambigüedad similar. En lo que respecta a los dos evaluaciones específicas de desempeño, ambas señalan que el PBP no cuenta con una evaluación de impacto que cumpla con los requisitos establecidos por CONEVAL, por lo que recomienda al CONACYT realizar un estudio de este tipo con el fin de conocer los efectos que el programa ha tenido a lo largo del tiempo. Aunque este hallazgo es de gran trascendencia, los responsables del PBP no seleccionaron otros resultados importantes de estas evaluaciones como la redefinición de ciertos indicadores.

Los operadores del PBP establecieron que las acciones de mejora a implementar para el caso de la evaluación de impacto del Centro Redes así como para las dos evaluaciones específicas de desempeño, fueron la asistencia a diversos foros, seminarios, talleres y congresos relacionados con el tema de impacto a nivel nacional e internacional. Estas acciones fueron llevadas a cabo para adquirir *expertise* en la metodología establecida por el CONEVAL. En correspondencia a estas acciones, la principal acción de mejora planteada fue una evaluación de impacto siguiendo el rigor metodológico fijado por el CONEVAL. Para cumplir esta meta, se aclaró que se concursó en una convocatoria internacional para evaluar el impacto del programa. Del mismo modo, la ficha de inscripción afirma que el personal del CONACYT cooperará, acompañará y dará seguimiento al desarrollo de dicha evaluación.

---

<sup>31</sup> Centro Redes, *Evaluación de impacto*, Op. Cit., pp. 83-85.

**Cuadro 1:** Ficha de Inscripción del Programa de Becas de Posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad

EVALUACIÓN	HALLAZGOS MÁS RELEVANTES	ACCIONES DE MEJORA A IMPLEMENTAR	RESULTADO ESPERADO	FECHAS DE INICIO Y CONCLUSIÓN	% DE AVANCE A AGOSTO DE 2011	EVIDENCIA DE CONCLUSIÓN
Evaluación de Impacto del Programa de Formación de Científicos y Tecnólogos 1997-2006	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Impacto sobre la equidad</li> <li>2. Impacto sobre la ocupación</li> <li>3. Impacto sobre el ámbito científico-tecnológico y académico</li> <li>4. Impacto sobre el medio social, sector productivo y la innovación</li> <li>5. La emigración calificada, tendencias recientes</li> <li>6. Satisfacción de los ex becarios</li> </ol>	<p>La evaluación externa realizada por Centro Redes no cuenta con el rigor técnico de presentar un grupo de control y otro de tratamiento en dos puntos en un tiempo, es una evaluación que muestra los efectos que ha generado el Programa en el tiempo. La acción de mejora al futuro es llevar a cabo una Evaluación de Impacto con el rigor indicado por el CONEVAL.</p>	<p>El Centro Redes entregó el Reporte final. Las acciones de mejora han favorecido al Programa, que se han concretado en Políticas que ya se están llevando a cabo.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se pasó de una demanda libre, abierta, a una demanda orientada al desarrollo nacional, demandas específicas de entidades, sectores, etc.</li> <li>2. Se transitó de un esquema de financiamiento exclusivo a cargo del CONACYT a un esquema de cofinanciamiento con diversas contrapartes (entidades, organizaciones, empresas a nivel nacional e internacional, etc.).</li> <li>3. De evaluar procesos se ha transitado a evaluar resultados e impacto lo cual responde a una metodología requerida por el CONEVAL.</li> </ol>	<p>Septiembre 2007 Noviembre 2008</p>	100%	Publicación del Estudio por parte del Foro de CyT

EVALUACIÓN	HALLAZGOS MÁS RELEVANTES	ACCIONES DE MEJORA A IMPLEMENTAR	RESULTADO ESPERADO	FECHAS DE INICIO Y CONCLUSIÓN	% DE AVANCE A AGOSTO DE 2011	EVIDENCIA DE CONCLUSIÓN
Evaluación Específica de Desempeño 2008	El Programa de Becas para estudios de posgrado no cuenta con evaluaciones externas de impacto o de seguimiento de beneficiarios	Desde el 2007 el personal de CONACYT asistió a foros, seminarios, talleres y congresos, relacionados con el tema de Impacto a nivel nacional e internacional, para poder tener mayor expertise en la metodología propuesta por el CONEVAL. En el 2010 se realizó el primer Foro Internacional con el tema: Evaluando resultados de los programas de apoyo a becas de posgrado. Se llevó a cabo un Taller para el Diseño de Metodologías de Evaluación de Impacto de los Programas de Apoyo a Becas de Posgrado con expertos internacionales a nivel Iberoamérica.	Del Foro se cuenta con las ponencias de expertos mexicanos y extranjeros que se examinaron en el Taller como insumo. Ahí, se exploraron distintas propuestas con expertos iberoamericanos para buscar si existe un consenso en la forma de abordar la problemática de la Evaluación del tema en la región. La conclusión definitiva es que no existe un consenso ni una metodología estandarizada aplicable, por lo cual es necesario recurrir a la metodología propuesta por el CONEVAL.	24 de junio de 2010 25 de junio de 2010	100%	Programa del Evento
Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010	Debido a que el Programa no cuenta aún con una evaluación de impacto que cumpla con los requerimientos establecidos por CONEVAL, se indicó al CONACYT realizar una evaluación de este tipo, pues prevalece la necesidad de conocer los efectos e impactos del Programa.	Realizar una evaluación de impacto para el Programa de Becas de Posgrado, ahora con el rigor metodológico indicado por el CONEVAL para lo cual se concursó en la convocatoria internacional emitida por el Organismo denominado "Iniciativa Internacional para la Evaluación de Impacto (3ie)" para evaluar el impacto del Programa de Becas de Posgrado. Será necesario que el personal de CONACYT coadyuve y brinde seguimiento puntual al desarrollo del Estudio.	El CONACYT resultó ganador en el concurso internacional convocado por el 3ie para organismos de diversos sectores a nivel mundial. El resultado concreto será el Informe final del estudio de evaluación de impacto con indicadores y elementos puntuales para la toma de decisiones.	El concurso se llevó a cabo en octubre de 2010. En enero de 2011 iniciaron los trabajos entre el grupo y los evaluadores seleccionados por 3ie y los responsables de la evaluación del CONACYT. Los resultados finales del estudio estarán disponibles a partir de junio de 2012	30%	Informe Final

Fuente: Tabla adaptada de la ficha original de inscripción.

En cuanto a los resultados esperados para la evaluación del Centro Redes se fijaron tres resultados concretos (ver cuadro 1 arriba). No obstante, éstos fueron planteados no como resultados esperados, sino como obtenidos como consecuencia de acciones realizadas entre 2007 y noviembre de 2008, y no durante el transcurso de 2011, tal y como lo establecían las bases del “Premio 2011”. Asimismo, los resultados no presentaron una conexión lógica con la acción a mejorar ya que como se mencionó arriba, ésta fue la realización de una evaluación de impacto con los requerimientos del CONEVAL<sup>32</sup>. La EED 2008 presentó el mismo problema. En este caso se reportaron como resultados esperados las conclusiones de un Foro Internacional realizado en 2010, las cuales señalan la necesidad de seguir la metodología del CONEVAL para la realización de la evaluación de impacto. El único resultado esperado que sí tiene conexión lógica con la acción a mejora planteada es la de la EED 2009-2010. En ésta se asevera que el resultado será un informe del estudio de evaluación de impacto con indicadores y elementos puntuales que servirán para la toma de decisión. Sin embargo, la evidencia de avance programada para agosto de 2011 es muy ambigua ya que aunque fija que para ese mes se habría completado la recolección de datos, no define con precisión qué porcentaje del análisis de información se habrá realizado.

Dado que la ficha de inscripción del PBP presentó varias inconsistencias lógicas, el programa obtuvo una calificación baja, de hecho la más baja entre aquellos programas que pasaron a la ronda de semifinalistas. La razón principal por la que los evaluadores decidieron incorporarlo como semifinalista fue la disposición de los responsables del programa para considerar las evaluaciones e iniciar una serie de cambios a partir de los hallazgos. Los evaluadores hicieron tres recomendaciones a la unidad responsable del PBP:

- 1)** Realignar las propuestas de mejora en términos de competitividad
- 2)** Bajar de la ficha de inscripción los resultados obtenidos en años anteriores pues no eran materia de evaluación del premio
- 3)** Incorporar a la ficha los avances de las acciones para atender los hallazgos relacionados a desequilibrios regionales y de género

Asimismo, el comité evaluador cuestionó a los responsables del programa el no haber atendido los hallazgos de las evaluaciones relativas a las deficiencias en cuanto a la equidad de género y la equidad regional de los apoyos. El jurado también preguntó la razón por la que no se trabajó para incrementar la vinculación con los ex becarios y finalmente, cómo planeaban evaluar el programa.

---

<sup>32</sup> Cabe mencionar que los resultados esperados establecidos en la ficha de inscripción sí corresponden a hallazgos relevantes de la Evaluación de Impacto del Centro Redes pero no a la acción de mejora propuesta para el “Premio 2011”.

## Rediseño de las acciones de mejora y formulación de estrategias

Como parte de la segunda fase del “Premio 2011”, los operadores del PBP se reunieron con autoridades de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y un investigador propuesto por el CIDE, con la finalidad de analizar la pertinencia de las acciones de mejora, construir estrategias específicas de gestión de mejoras, diseñar un cronograma de implementación, establecer los parámetros de evidencia y conclusión de la implementación de las acciones de mejora, e identificar los resultados concretos derivados de dichas acciones en términos del desempeño del programa y sus efectos.

En esta reunión, los operadores del programa respondieron a las preguntas previamente realizadas por el jurado argumentando que: a) el CONACYT se ha acercado con el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) para atender la problemática de los desequilibrios de género; b) en relación a las desigualdades regionales, los representantes del PBP afirmaron que ya se iniciaron iniciativas regionales implementadas por los gobiernos estatales que consideran condiciones específicas de cada estado para enfrentar esta problemática y, c) se aclaró que se tenía pensado crear durante el 2011 una red de ex becarios para contribuir a una mayor vinculación la población que recibió apoyos para estudios de posgrado.

Con base en los resultados y los acuerdos de la reunión sostenida, los funcionarios del CONACYT responsables del programa elaboraron una nueva ficha de inscripción en donde se fijaron hallazgos, acciones a implementar, estrategias, evidencia esperada a agosto de 2011 así como evidencia de conclusión. Un resumen de esta ficha se observa en el cuadro 2.

**Cuadro 2:** Nueva ficha de inscripción del Programa de Becas de Posgrado

EVALUACIÓN	HALLAZGOS MÁS RELEVANTES	RESULTADO ESPERADO	EVIDENCIA DE AVANCE A AGOSTO DE 2011
Evaluación de Impacto del Programa de Formación de Científicos y Tecnólogos 1997-2006	Principales áreas de mejora, viables a ser atendidas: <i>COSTO DE LAS BECAS</i> Reducir los costos de financiamiento para becas en Europa y América del Norte <i>INTERNACIONALIZACION DEL POSGRADO</i> Atraer becarios extranjeros para que realicen estudios de posgrado en México <i>INTEGRACION DE LA INFORMACIÓN QUE SE GENERA EN DISTINTOS PROGRAMAS</i> El Programa carece de información sobre resultados básicos, como becarios en el SNI	Optimización de costos y aumento del número de becas en el extranjero a partir de 2009 Incremento de becarios en México a partir del 2008 Información confiable en 2011 sobre las variables enunciadas en el hallazgo y la elaboración de un reporte de indicadores anual	Estudio sobre la optimización de costos y aumento del número de becas en el extranjero asignadas a partir de 2009 Cuadros oficiales comparativos sobre el incremento de becarios extranjeros en México a partir de 2008 Reportes oficiales a 2011 de ex becarios que son miembros del SNI

Fuente: Adaptación de la ficha de inscripción

Como se puede observar en el cuadro 2, la nueva ficha de inscripción no incluyó a las evaluaciones específicas de desempeño, sino que se centró en la evaluación de impacto llevada a cabo por el Centro Redes. También sobresale que los operadores del programa fueron más precisos en la selección de los hallazgos más relevantes así como la definición de resultados esperados. De la misma manera, la evidencia de avance propuesta para agosto de 2011 presentó mayor coherencia con los resultados esperados y fue más puntual que la ficha anterior ya que ahora se estableció que estudios, cuadros y reportes serían los resultados concretos a desarrollarse con base en las fechas fijadas en las bases del premio.

A pesar de los esfuerzos por definir con mayor precisión tanto los hallazgos como los resultados, todavía persistió cierta ambigüedad en éstos. Por ejemplo, en el área de mejora “Costo de la becas”, se propuso reducir los costos de financiamiento para becarios que realizan posgrados en Europa y América del Norte. No obstante, no se definieron los indicadores y metas para medir este resultado. En el hallazgo “Internacionalización del posgrado” también estuvo ausente la definición de una meta en el incremento del número de becarios extranjeros en México que permitiera conocer el porcentaje de cumplimiento del programa con relación a este resultado. Por otra parte, la nueva ficha careció de una justificación que explicara la decisión de considerar únicamente a la evaluación del Centro Redes y dejara de lado las dos evaluaciones específicas de desempeño que previamente habían sido seleccionadas. En el mismo sentido, hubiese sido conveniente ofrecer una explicación de los criterios adoptados para seleccionar esos hallazgos así como establecer cuál es la finalidad de cada uno de los resultados esperados. Esto hubiera permitido, por ejemplo, saber cómo y de qué forma el incremento en el número de becarios extranjeros contribuye a los objetivos que se plantean el PBP y el CONACYT.

Con el objetivo de obtener los resultados esperados, los operadores del programa añadieron a la nueva ficha de inscripción un anexo en el que se detallan las estrategias a seguir así como las direcciones responsables de cada una de éstas. El anexo también incluye la identificación de los riesgos de cada estrategia planteada. El cuadro 3 muestra esta información.

Como puede apreciarse, los funcionarios del CONACYT diseñaron siete estrategias para los tres resultados esperados planteados. Mientras que tres de estas estrategias contienen una meta definida (establecimiento de un tope en el costo de la colegiatura expresado en la convocatoria; elegibilidad de extranjeros en convocatorias nacionales; número de ex becarios incorporados al Sistema Nacional de Investigadores (SIN)),<sup>33</sup> en las cuatro restantes no hay objetivos o metas concretas con las que se pueda valorar la eficiencia de dichas estrategias. La ausencia de definición de metas que permitieran calibrar la dimensión del esfuerzo realizado en cuatro de las siete estrategias es una omisión relevante ya que fue un acuerdo formal al que se llegó en la reunión sostenida entre los responsables del PBP y los funcionarios de la SFP y el representante del CIDE.

---

<sup>33</sup> Esta última meta está establecida en la segunda ficha de inscripción, en la sección de hallazgos más relevantes.

Por otra parte, resulta un acierto de los responsables del PBP el haber establecido las direcciones que estuvieron a cargo de la implementación de las estrategias, sobre todo en los casos en que la responsabilidad la comparten dos direcciones o una dirección y las entidades de la República. De la misma manera, la previsión de riesgos de cada una de las estrategias fue otro punto favorable del anexo ya que este ejercicio probablemente permitió la anticipación de escenarios adversos.<sup>34</sup>

**Cuadro 3: Estrategias, metas, direcciones responsables y riesgos previstos**

RESULTADO ESPERADO	ESTRATEGIAS	META DEFINIDA	RESPONSABLES	RIESGOS
Optimización de costos y aumento del número de becas en el extranjero del 2009	Establecer nuevas políticas para el pago de conceptos de apoyo de la becas (establecer un tope en el costo de colegiaturas) y que quede expresado en la convocatoria	Sí	Dirección Adjunta de Posgrado y Becas	Que el becario no pueda obtener el financiamiento complementario
	Incrementar la suscripción convenios con instituciones, organismos y países en el extranjero	No	Dirección Adjunta de Planeación y Cooperación Internacional/ Dirección Adjunta de Posgrado y Becas	Falta de voluntad o interés de la contraparte por suscribir los convenios; incumplimiento eventual del convenio por la contraparte
	Mejorar los términos y condiciones de los convenios firmados con instituciones, organismos y países en el extranjero	No	Dirección Adjunta de Planeación y Cooperación Internacional/ Dirección Adjunta de Posgrados y Becas	Falta de voluntad o interés de la contraparte por suscribir los convenios; incumplimiento eventual del convenio por la contraparte
	Suscribir convenios con entidades federativas para la formación de recursos humanos de alto nivel en el extranjero	No	Dirección Adjunta de Posgrados y Becas/ Entidades Federativas	Falta de continuidad o interés; cambio de políticas o de prioridades en los gobiernos de los estado

<sup>34</sup> El anexo de la nueva ficha de inscripción no contiene información que sustente que los operadores del programa hayan previsto planes alternativos de acción en los casos donde hubiera dificultades en la implementación de las estrategias planteadas.

RESULTADO ESPERADO	ESTRATEGIAS	META DEFINIDA	RESPONSABLES	RIESGOS
Incremento del número de becarios extranjeros en México a partir del 2008	Promoción del PNPC a través de la feria de posgrado en Mesoamérica	No	Dirección Adjunta de Posgrados y Becas	Desinterés, falta de viabilidad para venir al país por parte de los estudiantes
	Posibilidad de elegibilidad de extranjeros en convocatorias nacionales	Sí	Escasos estudiantes extranjeros en los posgrados del PNPC por la inseguridad y alto costo en el nivel de vida en el país, presupuesto insuficiente	Información confiable del 2010 sobre las variables enunciadas en el hallazgo, y que anualmente se reporten indicadores
Información confiable del 2010 sobre las variables enunciadas en el hallazgo, y que anualmente se reporten indicadores	Realizar el análisis de la información de los miembros del SNI que fueron becarios CONACYT	Sí	Dirección Adjunta de Posgrados y Becas	Disponibilidad de información en el Sistema Nacional de Investigadores

Fuente: Adaptación del anexo presentado con la segunda ficha de inscripción

## Acciones implementadas y logros alcanzados

La siguiente y última fase del “Premio 2011” valorada por el comité evaluador fue la revisión de la implementación de estrategias fijadas para obtener los resultados esperados. El periodo en el que los responsables del PBP tuvieron para implementar las estrategias fue de cinco meses (del 31 de marzo al 30 de agosto de 2011). Para la valoración de esta fase los operadores del programa entregaron un resumen narrativo con la síntesis de las acciones de mejora implementadas, la estrategia de implementación y los resultados alcanzados a agosto de 2011. También se requirió que en el resumen narrativo se explicara cuáles serían los resultados del programa a mediano plazo así como las lecciones aprendidas.<sup>35</sup> A continuación se sintetizan las acciones implementadas y logros obtenidos.

<sup>35</sup> También se solicitó soporte documental que demostrara los resultados alcanzados hasta el momento.

## **Resultado esperado: Optimización de recursos y aumento del número de becas en el extranjero asignadas en el 2009**

Como respuesta a la recomendación de reorientar la política de reducir los costos de financiamientos de las becas en el extranjero, la primera estrategia concreta para el logro de este resultado consistió en establecer un tope máximo de doscientos cincuenta mil pesos por cada becario al que se le autorizara el apoyo.<sup>36</sup> Esta cantidad contrasta notablemente con los montos que hasta antes de 2009 se autorizaban, los cuales oscilaban entre treinta mil y cincuenta mil dólares. Para fortalecer esta acción se establecieron convenios de cofinanciamiento con diversas universidades del extranjero, con énfasis en Estados Unidos y Reino Unido, para la optimización de recursos y condiciones de colegiaturas. Asimismo, se mejoraron los términos de los convenios ya existentes. Los resultados concretos reportados por el CONACYT son los siguientes:

- Reducción de costos de financiamiento para becas en el extranjero en 11%
- Establecimiento de convenios con instituciones educativas extranjeras con la obtención de por lo menos 10% de descuento en las colegiaturas
- Incremento de 12% en el número de nuevas becas en el extranjero

## **Resultado esperado: Incremento del número de becarios extranjeros en México a partir de 2008**

Con el fin de alcanzar este objetivo y vincularlo con el área de mejora “Internacionalización del posgrado”, los operadores del programa realizaron entre 2008 y 2009 dos ferias de posgrado (Tegucigalpa y San José Costa Rica) y se planeó realizar otra en 2011 en Managua. La otra acción complementaria para lograr este resultado es que las convocatorias para estudios de posgrado no restringieron la nacionalidad de los postulantes. El principal resultado alcanzado reportado fue:

---

<sup>36</sup> Este tope fue establecido en las convocatorias de becas para estudios de posgrado en el extranjero.

- Incremento de 220% en el número de nuevas becas a extranjeros entre 2007 y 2010 para realizar estudios de posgrado en centros CONACYT, universidades particulares e instituciones públicas de educación superior<sup>37</sup>

## **Resultado esperado: Información confiable del 2010 sobre las variables enunciadas en el hallazgo, y que anualmente se reporten indicadores**

En concordancia con el hallazgo seleccionado “Integración de la información que se genera en distintos programas”, el resultado esperado se fijó como meta realizar un análisis de los miembros del SNI con la finalidad de conocer cuántos de éstos fueron becarios CONACYT. Otro objetivo de esta acción fue la de recaudar información que permitiera determinar variables que expliquen el ingreso de los ex becarios al SNI. Esta estrategia se implementó a través del cruce e integración de la información del PBP y la base de datos del SNI. Los resultados presentados por los responsables del PBP fueron:

- 82% de los casos analizados cruzaron favorablemente con la base de datos del SNI, el complemento se realizó manualmente
- Se calculó que a julio de 2011, 62.67% de los miembros del SNI fueron becarios del Programa de Becas
- Entre 2007 y 2011 el número de ex becarios que se incorporaron al SNI fue de 3,481, lo cual representó un incremento de 46%

## **Balance de los logros alcanzados. Optimización de costos y aumento del número de becas en el extranjero asignadas a partir de 2009**

En términos generales, los resultados alcanzados en la optimización de costos e incremento de becas en el extranjero son coherentes, corresponden a las recomendaciones de la evaluación de impacto del Centro Redes y

<sup>37</sup> Existe un error en el porcentaje de nuevas becas a extranjeros reportado. En el 2007 se otorgaron 219 becas nuevas y 701 apoyos en 2010. El incremento entre estos años es de 482 becas. Esta cifra representa un incremento de 220% y no de 312% como fue indicado por los operadores del PBP. Por otra parte, se reportó el incremento en las nuevas becas a extranjeros a partir de 2007 cuando este año no fue considerado en el resultado esperado establecido en la segunda ficha de inscripción. El incremento de las becas para extranjeros entre 2008 y 2010 fue de 19.68%. Ver Anexo de la Dirección Adjunta de Posgrado y Becas 2011, “Resultados alcanzados por el programa de becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad”, México, 2011, pp. 8-13.

contribuyen a la mejora de gestión del programa. En particular, el haber establecido el tope de \$250 mil pesos en el costo de colegiatura y suscribir y mejorar convenios con instituciones educativas en el extranjero, sin duda contribuyeron para la reducción de costos de financiamiento en 11%. De acuerdo a la información entregada por los responsables del PBP, las estrategias implementadas contribuyeron para que se aumentara en 12.77% el número de becas vigentes entre 2009 y 2010. Este logro se pudo conseguir a pesar de la reducción en el presupuesto en este rubro la cual fue de -11.73%. En otras palabras, el PBP logró aumentar el número de becas con menos financiamiento.

A pesar de que los resultados alcanzados se pueden considerar como positivos, existen oportunidades de mejora importantes. En concreto, se deben definir metas para cada una de las estrategias planteadas ya que la documentación presentada no permite valorar la efectividad de cada estrategia en relación al resultado alcanzado. Por ejemplo, al no haber metas definidas para la firma y mejora de convenios con universidades extranjeras, no es posible evaluar la dimensión del esfuerzo en este aspecto así como tampoco se puede saber en qué medida estas acciones contribuyeron a la reducción del costo de financiamiento. Por otra parte, es importante señalar que la estrategia “suscribir convenios con entidades federativas para la formación de recursos humanos de alto nivel en el extranjero” tuvo dos omisiones relevantes: 1) no se plantearon metas definidas y 2) el informe no presentó resultados alcanzados.

## **Incremento del número de becarios extranjeros en México a partir de 2008**

Para este resultado se establecieron dos estrategias (realización de feria de posgrados en Centroamérica y posibilidad de elegibilidad de extranjeros en convocatorias nacionales). Aunque estas acciones probablemente contribuyeron para lograr el incremento significativo en el número de nuevas becas otorgadas, no existe información que permita determinar cuál fue la aportación de cada una para lograr el resultado. Del mismo modo, no se definió en la segunda ficha de inscripción una meta clara en cuanto al número de ferias de posgrado a realizar y cómo y en qué medida contribuirían a incrementar el número de becas otorgadas. Por otra parte, la estrategia de “elegibilidad de extranjeros en convocatorias nacionales” no representa por sí misma un gran esfuerzo del programa para atraer a becarios extranjeros. La eficacia de esta estrategia se centra en la promoción de becas para extranjeros más allá de las fronteras de México.

## **Información confiable del 2010 sobre las variables enunciadas en el hallazgo, y que anualmente se reporten indicadores**

Para este resultado sí se definió una estrategia con una meta concreta, misma que se cumplió a cabalidad. La integración de sistemas de información de los programas de CONACYT y el análisis de la información de los miembros del SNI arrojaron datos útiles que permiten dimensionar en cierta medida el impacto del PBP. Además, este resultado sí tiene una vinculación directa con las recomendaciones hechas en las evaluaciones realizadas al programa (Centro Redes y EED). De acuerdo con los operadores del programa, el área de oportunidad en este rubro es establecer un sistema de monitoreo y una evaluación orientada a resultados e impactos del programa. Estos instrumentos permitirán la identificación de instituciones educativas, tanto en México como en el extranjero, que facilitan las condiciones para que becarios CONACYT egresados formen parte del SNI. Por medio de este tipo de acciones también se obtendrá más información sobre las trayectorias de los ex becarios del PBP como el área de conocimiento, género, nivel del SNI y sector productivo. En el cuadro 4 se sintetizan los resultados esperados, estrategias, logros alcanzados y balance de éstos.

En la última fase del “Premio 2011”, el comité evaluador valoró, con base en un resumen narrativo del programa, cuatro componentes del PBP: la implementación y avances a agosto de 2011; las estrategias diseñadas para asumir las acciones de mejora como elementos constitutivos del programa; los efectos potenciales de la acciones de mejora en términos del funcionamiento y resultados del programa; y las lecciones aprendidas.<sup>38</sup> El PBP obtuvo una calificación de 65 y fue el penúltimo mejor evaluado. El comité evaluador reconoció los logros alcanzados y resaltó el compromiso de los responsables del programa de contar en el país con capital humano altamente calificado. Asimismo, el jurado valoró positivamente la disposición de tomar en cuenta las recomendaciones y los hallazgos de las evaluaciones así como el esfuerzo de CONACYT por realizar una evaluación de impacto pese a la complejidad que implica dicho estudio. En particular, el comité evaluador coincidió en que los aspectos mejor evaluados fueron la implementación y la estrategia. Como debilidades, se señaló que algunos cambios en el programa fueron implementados en años anteriores por lo que se percibe la inercia de dichos esfuerzos. También se hizo hincapié en la dificultad de dimensionar el esfuerzo del programa debido a la ausencia de metas preestablecidas. Otro punto débil detectado por el jurado fue la falta de información para evaluar y dar seguimiento a los ex becarios.

---

<sup>38</sup> Cada institución participante calificó cada uno de los aspectos y otorgó un puntaje total. La calificación final que recibió el PBP fue el resultado de promediar el puntaje total de cada institución.

**Cuadro 4. Balance de los resultados alcanzados**

RESULTADO ESPERADO	ESTRATEGIAS	RESULTADOS ALCANZADOS	OBSERVACIONES
Optimización de costos y aumento del número de becas en el extranjero asignadas a partir de 2009	Nuevas políticas para el pago de conceptos de apoyo de la beca	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de costos de financiamiento para becas en el extranjero en un 11%</li> <li>• Establecimiento de convenios con instituciones educativas extranjeras con la obtención de por lo menos un 10% de descuento en las colegiaturas</li> <li>• Incremento del 12% en el número de becas en el extranjero</li> </ul>	La meta de esta estrategia fue cumplida y el resultado alcanzado contribuye al resultado esperado
	Incrementar la suscripción de convenios con instituciones educativas del extranjero		Aunque se establecieron convenios con instituciones educativas extranjeras se desconoce la dimensión del esfuerzo del programa ya que no se fijaron metas concretas
	Mejorar los términos y condiciones de los convenios existentes con instituciones del extranjero		A pesar de que se mejoraron convenios con instituciones educativas extranjeras se desconoce la eficacia del programa en esta meta ya que no se establecieron objetivos concretos
	Suscribir convenios con entidades federativas para becas en el extranjero		El CONACYT y algunas entidades federativas emitieron convocatorias con cofinanciamiento para becas en el extranjero para tener una cobertura regional focalizada. Sin embargo, no hubo una meta definida para esta estrategia y no se reportaron resultados alcanzados (número de becas otorgadas)
Incremento del número de becarios extranjeros en México a partir del 2008	Promoción del PNPC a través de la feria de posgrado en Mesoamérica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento de 220% en el número de nuevas becas a extranjeros entre 2007 y 2010 para realizar estudios de posgrado en centros CONACYT, universidades particulares e instituciones de educación superior públicas</li> </ul>	No se reportó información suficiente para valorar en qué medida las dos ferias realizadas en Centroamérica contribuyeron al resultado esperado ya que no se definió una meta para esta estrategia
	Posibilidad de elegibilidad de extranjeros en convocatorias nacionales		La meta se cumplió pero no representa un gran esfuerzo del programa establecer la elegibilidad de extranjeros en las convocatorias nacionales. La eficacia de esta estrategia se centra en la promoción de las becas para estudios de posgrado en el país

<p>Información confiable del 2010 sobre las variables enunciadas en el hallazgo, y que anualmente se reporten indicadores</p>	<p>Realizar el análisis de la información de los miembros del SNI que fueron becarios CONACYT</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 82% de los casos analizados cruzaron favorablemente con la base de datos del SNI, el complemento se realizó manualmente</li> <li>• Se calculó que a julio de 2011, 62.67% de los miembros del SNI fueron becarios del Programa de Becas</li> <li>• Entre 2007 y 2011 el número de ex becarios que se incorporaron al SNI fue de 3,481, lo cual representó un incremento del 46%</li> </ul>	<p>La meta se cumplió a cabalidad. La acción de mejora en este rubro es el establecimiento de un sistema de monitoreo y una evaluación orientada a resultados e impactos del programa. Estos instrumentos permitirán la identificación de instituciones nacionales y extranjeras, que generan condiciones para que los becarios CONACYT egresados se incorporen al SNI</p>
---	---	---	--

Fuente: Elaboración propia con base en el anexo de la segunda ficha de inscripción y el resumen narrativo del programa.

## Conclusión

El Programa de Becas de Posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad del CONACYT contribuye de manera significativa con las políticas de desarrollo científico y tecnológico y de equidad del país. Dicha contribución recae principalmente en la formación de capital humano de alto nivel. Uno de los fines principales del programa es que los recursos humanos altamente capacitados respondan a las necesidades, los problemas y los retos que enfrenta México. El PBP, al ser participante del “Premio 2011” tuvo que encarar tres retos de los cuales se desprenden lecciones valiosas tanto para este programa como para otros similares.

El primer reto fue la identificación de hallazgos relevantes de las evaluaciones realizadas al programa. En un primer momento, los responsables del PBP, con base en la evaluación del Centro Redes, identificaron impactos que no tenían una relación lógica con las acciones de mejora planteadas ni con los resultados esperados. Asimismo, estos hallazgos no mostraron una relación directa con el objetivo del programa de becas, el cual se enfoca en incrementar la competitividad del país. Como establecieron las evaluaciones específicas de desempeño, resulta difícil vincular los productos del PBP con la competitividad ya que ésta no depende directa y únicamente de los resultados del programa. Sobre este punto, el comité evaluador indicó que es necesario “relinear las acciones del programa de becas para que se evalúen a la luz de sus productos y no

en términos de impacto en la economía o competitividad del país ya que éstas sólo serían consecuencias positivas marginales en el agregado de la economía nacional”.<sup>39</sup> Al parecer, este realineamiento requiere no sólo de la disposición del CONACYT sino también de flexibilizar el esquema de evaluación de la administración pública federal.

El segundo obstáculo fue la definición de metas e indicadores para cada una de las estrategias establecidas. Como se mencionó con anterioridad, no en todas las estrategias se definieron metas claras ni indicadores que pudieran ser valorados en relación a los logros alcanzados. De igual manera, hubo cierta variación entre las estrategias en cuanto a la complejidad y potencial de mejora de la gestión. En otras palabras, mientras unas estrategias implicaron un gran esfuerzo del CONACYT, otras acciones ya venían implementándose con anterioridad por lo que no implicó mayor trabajo llevarlas a cabo. El establecimiento de metas e indicadores claros y concretos es un imperativo tanto para la evaluación de las estrategias y los resultados alcanzados del programa, como para el rediseño de políticas orientadas a la formación de científicos y tecnólogos de alto nivel.

La última dificultad fue aprender lecciones valiosas de la participación del PBP. Sobre este punto los responsables del PBP afirmaron que el ser concursantes en el “Premio 2011” les permitió reorientar algunas acciones y la implementación de políticas que generaron resultados exitosos. Del mismo modo, concluyeron que “la lección estriba en aprender de otros programas, evaluaciones, estudios, mediciones, indicadores para mejorar los programas de CONACYT”.<sup>40</sup> Como se puede observar, los operadores del programa no elaboraron con detalle en las lecciones aprendidas. De hecho, fue la parte más débil valorada por el comité evaluador. Sobre este aspecto resulta necesario revisar todo el proceso y las etapas del PBP en el concurso con la finalidad de extraer aprendizajes que los lleven a perfeccionar la selección de hallazgos relevantes, a mejorar el diseño de estrategias, metas e indicadores así como a establecer resultados esperados que contribuyan directamente con el objetivo del programa. Al mismo tiempo, es recomendable que los operadores del PBP analicen cómo otros programas federales utilizan las evaluaciones para reformular sus políticas y hacerlas más eficientes.

Debido a las dificultades que presentó el PBP se puede argumentar que el CONACYT, al menos en este programa, se encuentra en una etapa de transición entre el uso conceptual y el uso instrumental de las evaluaciones. Dicho estadio es evidente pues mientras que en algunos aspectos los operadores han sabido aprovechar información relevante de las evaluaciones y utilizarla como insumo para la reformulación de programa,

---

<sup>39</sup> Guillermo Cejudo, Minuta de las sesiones de trabajo con los programas seleccionados para el Premio “Programas Federales comprometidos con el proceso de evaluación”, México, 2011, p. 2.

<sup>40</sup> Dirección Adjunta de Posgrado y Becas, “Resumen narrativo del Programa de Becas de Posgrado y otras modalidades de apoyo”, CONACYT, 2011.

en otros tienen problemas para vincular las estrategias con las acciones de mejora y los resultados esperados. Afortunadamente, el CONACYT cuenta con la disposición de utilizar a las evaluaciones como herramientas de cambio para alcanzar sus objetivos. En la medida que esta voluntad esté acompañada de acciones encaminadas a mejorar las políticas del programa, los objetivos de esta institución se irán consiguiendo.

## **Bibliografía**

Bazdresch Parada, Carlos, “Prólogo”, en Ortega et al., *Invertir en el Conocimiento: El Programa de Becas-crédito del CONACYT*, México, SEP-CONACYT y Plaza y Valdés, 2001.

Cejudo, Guillermo, “Minuta de las sesiones de trabajo con los programas seleccionados para el Premio Programas Federales comprometidos con el proceso de evaluación”, México, 2011.

Centro Redes, *Evaluación de Impacto del Programa de Formación de Científicos y Tecnólogos*, México: CONACYT, México, 2008.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, *Ciencia y Tecnología para la Competitividad*, México, FCE y CONACYT, 2006.

\_\_\_\_\_, *Informe de Labores 2010*, México, 2010.

\_\_\_\_\_, *Informe General del Estado de la Ciencia y la Tecnología*, México, 2011.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, *Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010*, México, 2010.

\_\_\_\_\_, *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008*, México, 2008.

Dirección Adjunta de Posgrado y Becas, Anexo de “Resultados alcanzados por el programa de becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad”, México, 2011.

\_\_\_\_\_, “Resumen narrativo del Programa de Becas de Posgrado y otras modalidades de apoyo”, México, 2011.

Gobierno Federal, *Cuarto Informe de Gobierno*, México, 2010.

\_\_\_\_\_, *Cuarto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 2010.

\_\_\_\_\_, *Indicadores de Actividades Científicas y Tecnológicas 2010*, Edición de Bolsillo, México, 2011.

Ortega, Sylvia *et. al.*, *Invertir en el conocimiento: El Programa de Becas-crédito del CONACYT*, México, SEP-CONACYT y Plaza y Valdés, 2001.

Reglas de Operación de los programas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en el Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2010.

# **ProÁrbol, FAPPA, JERFT y Promusac: la evaluación aplicada a las políticas en el sector agrícola en México: balance de resultados**

Brasil Acosta

## **Introducción**

La capacidad de autocrítica, así como la posibilidad de descubrir los errores y tendencias negativas que se encubren por acción de la cotidianeidad; además de contar con la cualidad de reconocer serenamente los aciertos de las acciones realizadas por determinadas instancias gubernamentales, son condiciones fundamentales para evitar y erradicar la rigidez que puede producir, y que de hecho ha producido, nuestra perniciosa burocracia. De ahí la importancia de la vigilancia y evaluación permanente y, sobre todo, de la capacidad de reacción ante los resultados: tanto en la profundización de las acciones positivas, como en la corrección de las tendencias negativas, que en conjunto, forman parte fundamental del quehacer de toda institución pública en el marco de un desprestigio generalizado, que a la fecha tienen algunas de las instituciones públicas y algunos de los programas sociales en México. En efecto, dadas las condiciones de pobreza y la falta de regulación que se viven en nuestro país, mismas que se han visto agravadas por la crisis mundial, se hace necesaria

una nueva forma de hacer política y una nueva forma de instrumentar los programas sociales, de forma tal que se garantice una correspondencia adecuada entre el uso del recurso público destinado a determinado fin y los beneficiarios de dicho recurso. Por esta razón, la vigilancia permanente y las recomendaciones hechas por organismos distintos a la dependencia encargada de ejecutar los programas, es fundamental.

En México, la evaluación de programas que tienen que ver con el campo ha estado especialmente abandonada; de ahí que en el marco de la política institucional actual, tenga una especial relevancia volcar la atención sobre este sector y, sobre todo, atender a las respuestas que las instancias específicas den a esas evaluaciones.

Con el fin de dar seguimiento a este proceso de evaluación, en el contexto del “Premio 2011”, se estudiarán en este capítulo las experiencias relacionadas con las evaluaciones que se realizaron a los programas: ProÁrbol, de la Comisión Nacional Forestal (Conafor), el Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT), y el Programa de la Mujer en el Sector Agrario, Secretaría de la Reforma Agraria (SRA). La importancia que tiene el análisis de estas experiencias radica en que nos permite destacar las fortalezas y las debilidades, para que más adelante otros programas orientados al campo mexicano puedan hacer uso de estas experiencias, así como servir al mismo tiempo para mejorar el diseño futuro de programas orientados al campo y se puedan incorporar los elementos que permitan corregir los defectos que pudieran surgir de la instrumentación de éstos, y se establezcan las características de la evaluación que contribuyan a instrumentar adecuadamente los programas.

## **ProÁrbol (Conafor)**

Siguiendo a Conafor, “ProÁrbol es el principal programa federal de apoyo al sector forestal que ordena en un solo esquema el otorgamiento de estímulos a los poseedores y propietarios de terrenos para realizar acciones encaminadas a proteger, conservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos en bosques, selvas y zonas áridas de México. La Comisión Nacional Forestal es la institución responsable de llevar a cabo este programa, bajo reglas de operación y a través de una convocatoria anual en la que se establecen los requisitos, plazos y procedimientos para la asignación y entrega de recursos a los beneficiarios. Por sus características, ProÁrbol garantiza la equidad, transparencia y eficacia en el ejercicio de los recursos públicos destinados a impulsar el desarrollo sustentable para beneficio de los dueños y habitantes de las regiones forestales y del país en general”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/tramites-y-servicios/apoyos-2012>, (Consultado el 11 de febrero de 2012).

La asignación de los pagos se basa en el concepto conocido como el “pago de servicios ambientales” (PSA), que según Sven Wunder,<sup>2</sup> promueve directamente la conservación.<sup>3</sup> Ante la imposibilidad de la naturaleza de proveer los servicios ambientales antes ofrecidos de manera gratuita por ella, se hace necesario conciliar los intereses de los seres humanos para que contribuyan a hacer lo que la naturaleza, derivado del saqueo hecho por el hombre, ya no puede. Se trata por ello de crear incentivos pecuniarios mediante la creación de un mercado inexistente donde se asignan precios para obtener un determinado producto, en este caso: la conservación del bosque. El mismo Wunder, señala que la idea central del PSA es que los beneficiarios externos de los servicios ambientales paguen -de manera directa, contractual y condicionada- a los propietarios y usuarios locales por adoptar prácticas que aseguren la conservación y restauración de ecosistemas.

Como resultado del desarrollo del concepto de pago de servicios ambientales en el exterior, el Gobierno Federal, a través de la Conafor, instrumentó dos iniciativas: el Programa de Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH) a partir de 2003, y el Programa para Desarrollar el Mercado de Servicios Ambientales por Captura de Carbono y los Derivados de la Biodiversidad y para Fomentar el Establecimiento y Mejoramiento de Sistemas Agroforestales (PSA-CABSA) desde el año 2004. Ambos programas se fusionan en el 2006 para formar parte de ProÁrbol (Conafor).

La Población Objetivo del Programa ProÁrbol es aquella superficie dentro del área de la población potencial, que se planeó atender en el ejercicio fiscal 2010, de acuerdo a las características y objetivos específicos de cada uno de sus Programas presupuestarios.<sup>4</sup> La población potencial equivale a 35 millones 500 mil hectáreas; la población objetivo para el 2010 representó 50 mil hectáreas (0.14% del total); por su parte, la población atendida para el año en cuestión fue de 176 mil hectáreas, es decir, 352% más de lo proyectado.

Desde 2006 el programa ha instrumentado un proceso continuo de mejora para determinar las áreas susceptibles de recibir el apoyo, a través de acciones como las siguientes:

---

<sup>2</sup> Sven Wunder, *Pagos por servicios ambientales: principios básicos esenciales*, CIFOR, Occasional Paper No. 42(s), 2005.

<sup>3</sup> J. Hardner, J. y R. Rice, “Rethinking green consumerism”, *Scientific American*, pp.89-95, 2002; E. Niesten y R. Rice, “Sustainable forest management and conservation incentive agreements”, *International Forestry Review*, Vol. 6, pp. 56-60, 2004; S. Scherr *et al.*, “For services rendered. Current status and future potential of markets for ecosystem services of tropical forests: an overview” en *Technical Series #21*, Yokohama: International Tropical Timber Organization (ITTO), 2004; P. Ferraro y A. Kiss, “Direct payments to conserve biodiversity”, *Science*, Noviembre 29, 2002, pp. 1718-1719.

<sup>4</sup> CONEVAL, Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011. Valoración de la Información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). ProÁrbol - Programa de Servicios Ambientales por Captura de Carbono, Biodiversidad y Sistemas Agroforestales (CABSA) Comisión Nacional Forestal.

1. Determinación de un protocolo y metodología para focalización instrumentado, primero por la propia Gerencia de Servicios Ambientales y actualmente por la Coordinación General de Planeación e Información, bajo el cual se definen las áreas prioritarias.
2. Sistematización de coberturas cartográficas empleadas para identificar las áreas prioritarias, y generación de notas metodológicas anuales que describen el procedimiento aplicado.
3. Exposición en distintos foros del proyecto de áreas prioritarias de servicios ambientales, previo a la publicación formal (Comité Técnico Consultivo del Programa, Comité Técnico Nacional del Programa, Misiones de Banco Mundial, entre otros foros con actores involucrados en el tema, científicos, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de productores).
4. Asimismo, a partir del ejercicio fiscal 2010 las áreas prioritarias de PSA están clasificadas con pago diferenciado, utilizando como base el tipo de ecosistema forestal y el riesgo a la deforestación.

Para dimensionar los alcances del programa, debe decirse que en el año 2007, el presupuesto destinado al pago de servicios ambientales se incrementó cinco veces. En el periodo 2003-2010, Conafor asignó 5,289 millones de pesos bajo el esquema de Servicios Ambientales para la ejecución de 4,646 proyectos de conservación, en una superficie de 2,767,000 hectáreas. También apoyó la elaboración de 760 documentos para proyectos (2004 a 2009) con una inversión adicional de 85 millones de pesos, beneficiando así a más de 5,400 ejidos, comunidades y pequeños propietarios en todo el país.<sup>5</sup>

Las evaluaciones que se realizaron fueron, fundamentalmente, las específicas de desempeño, así como la evaluación de consistencia de resultados del programa ProÁrbol. Entre los hallazgos más relevantes que se presentan en la ficha de inscripción están los siguientes: no se cuenta con información que indique las características de la biodiversidad en las áreas apoyadas o la presencia de especies prioritarias; los beneficiarios perciben al programa como un subsidio más del gobierno y consideran que no tienen el suficiente conocimiento técnico y desconocen a quién acercarse (demandantes de servicios ambientales) para efectivamente desarrollar un mercado; relevancia del Programa en los tiempos actuales, se recomienda evaluar la factibilidad de llevar una evaluación de impacto del Programa; los indicadores reflejan permanencia de los predios apoyados. Asimismo, indican que no se entregan todos los apoyos aprobados probablemente debido a problemas de gestión. Sin embargo, es importante señalar que hay

---

<sup>5</sup> [www.conafor.gob.mx](http://www.conafor.gob.mx)

factores tanto internos como externos que inciden en estos problemas. Se recomienda continuar mejorando los procesos de planeación para resolver los problemas internos y minimizar el efecto adverso de los factores externos; no se cuenta con criterios para definir y cuantificar las superficies prioritarias objetivo que focalicen los apoyos de manera diferenciada al resto del país.

Como muestra del compromiso de Conafor en el proceso de evaluación, podemos señalar las acciones de mejora emprendidas que quedan plasmadas en el reporte de Guillermo M. Cejudo, como parte del jurado del “Premio 2011”, en el que señala que en la Conafor:

*[S]e comprometieron a realizar 11 acciones de mejora que se pueden agrupar en los siguientes rubros: 1) investigación para mejorar la focalización y medición de los indicadores; 2) talleres para fortalecer las capacidades de los proveedores locales de servicios ambientales, 3) mejorar los mecanismos locales de pago por servicios ambientales y 4) agilizar el trámite de pago a los beneficiarios.*

En cuanto a las acciones de mejora, en el reporte de los programas semifinalistas del “Premio 2011”, Guillermo M. Cejudo y Claudia Maldonado señalan las siguientes:

- “Recursos financieros para el desarrollo de investigaciones sobre el tema de servicios ambientales, su vínculo con el tema social.
- Elaboración y emisión de Lineamientos de Fondos Concurrentes.
- En el marco de un convenio de colaboración con CONAFOR, la Universidad de Wisconsin realiza un estudio que permitirá conocer los impactos del PSAH en la deforestación y en la condición socioeconómica de los beneficiarios.
- Simplificación y agilización de trámites administrativos.
- Proceso anual de revisión y mejora para determinar las áreas prioritarias o superficies elegibles para la aplicación de los apoyos de PSA”.

Como se ve, Conafor instrumentó medidas específicas para mejorar su desempeño derivadas de la evaluación hecha; por desgracia, la medición de su impacto en el ambiente, por ser difícil, impide detectar en el corto

plazo el resultado de sus acciones, pero cabe destacar la actitud abierta a los señalamientos y el intento por hacer caso a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones.

En cuanto a algunas debilidades, se menciona que se deben identificar las categorías de apoyo destinadas a las poblaciones marginadas, y se recomienda que, con base en las evaluaciones de años anteriores se realice un ejercicio de contabilización de la superficie, que permita la cuantificación y la caracterización de las zonas prioritarias, focalización de los programas por región, integración de los programas de promoción específicos y la integración de programas para zonas frágiles. Conafor, en respuesta a las recomendaciones hechas, ha instrumentado una serie de estudios, convenios, documentales, lineamientos, talleres, etc., mismos que han permitido tener una visión más clara del complicado fenómeno que consiste en empatar los intereses humanos con los de su entorno relacionado con la Biodiversidad. La evaluación del impacto (positivo o negativo) del programa, es muy complicada, pues el componente de corto plazo en este caso no favorece a los instrumentadores del programa. No obstante, es necesario estudiar proyectos de impacto que manejen los bosques productivamente por períodos de muchos años; asimismo, se sabe que una hectárea plantada con yute equivale a 5 hectáreas de bosque en cuanto a la captación de CO<sub>2</sub> se refiere, por lo cual, con menos inversión podrían obtenerse resultados de trascendencia.

Pese a la dificultad que implica medir con precisión los resultados del programa, como se dijo anteriormente, Conafor procura hacer uso de los estudios técnicos como herramienta para la toma de decisiones y, por lo mismo, intenta que su actuar esté sustentado en los resultados de dichos estudios. Esta forma de actuar es adecuada y pone de manifiesto que las autoridades tienen la capacidad de reaccionar ante los señalamientos de los organismos evaluadores, y aunque no se puede calcular el impacto, por la dificultad temporal del fenómeno analizado, se puede decir que se ha hecho caso de las recomendaciones planteadas.

Finalmente, dada la situación de pobreza del país y dada la naturaleza de la economía de mercado en la que opera el programa ProÁrbol, así como el negativo historial de corrupción en nuestro país, está latente la presencia del conocido “riesgo moral”; pues ante una oferta ilegal de recursos para vender madera o usar los bosques de forma lucrativa, es posible que haya quienes reciban los pagos del programa y, a la vez, los pagos de su contrario, es decir, del dinero que tiende a no preservar la Biodiversidad.

No obstante, Conafor obtuvo en la evaluación final el cuarto lugar de 13 programas participantes, lo cual revela el compromiso de la institución con el programa de evaluación, pese a la dificultad de medir el impacto concreto de sus acciones.

## **Programas correspondientes a la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)**

En el sexenio de Vicente Fox Quezada, se anunció la culminación del reparto agrario cuya historia data desde la Revolución Mexicana. Al terminar estas funciones, la SRA tiene la capacidad de extender su radio de acción y promover programas en el sector rural en apoyo los campesinos. Al mismo tiempo, después del reparto agrario una parte de la población rural se quedó sin la oportunidad de acceder a la propiedad agraria. A este problema, se añade el hecho de que 10.5% de la superficie nacional, que es de casi dos millones de kilómetros cuadrados, se dedica a las actividades agrícolas y aproximadamente 80% de esa superficie está fraccionada en parcelas de cinco hectáreas o menos, lo cual ha provocado un divorcio entre el capital y la tierra, que hace necesaria la intervención estatal para mitigar las condiciones de pobreza que se sufren en el campo y para lograrlo se hacen necesarios distintos programas. Estos programas, desafortunadamente, están muy lejos de representar una solución estructural como la que se requiere para atender la pobreza en el campo. Ahora bien, los programas señalados en este apartado promueven fundamentalmente los proyectos productivos (en una escala de mediana a pequeña, aunque predomina esta última). Sin embargo, el éxito de un proyecto productivo no depende solamente de la buena voluntad de la autoridad que otorga los recursos para su instrumentación, ni de la capacidad del empresario para hacer que su proyecto resulte triunfador; hace falta también que en el mercado estén dadas las condiciones que puedan satisfacer la demanda de los productos que resultan de los proyectos y que están destinados al mercado. En ese sentido, los efectos de la crisis mundial, la concentración de la riqueza en México, el aumento de la desigualdad y, finalmente, la pérdida de la capacidad adquisitiva del salario en nuestro país, hacen que todo proyecto de inversión se sumerja en las negras aguas del riesgo y del fracaso, si se trata de inversiones pequeñas o medianas, como es el caso. De ahí la importancia de mejorar sustantivamente los modelos de promoción de proyectos productivos, incorporando dichas consideraciones.

### **Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), (SRA)**

Este programa tiene sus orígenes en el año 2000. “El programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) está dirigido a mujeres y hombres que habitan en núcleos agrarios y que no son titulares de tierras, pero que tienen el propósito de poner en marcha proyectos productivos para mejorar su calidad de vida y la de sus familias. Los proyectos productivos pueden ser por ejemplo, de índole ganadera, textil, ecoturismo, tiendas rurales, producción de alimentos o servicios varios”.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> <http://www.sra.gob.mx/sraweb/programas/fappa/>, (11 de febrero de 2012)

Se trata de un programa que apoya a aquellos que, sea porque no tuvieron herencia de sus padres, o que al finalizar el reparto agrario no pudieron hacerse de una parcela, pero dada la situación de pobreza de los núcleos rurales, buscan ser “emprendedores”. Se trata de encontrarlos, de modo que así pueda el programa convertirse en una alternativa para mitigar la difícil situación de los “sin tierra”. El programa se dio a conocer en el Diario Oficial de la Federación el lunes 31 de diciembre de 2007.

De acuerdo al manual de reglas de operación<sup>7</sup>, el Programa se rige bajo los siguientes objetivos específicos:

- I.** Apoyar a los hombres y mujeres que habiten en Núcleos Agrarios, que no sean titulares de derechos agrarios, para la implementación y puesta en marcha de proyectos productivos con criterios de equidad e igualdad que sean viables técnica, económica y ambientalmente sustentables, mediante el otorgamiento de aportaciones directas.
- II.** Otorgar capacitación productiva con perspectiva de género a los Grupos de “beneficiarios”(as).
- III.** Impulsar la sobrevivencia de los proyectos productivos apoyados para determinar su éxito, a través de la supervisión.
- IV.** Apoyar a la población rural que haya sido beneficiada por el “Programa”, con garantías líquidas.

Asimismo, la población objetivo se describe enseguida: “Vecindados” y personas que habiten en “Núcleos Agrarios”, incluyendo aquellos que estén ubicados en las zonas en las que se puedan resolver conflictos agrarios en el medio rural, debidamente avalados por la autoridad correspondiente y que no sean titulares de derechos ejidales o de bienes comunales, ni posesionarios o usufructuarios de tierra social y que se constituyan en un “Grupo” con la finalidad de establecer un “Proyecto Productivo” (reglas de operación)”<sup>8</sup>.

Los criterios de selección son los siguientes:

- I.** Evaluación Técnica: se analiza la viabilidad técnica, financiera y sustentable del proyecto productivo.

<sup>7</sup> <http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2011/reglasFAPPA2011.pdf>, (13 de febrero de 2012)

<sup>8</sup> Reglas de Operación del Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), Diario Oficial de la Federación.

- II. Focalización por marginación y vulnerabilidad:** Se valoran las condiciones sociales que cuentan los solicitantes y en las que se establecerá el proyecto productivo.

En 2011 el FAPPA tuvo un presupuesto aprobado de 730 millones. La tasa de crecimiento media anual para los beneficiarios fue un poco menor al ubicarse en 2.46% del año 2000 a 2010, pasando de 16 mil a más de 21 mil. El número de proyectos apoyados por año ha tenido una tasa de crecimiento media anual más elevada, al llegar a una tasa de 20.76% de crecimiento anual, ya que en 2000 se apoyó a 512 proyectos productivos y en 2010 se incrementó a 3,376 proyectos apoyados.

Se hizo una evaluación de “fin y propósito” en la que se planteó lo siguiente:

- 1.** Es necesario establecer los mecanismos de seguimiento que aseguren la recepción del recurso otorgado, la correcta aplicación por parte de los grupos apoyados y la permanencia de los bienes en el área destinada a la operación de los proyectos productivos.
- 2.** Con el propósito de incrementar la duración de los proyectos, es necesario establecer mecanismos que aseguren el correcto seguimiento de los proyectos productivos.

Ante estas observaciones se planteó por parte de los encargados de ejecutar el programa en su ficha de inscripción lo siguiente: “mejorar el modelo de supervisión de proyectos productivos mediante la implementación de tres tipos de supervisión: supervisión previa, que tiene como finalidad verificar las condiciones iniciales del proyecto productivos; supervisión de seguimiento, que tiene como propósito verificar la correcta aplicación del recurso por parte de los grupos apoyados y la supervisión especial, la que resulte de las quejas y de las denuncias presentadas a la Coordinación del Programa o instancias competentes”; sin embargo, la evidencia ofrecida fueron las cédulas de supervisión de los proyectos productivos visitados, lo cual no garantiza la correcta instrumentación de las recomendaciones hechas.

En la misma ficha de inscripción se planteó “fortalecer el proceso de capacitación de los beneficiarios a través del mejoramiento de los contenidos de los módulos y materiales de capacitación y enriquecerlos con temas como equidad de género, derechos humanos y trabajo en equipo”, lo cual se intentó resolver mediante manuales de capacitación, guías técnicas por giro, trípticos mejorados y enriquecidos.

La dificultad que se puso de manifiesto en el proceso llevado a cabo para poner en práctica las recomendaciones hechas por la evaluación, y esto vale para los otros dos programas de la SRA que se exponen en este mismo capítulo, pues se trata de la misma secretaría, fue la falta de personal para instrumentar las medidas sugeridas por la evaluación, de tal suerte que el radio de acción de las medidas por ellos planteadas, no parece haber tenido el impacto esperado, pues se redujo a medidas cuyo radio de acción es pobre: fundamentalmente en el terreno de la propaganda.

En cuanto a las acciones de mejora, la instancia evaluada plantea que se instrumente la supervisión de seguimiento a proyectos productivos apoyados en el ejercicio fiscal del año anterior, a fin de verificar la instrumentación del proyecto productivo de acuerdo con lo establecido en la solicitud y determinar el estatus de operación de los mismos. 1) Instrumentar la supervisión previa a proyectos productivos autorizados para verificar que la información registrada en la solicitud del apoyo coincida, con las condiciones físicas y técnicas del proyecto productivo; 2) fortalecer el proceso de capacitación de los beneficiarios a través del mejoramiento y la actualización de los materiales de capacitación, enriqueciéndolos con Guías Técnicas por tipo de giro, folletos, trípticos y volantes con información sobre equidad de género, valores y derechos y obligaciones de los beneficiarios del programa, proporcionando número de teléfonos gratuitos para presentar quejas y denuncias e 3) incidir y motivar a la presentación de proyectos productivos de diversos giros.

Como se dijo antes, para poder instrumentar de mejor manera el Programa aquí planteado, se hace necesario contar con más personal; sin embargo, la propia secretaría reconoció no contar con él, lo cual aletarga la solución efectiva de las recomendaciones planteadas.

Finalmente, este programa está sometido al riesgo de que se presenten sesgos de selección por el carácter no aleatorio de los candidatos a recibir el Programa, pues en la decisión puede influir, en alguna medida, el criterio del promotor o el criterio del desconocimiento de la población objetivo.

## **Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT)**

Desde su formación, en el año 2004, “este Programa fomenta el relevo generacional en la tenencia de la tierra, apoyando a los jóvenes de núcleos agrarios para adquirir o rentar tierra social. Los beneficiarios reciben asistencia técnica y capacitación para instrumentar proyectos productivos sustentables que mejoren sus ingresos y nivel de vida, arraigándolos en sus comunidades”.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> <http://www.sra.gob.mx/sraweb/programas/jer/>, consultado 11 de febrero de 2012.

El objetivo de este programa es “lograr que el “Joven emprendedor rural” cree su propia “Agroempresa” rentable y sustentable, preferentemente en el “Núcleo agrario” al que pertenece, o en otro cercano que no implique su cambio de residencia; a través de capacitación y, adquisición o renta de derechos parcelarios, insumos y servicios de acompañamiento empresarial; con el fin de propiciar el arraigo, relevo generacional en la tenencia de la tierra social y mejora de sus ingresos,”<sup>10</sup> mediante apoyos directos; sin embargo, no se pretende destinar recursos, sino a aquellos que cumplan con los requisitos planteados en el “manual de procedimientos”, que se compone principalmente de los siguientes procedimientos: “el de ingreso, para acceder a los apoyos del Proyecto Escuela y Proyecto Agroempresarial, para cambiar la actividad productiva y, acceder a la tutoría por segunda ocasión”.

La población objetivo debe cumplir los siguientes requisitos: ser “sujeto agrario”; tener mínimo de 18 años y hasta 39 años de edad, al momento de presentar la solicitud de incorporación al “Programa”; habitar en un “Núcleo agrario” que cumpla los criterios de cobertura, señalados en el artículo 4 de las “Reglas”; presentar identificación oficial con fotografía y firma; y presentar Clave Única de Registro de Población (CURP).

Según el estudio realizado por la FAO,<sup>11</sup> “en el periodo 2007-2009 el JERFT ha realizado una inversión de 672 millones de pesos, de los cuales 65 por ciento correspondió a los apoyos directos otorgados por la SRA y el resto se constituyó por medio de los créditos canalizados por la Financiera Rural, que funge como el Agente Financiero del Programa desde el año 2007. Con estos recursos se impulsaron 599 proyectos agroempresariales, a cargo de 2,441 jóvenes que previamente acreditaron la etapa de proyecto escuela”.

Se instrumentaron evaluaciones específicas de desempeño y complementarias. Los hallazgos fundamentales son los siguientes: la evaluación recomienda realizar estudios de caso que documenten el éxito del programa para sujetos agrarios específicos. Los flujos de información en la operación del Programa presentan algunas deficiencias, tanto a nivel que se refiere a las obligaciones y derechos de los jóvenes contratantes de crédito, como al que se da entre la Financiera Rural y la SRA. También se advierte desconocimiento de los jóvenes respecto de la oferta de productos y servicios financieros con que cuenta la Financiera Rural, lo que pudiera estar limitando el uso de otros instrumentos que apoyaran la consolidación de sus proyectos. Los proyectos productivos no solamente deben generar ingresos para los jóvenes y sus familias, también deben permitir el pago del crédito y la capacidad de inversión para el mantenimiento y el crecimiento

<sup>10</sup> [http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2012/Manual\\_de\\_Procedimientos\\_del\\_Programa\\_JERFT\\_2012.pdf](http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2012/Manual_de_Procedimientos_del_Programa_JERFT_2012.pdf), consultado el 13 de febrero de 2012.

<sup>11</sup> [http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2011/coneval/eval\\_ext\\_comp/JERFT.pdf](http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2011/coneval/eval_ext_comp/JERFT.pdf), consultado el 13 de febrero de 2012.

competitivo de las empresas. La sostenibilidad autónoma de las empresas formadas, en el mediano y largo plazo, presenta altos riesgos. El proyecto escuela debe operar como un filtro necesario para determinar al conjunto de jóvenes con mayores capacidades y habilidades e interés real en llevar a cabo un proyecto agro-empresarial.

Como evidencias de cumplimiento se presentan: el informe final de la evaluación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); constancia de calificaciones del módulo de aspectos financieros entregado por el instructor; cédulas de supervisión y fotos, donde se demuestran los proyectos agro-empresariales apoyados por la SRA que se integran en una cadena productiva, el informe final de los resultados del “cuestionario del emprendedor”, así como la propuesta para mejorar los criterios de selección en 2012. En este punto nos volvemos a encontrar con la dificultad de la falta de personal para poder ejecutar algunas de las recomendaciones sugeridas que, a diferencia de otros programas, no se deriva de una estrategia propagandística de impacto que permita a la población objetivo susceptible de ser beneficiaria enterarse de la existencia del programa y, por lo mismo, se tiene un problema potencial de selección. Efectivamente, es posible que en este proceso no se seleccionen a los que pudieran ser los emprendedores potenciales que hagan rendir verdaderamente los recursos del apoyo y ello se deba a los instrumentadores del programa en sus diferentes etapas. Al mismo tiempo, en condiciones de corrupción se pueden asignar los recursos a personas que no necesariamente califican para los programas, razón por la cual, los resultados no necesariamente serán favorables en estos casos y por tratarse de apoyos directos, pueden convertirse en subsidios al consumo y no una inversión productiva.

## **Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)**

La participación de la mujer en la economía nacional y en los programas de corte social, es fundamental en una sociedad en la que se ha proclamado como bandera la equidad de género. La declaración de principios en esa dirección no garantiza, sin embargo, que en los hechos se cumpla a cabalidad con la llamada igualdad de oportunidades; ahora bien, si se quiere obtener un equilibrio y hablar de equidad, es necesario que el salario pagado en nuestro país mejore en términos reales para el hombre y para la mujer, pues ésta es una forma eficiente de garantizar la igualdad de oportunidades deseada. Finalmente, la responsabilidad natural que tiene la mujer en su calidad de garante de la vida humana, le hace susceptible de ser exitosa a la hora de emprender un proyecto productivo, por eso el Promusag puede tener éxito si las condiciones económicas del mercado y una elección adecuada de las mujeres emprendedoras, no impiden su buen desempeño.

“El Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) está orientado a las mujeres que habitan en núcleos agrarios, y que se organizan para desarrollar un proyecto productivo que les permita obtener ingresos y con ello contribuyan a combatir la pobreza en el medio rural. Los proyectos productivos pueden ser: ecoturismo, engorda de ganado, tiendas rurales, producción de alimentos o servicios varios.”<sup>12</sup> En este tipo de programas se pone de manifiesto la necesidad de formar lo que se conoce como el capital social, en el que la formación de grupos sirve de garante para el mejor desempeño financiero de cada individuo, al tiempo que se fomenta la solidaridad entre “socias”, se fomenta la presión para administrar de mejor manera los recursos de la “sociedad”.

Desde su inicio y hasta 2008, el programa había registrado una tendencia creciente en montos de inversión, el número de proyectos apoyados y el número de beneficiarias. En 2009 esta tendencia cambia, como resultado de una reducción del presupuesto en términos reales; asimismo, al definirse que los grupos deben tener un máximo de cinco integrantes, el número total de beneficiarias disminuye, aún cuando el total de proyectos aumenta en 27%. En 2009 el monto promedio de apoyo por proyecto fue de 130 mil pesos, con un presupuesto de 957 millones. Lo anterior permitió brindar apoyo a un total de 7,277 proyectos y más de 34 mil beneficiarias.<sup>13</sup>

Se hicieron los siguientes señalamientos para el mejoramiento del programa: instrumentar la supervisión de seguimiento a proyectos productivos apoyados en el ejercicio fiscal del año anterior, a fin de verificar la instrumentación del proyecto productivo de acuerdo con lo establecido en la solicitud y determinar el estatus de operación de los mismos. Implementar la supervisión previa a proyectos productivos autorizados para verificar que la información registrada en la solicitud del apoyo coincida con las condiciones físicas y técnicas del proyecto productivo. Fortalecer el proceso de capacitación de las beneficiarias a través del mejoramiento y actualización de los materiales de capacitación, enriqueciéndolos con folletos, trípticos y volantes con información sobre equidad de género, valores, derechos y obligaciones de las beneficiarias del programa, proporcionando números de teléfonos gratuitos para presentar quejas y denuncias. Incidir y motivar a la presentación de proyectos productivos de diversos giros. Ampliar la difusión del programa a través de medios electrónicos e impresos, materiales y pláticas mediante jornadas de difusión de los programas en el medio rural, a fin de que la información llegue a un mayor número de la población objetivo. Diseñar un indicador que permita conocer cómo el programa contribuye a mejorar la igualdad de trato entre las beneficiarias y los hombres.

<sup>12</sup> <http://www.sra.gob.mx/sraweb/programas/promusag/>, consultado el 11 de febrero de 2012.

<sup>13</sup> [http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2011/coneval/eval\\_ext\\_comp/PROMUSAG.pdf](http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2011/coneval/eval_ext_comp/PROMUSAG.pdf), consultado el 13 de febrero de 2012.

## Conclusiones

El programa que observó mejor desempeño, tanto por la profesionalización de su actividad, como por la eficiencia con la que fueron instrumentadas las recomendaciones por las supervisiones realizadas, pese a la dificultad de instrumentar algunas de ellas, fue el programa ProÁrbol: el uso de técnicas modernas y estudios científicos para poner en práctica el programa; la constante evaluación de impacto, en un ámbito de política pública de enorme complejidad para la medición y la identificación de los impactos, como es el caso de la política ambiental. Este esfuerzo fue reconocido con el cuarto lugar del Premio.. Por su parte, los programas instrumentados por la SRA se enfrentaron a problemas que les afectan en común por pertenecer a la misma secretaría. Podemos mencionar el problema de la falta de información para los núcleos que podrían beneficiarse de los programas; problemas de falta de personal y falta de capacitación del personal para seleccionar adecuadamente a los posibles beneficiarios del programa y, finalmente, las acciones realizadas por los programas tuvieron alcances limitados por constreñirse a acciones de propaganda (trípticos, volantes, etc.) y cursos de capacitación, ejecutados por el mismo personal que por ser limitado no podía abarcar muchas comunidades. Los resultados de la evaluación confirman lo antedicho, pues los programas de la SRA se colocaron en los últimos lugares de la evaluación. Quizás no fue la falta de compromiso con el proceso de evaluación lo que llevó a los programas de la SRA a obtener los resultados obtenidos, como la falta de recursos para su instrumentación; en todo caso, faltó capacidad de gestión de parte de las autoridades correspondientes para allegarse de esos recursos y así poder instrumentar de mejor manera las recomendaciones que les hicieran a los programas.

En resumen, el proceso de evaluación dio a las instituciones elementos para reflejar las virtudes y las deficiencias de sus respectivos programas. La instrumentación de las recomendaciones depende, como queda visto acá, de la disposición de las autoridades dirigentes, pero también de los recursos económicos y humanos para la instrumentación de las mejoras, de lo cual se deduce que la evaluación debe ser permanente y los recursos humanos mejorar; así como asignar de forma cada vez más eficiente los recursos económicos destinados a los programas para que se potencien los beneficios derivados de una mejor instrumentación.

## Bibliografía

CONEVAL, 2011: Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011. Valoración de la Información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). ProÁrbol - Programa de Servicios Ambientales por Captura de Carbono, Biodiversidad y Sistemas Agroforestales (CABSA) Comisión Nacional Forestal.

Hardner, J., y R. Rice, "Rethinking green consumerism", *Scientific American*, Mayo de 2002, pp.89-95.

Nielsen, E. y R. Rice, "Sustainable forest management and conservation incentive agreements", *International Forestry Review*, Vol. 6, 2004, pp. 56-60.

Scherr, S., A. Khare y A. White, "For services rendered. Current status and future potential of markets for ecosystem services of tropical forests: an overview" en *Technical Series #21*, Yokohama: International Tropical Timber Organization (ITTO), 2004.

Scherr, S., A. White, and A. Khare. 2004. "Tropical forests provide the planet with many valuable services. Are beneficiaries prepared to pay for them?" ITTO *Tropical Forest Update*, Vol. 14, Núm. 2, pp. 11-14.

Ferraro, P., y A. Kiss, "Direct payments to conserve biodiversity", *Science*, Noviembre de 2002, pp. 1718-1719.

Wunder, S., *Pagos por servicios ambientales: principios básicos esenciales*, CIFOR, Occasional Paper Núm. 42(s), 2005.

<http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/tramites-y-servicios/apoyos-2012> (11 de febrero de 2012)

<http://www.sra.gob.mx/sraweb/programas/jer/> (11 de febrero de 2012)

<http://www.sra.gob.mx/sraweb/programas/promusag/> (11 de febrero de 2012)

<http://www.sra.gob.mx/sraweb/programas/fappa/> (11 de febrero de 2012)

<http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2011/reglasFAPPA2011.pdf> (13 de febrero de 2012)

[http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2012/Manual\\_de\\_Procedimientos\\_del\\_Programa\\_JERFT\\_2012.pdf](http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2012/Manual_de_Procedimientos_del_Programa_JERFT_2012.pdf) (13 de febrero de 2012).

[http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2011/coneval/eval\\_ext\\_comp/JERFT.pdf](http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2011/coneval/eval_ext_comp/JERFT.pdf) (13 de febrero de 2012).

[http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2011/coneval/eval\\_ext\\_comp/PROMUSAG.pdf](http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2011/coneval/eval_ext_comp/PROMUSAG.pdf) (13 de febrero de 2012).

## Balance general de la experiencia del Premio: lecciones y desafíos

Claudia Maldonado

Históricamente, la utilización de las evaluaciones para la gestión pública basada en evidencia y orientada a resultados ha sido el talón de Aquiles de los sistemas nacionales de evaluación. Representa un constante desafío, incluso en los sistemas de mayor consolidación y arraigo en la práctica administrativa. Muchos factores contribuyen a ello. La efectiva utilización de las evaluaciones depende de una cadena de producción de valor público sumamente compleja. Se requiere, en primera instancia, que existan los insumos básicos de información y capital humano para la realización de las evaluaciones: sistemas de indicadores e información confiables, instrumentos adecuados, evaluadores competentes y sistemas normativos y de gestión eficientes para que el mercado de evaluación funcione. Igualmente, una vez resuelta la producción de evaluaciones rigurosas, creíbles y pertinentes para la toma de decisiones, es necesario que existan, por el lado de la demanda, poderosos incentivos para que las organizaciones públicas acepten, apropien y movilicen los resultados del proceso evaluativo, y sean capaces de traducirlos en acciones puntuales de mejora en el marco del proceso cotidiano de gestión.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Idealmente, esta secuencia virtuosa permitiría la formación incremental de sistemas dinámicos de aprendizaje transformativo. En la práctica, esta cadena de producción de valor es una aproximación conceptual a una serie de factores y procesos, no necesariamente secuenciales y alineados, de los que depende la efectiva utilización de los programas. (Para una interesante discusión del concepto de utilización como aprendizaje, véase Hallie Preskill y Rosalie T. Torres, "The Learning Dimensions of Evaluation Use", *New Dimensions for Evaluation*, núm.88, 2000, pp.25-37)

En México, a pesar de notables avances en el marco institucional para la evaluación periódica de los programas, se sabe poco sobre el grado de apropiación de los hallazgos de la evaluación en los procesos internos de gestión, de la calidad y pertinencia de las recomendaciones derivadas del proceso de evaluación, de los factores externos a la evaluación que influyen en la capacidad de los operadores para detonar procesos internos de mejora, y sobre todo, de su contribución específica al desempeño de los programas. La iniciativa parte del reconocimiento explícito de la centralidad de la utilización y la necesidad de conocer, reconocer y fomentar los esfuerzos y avances que realizan de manera cotidiana los actores responsables de la operación de programas federales. De manera complementaria, la iniciativa buscó documentar, sistematizar y extraer lecciones relevantes en materia de utilización, a partir del acompañamiento del mapa de ruta de la internalización de la evaluación: la traducción crítica de los hallazgos y recomendaciones de los evaluadores en un conjunto de acciones puntuales, con metas e indicadores explícitos, su conexión lógica con los resultados esperados, y el grado de cumplimiento de los objetivos planteados. Las experiencias aquí documentadas dan cuenta de una enorme heterogeneidad en la capacidad de los programas para diseñar esta ruta crítica y transitarla de manera exitosa. A pesar de que dichas diferencias son parcialmente atribuibles a la diversidad de la naturaleza, la complejidad, el contexto, y el grado de maduración de cada programa, la respuesta diferenciada de estos programas al reto común de la utilización, nos permite identificar algunos elementos comunes a todos los programas y extraer lecciones específicas, pertinentes para programas que operen en condiciones y con instrumentos comparables a las experiencias que aquí se documentan.

La primera lección general consiste en la contribución del espacio de diálogo que se generó en el marco de la realización del Premio: los programas participantes fueron convocados para presentar y discutir, en un ambiente de diálogo informal, los criterios y las razones que influyeron en el diseño de las estrategias de mejora propuestas, su apreciación sobre la capacidad de instrumentarlas y el grado de avance con el que se comprometían en un plazo concreto. A partir de este diálogo, los programas tuvieron la oportunidad de revisar los planteamientos originales y presentar una estrategia más completa, que incluyera también una visión estratégica las tareas necesarias para lograr los avances, y un mapa de riesgos potenciales identificados por los operadores. A pesar de que la calidad y pertinencia de las propuestas originalmente planteadas fueron muy heterogéneas, todos los programas lograron mejoras importantes en el planteamiento de sus estrategias.

En la primera etapa se pudo constatar que algunas de las deficiencias de los planteamientos presentados por los programas estaban vinculadas con la incomprensión de ciertos conceptos, poca claridad en los criterios de priorización, la generación de indicadores poco precisos, o la selección

de metas poco realistas en función del alcance de las acciones propuestas. Estos problemas reflejan que nos encontramos en una etapa inicial de la curva de aprendizaje en materia de evaluación, y que existe un déficit importante de capacitación y socialización de y para la evaluación, pero también ilustran, de manera afortunada, que las deficiencias identificadas no son atribuibles a la simulación, al manejo estratégico de indicadores y/o la resistencia organizacional a la presión generada por las evaluaciones. Por el contrario, el proceso dio cuenta de la gran receptividad y disposición de los operadores para afinar, discutir y mejorar sus propuestas de mejora.

De manera consistente, los operadores reconocieron la legitimidad y la pertinencia (de algunos) hallazgos de las evaluaciones, admitieron los problemas identificados por éstas y articularon propuestas con un compromiso genuino por la mejora de sus programas. En el marco de sus capacidades y ámbitos de acción, los operadores demostraron una clara disposición para incorporar las lecciones de la evaluación en sus procesos internos, y entendieron la necesidad de hacerlo de manera selectiva. Lejos de la adopción automática e irreflexiva de las recomendaciones, las propuestas de los programas reflejaron una apropiación constructiva de las evaluaciones a partir de su conocimiento privilegiado de las restricciones internas y la aplicabilidad de diversas recomendaciones. En algunos casos, por ejemplo, la generalidad de las recomendaciones no ofrecía pistas claras para su operacionalización, por lo que fue necesario aterrizarlas y definir las con mayor precisión como parte de la estrategia de mejora. En otros casos, fue necesario recabar información adicional sobre los aspectos sensibles de la operación de los programas antes de plantear una posible solución a los mismos. En otros más, los programas reconocieron la imposibilidad material de atender las inquietudes de los evaluadores en torno al impacto real de las intervenciones, y optaron de manera consciente por alternativas más acotadas y modestas (second-best).

El formato de seguimiento del Premio sugiere que el solo hecho de generar espacios de reflexión y discusión de las acciones de mejora permite incidir de manera positiva en la generación de resultados puntuales, y acelerar la curva de aprendizaje en materia de utilización. Al igual que otras experiencias, como la iniciativa de Buenas Prácticas realizada por CONEVAL, la realización del Premio nos recuerda la importancia de los incentivos positivos, el reconocimiento y los procesos de acompañamiento voluntarios y flexibles como un instrumento muy valioso para fomentar la cultura de la evaluación, fortalecer la comunidad de práctica y socializar el lenguaje de la evaluación para fortalecer las capacidades de reacción del aparato público. En el caso del Premio, estos espacios fueron de carácter externo: se convocó a los operadores a una serie de reuniones de discusión y presentación de propuestas que fomentó la discusión interna de los equipos de trabajo, y el intercambio de opiniones e impresiones con un grupo externo a la operación. Este ejercicio ilustra, por una parte, que los espacios externos para la discusión, el intercambio de información

y el reconocimiento de las iniciativas de los programas tienen un gran potencial para fomentar la utilización de las evaluaciones. Esto nos lleva necesariamente, a retomar un tema pendiente de nuestro sistema de evaluación: su efectiva articulación con el sistema de rendición de cuentas que, por su enorme grado de fragmentación, no ha permitido la institucionalización de estos espacios externos de discusión e intercambio de información que son tan importantes para fomentar la utilización de las evaluaciones de manera proactiva. Por la otra, sugieren también la necesidad de incentivar la generación de este tipo de dinámicas al interior de las organizaciones, y no sólo como respuesta al estímulo externo generado por el Premio.<sup>2</sup> En esta materia, el papel de los cuerpos directivos de la administración pública y la generación de liderazgos internos y espacios para la socialización y movilización de los resultados de la evaluación en diversos niveles jerárquicos es imprescindible.

De manera general, los equipos de trabajo reflejaron un nivel elevado de compromiso y motivación para mejorar el desempeño de sus programas. Este hecho se reflejó no sólo en el esfuerzo dedicado al diseño y la instrumentación de las estrategias de mejora, sino en general, en la disposición y apertura con los que se discutieron y presentaron las propuestas. Las experiencias documentadas en el marco del Premio no permiten hacer generalizaciones en torno al grado de utilización de las evaluaciones ni realizar valoraciones directas del desempeño global de cada programa. La respuesta a este tipo de preguntas requiere una evaluación de distinta índole. En el universo de los programas participantes, las experiencias permitieron identificar algunos elementos comunes que afectaron la capacidad de los programas para transitar la ruta crítica de manera exitosa.

## **Heterogeneidad en la calidad y pertinencia de las evaluaciones**

Las evaluaciones a partir de las cuales se diseñaron las acciones de mejora ofrecieron hallazgos y recomendaciones de desigual calidad y pertinencia, y en no pocas ocasiones, ofrecieron pistas contradictorias e inconsistentes para la mejora de los programas. Evidentemente, la calidad de los insumos, en interacción con la capacidad de traducirlos en acciones de mejora, afectó de manera determinante la calidad y el potencial efecto de las acciones. Aunque en el marco del Premio esta variable no fue parte de la valoración del compromiso de los programas, la revisión de las acciones y estrategias de mejora reflejó importantes limitaciones en el campo de acción de los programas directamente vinculadas con la calidad de los insumos básicos.

---

<sup>2</sup> Y, en el mejor escenario, la articulación de una demanda integral por rendición de cuentas desde la sociedad.

## **Déficit de capital humano y formación de capacidades para la evaluación**

El principal desafío identificado en esta experiencia está relacionado con una gran heterogeneidad y un nivel relativamente bajo de capacidades en materia de evaluación. A pesar de que existe un alto grado de compromiso con el proceso de evaluación, las capacidades reales para analizar, seleccionar, operacionalizar y responder a los hallazgos de la evaluación, la claridad en la selección de los mismos, y la definición de los indicadores pertinentes, más allá de las restricciones materiales para su instrumentación, refleja un manejo débil de los conceptos principales de la evaluación y una apropiación endeble del modelo causal detrás de las intervenciones. Una debilidad recurrente en los planteamientos iniciales presentados por los programas está directamente relacionada con la poca claridad en la planeación de las acciones, la generación de indicadores y la selección de metas. Muchos de los instrumentos imprescindibles para el monitoreo y la evaluación de programas son todavía conceptos nuevos con los que los operadores están poco familiarizados, y existe todavía confusión en torno a sus atributos necesarios y su función específicas. Por este motivo, los operadores cuentan con pocos elementos para ser usuarios informados y proactivos de los resultados de las evaluaciones, a pesar de reconocer la importancia de dichos procesos, y realizar esfuerzos reales para satisfacer las demandas de mejora.

## **Dispersión de la atención organizacional**

Una preocupación recurrente de los operadores, que guarda relación directa con el problema de fragmentación del sistema de rendición de cuentas, tiene que ver con la multiplicidad de señales y demandas de atención vinculados a la evaluación y el monitoreo que se confunden y traslapan con procesos de fiscalización y demandas dispersas e inconexas de información, que deben atenderse con un margen limitado de atención organizacional. Esto ha impedido, entre otras cosas, que la atención organizacional se oriente de manera consistente a los resultados y permita acumular conocimientos de manera más rápida al interior de las organizaciones. En la medida en el que Premio centró la atención organizacional en el diseño y la instrumentación de acciones de mejoras, se verificaron procesos de aprendizaje e intercambio de información muy modestos, pero que suelen carecer de espacios permanentes en la gestión cotidiana de los programas.

## **Alto grado de incertidumbre en la operación**

En particular, los programas de sectores descentralizados reportaron problemas para dar continuidad a las acciones de mejora y acumular memoria institucional en materia de desempeño y coordinación por la muy alta rotación de funcionarios y/o la naturaleza episódica de la participación ciudadana (proyectos productivos, avales ciudadanos, asesores educativos). Esta situación impide la acumulación incremental de mejoras, ya que periódicamente se inicia desde cero en aspectos clave de la operación y la capacitación, y también se genera incertidumbre y dificultad para el establecimiento de metas e indicadores, en la medida en que existen muchos factores externos a los programas que tienen un comportamiento inestable e impactan directamente sus indicadores de gestión, procesos y productos.

## **Liderazgo, trabajo en equipo y asignación clara de responsabilidades**

El cumplimiento de las metas --en los plazos establecidos-- y la calidad de los documentos de verificación, estuvieron directamente relacionados con la presencia de liderazgos que le dieron visibilidad y relevancia interna a las evaluaciones, equipo de tuvieron la capacidad de asignar responsabilidades individuales explícitas por cada acción de mejora, y realizar un trabajo en equipo coordinado, en el marco de una estrategia común. En los casos de SICALIDAD y el Programa de expedición de pasaportes y servicios consulares de la SRE, este factor fue determinante para la calidad y coherencia interna de las propuestas presentadas, para el adecuado seguimiento de las acciones y el cumplimiento efectivo de las metas.

## **Uso creciente de TICS**

Los programas participantes han hecho un uso creciente de las tecnologías de la información como parte integral de sus estrategias de mejora, particularmente para agilizar la prestación de servicios y los procesos internos de manejo y recopilación de información. Esto permitió una reducción importante en los costos de coordinación, los tiempos de recolección y diseminación de información, y facilitó de manera general la comunicación en los procesos cotidianos de gestión.

En conclusión, a pesar de que existen enorme limitantes materiales y de recursos humanos para la efectiva incorporación de los hallazgos de las evaluaciones; y su traducción directa en valor público para la ciudadanía, las experiencias documentadas en el marco del Premio ofrecen señales

muy prometedoras en cuanto al grado de compromiso de los funcionarios, y pistas claras en torno a la necesidad de profundizar los esfuerzos de capacitación y fomentar más espacios de reconocimiento, aprendizaje e intercambio en materia de evaluación.