

LA EVALUACIÓN DEL EJECUTIVO POR EL LEGISLATIVO: EL CASO DE LOS PROGRAMAS COMPENSATORIOS DEL SECTOR EDUCATIVO. (1era. Parte)

Edith Barrera Chavira

El presente documento trata sobre la importancia de la evaluación que realiza la Cámara de Diputados con relación al estado que guarda la Administración Pública Federal y los resultados alcanzados por las políticas públicas; se hace mención de los fundamentos jurídicos que sostienen este quehacer y los órganos internos que ejecutan tareas de evaluación, control y fiscalización. A manera de ejemplo se enumeran los puntos de análisis más significativos que deben considerarse para la realización de la evaluación de los Programas Compensatorios del sector educativo (PAREB, PIARE Y PAREIB) en la zona Sur y Sureste de la República Mexicana

El nuevo escenario político que vive el país a partir del 2000, y el rol del Congreso que desde 1997 cuenta con mayor pluralidad, ha gestado la necesidad de reactivar mecanismos institucionales y atribuciones emanadas de la Constitución política, para cumplir cabalmente con las funciones legislativas; hacer del principio democrático portavoz del mandato ciudadano y, de esta manera, acrecentar la eficiencia de su trabajo y la credibilidad frente a la población que demanda resultados¹.

El cumplimiento de las funciones legislativas requiere, entre otros aspectos:

- Convertir al poder legislativo en un verdadero contrapeso de los poderes ejecutivo y judicial.
- Ejercer las facultades exclusivas que la Constitución señala para las Cámara de Diputados y Senadores.
- Reactivar los mecanismos formales de evaluación, control y fiscalización del ejercicio del presupuesto; de la ejecución de planes, programas y proyectos, a nivel federal, estatal y municipal que tiene la Cámara de Diputados.
- Realizar las tareas de control evaluatorio en las Comisiones de la Cámara de Diputados.
- Transformar la evaluación en un instrumento de trabajo permanente que apoye a los diputados para identificar en los distritos electorales el impacto y cumplimiento de las políticas públicas.

¹ Regina Célia Peres Borges, *Interlegis-Red de Comunicación y Participación legislativa*, www.iadb.org/leg/Documents/interlegis%20Peres%20Nascimento%205pa.pdf.

Para los Diputados y Senadores es prioritario actuar como verdadero contrapeso de los poderes ejecutivo y judicial para consolidar la transición democrática; buscar consensos que faciliten las vías de discusión y negociación entre las diversas fracciones partidistas y hacer efectiva la letra constitucional en materia de evaluación, control y fiscalización. Este último punto se convierte en una tarea esencial para los diputados porque vigilar el desempeño del ejecutivo garantizaría una mayor eficiencia de los programas sociales en el combate a problemas de desarrollo.

La evaluación realizada por el legislativo al ejecutivo constituye un ejercicio complejo que vincula la estructura organizacional y lineamientos de la Administración Pública Federal con los mecanismos de control y fiscalización de la Cámara de Diputados con el fin de impulsar y garantizar una mayor eficiencia en los resultados y acciones de gobierno.

Incluye mecanismos sustentados en dos facultades básicas:

- Revisar el ejercicio del gasto público y el cumplimiento de metas anuales por parte de la administración pública.
- Aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos y el logro de objetivos de los programas sectoriales, institucionales, estratégicos y anuales.

Estos elementos fortalecen la relación Estado y sociedad en un sistema democrático, porque se transforman en herramientas necesarias para medir la eficiencia, calidad y el desempeño de la función pública por un lado y; por el otro impulsar procesos como:

- El debate político;
- La reorientación de los rumbos de las políticas públicas para alcanzar metas y resultados deseados; y
- La revisión y rendición de cuentas como práctica autónoma.

La Cámara de Diputados fundamenta su acción en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso

General de los Estados Unidos Mexicanos así como en Acuerdos Parlamentarios que facultan su papel como órgano evaluador del gobierno.²

El ordenamiento jurídico que faculta a los diputados para evaluar cuantitativa y cualitativamente la actuación del Ejecutivo, no establece una vinculación explícita en lo que se refiere a la modificación, rectificación de estrategias ó políticas del plan o programas sectoriales.³ Ante este hecho la facultad exclusiva de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación se convierte en una herramienta de presión de los diputados sobre el ejecutivo, mientras que la fiscalización y control del presupuesto en mecanismos de vigilancia.

Los mecanismos de evaluación, control y fiscalización con los que cuenta la Cámara de Diputados se sustentan en estructuras orgánicas y mecanismos jurídicos.⁴ El control lo realiza un órgano autónomo adscrito a la Cámara de Diputados, que permite supervisar al ejecutivo en su actividad financiera a través de entes de fiscalización.⁵

La fiscalización es una forma de control, con la cual se revisa la Cuenta Pública, incluyendo el Informe de Avance de Gestión Financiera de los recursos públicos; su relevancia se fundamenta en el interés de fortalecer al sistema democrático a través de la rendición de cuentas.⁶

² El proceso de evaluación se sustentado en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo. 69, Artículo. 93. La *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, en su Artículo 7º artículo. 39, numeral 3, artículo 45, numeral 1. El trabajo realizado por las Comisiones en materia se evaluación se especifica en el *Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados*, artículo décimo segundo, inciso b.

³ Véase *Ley de Planeación*, artículo 5.

⁴ “En ocasiones, ‘control’ y ‘fiscalización’ son términos que se usan como sinónimos de rendición de cuentas, a pesar de no serlo. Control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones. Por ello, el control y la fiscalización son mecanismos de un sistema global de rendición de cuentas, pero éste abarca otros instrumentos como la transparencia y los informes periódicos que los gobernantes deben rendir a los ciudadanos.” Luis Carlos, Ugalde, *la Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y municipales*, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, México, 2002, p. 10. (serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, No. 4)

⁵ Luis Raigosa Sotelo, “El poder legislativo y el control de las finanzas públicas. Algunos comentarios”, en: *El Control de las Finanzas Públicas*, (coord.) Gilberto Rincón Gallardo, Centro de Estudios Reforma del Estado, México 1996, pp. 75-84.

⁶ Auditoría Superior de la Federación, *Tendencias actuales de la fiscalización superior*, Versión estenográfica de la Conferencia Magistral dictada por el Auditor General de Canadá, Señor Denis Desautels, en el salón Legisladores de la República, del Palacio legislativo de San Lázaro, 23 de enero de 2001,

Otros órganos que realizan la evaluación periódica del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y de los programas sectoriales, son las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados que se vinculan con el Ejecutivo. Para ello emplean instrumentos como la glosa, informes de trabajo y comparecencias de funcionarios.

Respecto a la glosa se considera que no es un mecanismo eficiente para evaluar al ejecutivo por el bajo impacto que tiene en la opinión pública, pero hasta la fecha no se ha profundizado en cómo sustituir este mecanismo de análisis por otro más eficaz, de tal manera que no sólo sea un elemento de refutación partidista sino un instrumento de evaluación de resultados.

La importancia que tiene la evaluación en los procesos gubernamentales remite a metodologías y técnicas que enfatizan la necesidad de disminuir las brechas existentes entre los resultados de los programas sociales y las metas propuestas con el fin de reducir las amplias desigualdades que vive el país.⁷

En este sentido la evaluación necesariamente es un instrumento de trabajo del diputado, para constatar que los recursos públicos sean ejercidos de acuerdo a lo programado y verificar la población objetivo de cada programa sean atendidos de forma equitativa y transparente. Esta labor redundaría de forma positiva en su desempeño político, si su evaluación se dirige concretamente a la ciudadanía que representa.

Considerando lo anterior se toma como ejemplo la evaluación de los programas compensatorios del sector educativo:

- Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB)
- Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE) y
- Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB).

Específicamente en las entidades federativas que comprenden la zona sureste, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla, estados que por sus características sociodemográficas,

⁷ Véase, por ejemplo, Cohen Ernesto, Rodrigo Martínez, Leonel Tapia y Alejandro Medina, “*Metodología para el Análisis de la Gestión de Programas Sociales*”, v. II, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1998. (serie políticas sociales 25).

configuran una región con los más altos índices de marginación y de rezago educativo del país.

Los programas compensatorios tienen como objetivos: lograr calidad y equidad en la educación y combatir la desigualdad de oportunidades en las zona cuyos índices de deserción escolar, eficiencia terminal y reprobación son muy elevados por lo que para disminuir la brecha existente fué necesaria la introducción de acciones compensatorias en educación básica.

Para realizar una evaluación integral de los programas compensatorios se requiere del análisis del Informe de Gobierno; Informe Anual de la SEP y CONAPO; Plan Nacional de Desarrollo; Programa Nacional de Educación; Presupuesto de Egresos de la Federación del año vigente; Estrategia Programática y resultados relacionados con el contexto social y económico.

El Segundo Informe de Gobierno, plantea que en términos generales los programas compensatorios arrojan saldos positivos; no obstante, han sido insuficientes para abatir las inequidades y los rezagos a pesar de los recursos asignados que desde su creación han ido en aumento, como ha sucedido con los estados de la zona sur-sureste.

De acuerdo con las cifras el porcentaje del gasto público federal en los programas compensatorios durante 1994-2002 creció en un 705.1 % y la asignación a los estados que comprenden a la región sur-sureste en 412.3%.

Desglosado por estado la asignación de recursos se incrementa durante el mismo período en: 1232.0% para Campeche, Chiapas 221.1%, Guerrero 202.3%, Oaxaca 194.0%, Puebla 1970.4%, Quintana Roo 2720.0%, Tabasco 817.4%, Veracruz 2196.4 %, Yucatán 1224.2% y el Distrito Federal en 600%.

Para el año 2002 los recursos canalizados a la zona sur-sureste fueron de 1,046.2 millones de pesos o sea 42% del total nacional del gasto público federal en programas compensatorios.⁸

La información proporcionada para realizar el análisis de los programas compensatorios no señala los avances en el combate al rezago educativo, al no

⁸ Datos calculados por las cifras presentadas en el cuadro “Gasto público en los programas compensatorios por entidad federativa”, Presidencia de la República, 2°. *Informe de Gobierno*, 2002, p. 60.

cuantificar la reducción de la deserción y la eficiencia terminal en la población objetivo por entidad federativa, solamente concentra información que incluye la población total atendida por ciclo escolar en toda la República Mexicana, que de 1992 al 2002 se incrementó de 1,136.5 a 5,684.9 miles de alumnos.⁹

Por su parte el Segundo Informe de Labores de la Secretaría de Educación Pública, proporciona las metas alcanzadas por los programas compensatorios en el ciclo escolar 2001-2002, y se refieren a:

- El número de paquetes de útiles escolares que se adquirieron y distribuyeron en el ciclo escolar 2001-2002 fue de 4 352 752 alumnos (3 136 029 por PAREB y 1 216 723 por PIARE). El incremento en relación al ciclo escolar 2000-2001 fue de 1.2%, siendo beneficiados 52,752 alumnos con los paquetes de útiles.¹⁰
- El número de “paquetes de auxiliares didácticos” se otorgó a 7,700 escuelas (6,006 PAREB y 1,694 PIARE) con un incremento del 8% respecto al año anterior.
- La Red de Asesoría para la Calidad Educativa, atendió 46 mil escuelas. 37,644 primarias generales y 9,117 indígenas.
- Los equipos técnicos de asesoría, generaron 27 041 proyectos escolares, 2, 506 proyectos de gestión y 26 proyectos estatales.
- Se proporcionaron apoyos a 47,308 maestros que laboran en escuelas rurales mediante el Reconocimiento al Desempeño Docente, REDES, (60.1% más que en el ciclo escolar 2000-2001)
- El Programa de Apoyo para la Gestión Escolar, benefició a 53,848 Asociaciones de Padres de Familia de preescolar y primaria en el ciclo escolar 2001-2002, con un incremento del 20% en relación al ciclo escolar 2000-2001, que apoyó a 45 mil Asociaciones de Padres de Familia.¹¹
- Se construyeron y equiparon 2,210 aulas, 1,771 anexos, y se rehabilitaron 7,526 escuelas de educación primaria comunitaria, telesecundaria y posprimaria, lo que representó un crecimiento 63.4 % en aulas construidas, 149.7% en anexos y 88.2 % en rehabilitaciones con respecto al ciclo escolar 2000-2001.

⁹ Actualmente los Programas Compensatorios se aplican en todas las Entidades Federativas de la República Mexicana

¹⁰ “La diferencia se debe al avance en el logro de las metas de las fases del Programa. ...por lo que para el ciclo 2001-2002 el reto de cobertura será menor.” Secretaría de Educación Pública, *ler. Informe de Labores 2000-2001*, México, septiembre 2001, p.18.

¹¹ *Op.cit.*, p. 18.

- Los programas compensatorios beneficiaron a 200 mil estudiantes en el ciclo escolar 2001-2002, 122.2 % más con respecto al ciclo escolar anterior.¹²

La información de este documento, resalta el total de alumnos, docentes, escuelas y asociaciones de padres de familia atendidas, pero no hace mención de:

- El desglose de apoyos por municipio, comunidad o localidad;
- Gasto por alumno en cada estado,
- Proporción del financiamiento internacional y nacional en los programas compensatorios.

Datos que resultan de fundamental importancia para enriquecer la elaboración de un análisis cuantitativo.

Es indudable que los informes del ejecutivo permiten la elaboración de una conclusión optimista respecto al logro de los programas compensatorios en materia educativa. Cuantitativamente se observa un avance pero la información no permite saber cuánto se ha reducido la brecha entre las oportunidades educativas y mejores niveles de vida de la población beneficiada. Para ello se requiere de estudios de campo que permitan realizar la última fase de la evaluación.

Durante la operación de cada programa compensatorio la población atendida aumentó, debido a que paulatinamente se fueron integrando todas las entidades federativas, transformando el logro en mera ampliación de la cobertura de la población objetivo y no en la disminución del rezago educativo.

Pero estos datos no hacen distinción entre el éxito de los programas regulares y la incidencia de los compensatorios.

La evaluación de los programas compensatorios requieren los siguientes datos:

- Número de población con rezago educativo por grado de educación primaria, que representaría a la población objetivo,
- Recursos asignados por programa,
- Población objetivo atendida por entidad federativa y el avance en la eficiencia terminal por ciclo escolar.

¹² Secretaría de Educación Pública, 2º. *Informe de labores 2001-2002*, 1 de septiembre de 2002.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2002 no se presentan los elementos programáticos necesarios para la evaluación de los programas compensatorios como son:

- Indicadores y sus respectivas fórmulas
- Porcentaje del cumplimiento de los objetivos
- Población objetivo atendida
- Porcentaje de recursos asignados a cada programa
- Costo - beneficio
- Cobertura alcanzada

Solo se anexa la asignación total de recursos y su distribución en gastos directos y transferencias.

También es de gran relevancia detectar si la magnitud de la expansión educativa denominada *universalidad del acceso a la educación* ha impactado de manera positiva en:

- El contexto económico y social de la comunidad
- Acceso a una mejor calidad de vida
- Rendimientos similares entre las distintos sectores sociales para lograr la igualdad de oportunidades.

Si esto no se cumple en un sentido global, cabría preguntarse sobre la efectividad del programa.

La evaluación se destaca como un mecanismo técnico de vigilancia y control de la efectividad y contribución de los programas emanados del Plan Nacional de Desarrollo. Lo importante es rescatar la esencia de la evaluación como un proceso global en donde participen los poderes ejecutivo y legislativo y concebir al diputado en su comisión de trabajo como el vigilante de la aplicación de los programas.

El Ejecutivo no puede ser juez y parte; por lo que la búsqueda de un ejercicio eficaz de evaluación de los programas es una de las funciones más sobresalientes de la Cámara de Diputados.

Transformar al Legislativo en un auténtico contrapeso del poder Ejecutivo, implica también fortalecer la evaluación dentro de un escenario que incluya el contexto económico, político y social; redimensionando su importancia como

elemento de orientación gubernamental que beneficie a la comunidad y en especial a las zonas del país con mayores índices de marginalidad.

Evaluar también implica considerar con criterios técnicos de medición factores como:

- Mala asignación de recursos,
- Falta de responsabilidad en la estructura orgánica,
- Ineficiencia.

Por ello la urgencia en alcanzar el diseño de métodos de evaluación rigurosos, transparentes y efectivos ya que ha quedado demostrado que los criterios con los que el ejecutivo entrega la información para su evaluación, carecen de un esquema que posibilite al legislativo de un seguimiento de los alcances de los programas gubernamentales.

El equilibrio de poderes requiere que el Congreso tuviese participación y capacidad de regular la evaluación y las consecuencias de la misma.

Este es uno de los pendientes que la transición dejó como tarea a desarrollar por los actores de la consolidación democrática en la que estamos inmersos y que deberá traducirse en una metodología específica y de aplicación universal en las relaciones ejecutivo – legislativo en nuestro país.

Al considerar lo anterior en una segunda parte del presente estudio se desarrollarán los elementos para la concepción de métodos que faciliten la evaluación de los programas gubernamentales relacionando variables e indicadores sociodemográficos que permitan ampliar la discusión sobre la eficacia y eficiencia en la aplicación de los mismos, dando paso con ello a una nueva relación del poder público con las necesidades de la población, teniendo como interlocutor al Congreso, representante de la soberanía popular.