
La Evaluación de Políticas Públicas como Instrumento para la Rendición de Cuentas*

Perla Carolina Gris Legorreta

I.	Introducción	189
II.	La rendición de cuentas en México	190
III.	La relevancia de la evaluación de políticas públicas	194
IV.	La evaluación de políticas públicas como instrumento para la rendición de cuentas.....	202
V.	Reflexiones finales.....	205

* *El texto forma del Undécimo Certamen Nacional de ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas 2011 que promueve la Auditoría Superior de Fiscalización de México. El ensayo obtuvo el tercer lugar del certamen mencionado. La edición digital está publicada en la siguiente página electrónica de donde se extrae para su edición.*
http://www.asf.gob.mx/uploads/65_Certamen_Nacional_de_Ensayo_Sobre_Fiscalizacion_Superior_y_Rendicion_de_Cuentas__Trabajos_Ganadores_del_Primer_Certamen_Nacional_de_Ensayo_sobre_Fiscalizacion_Superior_y_Rendicion_de_Cuentas__Trab/11o_certamen_web.pdf

I. INTRODUCCIÓN

La rendición de cuentas, como una actividad asociada de manera permanente con el ejercicio democrático del poder, conlleva la realización de tareas orientadas a informar y justificar la acción pública. El presente ensayo tiene como objetivo principal mostrar la vinculación entre la evaluación de políticas y programas públicos con la rendición de cuentas. Específicamente, se pretende explicar el hecho de que la evaluación puede constituir un instrumento efectivo para la rendición de cuentas.

La evaluación de políticas públicas, por tratarse de un ejercicio sistemático de valoración de la acción gubernamental, posee un rol relevante durante todo el proceso de políticas públicas, aunado al hecho de que uno de sus propósitos principales es retroalimentar dicho proceso. En primera instancia, la evaluación implica la generación de datos e información susceptible de constituir evidencia empírica acerca de la efectividad del ejercicio gubernamental. Dicha evidencia puede utilizarse en el proceso de toma de decisiones públicas, las cuales invariablemente tienen un efecto sobre la colectividad. Adicionalmente, los resultados de la evaluación de políticas públicas representan un insumo para la rendición de cuentas, fundamentalmente, en la dimensión argumentativa de la misma dirigida a justificar las decisiones y acciones públicas. El argumento central del presente ensayo analiza este último punto.

La primera parte del ensayo versa sobre el marco teórico de la rendición de cuentas, así como acerca del estado que guarda la rendición de cuentas en México. La segunda parte presenta la relevancia teórica de la evaluación de políticas públicas, así como sus principales efectos sobre el proceso de políticas públicas. La tercera parte está dedicada a la identificación del vínculo entre evaluación y rendición de cuentas, enfatizando en el rol de la primera como generadora de insumos para la segunda. Finalmente, en la última parte se exponen algunas reflexiones derivadas del análisis realizado.

II. LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO

La complejidad de la rendición de cuentas conlleva la necesidad de hacer explícito el concepto al cual se aludirá en el presente texto. De manera específica, se considerará la definición de Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos, quienes conceptualizan la rendición de cuentas “como una relación entre dos actores (A y B), en la que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B (con respecto a R); en esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a R) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento –vía sanciones o incentivos–.” (Cejudo y Ríos, 2010: 118).

Esta definición permite desagregar al menos dos componentes fundamentales para el análisis. En primer lugar, la obligación de un actor, dentro de esta relación identificada, de informar, explicar y justificar sus decisiones y acciones por medio de distintos mecanismos diseñados para este fin. En segundo lugar, presenta un componente de incentivos y sanciones dirigidos a moldear el comportamiento de los actores involucrados y promover que éstos se desenvuelvan en un contexto de cumplimiento de las responsabilidades que les fueron conferidas.

A lo anterior se añade lo señalado por López Ayllón y Merino, para quienes a esta relación transitiva y subsidiaria entre A y B, se añade un tercer actor (C), “cuya existencia le da un sentido público a la relación entre A y B; (C) tiene derechos políticos y sociales que puede ejercer en cualquier momento y por todas las vías jurídicas y políticas a su alcance [...]; (C) entonces podría traducirse en ciudadanos que otorgan calidad a la democracia (López Ayllón y Merino, 2010: 7). Al respecto, es importante observar que la rendición de cuentas representa un sistema en el cual

interactúan distintos actores en el marco de un entramado jurídico e institucional que determina las obligaciones y facultades de los mismos.

Resulta relevante aludir también a la conceptualización de Andreas Schedler. Este autor reconoce la existencia de las dimensiones informativa y argumentativa de la rendición de cuentas. En este sentido, Schedler señala que: “la rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios [...] pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder” (Schedler, 2008: 14).

La rendición de cuentas para Schedler debe recaer en dos pilares fundamentales. Primero, en la capacidad de respuesta de los servidores públicos (*answerability*), esto es, que los funcionarios reciban y respondan cuestionamientos acerca de su desempeño y proporcionen la información que se les solicite, lo cual no se limita al hecho de proporcionar información sino también de producirla como una actividad rutinaria dentro de la administración pública. Segundo, la rendición de cuentas invariablemente debe ir acompañada de un sistema de sanciones, es decir, de mecanismos que castiguen el abuso de poder en caso de que éste se presente.

Mashaw, por su parte, buscó desagregar el concepto de rendición de cuentas para un mejor entendimiento. Desde su perspectiva, en cualquier relación de rendición de cuentas deben identificarse al menos seis cuestiones: “*quién* es responsable o debe rendir cuentas y *ante quién*; *de qué* son responsables cuando son llamados a dar cuentas; *mediante qué procesos* se puede asegurar que rindan cuentas; *qué criterios* se utilizan para juzgar el comportamiento putativo; y, cuáles son los *efectos* potenciales para saber que esos estándares se han violado” (Mashaw, 2008: 122).

Organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) definen a la rendición de cuentas como la “obligación de demostrar que se ha efectuado el trabajo cumpliendo con las reglas y normas acordadas o de declarar de manera precisa e imparcial los resultados obtenidos en comparación con las funciones y/o planes encomendados” (OCDE, 2010), poniendo énfasis en los procedimientos para cumplir con esta obligación.

La rendición de cuentas, en conjunto con otros mecanismos como la transparencia y el acceso a la información, dota de capacidades a gobernantes y gobernados para el pleno ejercicio de derechos democráticos. Sin embargo, es importante no confundir estos tres conceptos entre sí. La transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas se complementan; eso es precisamente lo que López Ayllón y Merino identifican como el concepto amplio de rendición de cuentas. La política de rendición de cuentas para ellos “debe ser entendida como un conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tiene como propósito fortalecer la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas y sancionar (positiva o negativamente) a los actores que las asumen [...] debe ser diseñada y practicada como una política transitiva y subsidiaria orientada a fortalecer la responsabilidad del ejercicio de la función pública [...] esencialmente ha de tener una vocación pública y no meramente burocrática” (López Ayllón y Merino, 2010: 10).

El ejercicio de la responsabilidad pública implica invariablemente rendir cuentas; sin embargo, la forma en que se hace difiere de la situación en la que se encuentre el actor sujeto a dicha rendición de cuentas, es decir, cuando la rendición de cuentas es un mecanismo institucionalizado, ningún actor puede evadirlo y se ve obligado a explicar y justificar sus acciones en un contexto abierto y transparente (Rosanvallon, 2008: 228).

Como señala Aguilar, mecanismos como la transparencia coadyuvan a la rendición de cuentas principalmente porque ésta “funciona de manera tanto capacitadora del poder ciudadano como inhibidora de conductas y acciones que atenten contra el interés público” (Aguilar, 2009: 29).

La conjunción de todos estos factores implica el desarrollo de capacidades institucionales que permitan y promuevan rendir cuentas de manera efectiva. En este mismo tenor, Mashaw reitera la importancia del diseño institucional en el cual se inserte la rendición de cuentas. Para este autor “los regímenes de rendición de cuentas dirigidos hacia el gobierno público tienen como fin reforzar los compromisos normativos del sistema político [...] en una sociedad democrática liberal esperamos que la rendición de cuentas refuerce los mecanismos de consentimiento y asegure que los juicios colectivos (los criterios legales y las políticas públicas) sean aplicados objetivamente” (Mashaw, 2008: 169).

En este esquema de capacidades institucionales, autores como Casar y Cejudo han observado que la mayor parte de los mecanismos para rendición de cuentas está concentrado en el seguimiento y control del gasto público. Por ejemplo, en el ámbito del Ejecutivo Federal, María Amparo Casar ha identificado que los mecanismos existentes se encuentran inmersos en un esquema de control interno más que en uno de verdadera rendición de cuentas. Uno de los aspectos más relevantes es que los mecanismos están dirigidos a producir información, generalmente mediante informes en donde se hace un recuento de las actividades realizadas por una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal (APF), pero que su existencia no garantiza el desarrollo de instrumentos para una rendición de cuentas efectiva.

Asimismo, Casar identifica que algunas de las limitaciones del sistema de rendición de cuentas se vinculan con la concentración del control interno en dos secretarías globalizadoras: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), “las que realizan en un escenario de franca tensión actos administrativos unilaterales, en los cuales se presentan informes [...] sin un propósito claro que, primero, les otorgue un sentido estratégico al quehacer gubernamental...” (Casar, 2010: 79). Esta situación provoca recurrentemente que las instituciones sujetas a este control perciban estas actividades como una carga administrativa adicional a su labor cotidiana, así como duplicidad de esfuerzos por tener que reportar información similar a las dos instancias globalizadoras.

La realidad municipal en esta materia no es muy diferente. De acuerdo con Cejudo, los esquemas para la rendición de cuentas también se concentran en el control del ejercicio del gasto, lo cual, desde su perspectiva, se deriva de dos razones principales: “por un lado, el marco legal propicia este sesgo pues delimita las responsabilidades de las principales oficinas administrativas a labores de control de las actividades financieras del municipio; segundo, la mayor parte de las obligaciones de información de los gobiernos municipales con los poderes estatales y algunas dependencias federales gira en torno al ejercicio de los recursos públicos” (Cejudo, 2010: 93).

Dado el escenario señalado, la rendición de cuentas implica no solo generar mecanismos para la atención de sus tres dimensiones

(informar, justificar y sancionar), sino también fortalecer las capacidades institucionales en otras materias, tales como el acceso a la información, la transparencia, y la contabilidad gubernamental, entre otras.

Ejemplo de esta situación fueron las reformas realizadas al artículo 6° Constitucional, las cuales establecieron las premisas básicas para el ejercicio del derecho a la información. Dichas reformas implicaron la distribución de nuevas y mayores responsabilidades para las entidades federativas en materia de acceso a la información y de rendición de cuentas. Esas responsabilidades no estuvieron acompañadas de un proceso de generación de capacidades ni de un sistema de incentivos que favoreciera la rendición de cuentas.

En términos generales, los efectos derivados de la reforma constitucional al artículo 6° han sido limitados debido a que no se ha dotado de los instrumentos necesarios a los organismos encargados de garantizar la efectiva rendición de cuentas. En materia de información gubernamental no se ha avanzado en su documentación y sistematización; en lo concerniente a la institucionalización de la rendición de cuentas, ésta parece no complementarse con los procesos gubernamentales lo cual se traduce en una respuesta gubernamental parcial en materia de rendición de cuentas.

A lo anterior se suma, para el caso de los gobiernos estatales y municipales, que la heterogeneidad de los mismos en términos de capacidades institucionales para garantizar la rendición de cuentas también ha contribuido a que los efectos de la reforma constitucional sean difusos.

Se ha presentado hasta ahora la multidimensionalidad del concepto de rendición de cuentas, así como los desafíos institucionales de su implementación. En el siguiente apartado, se abordará el tema de la evaluación de políticas públicas, como un instrumento potencial para el fortalecimiento de la rendición de cuentas.

III. LA RELEVANCIA DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Hablar de evaluación de políticas públicas significa aludir a una serie de acciones, instituciones y actores, entre otros elementos que interactúan

en un proceso dinámico y continuo. La evaluación, cuando se enfoca en la acción pública, representa un mecanismo para identificar “sus resultados, su justificación y su efectividad” (Guerrero, 1995: 48). La OCDE por ejemplo, señala que la evaluación se refiere fundamentalmente a realizar “una apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, de su puesta en práctica y de sus resultados cuyo propósito es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo [...] y deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes” (OCDE, 2010: 22).

La evaluación, por tanto, representa una actividad inherente a todo el proceso de políticas públicas dado que tiene injerencia en distintos ámbitos, sobre los cuales se abunda a continuación:

- I. Primero, la evaluación permite obtener información acerca de la efectividad de las políticas, proveyendo evidencia de los efectos de la acción pública sobre la atención de un determinado problema identificado. Este punto se refiere fundamentalmente a la capacidad de generar datos para identificar, entre otras cosas, el grado de avance o cumplimiento en las metas establecidas. Asimismo, la información generada permite a su vez coadyuvar al diseño de indicadores y estándares para el monitoreo de la acción pública. Un ejemplo de esto es lo relativo a la cobertura de los programas sociales, es decir, el número de personas (beneficiarios) que atiende un programa y cómo este dato va modificándose a lo largo del tiempo.
- II. Segundo, la información derivada de las evaluaciones contribuye también a la identificación de problemas públicos y al establecimiento de prioridades gubernamentales, pues la evidencia generada permite caracterizar una problemática y cuantificar su magnitud. Respecto de este punto, las evaluaciones facilitan la identificación de aquellas áreas de política pública que demandan la intervención gubernamental, ya sea por la magnitud de un problema identificado o por las consecuencias adversas que podrían generarse si el Estado no interviene.

- III. Tercero, la evaluación fortalece los procesos presupuestarios en virtud de que presenta información relativa a la incidencia de los programas públicos, su efectividad y su desempeño a partir de lo cual puede robustecerse la toma de decisiones en materia presupuestaria y promover una distribución del gasto público más efectiva. En este punto se destaca lo relativo al Sistema de Evaluación del Desempeño que se define, conforme a lo señalado por el artículo 2, fracción LI, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) como “el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos”. Mediante esta herramienta pueden establecerse parámetros de desempeño de los distintos programas públicos y de esta manera vincular de forma más directa la toma de decisiones presupuestaria con la planeación y programación de las actividades gubernamentales.

Sobre este punto profundiza Merino al señalar que una herramienta como es el Presupuesto basado en Resultados (PbR) “permitiría evaluar de manera más precisa el impacto y las consecuencias del ejercicio de los recursos públicos, lograr que la información sobre el desempeño sirva para la toma de decisiones sobre el diseño de los programas y la mejor asignación de los recursos y, finalmente, contribuiría a una mejor rendición de cuentas” (Merino, 2010: 15).

- VI. Cuarto, apoya el proceso de toma de decisiones al permitir la construcción de alternativas de decisión con base en evidencia y argumentos técnicos. Respecto de este punto es importante señalar que la toma de decisiones en el sector público es un ejercicio recurrente que requiere la elección entre dos o más alternativas; esto “supone, siempre e invariablemente, una selección de problemas públicos y una elección entre alternativas de solución más o menos afines o más o menos contrarias [...] una afirmación de valores” (Merino, 2008: 2). En brindar elementos para realizar esa afirmación de valores es donde radica fundamentalmente la relevancia de la evaluación puesto que, dado que los problemas públicos son

múltiples y los recursos escasos, la priorización es un elemento indispensable de la gestión pública.

El creciente interés de distintos sectores de la sociedad (público, privado, academia, entre otros) por conocer más acerca del quehacer gubernamental, de la aplicación de los recursos públicos y de los resultados de dichas actividades, ha contribuido a que el tema de la evaluación haya tomado mayor relevancia alrededor en los últimos tiempos.

Tras la exposición de algunas de las áreas de la gestión pública en la que incide la evaluación de políticas públicas, es conveniente aludir al caso mexicano en esta materia. De acuerdo con Pardo (1991), la evaluación constituyó un elemento proveniente de acciones orientadas a la modernización de la administración pública. La evaluación entonces, se insertó en el contexto de las iniciativas vinculadas con el desarrollo del Sistema Nacional de Planeación.

En términos generales, el interés por la evaluación tuvo como trasfondo principal la búsqueda de mayor eficiencia y de legitimidad de la acción pública. Lo anterior conllevó la necesidad de desarrollar instrumentos para medir la gestión pública; sin embargo, en dichos instrumentos “no apareció el propósito, que la lógica administrativa sugiere, de integrar la planeación, ejecución y evaluación [...] lo que se buscó fue controlar acciones gubernamentales que tuvieran relación con el manejo de recursos” (Pardo, 1991: 136).

Posteriormente, con la influencia de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, se puso mayor énfasis en el desarrollo de mecanismos de evaluación, fundamentalmente bajo las premisas establecidas del Presupuesto basado en Resultados (PbR), y cuyo énfasis estuvo en el desarrollo de indicadores que permitieran vincular el desempeño con la asignación de recursos presupuestarios. A lo anterior se sumaron las reformas constitucionales realizadas en 2008 que incorporaron al artículo 134 Constitucional aspectos vinculados con la evaluación, al señalar que “los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia,

economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior [...]” (Artículo 134 Constitucional).

De esto se derivaron distintas acciones en la materia tales como la incorporación en el proceso de programación y presupuestación (a partir del ejercicio fiscal 2008) de distintas directrices provenientes del PbR, el desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y aquéllas relacionadas con el establecimiento de metas e indicadores para los programas presupuestarios.

Las acciones mencionadas, entre otras, promovieron que la evaluación se convirtiera, a nivel federal, en un ejercicio con mayor difusión que, a su vez, implicó dotar de responsabilidades en materia de evaluación a dependencias y entidades de la APF como la SHCP, la SFP y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Asimismo, esto conllevó al desarrollo o adopción de distintas metodologías para la evaluación sistemática de los programas federales, así como al establecimiento de las directrices básicas del funcionamiento del sistema de evaluación en México. Ejemplo de lo anterior es la expedición de manera conjunta por la SHCP, la SFP y el CONEVAL de los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, documento que permitió normar el ejercicio de evaluación a nivel federal, señalando, entre lo más relevante, disposiciones relativas a los siguientes temas:

- Evaluación de la congruencia de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la APF.
- Tipos de evaluación que se aplicarán a los programas federales.
- Seguimiento de resultados de las evaluaciones.
- Difusión de las evaluaciones realizadas a programas federales.

- Requisitos y mecanismos de contrataciones de evaluadores.

En este sentido, se debe señalar que a nivel federal, a partir de la institucionalización de un sistema de monitoreo y evaluación, se ha observado que “la planeación estratégica, la medición del desempeño y la difusión de los resultados del gobierno se han extendido, y las capacidades –especialmente en el Gobierno Federal– han mejorado sustancialmente; sin embargo, la utilización amplia y continua de los resultados de las evaluaciones y de la información del desempeño –el signo más claro y potente de una exitosa institucionalización– continúa siendo un reto, aunque vale decir que su uso es mucho mayor hoy que hace algunos años” (Banco Mundial, 2009: 32).

Respecto de la utilización de las evaluaciones, existe poca evidencia documental de cómo los resultados de éstas han generado acciones concretas para la mejora de la política pública, por lo que éste es uno de los aspectos en materia de evaluación que es imperativo fortalecer.

Si bien existen áreas de oportunidad en materia de evaluación, en el ámbito federal se han tenido avances importantes, tanto por su institucionalización mediante distintos mecanismos jurídicos, tales como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley General de Desarrollo Social, por mencionar algunos, así como por el otorgamiento de facultades a las instancias responsables de coordinar la evaluación a nivel federal.

En el caso de los gobiernos estatales parece existir una realidad distinta. Existen diversas condiciones que han influido en cómo se ha desarrollado el proceso de la evaluación de políticas estatales.

En primera instancia, como señalan Cejudo y Ríos, “los gobiernos estatales de México han experimentado transformaciones profundas no solo en su conformación política sino también en el tipo y número de responsabilidades” (Cejudo y Ríos, 2010: 115). La evaluación, por consiguiente, se ubica dentro de ese nuevo grupo de responsabilidades de las entidades federativas junto con temas como la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana, entre otros.

En este escenario, la sistematización del proceso de evaluación implica, para los gobiernos estatales, la implementación de una serie de acciones

cuyo cumplimiento, en muchas ocasiones, desafía las capacidades institucionales para llevar a cabo de manera efectiva el ejercicio de evaluación. De manera general, a continuación se abordarán algunos de los principales desafíos que enfrentan las entidades federativas en la consolidación de sus sistemas de evaluación.

La evaluación, al constituir un ejercicio que se realiza a partir de la utilización de distintos métodos (cuantitativos o cualitativos), requiere que quienes estén involucrados en el proceso cuenten con conocimientos y herramientas técnicas especializadas. Lo anterior resulta uno de los principales retos dado que, de acuerdo con el índice de profesionalización de las administraciones públicas estatales y municipales, existe un bajo perfil a nivel estatal, tomando como premisa el supuesto de que en la medida en que los servicios profesionales de carrera estén institucionalizados será mayor el grado de profesionalización de las administraciones.¹

Un reto adicional es lo concerniente al marco jurídico; la institucionalidad de la evaluación no está presente en la normativa estatal. Así, existe una disparidad importante en la capacidad jurídica de los estados para normar el ejercicio de la evaluación, así como para garantizar su realización de forma sistemática. En algunos estados, por ejemplo, se ha replicado en cierta medida la experiencia federal en materia de evaluación, a partir de la emisión de lineamientos para la evaluación y la creación de organismos especializados para la gestión y coordinación de la evaluación de programas y acciones gubernamentales.²

1 *La información relativa a este índice deriva del análisis realizado por Cejudo, Guillermo en el Documento de Trabajo “Guía de indicadores de buen gobierno en las entidades federativas” publicado por la División de Administración Pública del CIDE.*

2 *Al respecto, resulta relevante profundizar en la experiencia del Distrito Federal, cuyo gobierno creó en 2008, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, un organismo público descentralizado cuyo objeto de creación fue “evaluar la política social de la Administración Pública del Distrito Federal y de los diversos programas que para tal efecto existen, a través de la metodología que defina, en las que debe considerar los alcances, operación, factibilidad, resultados y la trascendencia que los mismos gozan entre la población a la cual van dirigidos” (Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal); adicionalmente, se emitieron lineamientos para la evaluación de programas sociales.*

En otro orden de ideas, el tema de la información constituye también un desafío para las capacidades institucionales de los gobiernos estatales. La evaluación, como proceso de sistematización y análisis de información demanda la existencia de documentación de distintos componentes de los programas y acciones gubernamentales. Al respecto, Cejudo y Ríos, en su estudio acerca de la rendición de cuentas estatal, señalan que en materia de archivos administrativos “no todos los estados cuentan con leyes ex profeso, o por lo menos, con lineamientos generales para el uso y manejo de archivos administrativos; en algunos casos, esta normativa se restringe a un capítulo o a algunos artículos dentro de la propia ley de transparencia” (Cejudo y Ríos, 2010: 125).

Lo anterior tiene implicaciones importantes. En primer lugar, la escasa o deficiente documentación de acciones y decisiones restringe la calidad de las evaluaciones que podrían llevarse a cabo, puesto que la información constituye un insumo fundamental para el ejercicio. En segundo, la carencia de información también tiene un efecto negativo en términos de la capacidad que tienen los gobiernos estatales de rendir cuentas.

Un reto inherente a la consolidación de un sistema de evaluación, tanto federal como estatal, es el tema de la coordinación interinstitucional. En este sentido, autores como O’Toole y Montjoy señalan que la coordinación básicamente consiste en lograr que el comportamiento de los distintos actores involucrados esté orientado al cumplimiento de los objetivos, en otras palabras, a que exista cooperación. Dado que la evaluación exige el involucramiento de distintos actores, dada su participación en el proceso, el tema de la coordinación no es menor. Así, el reto de los gobiernos estatales es generar los incentivos adecuados para que las acciones de cada uno de los actores participantes se dirijan al cumplimiento del objetivo de la evaluación y que éste constituya un ejercicio útil para la gestión pública.

Finalmente, un desafío importante para los gobiernos estatales en materia de evaluación es la desvinculación entre ésta y la rendición de cuentas, es decir, la reducida capacidad de los gobiernos subnacionales de consolidar la evaluación como un elemento de los sistemas de rendición de cuentas. En la medida en que se obtenga información acerca de la efectividad de la acción pública, se enriquecerá el ejercicio de rendir cuentas a través de contar con insumos que legitimen e informen a la ciudadanía acerca del

quehacer gubernamental. Asimismo, en la medida en la que la ciudadanía cuente con mayor información podrá premiar o sancionar, por medio del voto, a quienes ocupan cargos de elección popular.

Los retos de los gobiernos subnacionales para la consolidación de sus sistemas de evaluación son de naturaleza distinta, ya sea por las condiciones y particularidades de cada entidad federativa, o por la complejidad inherente a cada uno de los retos a los que se aludió. En términos generales, dichos retos se vinculan con la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos estatales y, evidentemente de los gobiernos locales, para cumplir con las nuevas responsabilidades que les han sido conferidas, producto de la transformación que ha sufrido la administración pública a lo largo del tiempo.

Como pudo observarse, tanto la evaluación de políticas, como la rendición de cuentas requieren de condiciones institucionales específicas para que puedan llevarse a cabo de manera efectiva; sin embargo, como lo señala la teoría, ambas tienen un rol importante en el proceso de políticas públicas. En el siguiente apartado, se presentará la vinculación entre la evaluación y la rendición de cuentas, así como algunos de los desafíos más relevantes para el fortalecimiento de dicha vinculación.

IV. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Hasta ahora ha sido posible observar, tanto desde la perspectiva teórica como para el caso de México, cuál es el estado que guardan actualmente los mecanismos para la evaluación de políticas públicas, así como para la rendición de cuentas. La evidencia muestra resultados dispares en ambos ámbitos.

En materia de rendición de cuentas, como se señaló, existen deficiencias en los mecanismos dirigidos a este efecto, muchos de los cuales atienden únicamente a una de las dimensiones del concepto, con frecuencia a la dimensión informativa, obstaculizando el ejercicio efectivo de rendir cuentas. En lo concerniente a la evaluación, la realidad no es muy diferente; si bien se observan avances en el desarrollo de mecanismos para la evaluación y el monitoreo de la acción pública y su

institucionalización, el uso efectivo de los resultados de la evaluación parece ser poco contundente. Lo anterior permite identificar algunos aspectos importantes acerca de la vinculación entre la evaluación de políticas y la rendición de cuentas.

En primer lugar, una de las premisas básicas del ejercicio de evaluar es generar información susceptible de uso en el proceso de políticas. Dado este escenario, vale la pena recordar que una de las dimensiones del concepto de rendición de cuentas es precisamente la provisión de información acerca de las decisiones y acciones que se toman. En este punto radica la primera conexión entre ambos conceptos. La evaluación representa una actividad que, de ser realizada de manera sistemática, podría garantizar la generación continua de información que, eventualmente, puede constituir evidencia para que los responsables de la acción gubernamental puedan cumplir con la obligación de informar de manera permanente acerca de sus decisiones y acciones.

En segundo lugar, la evaluación, como se mencionó previamente, tiene como uno de sus objetivos el establecimiento de medidas e indicadores que permitan la valoración del desempeño de una política o un programa. Ante esta situación, la existencia de metodologías e instrumentos para medir distintas variables de una determinada política o programa coadyuva a que pueda obtenerse información acerca de su desempeño. Esto indudablemente está relacionado con la dimensión argumentativa de la rendición de cuentas, es decir, la efectividad de la acción pública no puede sustentarse solo en el discurso, sino debe proveerse evidencia tras un proceso de análisis riguroso que muestre cuál ha sido el resultado de una política pública.

Al respecto, los distintos instrumentos de evaluación pueden hacer explícito el efecto que ha tenido un programa sobre la resolución de un problema identificado. Lo anterior es observable en el caso de las evaluaciones de impacto. Por ejemplo, el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA llevó a cabo, durante 2009, una evaluación de impacto en donde fundamentalmente, se valoró “el impacto de la fortificación de la leche LICONSA sobre el estado de nutrición y la prevalencia de anemia y deficiencias de hierro, zinc y ácido fólico” (INSP, 2009: 1). Un ejemplo de los resultados del ejercicio anterior es que dicha evaluación señaló como uno de sus hallazgos, “que los niños

que consumieron leche fortificada, alcanzaron una talla 1.8 cm mayor y tuvieron una prevalencia de talla baja menor que los niños que nunca la recibieron” (INSP, 2009: 1).

Así, es posible ver la vinculación entre la evaluación y la rendición de cuentas. Los resultados de una evaluación rigurosa pueden justificar su existencia; en otras palabras, evidenciar cómo y en qué medida una intervención gubernamental está resolviendo un problema determinado y, por consiguiente, tiene una razón de existir. A lo anterior se añade lo relativo al gasto público; al contar con datos acerca de la efectividad de la acción pública es posible contar con elementos para justificar la erogación de recursos públicos para ese fin. En este contexto de decisión presupuestaria será posible identificar aquellos programas que por su eficacia sería conveniente dotarlos de mayores recursos, o bien reducirlos en el caso de aquéllos identificados como poco eficaces.

En otro orden de ideas, la complementariedad de un sistema de evaluación y un sistema de rendición de cuentas puede dirigir los esfuerzos hacia la creación de capacidades institucionales que garanticen la provisión de información a la ciudadanía acerca del quehacer gubernamental, tanto de los objetivos alcanzados como de los rubros con deficiencias. Sobre este último punto (las deficiencias de la acción pública), la evaluación favorece también la identificación de responsables de la atención de subsanar dichas deficiencias. De forma más concreta, una valoración de una política o programa público puede generar también evidencia acerca de quiénes deben llevar a cabo acciones para la resolución de aquellos elementos que obstaculizan o dificultan el logro de objetivos.

Los aspectos señalados muestran con mayor claridad la vinculación entre la evaluación y la rendición de cuentas. Particularmente, la evaluación parece constituir un instrumento efectivo para atender las distintas dimensiones de la rendición de cuentas. Lo anterior, no significa que la evaluación sea el único instrumento para este fin puesto que existen otros como el acceso a la información, la transparencia, la participación ciudadana y la modernización administrativa, que pueden coadyuvar también a la rendición de cuentas. En términos generales, el fortalecimiento de la rendición de cuentas demanda la existencia de capacidades institucionales. La capacidad de evaluar sistemática y objetivamente la acción pública es una de ellas.

V. REFLEXIONES FINALES

El presente ensayo tuvo como objetivo principal mostrar cómo la evaluación de políticas puede constituir un instrumento efectivo para el fortalecimiento de la rendición de cuentas. Bajo dicho propósito se describió de manera general el caso de México en ambas áreas, la realización de este ejercicio permitió identificar algunos aspectos relevantes que se presentan a continuación:

- Tanto los mecanismos de evaluación de política como los de rendición de cuentas han transitado por un proceso dirigido hacia su institucionalización, fundamentalmente en el ámbito federal.
- En lo concerniente al ámbito estatal, en este nivel de gobierno se observan deficiencias para la operación efectiva de los sistemas de evaluación, así como para la rendición de cuentas. Las nuevas responsabilidades asignadas a los gobiernos estatales no se han acompañado de la generación de nuevas capacidades institucionales que les permita responder eficazmente a estos nuevos desafíos.
- Asimismo, existen retos importantes que atender en materia de robustecer los mecanismos de evaluación, garantizar el rigor metodológico de los instrumentos, así como salvaguardar la calidad e imparcialidad de la misma.
- La capacitación acerca de la importancia de evaluar la efectividad de la acción pública, así como de rendir cuentas de manera permanente y atendiendo a todas las dimensiones del concepto, es un desafío no solo del Estado, sino también de otros sectores del ámbito público. Especialmente, la ciudadanía debe tener plena conciencia de la relevancia de exigir cuentas a quienes ocupan los cargos públicos.
- El principal reto identificado alude a la importancia de que la evaluación constituya un instrumento para la rendición de cuentas que retroalimente de manera continua el proceso de políticas públicas y que éste no quede únicamente como un ejercicio informativo que no se traduzca en acciones concretas de mejora de la acción pública.

A manera de conclusión acerca de la estrecha relación entre la evaluación y la rendición de cuentas, se retoma la reforma del artículo 134 Constitucional la cual establece que “la reforma será exitosa solo si los resultados de las evaluaciones se vuelven parte de dos procesos: como insumo en la toma de decisiones para mejorar el diseño y la implementación de las políticas, o bien para realizar ajustes en las organizaciones y como instrumento para la rendición de cuentas, es decir, que la evaluación no sea solo un mecanismo de control interno de los gobiernos, sino también de vigilancia ciudadana para que la sociedad sepa cómo y en qué se gasta su dinero, para qué se utiliza y, sobre todo, qué se logra con todo ello” (Cejudo, 2009: 58).

Referencias

Bibliografía

- Aguilar Rivera, José Antonio. “Transparencia y Democracia: claves para un concierto”. Cuadernos de Transparencia núm. 10, IFAI, México, 2004.
- Casar, María Amparo. “Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno” en Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo Guillermo (coord.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010. Págs. 29-86.
- Cejudo, Guillermo. *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*. Auditoría Superior de la Federación, 2009.
- Cejudo, Guillermo et al. “Guía de indicadores de buen gobierno en las entidades federativas” Documento de Trabajo No. 226. División de Administración Pública. CIDE, 2009.
- Cejudo, Guillermo y Zabaleta, Dionisio. “La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder”. Documento de Trabajo No. 232. División de Administración Pública. CIDE, 2009.
- Cejudo, Guillermo y Ríos, Alejandra. “La rendición de cuentas del gobierno municipal” en Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo Guillermo (coord.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010. Págs. 87-114.
- Cejudo, Guillermo y Ríos, Alejandra. “La rendición de cuentas en gobiernos estatales en México” en Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo Guillermo (coord.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010. Págs. 115-204.
- Guerrero, Juan Pablo. “La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados” en *Gestión y Política Pública, Vol. IV, núm. 1, México, primer semestre de 1995*.
- López Ayllón, Sergio y Merino Mauricio. “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos” en Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo Guillermo (coord.),

- La estructura de la rendición de cuentas en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010. Págs. 1-28.
- Mashaw, Jerry L. "Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad" en Ackerman, John M. (coord). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. Siglo XXI editores, 2008. Págs. 119-173.
- Merino, Mauricio. "La importancia de la ética en el análisis de políticas públicas". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 41, junio de 2008.
- O'Toole, Laurence J. y Montjoy, Robert S. "Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective". *Public Administration Review*, Vol. 44, No. 6 (Nov. - Dec., 1984), pp. 491-503.
- Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México*. El Colegio de México, 1991.
- Rosanvallon, Pierre. *Counter democracy. Politics in an age of distrust*. Cambridge University Press, 2008.
- Schedler, Andreas "¿Qué es la rendición de cuentas?" Cuadernos de Transparencia núm. 3, IFAI, México, 2004.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
Ley General de Desarrollo Social
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
Lineamientos para la evaluación interna de los programas sociales
Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). *Análisis del impacto de la fortificación de la leche Liconsa con hierro, zinc y otros micronutrientes sobre el rendimiento escolar de la población de beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA*, disponible en: http://www.coneval.gob.mx/pae/www.coneval.gob.mx/pae//2009/Impacto/SEDESOL/ Programa_de_Abasto_Social_de_Leche/ Informe_de_evaluacion.pdf, 07-07-11.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>, 06-07-11.
- El Sistema de M&E de México: Un salto del nivel sectorial al nacional (Banco Mundial, 2009), disponible en: http://www.coneval.gob.mx/contenido/info_public/8805.pdf, 07-07-2011.