

Dinámica de planeación, evaluación y utilización de recomendaciones. El caso de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

*Myriam Cardozo-Brum**

Resumen: Los tres procesos mencionados en el título se interrelacionan para generar mejores programas públicos, pero la literatura internacional muestra que las recomendaciones surgidas de la evaluación se utilizan en forma limitada y cuando esto sucede su cumplimiento también es parcial.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales es una de las dependencias que ha recibido mayor número de recomendaciones en los procesos de evaluación de programas federales. Sólo una parte de ellas ha sido aceptada y su cumplimiento aún resulta insuficiente. El presente artículo analiza a partir de la información documental publicada y la aplicación de entrevistas a funcionarios, la dinámica que la secretaría ha tenido desde el 2009, especialmente en torno de la creación y cancelación de nuevos programas tratando de identificar el papel cumplido por la evaluación en la misma.

Palabras o frases clave: programación federal, evaluación, utilización de recomendaciones, transparencia, Semarnat, México.

Dynamics of planning, evaluation and the utilization of recommendations. The case of the Ministry of Environment and Natural Resources

Abstract: The three processes mentioned in the title are interrelated to generate better public programs, but the international literature

* Myriam Cardozo-Brum. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana. Línea de investigación: evaluación de políticas y programas públicos. Correo electrónico: mcardozo@correo.xoc.uam.mx

shows that the recommendations arising from the evaluation are utilized in a limited way and, when this happens, their fulfillment is also partial.

The Ministry of Environment and Natural Resources is one of the government offices that has received the greatest number of recommendations in the evaluation processes of federal programs. Only a part of them has been accepted and fulfillment is still insufficient.

This article is based on published documentary information and the application of interviews to officials, and it analyses the dynamics at this ministry since 2009, especially around the creation and cancellation of new programs, trying to identify the role fulfilled by the evaluation.

Keywords: federal programming, evaluation, use of recommendations, accountability, Semarnat, Mexico.

Introducción

Con base en el diagnóstico de problemas públicos se formulan nuevos programas para resolverlos, cuyo diseño y desempeño es evaluado con la intención de hacer recomendaciones para su mejoramiento o cancelación. Este proceso resulta satisfactorio cuando los programas nuevos son pertinentes para enfrentar los problemas diagnosticados, su diseño es interna y externamente congruente, su implementación se realiza en razonable apego a su formulación, o su desviación es justificada y su evaluación ofrece recomendaciones viables para mejorar las etapas previas.

Si las mencionadas recomendaciones no se aplican, a pesar de haber demostrado su conveniencia y viabilidad, la evaluación pierde su efectividad. Esta situación se produce con frecuencia y es ampliamente reconocida en la literatura internacional sobre el tema. En México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) responsable de las evaluaciones de programas ha informado sobre la presencia de este problema en su página web institucional, teniendo los siguientes datos: 45% de utilización en el periodo 2012-2013, un número importante de cancelaciones de las ya acordadas (83 canceladas y 128 dadas de baja entre 2013-2014) y un nivel de cumplimiento de las restantes que, aunque bajaron, han tendido a aumentar hasta alcanzar el 90% en el periodo 2014-2015.

En este marco, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) es una de las dependencias que recibieron mayor número de recomendaciones entre 2007-2013, pero el porcentaje de las aceptadas y efectivamente implementadas fue poco significativo. Debido a esto se decidió utilizarla como caso de estudio para analizar su proceso de planeación, evaluación y en especial las contribuciones realizadas por las recomendaciones a los nuevos programas en años recientes.

Para cumplir con dicho objetivo, el artículo presenta un breve marco teórico sobre tres procesos interrelacionados en la vida de los programas (planeación, evaluación y utilización de recomendaciones) y revisa la información institucional disponible y los resultados de entrevistas aplicadas a informes-clave con objeto de comprender mejor la dinámica general, y específicamente la de programas nuevos, tratando de identificar aquellos que han generado el problema señalado en el párrafo anterior, para luego analizar qué impacto han tenido las recomendaciones surgidas de la evaluación en la toma de decisiones que ha llevado a su cancelación o mantenimiento. El número total de programas considerados fue de 41 (véanse Anexos 1 y 2) y su desglose se irá fundamentando a medida que se avance en la presentación del trabajo de investigación elaborado.

Breve marco teórico

Como se ha mencionado, sería deseable que todo programa intentara responder a un problema diagnosticado, es decir, descrito, explicado y proyectado a manera de contar con un escenario que estime su comportamiento futuro en caso de que no se intervenga. Pero también, en caso contrario, se analicen y valoren las alternativas disponibles para seleccionar la intervención más adecuada y genere su Teoría del Cambio (Rogers, 2014), ofreciendo la necesaria información para realizar acciones (nuevo programa) que modifiquen las causas que provocan el problema y se alcance un escenario alternativo más satisfactorio. Esta planeación puede desglosarse a través del Marco Lógico (Ortegón *et al.*, 2015), una herramienta que facilita la planeación congruente de los principales elementos del programa: finalidad, objetivos, productos y actividades.

Si esta planeación se implementa en la práctica se dará inicio a un ciclo de puesta en operación, logro de productos y obtención de impactos en el problema original. Pero, para saber si se está avanzando en el sentido correcto o hay que introducir ajustes, se requerirá aplicar un proceso de evaluación consistente en una investigación aplicada realizada mediante un método sistemático que permita conocer, explicar y valorar el trabajo efectuado y, de ser necesario, aporte elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar el programa evaluado (Cardozo, 2012). Dichas evaluaciones pueden enfocarse a cada etapa del ciclo del programa (diseño, operación, resultados e impactos) a diversas combinaciones de ellas o al proceso en su totalidad.

En este artículo nos enfocaremos fundamentalmente en la realización de diagnósticos y evaluaciones de diseño. En este tipo de evaluaciones se procede, principalmente mediante trabajo de gabinete, a verificar su pertinencia para resolver el problema diagnosticado, la congruencia del programa con su marco normativo y lo programático externo (complementariedades, duplicidades, coordinación con otros programas), así como la consistencia interna de sus elementos (objetivos, metas, estrategias, recursos, etcétera).

Pero todos los tipos de evaluaciones surten efectos en el momento que sus recomendaciones son aplicadas. De ahí que la gran preocupación de la literatura internacional desde la década de 1960 sea que sus resultados generen mejoras efectivas en los programas; es decir, que sus recomendaciones sean puestas en práctica una vez valorada su viabilidad y fundamentación. Lo que la mayoría de los países reporta es que se hace en niveles muy bajos (Weiss, 1967, 1988 y 1998; Caiden, 1998; Hofstetter y Alkin, 2003; Mark, 2008, entre otros), salvo algunos pocos casos como en Estados Unidos, Canadá o Reino Unido.

Los trabajos académicos consultados muestran, con poco consenso entre ellos, una gran diversidad de posibles causas de esta situación. A largo plazo el desarrollo de una cultura de la evaluación se considera fundamental, y en el corto plazo diversos factores explicativos como el involucramiento de los funcionarios del programa desde el inicio de los trabajos evaluativos; la selección de evaluadores reconocidos por su conocimiento y conducta ética; el levantamiento de las percepciones de beneficiarios y organizaciones sociales; la presenta-

ción oportuna, accesible y clara del informe; el empleo de un sistema de incentivos o el seguimiento continuo de los acuerdos relativos a la utilización de las recomendaciones, entre otros (Cardozo, 2015).

Aunque en teoría se han definido distintos tipos de utilización (Levinton y Hughes, 1981), en este documento concentraremos nuestra atención en lo instrumental con alguna referencia a la presupuestal. La primera se refiere al uso que los operadores hacen de las recomendaciones para introducir cambios en los programas a su cargo, y la segunda, es la utilizada por los órganos que preparan y/o autorizan el presupuesto para asignarles recursos en función de su desempeño. Lógicamente este segundo tipo ha ejercido una fuerte coerción sobre el primero.

El proceso de planeación-evaluación-uso de las recomendaciones en México

Muchos programas mexicanos han iniciado sus acciones sin contar con un diagnóstico adecuado del problema que se busca resolver; el diseño de programas no se incluyó como parte de la evaluación al iniciarse su institucionalización (año 2000). Al respecto diversos estudios han analizado la limitada y poco sustantiva utilización instrumental (Cardozo, 2015) y presupuestal por parte de la Cámara de Diputados (Székely, 2013). El Coneval sólo ha realizado diagnósticos entre 2014 y 2015, mientras las evaluaciones de diseño basadas especialmente en su Marco Lógico o Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) e iniciadas en 2007 han sido mucho más numerosas.

Si bien el sector ambiental mexicano enfrenta problemas graves como la excesiva explotación de los recursos naturales, el cambio climático, la contaminación, las especies en peligro de extinción, entre otras, la Semarnat sólo aplicó 20 diagnósticos en 2014, y siete en 2015 a programas cuyo diseño se había evaluado el año anterior; es decir, invirtiendo el orden lógico. También ha realizado evaluaciones de diseño desde 2009 a sus programas nuevos. Sin embargo, no existe evidencia de que la gran mayoría de los programas que llevan años funcionando hayan tenido un diagnóstico inicial y una posterior actualización ni tampoco una evaluación de su diseño a pesar de que sus acciones se evalúen actualmente en forma anual.

En cuanto a la utilización de las recomendaciones que surgen de los procesos de evaluación, el procedimiento aplicado por el Coneval consiste en que los operadores de los programas analizan las recomendaciones recibidas de los evaluadores, deciden si son aceptables para ser implementadas, transformándose en los denominados Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) y, en su caso, los implementan en distintos grados. Los niveles de utilización en Semarnat fueron apenas de 38% en el periodo de 2012-2013, copiosos ASM fueron dados de baja posteriormente (55 entre 2011-2012) y el nivel de cumplimiento de los restantes fue reducido (47% entre 2013-2014), mismo que ha logrado elevar en los años 2017-2018 (70%), pero que aún está por debajo de lo deseable.

Es importante mencionar que en 2015 fue creada una coordinación dentro del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático encargada de evaluar los objetivos de adaptación y mitigación previstos por la Ley General de Cambio Climático de 2012 y modificada en 2018. En 2015 y 2016 esta Coordinación propuso la elaboración de un diagnóstico del estado de la política en cuestión y la evaluación del Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en la materia (AT-CC) y del Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018 (PECC) cuyos informes se publicaron en 2017 en el *Diario Oficial*. La evaluación de intervenciones gubernamentales seleccionadas y otras de carácter estratégico fueron previstas para 2017 y 2018. El resto de los programas del sector ambiental ha continuado a cargo del Coneval y ha sido complementado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como parte del denominado Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) institucionalizado en 2007. Estos serán los que a continuación se someterán a revisión.

Dinámica general de programas y evaluaciones en Semarnat

En el caso de la Semarnat la reconstrucción de esta dinámica es compleja, incluso para sus propios funcionarios¹ porque incluye un número sig-

¹ Según entrevista del 13 de octubre de 2015 con autoridades de Evaluación de la Semarnat, debido a que es la SHCP la que autoriza o rechaza sus propuestas y también toma la iniciativa de decidir modificaciones. En el caso de los programas a cargo de la

nificativamente importante de programas, hay muchos de nueva creación y también aparentemente cancelados, así como dificultades para saber si las cancelaciones guardan relación con los resultados de sus evaluaciones en su mayoría coordinadas por el Coneval, pero varias a cargo de la SHCP. Sin embargo, los funcionarios entrevistados señalaron que todas sus dependencias (Conafor, Conagua, Conanp, etc.) siguen haciendo las mismas actividades sustantivas (no las cancelan), sólo las reubican en programas diferentes cuando se producen las anulaciones referidas. A continuación se presenta la dinámica reconstruida donde la tercera columna corresponde a programas nuevos que además constituyen la mayoría de los incluidos en la quinta columna (véase Cuadro 1).

En los casos en que se aplican Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) y específicas se tienen documentos de posición institucional en respuesta a las recomendaciones recibidas en el informe de evaluación y se puede realizar un relativo seguimiento de los ASM por programas, resaltando la tendencia de la Semarnat a informar de su alto nivel de cumplimiento, aunque sea con retraso sin referir cancelaciones o bajas, lo que se confirma en los avances de ASM de la SHCP. En los demás casos, especialmente en Evaluaciones de Diseño Diagnóstico o de Consistencia y Resultados (ECYR) más complejas que las anteriores, no se tiene información de la reacción de los operadores ante el informe.

Entre 2009 y 2011 se visualiza un grupo consolidado (véase segunda columna del Cuadro 1 y Anexo 1) de 14 programas que se evalúan con regularidad anual por parte del Coneval; se incluyen seis más antiguos de la Semarnat (s044, s045, s046, s047, s071² y s074³).⁴ Los cambios que fueron sucediendo permitieron que entre 2012 y 2014 ese grupo se ampliara a 22 programas, al incorporar algunos de ellos a los nuevos evaluados desde 2009, y que éstos se redujeron a 11 a

Conagua, señalan que éstos se manejan con fuerte autonomía respecto de la Semarnat y llegan a hacer acuerdos directos con la SHCP.

² Se trata del Programa de Empleo Temporal que la Semarnat comparte con la Sedesol y la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT).

³ Los programas modalidad S corresponden a los que otorgan subsidios y están sujetos a reglas de operación.

⁴ Ante la imposibilidad de mencionar los nombres completos de cada programa, se optó por utilizar siempre las claves presupuestales y explicitar sus datos completos en el Anexo 2.

Cuadro 1. Evolución de las evaluaciones de programas
2008-2017

Año	Número de programas*			
	<i>Evaluados regularmente</i>	<i>Nuevos con evaluaciones de diseño o diagnóstico</i>	<i>Con otro tipo de evaluaciones</i>	<i>Sin reporte de evaluaciones posteriores</i>
2009	14	7	2	5
2010		7	2	3
2011		14	10	13
2012	22	6	7	3
2013		26	4	4
2014		20	7	18
Subtotal		80		46
2015	11	8	9	12
2016		6	3	4
2017		1	5	4
Total		95		66

* Nota: los programas incluidos en cada caso se muestran en el Anexo 1 mediante sus claves presupuestales y en el Anexo 2 aparecen sus nombres completos e instituciones responsables.

Fuente: elaboración propia con datos del Coneval, disponible en www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx, www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx y www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2018.pdf SHCP, disponible en <http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/SED/PAE.pdf>. Datos de la Semarnat obtenidos de la entrevista realizada el 13 de octubre de 2015.

partir de 2015, eliminando proyectos antiguos como nuevos incorporados en el periodo previo. Destacan por su estabilidad el s219 de agua, alcantarillado y saneamiento y el s046 de conservación para el desarrollo sostenible, que aunque se han modificado sus nombres, se encuentran vigentes desde 1990 y 1996, respectivamente; el s071 de empleo temporal que la Semarnat comparte con la Sedesol y la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (sct) desde 1997.

Si bien este grupo muestra un comportamiento aceptable que no explica los problemas reportados por el Coneval ante el enorme cúmulo de evaluaciones que concentra, se decidió hacer una breve revisión de uno de ellos a título de ejemplo: el s046 que se ha mantenido en todo el periodo de 2008 a 2017 (Anexo 1), es uno de los más antiguos y ha mostrado rechazos ante algunas recomendaciones.

Por otro lado, se percibe un segundo grupo de numerosos programas nuevos que se someten a un proceso de evaluación de diagnóstico y/o diseño (véase tercera columna del Cuadro 1), y luego aparentemente desaparecen sin mediar ningún documento que confirme su cancelación⁵ ni informar si esta situación se vincula o no con los resultados de las evaluaciones. Puesto que el primer grupo no muestra los problemas reportados por el Coneval, éstos tienen que concentrarse en este segundo, que no cuenta con documentos de opinión institucional ni definición y seguimiento de ASM.⁶

Al interior de este segundo grupo resaltan tres generaciones de trabajos por el elevado número de programas nuevos y de los que aparecen evaluados por última vez o “cancelados” (véanse tercera y quinta columna del Cuadro 1).

⁵ En entrevista los funcionarios de la Semarnat aclararon que dicha Secretaría no expide un documento de cancelación en ningún caso, ya que la decisión la toma la SHCP y sólo es posible constatar su desaparición revisando las siguientes aperturas programáticas.

⁶ Los funcionarios de la Semarnat entrevistados consideran que las bajas no fueron tan numerosas, y afirman que la opinión de la dependencia y el seguimiento de ASM se emitieron siempre, pero no se localizó ninguno en el caso de programas tipo F, F o P en la página www.semarnat.gob.mx/programas/evaluaciones, consultada hasta el 20 de octubre de 2015.

- En 2011 se evaluaron 14 nuevos programas, pero 13 “desaparecieron”. Seis de ellos formaron parte de los nuevos; en uno se había evaluado su diseño en 2009 y los otros seis formaron parte del grupo de programas evaluados regularmente desde 2008.
- En 2013 se iniciaron 26 programas y cuatro de ellos no se volvieron a evaluar.
- En 2014 se presentaron 20 diagnósticos de los programas cuyo diseño se evaluó el año anterior, pero existen 18 programas sin reportes de evaluación posterior que se componen de la siguiente manera: cuatro de los 20 programas nuevos evaluados, 10 con evaluaciones previas de diseño y cuatro de los que se venían evaluando regularmente hasta ese momento. De esa manera, de los 20 programas nuevos, sólo cinco (E005,⁷ E015, G003,⁸ G026 y G030) aún están vigentes, los demás o fueron descartados ese mismo año como ya se observó (cuatro programas) o los eliminaron en los años subsiguientes.
- En 2015 sólo se evaluaron ocho programas recientes (no hubo nuevos) y se cancelaron 12: ocho provenientes de evaluaciones nuevas en 2014, tres de evaluaciones previas y un programa evaluado con regularidad desde 2012. En los años posteriores se identificó una notoria reducción del número de programas consolidados y evaluados con regularidad (11 casos), así como programas nuevos (máximo ocho programas en 2015) y de “cancelaciones” (cuatro en 2016 y cuatro más en 2017). Es importante resaltar que dentro de los grupos de programas evaluados en forma sostenida nunca figuraron los tipo P, K, G O N (todos nuevos), sino sólo de modalidad S, E y U. Cinco de los 11 programas del último grupo vigente hasta 2017 nunca fueron sometidos a evaluaciones de diagnóstico y diseño a pesar de incluir a tres programas de los más antiguos (s046, s071 y s074).

En consecuencia, el periodo finalizado en 2014 (especialmente a partir de 2011) concentró la mayor cantidad de programas de nueva creación y sus cancelaciones se extendieron hasta 2015, por lo que

⁷ Los programas de modalidad E se dedican a la Prestación de Servicios Públicos.

⁸ Programas identificados en la modalidad G se destinan a Regulación y Supervisión.

apareció como el de mayor interés para valorar el papel de las recomendaciones y ASM en la explicación de la dinámica analizada, donde se identificaron en total 80 programas con evaluaciones de diagnóstico y diseño (véase tercera columna del Cuadro 1 y Anexo 1, hasta el año señalado), y 46 programas sin reportes de evaluación posterior (véase última columna del Cuadro 1 y Anexo 1, hasta el año señalado). Debido a la imposibilidad de proceder al análisis de todos los resultados de dichas evaluaciones y hacer el seguimiento de los ASM que pudieran haber incidido en la eliminación de los 46 programas, se tomó la decisión de analizar una muestra de 20 de ellos, 10 corresponden a los programas consolidados que cuentan con mayor información y 10 nuevos con datos mucho más limitados que se sumaron al análisis antes propuesto del s046.

Por otra parte, de los 64 programas nuevos que dieron lugar a las 95 evaluaciones de diseño y/o de diagnóstico entre 2009-2017 (véase tercera columna del Cuadro 1 y Anexo 1), sólo 11 subsistieron hasta 2017 (U020, U025, U035,⁹ E005, E014, E015, K129,¹⁰ G003, G005, G026 y G030) y dos de ellos ya no aparecen programados en el Programa Anual de Evaluaciones 2018 (PAE): el K129 y el G005. El total de 66 “cancelados” (véase última columna del Cuadro 1 y Anexo 1) corresponde a dichos programas nuevos con evaluaciones de diagnóstico y diseño como a otros con diferentes tipos de evaluaciones y algunos programas antiguos (sobre todo tipos s y u). Esto nos llevó a tomar una segunda decisión: analizar los nueve programas no “desaparecidos” para verificar si sus evaluaciones han sido positivas, justificando su permanencia.

Dinámica específica de un programa particularmente estable

El Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (Procodes, s046) inició en 2008 y tuvo como antecedente al programa de Desarrollo Rural Sustentable (Proders) creado en 1996. Sus evaluaciones

⁹ Los programas identificados en el tipo u otorgan subsidios mediante convenios sin sujetarse a reglas de operación.

¹⁰ Los programas tipo K corresponden a proyectos de inversión.

analizadas fueron las 11 coordinadas por el Coneval de 2009 a 2017 (véase Cuadro 2).

Se identificaron varias decenas de recomendaciones de las cuales alrededor de 15 se transformaron en ASM y los documentos de trabajo respectivos los consideraron cumplidos. Se reiteran algunas recomendaciones que no acaban de resolverse relativas a los tipos de población o áreas de enfoque atendidas, su cuantificación y medición de cobertura, el diseño de la MIR (especialmente la descripción de su fin) y la imposibilidad de llevar a cabo las evaluaciones de impacto con métodos cuasiexperimentales exigidos por el Coneval. Se trata de problemas compartidos no sólo con su grupo, sino con casi todos los programas del sector.

Los documentos de posición institucional, salvo el de 2012-2013, en que el programa no aceptó ninguna recomendación, se afirmó que éstas serían tomadas en cuenta y los evaluadores reconocieron esta actitud de parte del programa, aunque algunas no han sido recuperadas en los documentos referidos. Efectivamente los ASM se han cumplido, pero ha habido muchas recomendaciones.

La ausencia de metaevaluaciones impide tener más precisión sobre la calidad de los trabajos en que estas recomendaciones se fundamentaron.

Aunque evidentemente este programa y el grupo consolidado al que pertenece también contribuyen a los problemas señalados en el sector, se descarta que el último sea el responsable de un porcentaje importante de ellos dada su atención a las recomendaciones recibidas y al cumplimiento de las ASM acordadas.

Dinámica específica de los programas que no vuelven a ser objeto de evaluación

La muestra de 20 casos antes propuesta para este grupo de programas quedó conformada por: siete de 19 casos de las modalidades *s* (programas con *RO* relativamente estables), seis de 25 del tipo *U* (sin *RO* y bastante estables), cinco de ocho tipo *K* (relativos a inversión), uno de ocho tipo *E* (dedicados a prestación de servicios públicos), y uno de

Cuadro 2. Seguimiento de un programa estable: Procedes (s046)

Tipo y año de evaluación	Conclusiones y recomendaciones de levaluador	Posición insitucional/ argumentos	ASM acordados	Seguimiento de recomendaciones y ASM cumplidos
EED 2009-2010	Reconoce la atención de recomendaciones y reitera que no cuenta con evaluaciones de impacto y propone mejoras a la MIR.	Se acepta corregir el fin no el proposito.	Se programa para 2010.	Se cumple con el indicador de fin.
EED 2010-2011	Reitera las recomendaciones previas que el programa ha sido receptivo y hecho cambios a la MIR. El estudio de factibilidad de impacto no fue aceptado por el Coneval.	Reitera que las recomendaciones serán tomadas en cuenta como se ha hecho con las anteriores.	Se comprometió a incluirlo en la MIR 2012.	La posición institucional lo declara cumplido en 2012.
ECYR 2011-2012	El programa se evalúa positivamente pero se hacen recomendaciones: definir, ajustar la metodología de cálculo y cuantificar las poblaciones, analizar los criterios de selección de beneficiarios, medir el grado de satisfacción de los beneficiarios, depurar el SSP, construir un Sistema de Información Geográfica (SIG).	Se aceptan parcialmente reduciendo la evaluación al diseño de indicadores ambientales, socioeconómicos y de gestión. Se acepta depurar el SSP y construir el SIG para 2013-2014.	Se compromete para diciembre de 2012 y un micrositio en 2013.	Cumplidos en 2013 y 2014.
EED 2012-2013	Programa receptivo a las recomendaciones recibidas acreedor al reconocimiento del Coneval. Buenas prácticas en el uso de los resultados de monitoreo y evaluación en el ciclo de las políticas públicas. Recomendación: definir y cuantificar su población objetivo para mejorar su focalización, ajustar las metas, hacer la evaluación de impacto y realizar estudios comparados.	Reitera que las recomendaciones serán tomadas en cuenta como se ha hecho con las anteriores. Se comprometen para 2013 y 2014 salvo la evaluación de impacto porque depende de la autorización del Coneval. Otros no se aceptan por contradecir las reglas de operación.	Definir y cuantificar la población objetivo.	Definición cumplida en 2014 y cuantificación en 2015. Reducción de metas en 2014.

<p>Ficha de Monitoreo y Evaluación (FMYE) 2013</p>	<p>Recomienda cuantificar de manera consistente la población objetivo y ajustar las metas. Afirma que el programa no realizó modificaciones en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNGH).</p>	<p>Señala la utilidad de la ficha pero también algunas discrepancias sobre actualizar los gráficos de indicadores de resultados, cobertura y presupuesto ejercido, incluir el número de municipios y localidades atendidas, actualizar el presupuesto ejercido en 2013, o modificaciones por la CNGH incluidas en las RO de 2013 y 2014.</p>	<p>No aplica porque la posición institucional no aceptó ninguna recomendación.</p>	<p>No aplica.</p>
<p>FED 2014</p>	<p>Problemas con el cumplimiento de metas y el indicador de propósito y reducción de la población atendida. El Coneval agrega falta de claridad en la definición de su problema.</p>	<p>La evaluación de impacto depende del Coneval, las solicitudes de apoyo se reducen por dificultades para contar con los documentos solicitados y usar el sistema. El problema fue claro y así se ha reconocido en otras evaluaciones.</p>	<p>Ninguno para 2015.</p>	<p>Cumplió con los ASM anteriores y no acordó nuevos.</p>
<p>FMYE 2014</p>	<p>Buena apreciación del programa general, insistencia en conocer impactos mediante el indicador de propósito (se han rechazado tres estudios de factibilidad)</p>	<p>Se recibieron cuatro recomendaciones y se aceptaron dos: factibilidad de la evaluación de impacto y modificación de indicador de propósito.</p>	<p>La FMYE indicó que no se acordaron para 2016.</p>	<p>No aplicaron según la FMYE.</p>
<p>FMYE 2015</p>	<p>Nuevo indicador de propósito y reducción de la población atendida.</p>	<p>Se recibieron cuatro recomendaciones y se aceptaron dos: factibilidad de la evaluación de impacto y modificación de indicador de propósito.</p>	<p>La FMYE indicó que no se acordaron para 2016.</p>	<p>No aplicaron según la FMYE.</p>

FMYE 2016	Solicitó revisión del indicador de propósito, componentes y actividades.	Se aceptaron los dos para 2018. Falta de contactos durante la evaluación y formato inadecuado de respuesta institucional.	Indicador de propósito y de componentes y actividades.	Se reunió Mesa Técnica para revisar MIR.
ECYR 2017	Se analizó su contribución al Plan Nacional de Desarrollo. Se reconoce la atención de ASM salvo la evaluación de impacto con la que se buscaba sustituir por nueve estudios de caso. Propuso mejoras para captar la satisfacción de la población atendida.	No se dispone.	Se desconoce.	Se desconoce.
FMYE 2017	Evaluación positiva pero planteó la falta de actualización del diagnóstico hecho en 2007. Se solicitó revisar indicadores y ajustar metas.	No se encuentra publicada.	Se acuerda nueva revisión de la MIR en 2018.	Se avanzó con 95% en el indicador de propósito y nueva MIR 2018.

Fuente: e laboración propia con base en las evaluaciones 2008 a 2017, Seguimiento a Recomendaciones, Documentos de Trabajo y de Avance y Opinión de Dependencia/Posición institucional de 2009 a 2017, disponibles en la página institucional del Coneval (www.coneval.gob.mx) y/o de la Semarnat (www.semarnat.gob.mx) consultadas por última vez el 27 octubre de 2018.

dos tipo ρ (de planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas) (véase Cuadro 3). En todos los casos se trató de identificar si su “desaparición” fue consecuencia de algún resultado de evaluación mediante la revisión de los últimos informes, posiciones institucionales y seguimiento de los ASM para determinar sus interrelaciones.

La entrevista aplicada a los funcionarios de la Semarnat, si bien confirmó la dificultad de hacer la reconstrucción deseada, arrojó algunas aclaraciones sobre los programas en que su “desaparición” no fue documentalmente explicada.

El Cuadro 3 muestra que las recomendaciones revisadas no presentan una relación explícita con las decisiones tomadas respecto de los programas, ya que aquéllas han sido rechazadas o no se cuenta con una respuesta institucional. Aunque todos los programas han recibido críticas que podrían justificar su desaparición, sólo las pocas aceptadas (especialmente en torno de la MIR) podrían haber servido para impedir la concreción de programas como la mayoría de los tipo κ , el E017 y el P001, pero lamentablemente no hay información al respecto de su cumplimiento en las páginas institucionales y los entrevistados afirmaron no disponerla. La “desaparición” del E017 tendría la mayor probabilidad de haber sido provocada por la relevancia de las recomendaciones críticas que recibió. Sólo dos programas de los estudiados reportan avances en los pocos ASM que han sido aceptados (s136 ya incorporado al s219 y κ 111 “desaparecido” en 2014).

En síntesis, se descarta que la Semarnat haya realizado una amplia utilización instrumental de los resultados de las evaluaciones que explicaran la “desaparición” de numerosos programas, y se considera probable que haya existido una utilización presupuestal por la SHCP para fundamentar sus decisiones.

Dinámica específica de los programas con evaluaciones de diagnóstico y diseño que se han mantenido hasta 2017

Se trata de analizar aquí la situación inversa de la anterior: si los resultados de las evaluaciones de los únicos nueve programas que han subsistido hasta 2017, o bien han sido reprogramados en el PAE

Cuadro 3. Seguimiento a programas que han dejado de evaluarse

Programas "desaparecidos"	Último año evaluado	Explicaciones encontradas	Conclusiones de sus evaluaciones	Posición institucional	Cumplimiento de ASM
s049	2009	Se transformó en u021 en 2010.	Criticas importantes a los programas (c).	Rechazó las recomendaciones (d) recibidas en sus EED y de procesos.	No existen.
s080	2009	Se transformó en el e006 en 2011.	Criticas menores (e).	Aceptó los comentarios favorables de su EED, pero cuestionó al evaluador (f). Mencionó que el programa se estaría fusionando con el s079 para optimizar recursos, cosa que no sucedió.	No existen.
s136	2011	En 2011 fue absorbido por el s110 que en 2012 se incorpora al s219.	Conclusiones positivas con sugerencias. El Coneval informó (no recomendó) en la EED la próxima fusión.	Reconoció las recomendaciones de su EED, hizo comentarios. Asumió dos ASM de la evaluación 2010-2011 y uno de la siguiente.	Los reportó acabados con cierto retraso en marzo de 2014.
s044, s045, s110 y s122	2011 el s045 y 2012 los demás	Fueron absorbidos en 2012 por el s219.	Evaluaciones bastante positivas sobre todo en los casos del s044 y el s110. Recibieron recomendaciones (g).	Se trató de ECVR y/o complementarias (2011) que no contaron con opinión de la dependencia. La evaluación complementaria del s044 y la ECVR del s122 ya no se encontraron disponibles en la página del Coneval.	No contaron con definición y seguimiento de ASM.

u003, u005 y u006	2011	Fueron absorbidos en 2012 por el u036.	Evaluaciones bastante positivas. Recomendaciones similares al grupo previo.	Se trató de ECVR y/o complementarias, (2011) que no contaron con opinión de la dependencia.	No contaron con definición y seguimiento de ASM.
u026	2011	Desaparecido del PEF en 2012.	Recibió las recomendaciones más habituales (h).	No existe opinión de la dependencia a su evaluación de diseño 2011.	No existen.
e017	2011	Desaparecido del PEF en 2012.	Sugirió que el programa continúe pero efectuó recomendaciones drásticas (i).	Se trató de ECVR y/o complementarias que no contaron con la opinión de la dependencia.	No contaron con definición y seguimiento de ASM.
k111, k131, k132, k134, k138 y p001	En 2013 el k132, k134 y k138 y en 2014 los tres restantes	Sin nuevas evaluaciones posteriores a 2014.	Recibieron fuertes críticas de los evaluadores (j). A pesar de esto en varios casos (k111, k132 y k134) se menciona que el programa es necesario.	Muchas recomendaciones rechazadas a las evaluaciones de diagnóstico y diseño de 2013 y 2014. Se aceptaron sólo las modificaciones en la MIR (k134). Dos no aceptaron ninguna (k132 y k138). Algunos aceptaron varias (k111, k131 y p001), pero luego sólo daban seguimiento a un ASM relativo a la MIR comprometida para 2014.	Poca información. Sólo el k111 reportó cumplidos dos ASM interinstitucionales (en realidad cancelados por la SHCP y el PEF) y la terminación en plazo de su ASM específico.
u009	2014	Se propuso su fusión en la reestructuración programática 2016.	Recibió críticas importantes del evaluador y el Coneval. Su presupuesto se ha reducido significativamente.	No se aceptó ninguna de las cuatro recomendaciones recibidas.	No comprometidos para 2015.

U021	2015	Éste y el u032 su complemento desaparecieron. Apareció en parte del programa u025.	Su diseño fue bastante bien evaluado, aunque tuvo diversas debilidades.	Al iratarse de evaluaciones de diagnóstico y diseño no se contó con posición institucional.	No contaron con definición y seguimiento de ASM.
------	------	--	---	---	--

Notas: (a) Problemas en la MIR y sus indicadores. Definición y cuantificación de poblaciones, falta de metas y no hay coincidencia con la Cuenta Pública. Ausencia de evaluaciones de impacto y falta generalizada de información, entre otros.

(b) A pesar de que informaron haber sustituido los indicadores acordados en su área de trabajo por los recomendados y aprobados por el Coneval a partir de las sugerencias hechas por un asesor de ese Consejo, reportaron sus avances regularmente a la Cuenta Pública y que los evaluadores nunca se presentaron a solicitar información a las oficinas correspondientes.

(c) Se presentaron críticas a la MIR, a la encuesta aplicada por el programa, a la definición de poblaciones, a la falta de planeación de mediano y largo plazo, a la insuficiente difusión del programa, a la ausencia de seguimiento de los apoyos con criterios claros, entre otros.

(d) Por considerarlas infundadas y no tener competencia al respecto al haber iniciado su modificación.

(e) Reconoció una evolución satisfactoria del programa señalando algunas inconsistencias de información, problemas en la definición de poblaciones y recomendó poner en marcha el sistema de seguimiento ya diseñado.

(f) Consideró que no analizó suficientemente la operación y señaló que no fue su objetivo al hacer los análisis que se le sugirieron.

(g) Necesidad de contar con evaluaciones de impacto y en campo, pero no propuso su integración con otros programas.

(h) Sobre la MIR, la definición de poblaciones, etcétera.

(i) Se redefinió la MIR en su totalidad, hizo un diagnóstico y reingeniería del programa.

(j) Falta de diagnósticos y de prioridades a atender, problemas en sus MIR, definición de poblaciones, ausencia de mecanismos de seguimiento de acciones, existencia de duplicidades con otros programas, falta de mecanismos de coordinación con otras dependencias, etcétera.

Fuente: Informes de evaluaciones, documentos de posición institucional, seguimiento de ASM y entrevistas a funcionarios de la Semarnat.

2018; en un total de 64 explican dicha permanencia (véase Cuadro 4). Se trata de los programas U020, U025, U035, E005, E014, E015, G003, G026 y G030 que son relativamente jóvenes y que han sido evaluados desde 2011. Los cinco primeros forman parte de los actuales 11 programas evaluados regularmente de 2015 a 2017 bajo la coordinación del Coneval, mientras en el caso del E015 dicho Consejo no organizó evaluaciones en 2017, pero en el PAE de 2018 programó Fichas de Monitoreo y Evaluación (FMYE). Los tres restantes, cuyas evaluaciones han estado a cargo de SHCP, incluyen al G003, G026 y G030 que habían dejado de evaluarse pero que regresaron a ser incluidas en el PAE de 2018. El análisis se sintetiza en el Cuadro 4.

Los tres programas de modalidad U acumulan entre ocho y nueve evaluaciones con resultados positivos, cumplimiento de ASM y aceptación de otros nuevos para 2018 que justifican su permanencia como se esperaba. El E005 y el E014 con seis y ocho evaluaciones respectivamente, muestran fortalezas pero también un conjunto de debilidades y recomendaciones, por lo que cuentan con mayor número de ASM y el avance en su cumplimiento es parcial. Las evaluaciones del E015 resaltan su importancia pero no lo analizan a profundidad, y si bien tiene pocos ASM su cumplimiento se reporta parcial y se carece de su evidencia. El resultado de estos programas de modalidad E es indicativo de que su permanencia futura dependerá de su capacidad para enfrentar los diversos retos actuales.

En el caso de los programas a cargo de la SHCP, la información disponible es menor porque son más recientes, no se han realizado FMYE con su correspondiente posición institucional y seguimiento de ASM y apenas tienen una o dos evaluaciones en el periodo de 2013 a 2017. El G003, el G026 y el G030 comparten evaluaciones muy generales que tienden a realizar su diagnóstico para justificar el programa, en lugar de evaluar el presentado por el mismo, lo que no es suficiente para valorar su futuro. El primero de ellos cuenta también con una ECYR en 2015 y una valoración crítica mucho más fuerte.

En síntesis, esta revisión de los nueve programas que han sobrevivido a la dinámica de las creaciones y desapariciones, nos deja en realidad tres programas sólidos y dos aceptables. El resto deja dudas o carece de información suficiente.

Cuadro 4. Seguimiento a programas con evaluaciones de diagnóstico y diseño que se han mantenido hasta 2017

Programa	Evaluaciones anuales recibidas	Conclusiones de las evaluaciones	Posición institucional	Acuerdo y cumplimiento de ASM
u020	2011: Diseño 2012: EED 2013-2017: FMYE 2014: EED 2018: PAE programó su FMYE	Varios reconocimientos. Su presupuesto se redujo hasta llegar a 0 en 2017, lo que provocó que no operara, afectando sus indicadores, pero la SHCP lo justificó por ser un problema ajeno al programa. El evaluador advierte que de continuar la tendencia podría desaparecer.	Sólo disponible para las FMYE y a excepción de 2017. En ellas se señala que sólo se elaborarían con información oficial y que el evaluador no establecería contacto con el programa, por tal motivo no aportaría a la gestión del programa.	Los ASM se informaban al cumplirse y se sumaron dos nuevos para 2018.
u025	2011: Diseño 2012: EED 2013-2017: FMYE 2014: EED 2017: ECRY 2018: PAE programó su FMYE	Las evaluaciones fueron positivas, sólo se insistió en revisar las definiciones de poblaciones. Su presupuesto aumentó considerablemente en el periodo de 2012-2016, pero se redujo en 2017, por lo que sólo cubrió el componente relativo a la Vaquita Marina.	Sólo fue disponible para las FMYE excepto en 2017. Los comentarios en dicho año fueron idénticos a los del u020.	Los ASM se informaron cumplidos y se asumió uno nuevo para 2018 relativo a la definición y cuantificación de poblaciones.
u035	2012: Diseño 2012-2017: FMYE 2014: EED 2017: ECRY 2018: PAE programó su FMYE	Bien evaluado. Su presupuesto se redujo drásticamente en 2013-2016 con un pequeño aumento en 2017, lo que provocó que el evaluador recomendará ajustar sus metas para 2018.	Sólo disponible para las FMYE con excepción de 2017. Se mencionó que la ficha no la realizó un evaluador ni la persona que la elaboró, ni el Coneval establece contacto con el programa, por lo que la posición institucional no fue pertinente.	Se cumplió con los ASM sobre la MIR y se asumieron dos nuevos para 2018 sobre poblaciones y la MIR nuevamente.

E005	<p>2011: Complementaria 2012: FMYE 2014: Diagnóstico y Diseño 2015: Diagnóstico 2015-2017: FMYE 2018: PAE programó su FMYE</p>	<p>Las evaluaciones reconocieron sus aportes, pero también señalaron múltiples debilidades y amenazas en materia de planeación y programación anual, coordinación de delegaciones, actualización del personal y coordinación por dos instancias: la Conagua y el Centro de Capacitación para el Desarrollo Sustentable (Cecadesu), se propusieron una gestión conjunta. A partir de 2016 se absorbió el programa u010. Su presupuesto aumentó hasta ese año y se redujo en 2017.</p>	<p>Sólo disponible para las FMYE salvo en 2017. Se discutió el diseño de poblaciones porque casi no se proveía de ayudas sociales y de operación conjunta porque cada instancia tenía bien diferenciadas sus funciones. Sugirieron más reuniones de trabajo, capacitación, entrevistas, contacto con el Coneval, evaluación de aspectos cualitativos y trabajo de campo.</p>	<p>Se cumplieron dos de los seis ASM previos, tres se encontraron avanzados y el de elaboración de un Programa de Desarrollo Institucional tuvo un avance apenas de 10%. Para 2018 sólo se comprometió la definición de poblaciones y su método de cálculo.</p>
E014	<p>2010-2012 Complementaria* 2012-2017: FMYE 2018: PAE programó su FMYE</p>	<p>Las evaluaciones reconocieron sus fortalezas pero también señalaron múltiples debilidades y amenazas: insuficiente prevención, disposición de personal, poca previsión meteorológica, etc., que dieron lugar a ocho recomendaciones en 2017. Su presupuesto aumentó en 2012-2015, luego se fue reduciendo.</p>	<p>Sólo disponible para las FMYE a excepción de 2017. Se argumentó que ya se contaba con los convenios sobre incendios con la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar) que se recomendaron. Se reconoció que las fichas ayudaron a identificar oportunidades de mejora y consideraron bueno el desempeño del evaluador en 2017.</p>	<p>Contó con nueve ASM entre 2016-2017: seis se concluyeron y tres estuvieron en proceso y se comprometieron cuatro nuevos para 2018: reclutamiento y capacitación técnica sobre manejo de incendios, convenios con Sedena y Semar, seguimiento a Comités Técnicos Estatales y colaboración en detecciones con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa).</p>

e015	<p>2014: Diagnóstico 2015: Diseño y FMYE 2016: FMYE 2018: PAE programó su nueva FMYE</p>	<p>Sus FMYE no analizaron a fondo el programa, se propuso elevar sus metas por su relevancia, pero se acotó la complejidad de valorar sus logros en temas tan complejos como el cambio climático. También se precisaron las áreas de enfoque, su contribución a los problemas y se dio mayor difusión. En 2014-2015 se absorbió el p008. Su presupuesto se redujo lentamente.</p>	<p>Sólo estuvo disponible para las FMYE. Se consideró un programa en proceso ante cambios propios y del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). Se aceptó incrementar las metas y resaltar su contribución. Respecto a la difusión se consideró como ya elaborada. Se argumentó que el programa no tenía siquiera un área de enfoque específica y se sugirió al menos una reunión con evaluadores y que sólo se mantuvo en comunicación virtual.</p>	<p>En 2016 se acordó hacer "otro" tipo de evaluaciones y lo reportaron cumplido aunque no se visualiza cuál fue. Otro ASM planteó los problemas de definición de poblaciones y cobertura que se informan como avanzado. Se asumió para 2017 actualizar el diagnóstico, pero no hay información de su cumplimiento.</p>
c003	<p>2014: Diagnóstico 2015: EcyR 2018: el PAE le programó una evaluación de procesos</p>	<p>En 2014 el evaluador hizo el diagnóstico con información general sobre muchos problemas vinculados a la regulación ambiental y justificó el programa en lugar de evaluar el presentado por éste. Ofrece un árbol de problemas muy simple. El resto del informe es más bien una evaluación de diseño. La EcyR de 2015 identifica múltiples inconsistencias e imprecisiones.</p>	<p>No se realiza para ninguna de las evaluaciones aplicadas al programa.</p>	<p>Se desconocen.</p>
c026	<p>2014: Diagnóstico 2018: el PAE le programó una FMYE</p>	<p>Su formato de diagnóstico es idéntico al del c003 y ameritó los mismos comentarios salvo que su árbol de problemas es más elaborado.</p>	<p>No se realiza para ninguna de las evaluaciones aplicadas al programa.</p>	<p>Se desconocen.</p>

<p>ε030</p>	<p>2014: Diagnóstico 2018: el PAE le programó una MYE</p>	<p>Parecido al ε003 y ε026 se usó un Marco Lógico y su árbol de problemas es mucho más sustantivo. Consideró como población potencial algo muy amplio y no operativo: el conjunto de los tres sectores de la economía.</p>	<p>No se realiza para ninguna de las evaluaciones aplicadas al programa.</p>	<p>Se desconocen.</p>
-------------	---	--	--	-----------------------

Nota * No disponible en el portal de evaluaciones del Coneval.

Fuente: Coneval, disponible en www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx

Resulta evidente la necesidad de tener documentos de posición institucional e informes sobre la aceptación y seguimiento de los ASM frente a todas las evaluaciones no sólo las específicas y EED para transparentar la información relativa a estos procesos. También se comparte la crítica de los operadores en el sentido de que las FMYE sólo informan de la evolución de algunos indicadores con datos oficiales del propio programa, ya que no evalúan ni se realizan por equipos externos contratados para ese fin, que entren en contacto con el programa por lo poco que aportan a su mejoramiento, y no justifican que se emita una posición institucional salvo para evitar errores en el manejo de la información.

El análisis muestra también una preocupante tendencia a la reducción de presupuesto, especialmente concentrada en 2017 en cuatro de ellos. Esta situación afecta su desempeño, lo que ha llevado a algún evaluador a mencionar la necesidad de ajustar las metas y a otro a advertir un riesgo de desaparición del programa analizado.

Otro problema que aún no logra resolverse satisfactoriamente y que estos programas comparten con la mayoría de los de la Semarnat es la continua presencia de recomendaciones relacionadas con la definición y cálculo de sus poblaciones y coberturas, referida en alguna de las posiciones institucionales revisadas. Efectivamente, dichos programas mejoran nuestro entorno (agua, aire, suelo, vida silvestre, marina, etc.) y nos benefician indirectamente a un número de personas, aunque se dificulta donde no hay posibilidad de contar con un padrón de beneficiarios y cualquier cálculo resulta ambiguo y/o arbitrario. El reconocimiento de esta situación llevó algunos años a sustituir esta exigencia por la identificación de áreas de enfoque, pero muchas evaluaciones muestran resistencia a este cambio y reiteran recomendaciones que indican que el problema no se ha zanjado.

Finalmente, todas las EDD revisadas señalan un problema compartido tanto por estos como por todos los programas de la Semarnat: la ausencia de evaluaciones de impacto que culminen los procesos emprendidos, valorando su contribución a la solución de problemas y una vida más sostenible como postula la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) recurriendo a metodologías diferentes a las cuasi experimentales, como la teoría del cambio, el enfoque de complejidad, estudios cualitativos y análisis contributivos, entre otros (García y Cardozo, 2017).

Discusión y conclusiones

Se realizó una revisión documental del conjunto de programas, evaluaciones y utilización de recomendaciones de Semarnat durante todo el periodo de 2009 a 2017 y se puso especial énfasis en algunos considerados relevantes para el logro del objetivo de investigación: a) uno de los tres programas estables en todo el periodo; b) 20 programas que dejaron de ser evaluados, y c) los nueve programas nuevos que continuaron recibiendo evaluaciones hasta 2017 y aparecen programados en 2018. Se considera que el panorama general y específico de los programas que fueron analizados se completaron con entrevistas a informantes-clave, ofreciendo un fundamento sólido a las conclusiones que se presentan.

La Semarnat muestra en general una dinámica muy inestable de programas vigentes y evaluados anualmente como la finalización de programas de relativa antigüedad, y una continua generación y “desaparición” de otros, especialmente entre 2011 y 2015.

En la búsqueda de explicaciones para esa dinámica se encontró que de los programas evaluados (especialmente en el periodo de 2011 a 2012) sólo aproximadamente la mitad cuenta con documentos de trabajo y de posición institucional, y éstos se concentran en las evaluaciones del conjunto de programas identificados como estables que son sometidos regularmente a EED. Su revisión mostró que ninguno informaba incumplimientos de ASM (aunque sus medios de verificación pueden resultar discutibles), por lo que se dedujo que los problemas identificados por el Coneval tienen que estar concentrados en el resto de programas que no cuenta con los mencionados documentos e imposibilita la contrastación buscada debido a la limitada transparencia del sistema.

El análisis anterior nos llevó entonces a identificar dos grupos de programas al interior de la Semarnat. El primer grupo se compone de los programas sustantivos y consolidados de modalidad S, E y U mencionados en el párrafo anterior, que permanecen vigentes y en algunos casos “sólo se transforman”, a decir de los funcionarios entrevistados. Estos programas estables tienden a aceptar las recomendaciones y a cumplir los ASM sin reportar bajas ni cancelaciones; es decir, hacen una buena utilización instrumental de sus evaluaciones aunque hay excepciones como la del s046 que entre 2012-2013 rechazó todas las

recomendaciones recibidas. Sin embargo, es importante resaltar que ninguno de los tres programas más estables (s046, s071 y s219) ha sido objeto de evaluaciones diagnósticas o de diseño que deberían repetirse periódicamente en todos los programas.

El segundo grupo se integra por numerosos programas más inestables, que se evalúan una o dos veces y no vuelven a reaparecer. Debido a esa falta de continuidad no alcanzan a asumir los ASM o a cumplirlos explicando la tendencia hacia una muy reducida utilización instrumental de las recomendaciones recibidas en congruencia con el 62% señalado por el Coneval (2014), para el conjunto de la Secretaría y que generan decenas de bajas de los ASM como sucedió en en el periodo de 2011-2012 y del cual no se obtuvieron documentos probatorios. Cuando existen los documentos de posición institucional de la Semarnat, que deberían expedirse en todos los casos, se podría identificar el porcentaje de recuperación de recomendaciones para transformarse en los ASM y que en ocasiones es muy bajo (por ejemplo, el u036 sólo aceptó dos de las 10 recomendaciones que se le formularon en la ECYR en 2011 y el s044 sólo tres de nueve en ese mismo año).

Los 20 programas revisados de este segundo grupo muestran que la dinámica de continuos cambios no se explica por la utilización de resultados de las evaluaciones, ya que éstos fueron rechazados o no considerados salvo excepciones que podrían haber evitado la puesta en marcha de algunos nuevos programas con importantes problemas en su diseño.

Además, no hay que olvidar que crear tantos programas que se evalúan y luego se desechan tiene un alto costo de oportunidad ligado no sólo a este subgrupo, sino a muchos de los 66 programas desaparecidos en el periodo y algunos con más de una evaluación de diagnóstico y/o diseño. Se requiere entonces un mayor esfuerzo de la Semarnat para mejorar los documentos sometidos a evaluación.

Esta falta de utilización instrumental de las recomendaciones muestra la urgencia de retomar algunas de las sugerencias señaladas por la literatura internacional, como el involucramiento de los funcionarios en los procesos evaluativos o los sistemas de premios y sanciones que han resultado tan útiles en Chile. Sin embargo, también necesita que antes del envío a los operadores de los programas del informe que las contiene, el Coneval deberá realizar, a través de

procesos de metaevaluación, un proceso de “filtrado” de las recomendaciones bien fundamentadas, factibles y útiles para el programa, que den mayores garantías de que su utilización beneficiará al diseño o a la ejecución del programa y descarte el resto.

La opinión complementaria de los funcionarios de la Semarnat indica que los operadores siguen siendo renuentes a las evaluaciones, pero consideran que las coordinadas por el Coneval han sido más útiles y menos rechazadas que las de la SHCP porque se enfocan hacia la mejora de los programas sin un espíritu sancionador.

Opinan que en general las recomendaciones son adecuadas, pero que es muy común que ya se hayan puesto en práctica, lo que relativiza su utilidad. También afirman que las evaluaciones que realmente necesitan, las solicitan como complementarias (Ej. s122, u005 y u006 en 2011) y han acordado que les propongan sólo cinco recomendaciones relevantes en lugar de lo que consideran las decenas inmanejables que algunos informes plantean. Implícitamente, esto demuestra la limitada utilidad que le confieren a las evaluaciones aplicadas regularmente. Además, expresan que para contar con evaluaciones útiles el Coneval debería ser más flexible, dejar madurar los programas, tomar siempre en cuenta sus puntos de vista sobre qué evaluar¹¹ y realizar verdaderas evaluaciones en lugar de meras FMYE.

Finalmente, los informantes de la Semarnat insisten en que la dinámica de cambios analizada es fruto de las reestructuraciones promovidas por la SHCP (presupuesto Base Cero) en las cuales desconocen el peso que las evaluaciones pudieran tener. Estas pueden deberse a reestructuraciones administrativas o tratar de compactar programas para dar mayor coherencia al conjunto, reducir costos y focalizar esfuerzos para lograr mayor impacto. Por su parte, algunos funcionarios de la SHCP afirman que la información surgida de las evaluaciones se utiliza en sus procesos, lo que permite hablar de una utilización presupuestal no explicitada en documentos oficiales por parte de la instancia que elabora el proyecto de presupuesto, que en general es posteriormente discutido y aprobado por la Cámara de Diputados. Esto explicaría la dinámica mucho más estable de creación y desaparición de programas percibida a partir de 2015.

¹¹ Consideran que sólo se les consulta en ocasiones especialmente a inicios de sexenio.

Algunos problemas adicionales compartidos por los dos grupos se refieren a la identificación y cuantificación de poblaciones o áreas de enfoque y cobertura, especialmente a la urgente necesidad de contar con evaluaciones de impacto.

Ante los problemas de información enfrentados en el trabajo sólo puede afirmarse que no existe evidencia de que los resultados de evaluación tengan una amplia y profunda utilización instrumental y presupestal en los casos estudiados, más bien todos los indicios señalan lo contrario, la primera únicamente se cumple razonablemente en torno a un subconjunto de programas identificados por su mayor estabilidad y permanencia, y la segunda es muy probable que explique al menos una parte sustantiva de las “desapariciones” del segundo grupo. Esta situación muestra la urgencia de transparentar la información y de innovar en la búsqueda de mecanismos más efectivos de sugerencia y aprovechamiento de las recomendaciones en nuestro contexto.

Bibliografía

- Caiden, Naomi (1998), “Public Service Professionalism for Performance Measurement and Evaluation”, in *Public Budgeting and Finances* 18 (1), EUA: Public Financial Publications Inc., 35-52.
- Cardozo, Myriam (2012), *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. El estado del arte*, México: UAM-X.
- (comp., 2015), *Institucionalización del proceso de evaluación. Calidad y utilización de sus resultados*, México: Depto. de Política y Cultura de la UAM-X y Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la C. de Diputados.
- Coneval, *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, 2008 a 2017*, disponible en www.google.com.mx/search?q=Coneval%2C+Informe+de+Seguimiento+a+los+Aspectos+Susceptibles+de+Mejora+de+los+Programas+y+Acciones+Federales+de+Desarrollo+Social%2C+2008+a+2015&oq=Coneval%2C+Informe+de+Seguimiento+a+los+Aspectos+Susceptibles+de+Mejora+de+los+Programas+y+Acciones+Federales+de+Desarrollo+Social%2C+2008+a+2015&aqs=ch

- rome..69i57.6143j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8, última consulta el 14 de noviembre de 2018).
- , *Evaluación de Programas Sociales*, disponible en www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx, (consulta: por última vez el 13 de noviembre de 2018).
- , *Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*, disponible en www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx, (consulta: última el 8 de noviembre de 2018).
- , *Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2018*, disponible en www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2018.pdf, (consulta: 13 de noviembre de 2018).
- García, Ester y Myriam Cardozo (2017), “Evaluación de impacto: más allá de la experimentación” en *Revista Política y Cultura*, No.47, México: UAM-X: 65-91.
- Hofstetter, Carolyn Huie y Marvin Alkin (2003), “*Evaluation use revisited*” en *Thomas Kellaghan y Daniel Stufflebean (Eds.), International handbook of educational evaluation*, Boston: Kluwer Academic Publishers, 197-222.
- Levinton, Laura y Eduard Hughes (1981), “*Research on the utilization of evaluations*”, in *Evaluation Review*, 5 (4), *EUA: Sage Journal*, 525-548.
- Ley General de Cambio Climático (2018)*, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC_130718.pdf (consulta: 18 de agosto de 2018).
- ONU (s/f), *Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible*, disponible en www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible, (consulta: 14 de febrero de 2016).
- Ortegon, Edgar, Juan F. Pacheco y Adriana Prieto, (2015), *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Rogers, Patricia (2014). *La teoría del cambio*, Síntesis metodológicas: evaluación de impacto N° 2, Florencia: Centro de Investigaciones de UNICEF.
- Semarnat, *Evaluaciones Externas a Programas Federales*, disponible en <http://www.semarnat.gob.mx/programas/evaluaciones>, (consulta: 20 de octubre de 2018).

- SHCP (2012), *Manual de Programación y Presupuesto*, disponible en www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/presupuestacion2012/anexo_2_mpyyp_2012.pdf, (consulta: 12 de septiembre de 2015).
- (abril de 2012), *Tercer Boletín PbR-SED*, disponible en http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/TercerBoletin2012.pdf, (consulta: 12 de septiembre de 2015).
- (2015), *Informes trimestrales sobre Avances de ASM*, disponible en <http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/SED.pdf>, (consulta: 14 de diciembre de 2015).
- (2016), “*Manual de programación y presupuesto para el ejercicio fiscal 2017*”, disponible en https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Programacion/manual_de_programacion_y_presupuesto_2017.pdf, (consulta: 18 de septiembre de 2017).
- Székely, Miguel (2013), *Evaluación externa de los resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Evaluaciones_auditorias_externas/Informe_EER.pdf, (consulta: 17 de septiembre de 2017).
- Weiss, Carol (1967), “Utilization of evaluation. Toward comparative study”, in House of Representatives Committee on Government Operation, *The use of social research in federal domestic programs*, Part. III, Washington DC: Government Printing Office: pp. 426-432.
- (1988), “Evaluation for decisions: Is anybody there? Does anybody care? ”, in *Evaluation Practice* Vol. 9 (1), EUA: Elsevier, pp. 5-19.
- (1998), “Have we learning anything new about the use of evaluation? in *American Journal of Evaluation* No. 19 (1), EUA: Sage Publication, pp. 21-33.

Anexo 1. Semarnat: evolución de las evaluaciones de programas 2008-2017

<i>Año</i>	<i>Programas evaluados regularmente</i>	<i>Programas nuevos con evaluaciones de diseño o diagnóstico</i>	<i>Otros programas evaluados</i>	<i>Programas sin reportes de evaluaciones posteriores</i>
2009		€001, €002, €013, s217, s218, s226 y u014	s049 y s080	s049, s080, s226, €002 y u014
2010		€014*, g022*, g023*, g025, u010, u015 y u019	s217 y s218	g022, g023 y g025
2011		u012, u020, u022, u023, u024, u025, u026, u028, u029, €006, €017, g001, g021 y g024.	s217, s218, s219, €005, €013, u003, u005, u009, u010 y u021	s045, s136, s217, u003, u005, u006, u023, u026, €013, €017, g001, g021 y g024
2012	s046, s047, s071, s074	u012, u030, u032, u034, u035 y u037	s044, s110, s122, u032, u036, €005 y €009	s044, s110, y s122
2013	s075, s079, s217, s218, s219, €006, €014, u010, u012, u015	€004, €005, €007*, €015, k007*, k111, k129*, k131*, k132, k134*, k135*, k138*, k141*, p001, p002, u021, u022, u031, u036, u037, f001, f002, g003*, g005, g026 y g030*	€009, u009, u029 y u036	k132, k134, k138, y p001
2014	u019, u020, u024, u025, u028, u030, u034 y u035	€004, €005, €007*, €015, k111*, k131*, k135*, k141*, p002*, u021, u022, u031, u036, u037, f001, f002, g003*, g005*, g026* y g030*	€009, €015, u009, u029, u032, g010 y €005	s047, s075, s079, €006, k111, k131, u009, u010, u019, u024, u028, u029, u030, u031, u032, u034, f001 y f002
2015	s046, s071, s074, s217, s219, €005, €009, €014	€004, €015, p002*, u021, u022, u031, u036 y u037	s218, €007*, u012, u015, k007*, k129, k135*, k141* y g003*	s218, €004, €007, p002, u012, u015, u021, u022, u031, u036, u037 y k135*.
2016	u020, u025 y u035	g010*, g031*, k007, k129*, k141* y n001 ^a	€015, b015 ^b , g013*	g031, n001, k007 y k141
2017		g005*	b015, k129*; p002*, g005* y g031*	g005, b015, k129 y p002**

^a Los programas N de destinan a prevenir y atender desastres naturales.

^b Los programas B se dedican a la provisión de bienes públicos.

Notas: * Se trata de evaluaciones coordinadas por la SHCP, el resto debería corresponder al Coneval.

** No aparecen programados en el PAE 2018, por lo que los suponemos discontinuados.

Fuente: Coneval, disponible en www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx, www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx y www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2018.pdf SHCP, disponible en <http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/SED/PAE/PAE-2013.pdf>. Datos de Semarnat recibidos en entrevista realizada el 13 de octubre de 2015.

Anexo 2. Identificación de los principales programas analizados

<i>Clave del programa</i>	<i>Institución responsable</i>	<i>Nombre del programa</i>
s044	Semarnat-Conafor	ProÁrbol-Programa de Desarrollo y Producción Forestal
s045	Semarnat-Conafor	ProÁrbol-Programa de Plantaciones Forestales Comerciales
s046	Semarnat-Conanp	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible
s047	Semarnat-Conagua	Programa de Agua Limpia
s049	Semarnat-DGPAIRS	Programa de Desarrollo Institucional Ambiental
s071	Semarnat-Sedesol-SCT	Programa de Empleo Temporal
s074	Semarnat-Conagua	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
s075	Semarnat-Conagua	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales
s079	Semarnat-Conagua	Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego
s080	Semarnat-Conagua	Programa de Desarrollo Parcelario (PRODEP)
s110	Semarnat-Conafor	ProÁrbol-Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA)
s122	Semarnat-Conafor	ProÁrbol-Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales
s136	Semarnat-Conafor	ProÁrbol-Programa de Servicios Ambientales por Captura de Carbono, Biodiversidad y Sistemas Agroforestales (CABSA)
s217	Semarnat-Conagua	Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego
s219	Semarnat-Conagua	Programa de Pago por Servicios Ambientales
u003	Semarnat-Conafor	Producción de Planta y Programas Especiales de Restauración Forestal
u005	Semarnat-Conafor	Programa de Desarrollo Forestal Comunitario y de Desarrollo Forestal Regional
u006	Semarnat-Conafor	ProÁrbol-Programa de Asistencia Técnica para el Acceso a los Programas Forestales
u009	Semarnat-Conanp	Programa de Acción para la Conservación de la Vaquita Marina

u020	Semarnat-DGVS	Fomento para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre
u021	Semarnat	Programa de Desarrollo Institucional y Ambiental
u025	Semarnat-Conanp	Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Peligro de Extinción
u026	Semarnat-INE	Programa de Investigación Científica y Tecnológica Ambiental
u035	Semarnat-Conanp	Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas
u036	Semarnat-Conafor	Programa de Desarrollo Forestal
g003	Semarnat	Programa de Regulación Ambiental
g005	Semarnat	Programa de Inspección y Vigilancia en materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales
g026	Semarnat	Programas de Fomento de la Gestión de la Calidad del Aire y Verificación Vehicular
g030	Semarnat	Programa de Normatividad Ambiental e Instrumentos de Fomento para el Desarrollo Sustentable
e005	Semarnat	Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable
e014	Semarnat-Conafor	Programa Nacional Forestal Protección Forestal
e015	Semarnat	Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad Ambiental y Crecimiento Verde
e017	Semarnat-Conagua	Programa de Estaciones Hidrometeorológicas
k111	Semarnat-Conagua	Conservación y Operación de Presas y Estructuras de Cabeza
k129	Semarnat	Infraestructura para la Protección de Centros de Población y Áreas Productivas
k131	Semarnat-Conagua	Túnel Emisor Oriente y Central y Planta de Tratamiento Atotonilco
k132	Semarnat-Conagua	Infraestructura de Temporal
k134	Semarnat-Conagua	Programas Hídricos Integrales
k138	Semarnat-Conagua	Programa de Inversión en Infraestructura Social y de Protección Ambiental
p001	Semarnat-Conagua	Conducción de las Políticas Hídricas
p002	Semarnat	Planeación, Dirección y Evaluación Ambiental