

R T E

R E P

C

E

S

O

P

## EVALUACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

- 1 *Perspectiva sobre evaluación y gestión pública*
- 5 Los insumos para la evaluación de las políticas públicas:  
la calidad de la información
- 11 *Generación y uso de la información en las políticas públicas  
y la evaluación de programas*
- 16 Evaluación de la gestión municipal: la experiencia mexicana
- 23 *Notas sobre la evaluación de la política social en contra  
de la pobreza*
- 28 La evaluación y el cambio educativo en México
- 37 *Apuntes sobre la política aeroportuaria*

# Perspectiva sobre evaluación y gestión pública

Sara María Ochoa León

Originalmente la evaluación se consideraba un mecanismo de seguimiento y control para incrementar la eficiencia en la administración pública, sin embargo esta visión ha ido ampliándose. En los gobiernos democráticos la evaluación sistemática del desempeño de los gobiernos permite conocer la eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos planteados, transparentar el uso del gasto público y rendir cuentas a la ciudadanía acerca de su utilización y de los resultados obtenidos. La evaluación forma parte de un proceso de aprendizaje continuo que permite conocer los resultados de la gestión, identificar los aciertos y los errores y, con base en esta información, hacer los cambios pertinentes.

La evaluación de los programas públicos es una práctica que se ha extendido a nivel mundial a partir de la década de 1990, aunque existen países con una larga tradición en la materia, como es el caso de Estados Unidos y el Reino Unido. Las instituciones internacionales, como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), retomaron este énfasis en la evaluación y lo impulsaron a nivel mundial.

En los países menos desarrollados los bajos recursos fiscales y las crecientes necesidades demandan mayor eficiencia, equidad y transparencia en la utilización del gasto público, por lo que es indispensable hacer constantes ejercicios de evaluación. Parte de las resistencias políticas y burocráticas a la evaluación se derivan de que ésta tiende a utilizarse con fines políticos para legitimar las acciones del gobierno, o bien para denunciar las fallas, en el caso de los adversarios políticos. En México la evaluación de los programas sociales suele asociarse a la necesidad de evitar que éstos sean usados con fines políticos y electorales, o bien para evitar la corrupción y el desvío de recursos; sin embargo, como se mencionó, su función va mucho más allá.

Existen distintos tipos de evaluación. Una posible clasificación es entre la evaluación interna y la externa, que a su vez están asociadas

con diferentes tipos de evaluación. La evaluación interna responde a un proceso de mejora administrativa para dar mayor claridad a los objetivos de las políticas y programas, indicadores de desempeño, cumplimiento de las metas, ejercicio de los recursos asignados, entre otros. Esta evaluación se lleva a cabo por la propia dependencia que está a cargo del programa y puede denominarse como una evaluación de desempeño.

Por otro lado, la evaluación externa busca que el análisis se haga por un organismo ajeno a la institución, para garantizar la mayor objetividad posible. Esta evaluación tiende a dirigirse más a los resultados y a los impactos de las políticas y programas. En este sentido, debe señalarse que las evaluaciones de impacto normalmente son más tardadas y más costosas y requieren de un diseño metodológico sólido que aborde tanto métodos cualitativos como cuantitativos, con el fin de obtener una visión más integral. No obstante a los costos, estas evaluaciones pueden ayudarnos a responder preguntas sobre el logro de los objetivos fundamentales de las políticas y programas como la reducción de la pobreza, la disminución de la violencia y la criminalidad, entre muchos otros.

En México, en las últimas décadas, han existido diferentes dependencias y mecanismos orientados a la evaluación del desempeño, principalmente a la evaluación presupuestal, como la Secretaría de Programación y Presupuesto, creada en 1976; la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), creada en 1993, la cual plantea la necesidad de una evaluación de políticas públicas orientada a medir impactos y los beneficios sociales; y la Secretaría de la Función Pública (SFP), que asume las funciones de la Secodam.

En 1997 se dio una reforma del sistema presupuestario del gobierno federal y se implementó la nueva estructura programática

(NEP). Desde entonces se ha venido discutiendo la necesidad de implementar un sistema de evaluación del desempeño para elevar la productividad de los recursos fiscales y mejorar el proceso de toma de decisiones en la planeación y ejecución del gasto, mediante procesos de evaluación de programas y desempeño de los funcionarios responsables.

En 2001 se implementó el Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental y, como parte de éste, se implementó el Sistema de Evaluación y Seguimiento de Metas Presidenciales a cargo de la Unidad de Control y Evaluación de la Administración Pública de la Secretaría de la Función Pública que, en el marco de la ley de Planeación, utiliza la evaluación para juzgar los avances y el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de gobierno. Así también, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secodam firmaron un acuerdo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 2002, con el objetivo de que las evaluaciones sean de calidad, para mejorar el desempeño de los programas federales.

La Cámara de Diputados cuenta con la Auditoría Superior de la Federación como órgano de apoyo técnico, que desde 1999 evalúa los programas federales; sin embargo, este mecanismo es insuficiente, ya que se trata principalmente de “auditorías de gestión”, con énfasis al uso del gasto público, y no de una evaluación del diseño, los procesos, los resultados y el impacto de las políticas y programas.<sup>1</sup>

No obstante, la evaluación de resultados y de impacto en México es una práctica reciente, pues normalmente se diseñaba y se aplicaba un programa, y nunca se conocía con certeza cuáles eran sus resultados y, sobre todo,

<sup>1</sup> Myriam I. Cardozo Brum, *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, Cámara de Diputados/ Miguel Ángel Porrúa (Colección Conocer para Decidir), 2006.

sus impactos. Los primeros intentos de evaluación de programas sociales en México se dieron en el ámbito del Poder Ejecutivo, aunque fue en 1997 cuando se tuvo un avance significativo con la evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) que desde su inicio incluyó un diseño para su evaluación.

A partir de 2001, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) estableció la obligación de evaluar de forma externa todos los programas públicos sujetos a reglas de operación. Posteriormente, en enero de 2004, se publicó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la cual mandata que todos los programas sociales deberán ser evaluados de forma anual. Para cumplir con esta función se creó el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

No obstante, se ha argumentado que si bien el esfuerzo de México en materia de una evaluación sistemática y obligatoria de los programas públicos es pionero en América Latina —a diferencia de otros países—, no se preparó el terreno para garantizar el éxito del proceso. En un estudio realizado para el caso de los programas sociales en 2002, los resultados alertan sobre la necesidad de mejorar los procesos evaluatorios, dado que el análisis de las 31 evaluaciones revela que sólo siete de ellas pueden considerarse de alta calidad, siete son de calidad media y 16 de calidad baja, de lo cual se desprende que ninguna de las evaluaciones alcanzó un nivel óptimo de calidad. El aumento que ha tenido el costo de las evaluaciones no corresponde a un mayor número de evaluaciones o a una mayor calidad de las mismas. Su baja calidad se debe no sólo a las limitaciones financieras y de recursos humanos especializados, sino también a problemas en los procedimientos, el manejo metodológico y la calidad de los resultados.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> *Ibid.*

La situación anterior se agrava si consideramos que la LGDS establece la evaluación anual de todos los programas sociales, situación que resulta excesiva tanto por criterios técnicos como económicos. Así también, la evaluación se ha limitado a evaluación de programas y no de políticas, entendidas como estrategias rectoras en determinado sector. En el caso de Oportunidades, no existe una evaluación integral de sus tres componentes que nos acerque al impacto agregado que ha tenido la provisión conjunta de servicios de alimentación, salud y educación. Lo anterior está relacionado con que no se ha considerado la posibilidad de hacer evaluaciones intersecretariales que permitan acercarse de mejor manera a los impactos de los programas sociales y que, si bien la LGDS considera la posibilidad de realizar evaluaciones multianuales, esto todavía no se ha llevado a la práctica.

Myriam Cardozo hace una serie de propuestas que considera indispensables para mejorar la calidad de las evaluaciones, por ejemplo: fomentar la profesionalización de la evaluación, en el sentido de que sea llevada a cabo por profesionales, cuyas habilidades puedan incluso certificarse; emprender un proceso de formación de evaluadores en las universidades; y crear sociedades de profesionales de la evaluación. A nivel de mercado, considera que deben revisarse las especificaciones de los términos de referencia, los criterios para decidir la contratación y para determinar los techos financieros. El esquema debe contener incentivos para aumentar la calidad de las evaluaciones, utilizando la experiencia y el conocimiento de los evaluadores. Propone también aprender de las experiencias internacionales; por ejemplo, en Reino Unido la institucionalización de la evaluación estuvo acompañada de un proceso de capacitación de los agentes involucrados, como son los funcionarios públicos de los distintos niveles de gobierno. Señala que

los países avanzados cuentan con guías de evaluación que permiten orientar la labor del evaluador.

Como se mencionó, fue hasta 2001 cuando el Congreso tomó un papel más activo en la evaluación. La exigencia de la evaluación se ha convertido en una constante en las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión, lo que les permite contar con mayores elementos para cumplir con su responsabilidad de tener una labor de control sobre las acciones del Ejecutivo.

Sin embargo, la utilización de las evaluaciones por parte del Congreso en el proceso de toma de decisiones, tanto en su labor legislativa —en la aprobación del presupuesto y en la legislación en las materias específicas— como de control, es muy limitada, y el principal destinatario son las propias dependencias ejecutoras de los programas, que en el mejor de los casos las utilizan para conocer si se cumplió el convenio de evaluación y para modificar las reglas de operación, pero no para hacer ajustes sustantivos a los programas. La actual discusión de la implementación de un sistema de evaluación del desempeño pretende justamente hacer que las evaluaciones se tomen en cuenta para la asignación de los recursos tanto a

nivel del Poder Ejecutivo como del Legislativo y para proponer las modificaciones pertinentes a las políticas y los programas de acuerdo con los resultados obtenidos.

Todavía hay muchas tareas pendientes, como elevar la calidad de las evaluaciones, reconocer plenamente la utilidad de las evaluaciones externas tomando acciones para crear un contexto favorable a la evaluación, lo que pasa necesariamente por la asignación de los recursos públicos necesarios. Para esto se requiere de la acción conjunta de las dependencias del Ejecutivo, del Congreso, así como de las universidades y de los propios evaluadores.

Es necesario lograr que la evaluación sea de verdadera utilidad para valorar cuáles han sido los resultados e impactos de las políticas y los programas y para promover un proceso constante de mejora a través de su influencia en los procesos decisorios, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo. De esta forma, la evaluación puede convertirse en un mecanismo que incentive la transparencia y la rendición de cuentas, que promueva una mayor y mejor interrelación entre el gobierno y los ciudadanos y, de esta forma, que impulse los procesos de democratización.

# Los insumos para la evaluación de las políticas públicas: la calidad de la información

Salvador Moreno Pérez

En el presente artículo se hacen algunas observaciones y cuestionamientos sobre uno de los principales insumos para llevar a cabo evaluaciones de las políticas públicas: la calidad de la información. Esto es un aspecto fundamental, ya que la producción de información es susceptible de contar con deficiencias en el proceso de su generación. Por ello, el objetivo del presente trabajo es señalar los principales problemas en la generación de información de utilidad para la toma de decisiones, así como para fundamentar la planeación y la evaluación de las políticas públicas.

Este estudio se centra particularmente en las fuentes de datos demográficos, que además son de las más usuales en la planeación y evaluación de algunos programas públicos. El trabajo se justifica en la medida en que la disposición de información útil para la toma de decisiones es una de las premisas básicas de las evaluaciones.<sup>1</sup>

## Las fuentes de información

La evaluación y difusión de las políticas públicas es la base para la promoción de políticas públicas eficientes. Sin embargo, algunos estudios sobre América Latina demuestran que el éxito en la evaluación de las políticas públicas es escaso. Entre las causas principales señalan los problemas que hay en la información: las debilidades estructurales de los sistemas de información existentes, falta de información sobre ciertos sectores sociales, discontinuidad, limitaciones en la estandarización, baja informatización de los sistemas, lento desarrollo de bases de datos de rápido acceso, escasez de personal sumamente calificado, baja participación de la sociedad civil, además de que no existe una

<sup>1</sup> Alicia de Alba, Ángel Díaz Barriga y Martha Viesca A., "Evaluación: análisis de una noción", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 46, núm. 1, 1984, pp. 175-204.

conexión confiable entre los productores y usuarios de información.<sup>2</sup>

Sin embargo, las fuentes de información son muy variadas y van desde las documentales hasta las personales. Para la planeación y evaluación de las políticas las fuentes más utilizadas son las documentales (documentos y estadísticas oficiales).

Las fuentes de información documentales por lo general se dividen en dos tipos: primarias y secundarias. Las primarias son las que nos proporcionan datos de primera mano en las que la responsabilidad de su compilación y promulgación se conserva bajo la misma autoridad que las recabó; mientras que las secundarias nos proporcionan datos que han sido transcritos u obtenidos de fuentes originales.<sup>3</sup>

De las fuentes primarias de información las más utilizadas para medir los cambios de la población son las fuentes de datos demográficos; las más comunes son los censos, las encuestas demográficas y las estadísticas vitales. De estas fuentes de información señalaremos las deficiencias más comunes y cómo pueden afectar tanto el diseño, la implantación y la posterior evaluación de las políticas y los programas públicos.

Los censos constituyen la fuente primaria más amplia e importante de información estadística. Sus resultados proporcionan información útil de las características de la población y vivienda para el diseño e implementación de políticas, programas públicos e incluso para la evaluación de los mismos. La información censal también es útil para fundamentar inversiones y diseñar estudios.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Sebastián Galiani, "Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento", *Serie Políticas Sociales*, núm. 116, Naciones Unidas/ CEPAL, Santiago de Chile, 2006, pp. 8-9.

<sup>3</sup> Pauline V. Young, "Métodos y técnicas de los estudios sociales. Capítulo V: Fuentes científicas de información", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 10, núm. 3, 1948, México, p. 355.

<sup>4</sup> Naciones Unidas, "La omisión censal en América

Las encuestas son utilizadas como fuentes de datos para análisis demográficos referidos a los componentes del cambio de la población como la fecundidad, mortalidad y la migración. Las encuestas recogen información sobre individuos y en algunos casos también de hogares. Las encuestas se basan en el muestreo y, por tanto, son menos costosas que los censos de población y permiten profundizar en ciertos temas.

Las estadísticas vitales son registros oficiales sobre los hechos capitales que le ocurren a la población como nacimientos, defunciones, matrimonios, separaciones, adopciones, etcétera. Los organismos gubernamentales que se encargan de su captación son los registros civiles.<sup>5</sup>

## Los problemas en las diferentes etapas de la producción de información

Las políticas públicas requieren la integración y análisis de datos provenientes de diferentes fuentes; la información es necesaria en todas las etapas de la implantación de las políticas públicas. La ausencia de información, tanto por fallas en su generación como por falta de difusión, restringe las posibilidades para la aplicación de políticas y programas sociales.

En ese sentido, Carlos Welti señala que los errores existentes en las principales fuentes de datos demográficos pueden dividirse en dos grandes tipos: los provenientes de deficiencias en la contabilidad de las personas o hechos, que se denominan errores de cobertura; y los derivados de deficiencias en la información

Latina, 1950-2000", *Serie Población y Desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile, 2006, p. 7.

<sup>5</sup> Carlos Welti, *Demografía I*, Programa Latinoamericano de Actividades de Población, CELADE/ UNAM, 1997, p. 44.

recogida, que se llaman errores de contenido. El estudio de los errores existentes en las fuentes de información demográfica es de gran importancia para evitar conclusiones equivocadas de los datos que se entregan. Además se ha detectado la existencia de errores típicos, que pueden ser eliminados o compensados a través de diversas técnicas.<sup>6</sup>

Por ejemplo, el censo de población es una actividad monumental que involucra una serie de etapas para su levantamiento. Es una operación masiva de carácter nacional donde participa una gran cantidad de capital humano, desde encuestadores, verificadores y analistas.

En cada una de las etapas censales existe la probabilidad de cometer errores que impactan la cobertura y la calidad de la información. Estudios comparativos de Naciones Unidas en América Latina comprobaron que los censos realizados en la década de 1980 mostraron un deterioro sustancial tanto en lo que se refiere a la cobertura como a la calidad de los datos.<sup>7</sup>

Como un caso particular se puede citar las deficiencias detectadas en el censo mexicano de 1980. Especialistas en la materia consideran que los trabajos de planeación censal tuvieron un tiempo muy limitado (2 años), el cuestionario incluyó temas que no fueron suficientemente probados en el campo, lo que ocasionó problemas durante el levantamiento y el procesamiento de los datos; el trabajo de campo se realizó en un solo día con la colaboración de un millón de entrevistadores, cuyo control resultó difícil, su capacitación escasa, y no fue posible terminar los trabajos de cartografía antes del levantamiento.<sup>8</sup>

Los problemas señalados provocaron deficiencias en la información del censo de 1980,

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> Naciones Unidas, "La omisión...", *op. cit.*, p. 5.

<sup>8</sup> Miguel Cervera Flores, "El censo de 1990. La expectativa de la población en 1990", *Demos* 38, México.

al grado que prácticamente no se utiliza a pesar del alto costo que implicó llevar a cabo ese ejercicio censal.

Otro problema presente en los censos nacionales es la omisión, que es el valor absoluto y relativo de la población que no fue censada. Es uno de los indicadores más requeridos para tener una idea acerca de la calidad de un censo. Las omisiones representan un promedio nacional (Cuadro 1), pero puede demostrarse que existen diferencias muy grandes dentro de cada territorio de un país.<sup>9</sup>

Por ejemplo, en el caso de México, aunque el porcentaje de omisión no es muy alto, cada punto porcentual representa a casi un millón de habitantes; por tanto, en el año 2000 el porcentaje de omisión equivalía a poco más de 2.5 millones de habitantes.

Para subsanar las omisiones censales, la evaluación de los resultados es una de las operaciones más importantes y es una de las principales recomendaciones de los organismos internacionales. Para llevarla a cabo existen dos tipos de evaluación: la directa y la indirecta. La evaluación directa se hace principalmente por encuestas post empadronamiento; son muy pocas las experiencias de este tipo y además demasiado costosas.

La evaluación indirecta se realiza a través de medios analíticos. Ello implica evaluar tanto la cobertura como la composición por sexo y edad de la población al momento de un censo. Consiste en comparar a esta población con aquellas que resultan de tomar en consideración a la población de otros censos, encuestas o conteos realizados y la evolución de la mortalidad, la fecundidad y las migraciones durante los periodos intercensales. Normalmente esta evaluación se hace al momento de elaborar las estimaciones y proyecciones de población. El método de proyección se denomina

<sup>9</sup> *Ibid*, p. 20.



**Cuadro 1**  
**América Latina y el Caribe: Omisión censal alrededor**  
**de 1950, 1960, 1970, 1980, 1990 y 2000**

<i>País</i>	<i>Década</i>							
	1950	1960	1970		1980	1990		2000
Argentina	1.4	3.3	2.8		1.1 *	1.1 *		2.8
Bolivia	0.7	nc	6.0 *		nc	7.7 *		4.5
Brasil	3.8	4.2	3.4		2.6	3.8		2.9
Chile	5.9	4.0	5.0		1.6 *	2.0 *		3.8
Colombia	8.3	2.8	13.9		5.8	11.3		nc
Costa Rica	6.7	2.2	4.1 *		7.8 *	nc		2.9
Cuba	5.0	nc	0.7		0.2	nc		-0.1
Ecuador	6.5	6.1	2.6		5.3 *	6.9 *		3.2
El Salvador	4.7	5.1	3.8		nc	4.4		nc
Guatemala	10.5	7.9	13.8		15.6 *	14.5 *		5.8
Haití	5.2	nc	6.1		9.3	nc		nd
Honduras	0.7	3.2	8.3		7.2	nc		nd
México **	6.9	5.3	3.4		1.6	3.1		2.5
Nicaragua **	3.5	6.3	11.0		nc	1.0		nc
Panamá	13.0	5.7	4.8		6.1 *	3.1		3.5
Paraguay	11.4	6.6	4.6		8.4	7.1 <sup>P</sup>		nd
Perú	nc	3.1	2.7		4.2	3.0		nc
República Dominicana	9.5	6.0	8.2		5.8	6.3		nd
Uruguay	nc	1.7	1.4		1.9	2.3		nd
Venezuela	2.8	3.1	4.5		7.4 *	8.9 *		7.5

\* Nuevas proyecciones con censo de la ronda del 2000.

\*\* Proyección revisada.

<sup>P</sup> Preliminar.

nc: Censo no realizado.

nd: No disponible.

Fuente: Tomado de Naciones Unidas, “La omisión censal en América Latina, 1950-2000”, *Serie Población y Desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile, 2006, p. 20.

“Método de los componentes demográficos” y la operación de evaluación “Conciliación censal”.<sup>10</sup>

En México este ejercicio lo llevan a cabo dos instituciones: el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), que también tiene a su cargo la elaboración de los censos y encuestas nacionales, y el Consejo Nacional de Población (Conapo).

<sup>10</sup> Naciones Unidas, “La omisión...”, *op. cit.*, p. 11.

El último ejercicio de conciliación demográfica realizado en 2006 consistió en valorar simultáneamente a la población por edad y sexo del Censo de 2005 y el Censo de 2000, incorporando la dinámica demográfica ocurrida durante el periodo intercensal, es decir, se agregan a la población de 2000 los nuevos nacimientos, se le restan las defunciones y el saldo neto migratorio con el exterior, y el resultado se contrasta con la población enumerada en 2005. La conciliación aseguró la congruen-

cia de las poblaciones por edad y sexo entre los dos levantamientos censales.

En el caso de las encuestas, los principales errores provienen del muestreo, lo que significa que algunas unidades de la población que se desea estudiar tienen probabilidad de selección nula. Otra causa de error se encuentra en el diseño de la muestra y de contenido, lo cual implica deficiencias en la elaboración del cuestionario y durante la recolección de la información y en los procesos de codificación y digitalización, mientras que los errores en las estadísticas vitales pueden originarse por la falta de recursos del sistema, omisiones de la legislación, la oposición de la población a registrar este tipo de eventos y los problemas de coordinación dentro de la administración pública.<sup>11</sup>

### La calidad de la información y sus efectos en la planeación y evaluación de la política pública

Algunas de las deficiencias de la información demográfica se han subsanado con los avances tecnológicos, además se ha aprovechado la experiencia y las recomendaciones internacionales. La globalización de la economía y la conformación de mercados comunes han influido para que mejore la calidad de la información producida.

El usuario también ha cambiado y ahora requiere información sobre nuevos temas. Ello ha significado un desafío para las instituciones de estadística, que si bien han avanzado en áreas de producción y la disposición de la misma en forma más rápida y oportuna, restan importantes rezagos relacionados con la información necesaria para el desarrollo económico y social de los países.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Carlos Welti, *Demografía I...*, *op. cit.*, p. 46.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 27.

Según Julio Boltvinik, sobre la producción de información estadística y geográfica en la actualidad destacan dos hechos importantes: la preocupación de la sociedad y el Estado como usuarios demandantes de información confiable basada en el principio universal de objetividad que impulsó la reforma constitucional de los artículos 26 y 73, fracción XXIX D, a fin de hacer posible la creación de un organismo constitucional autónomo que dirija y coordine el Sistema Nacional de Estadística y Geografía, en términos concretos la autonomía del INEGI. El segundo hecho lo constituye la “iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica” presentada el 30 de marzo de 2006 por las senadoras y senadores de la república a la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, Adrián Alanís Quiñones, Dulce María Sauri Riancho, Alfredo Martín Reyes Velásquez, Rutilio Cruz Escandón Cadenas y Emilia Patricia Gómez Bravo, iniciativa que como refiere el doctor Boltvinik, representa un avance muy importante del marco legal para la producción, integración y difusión de información estadística y geográfica.<sup>13</sup>

Julio Boltvinik presentó en la LIX Legislatura una nueva iniciativa que retoma algunas ideas, conceptos y textos de la iniciativa de los senadores, así como de la ley vigente, ya que consideraba que estaban desatendidas las funciones de coordinación del sistema nacional de información, de regulación de sus actividades de producción de información, del desarrollo y difusión de metodologías y de infraestructura estadística utilizable por todas las unidades productoras de información.

Sin embargo, hasta ahora la autonomía del INEGI es un asunto no concluido, ya que se apro-

<sup>13</sup> Julio Boltvinik Kalinka, “Ley General de Estadística y Geografía”, *Gaceta Parlamentaria*, miércoles 26 de julio de 2006, México.

bó la iniciativa que otorga autonomía técnica y de gestión al instituto, pero sigue pendiente la ley reglamentaria que establecería las bases de su operación.

A pesar de las deficiencias detectadas en la producción de información y que el órgano encargado de integrar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica no cuenta con la autonomía que algunos sectores demandan para garantizar la confiabilidad de la información, el INEGI ha logrado consolidar una importante producción de información estadística y geográfica, además de que difunde indicadores de ingreso-gasto en los hogares,

empleo y desempleo, y coordina las unidades productoras de información de la Administración Pública Federal; a nivel internacional se reconocen su avances en las nuevas tecnologías de información.

La información que produce el INEGI representa uno de los insumos importantes para fundamentar la operación, implementación y evaluación de las políticas y programas públicos. Su proceso de transformación se inscribe dentro de los cambios democratizadores del país, donde la transparencia y la rendición de cuentas se han convertido en una de las principales demandas de los ciudadanos.

# Generación y uso de la información en las políticas públicas y la evaluación de programas

Octavio Ruiz Chávez

En las últimas dos décadas el orden global de las economías se ha modificado y agrupado notoriamente hasta conformar bloques económicos cada vez más homogéneos. La globalización ha propiciado que las economías emergentes tengan que adaptarse a estos cambios e incrementar sus niveles de producción y productividad; implementar programas de desarrollo, modificaciones al marco legal y financiero; intentar mejorar sus niveles de bienestar, educación, salud y seguridad, entre otros. Estos cambios requieren ser supervisados y verificados constantemente, de ahí que muchas naciones en el mundo inviertan altos presupuestos en el desarrollo de nuevos indicadores y así poder compararse con sus competidores.<sup>1</sup>

México, como país emergente, desde hace 20 años ha desarrollado acciones para identificar áreas de oportunidad en la acción gubernamental y privada. Uno de los casos más concretos y recientes fue la necesidad de contar con un índice de pobreza, aceptado por todos, ya que cada organismo internacional medía la pobreza en México de acuerdo con sus propios parámetros –dólar por día, índice de desarrollo humano (IDH), etcétera– y producía una gran confusión. En consecuencia se creó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México,<sup>2</sup> el cual ha servido para la elaboración y evaluación de nuevas políticas públicas y sus programas.

<sup>1</sup> “La ONU se dio a la tarea de fomentar la generación de estadísticas e indicadores, por lo que poco a poco cada nación ha ido conformando una infraestructura estadística que le ha permitido la descripción, comparación y evaluación de su situación con respecto al resto del mundo. Las áreas en las que ha logrado importantes avances en la identificación de indicadores son: demografía, economía y pobreza, educación, salud y nutrición, trabajo y empleo; algunos temas están aún en proceso (como los de medio ambiente) y otros han presentado problemas (por ejemplo, los derechos humanos y el buen gobierno).” Juan Sandoval de Escurdia y María Paz Richard Muñoz, *Los indicadores de evaluación del impacto de programas*, SIID, 2003, p. 2.

<sup>2</sup> Sedesol, administración 2000-2006; con el objetivo de contar con un instrumento de referencia, el cual le sirviera para orientar la planeación de la política

Es aquí donde la información tiene un papel preponderante en la elaboración y diseño de las políticas públicas. Podestá Arzubiaga lo describe acertadamente:

La formulación de una política pública requiere estar respaldada en información cuantitativa y cualitativa adecuada, que debe provenir de las más diversas fuentes. Esta información debe respaldar adecuadamente varios aspectos, por ejemplo: la definición del problema; el diagnóstico; los objetivos de la política; la identificación de los recursos financieros y su disponibilidad; los programas, proyectos o acciones que indirectamente forman parte de la política; los recursos humanos involucrados en el trabajo de terreno; los indicadores para definir metas y plazos; la necesidad de contar con información histórica respecto a intentos previos o similares que se hayan ejecutado; además, hay que disponer de información sobre los indicadores macroeconómicos y sociales que contextualizan la política y que pueden alterar su desempeño o desviarla de sus objetivos; por último se debe tener la suficiente información de la población objetivo que se pretende alcanzar (...). La debilidad en el diseño de las políticas públicas surge cuando hay que ordenar y procesar la información que respaldará esa política.<sup>3</sup>

---

social, convocó en el 2001 al Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México. Dicho Comité propuso la utilización de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) del INEGI. Asimismo el Comité utilizó como medida de bienestar el ingreso por persona después de impuestos. Octavio Ruiz Chávez, *Propuesta para la evaluación al programa de desarrollo de las comunidades mayas de la península de Yucatán*, EGAP, México, 2006, p. 15.

<sup>3</sup> Juan Podestá Arzubiaga, "Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional", Chile, 2001. <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/195/19501506.pdf>> (fecha de consulta: 5 de noviembre de 2007, pp. 7-8).

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en un documento sobre el programa regional de desarrollo de estadística y de información geográfica, establece que:

[...] la Ley de Planeación Federal y el Plan Nacional de Desarrollo (...), contemplan a los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica como parte de la infraestructura de apoyo necesario para precisar el proceso de planeación y mejorar la calidad de los planes y programas que se generen.<sup>4</sup>

Resulta claro que es indispensable contar con indicadores estadísticos para poseer información relevante y oportuna en la toma de decisiones, elaboración de políticas públicas, rendición de cuentas y en el correcto seguimiento de planes y compromisos.

El gobierno federal, por medio del INEGI, se encuentra trabajando en una política de rendición de cuentas, la cual tiene como objetivo poner a disposición de la sociedad un sistema estratégico de resultados (SER), que constituya el vínculo directo entre los generadores de información, los que toman decisiones y los usuarios de la misma.<sup>5</sup>

A pesar de contar con un ordenamiento sobre planeación y una institución como el INEGI, México no ha estado exento de las recomendaciones hechas por organismos inter-

---

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, "Programa Regional de Desarrollo y de Estadística y de Información Geográfica", en: <<http://www2.inegi.gob.mx/sneig/contenidos/espanol/pronadeig/prodeigags.pdf>> (fecha de consulta: 5 de noviembre de 2007, p. 3).

<sup>5</sup> Angélica Mondragón Pérez, "Qué son los indicadores", *Revista de Información y Análisis*, núm. 19, INEGI, 2002, en: <<http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/economicas/indicadores.pdf>> (fecha de consulta: 7 de noviembre de 2007, p. 7).

nacionales para mejorar la generación y uso de la estadística, indicadores e información, en la elaboración de sus programas y acciones públicas y especialmente en la evaluación de las propias políticas públicas.

La importancia del tema radica principalmente en el constante monitoreo y evaluación de las políticas y sus programas, que los administradores y responsables están obligados a realizar, así como lo establece la Ley de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos y en la propia Ley de Planeación.

En las últimas dos décadas se han venido realizando esfuerzos considerables para obligar a los administradores y funcionarios públicos a un proceso de rendición de cuentas y de transparencia de la información pública.

[...] en México, el requisito legal de tener metas e indicadores dentro del presupuesto empezó en los años ochenta, cuando se instituyó la legislación de la planificación. Esta ley estableció que habría un plan de desarrollo, planes sectoriales, y que luego éstos se reflejarían en los programas y los presupuestos presentados al Congreso. El presupuesto tendría que incluir indicadores para cada programa. Así que durante muchos años hubo la costumbre burocrática de definir más de 3,000 indicadores en el presupuesto, en términos muy amplios y con metas que generalmente fueron generadas por los gerentes del presupuesto. Básicamente se trataba de un diálogo acerca de números, pero no acerca de las metas y también se examinaba desde el punto de vista por el Congreso (...). [Sin embargo] ha habido un cambio en el Congreso y ahora existe la obligación de evaluar los programas anualmente, para ver si se deben mantener o extender en el presupuesto.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> World Bank, "M&E de programas sociales en México", en: <<http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>

Hemos logrado que la evaluación sea incluida en la entrega de resultados y en la mejor asignación del presupuesto. Sin embargo, es importante señalar que con la utilización de datos e información no precisa, se siguen generando errores y una mala asignación del presupuesto y los recursos públicos. Para ejemplificar lo anterior se puede mencionar el caso en particular del fenómeno de la migración, un fenómeno dinámico que resulta difícil de monitorear. Debido a la falta de información actualizada se toma el último dato disponible y se incluye como coeficiente en la fórmula de asignación del presupuesto para las entidades federativas, traduciéndose en un inexacto resultado, favoreciendo o desfavoreciendo a la entidad, según sea el caso.

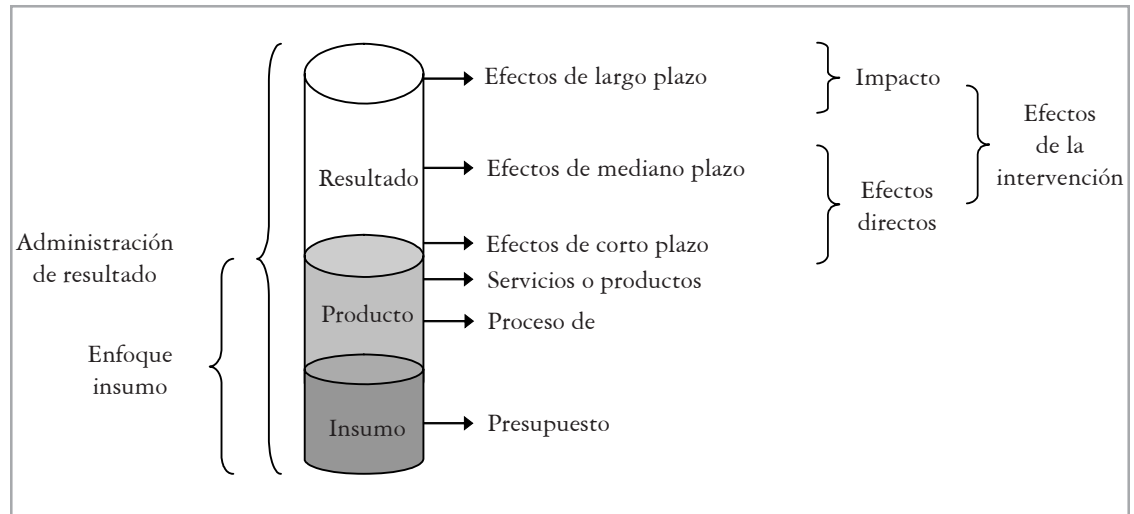
De manera general, el tipo de evaluación que se realiza en México a la mayoría de las políticas públicas y programas se basa en insumos (Gráfica 1). Lo anterior significa que solamente se evalúa el insumo (presupuesto) y el producto final (procesos), monitoreando el cumplimiento del presupuesto otorgado para dicha política o programa y que se satisfagan los lineamientos y las reglas de operación, en lugar de evaluar los resultados generados por las intervenciones públicas de las políticas y sus programas, lo que generaría un entendimiento claro y oportuno de las intervenciones, propiciando que los gerentes de programas y proyectos cuenten con un nivel mayor de control de los resultados de corto, mediano y largo plazo.<sup>7</sup>

La importancia del tema radica en la forma en que los administradores públicos y los hacedores de políticas públicas en el país logran

<[docs/mexico\\_sp.pdf](http://www.worldbank.org/docs/mexico_sp.pdf)> (fecha de consulta: 6 de noviembre de 2007, pp. 56-57).

<sup>7</sup> Octavio Ruiz Chávez, "Propuesta para la evaluación al programa de desarrollo de las comunidades mayas de la Península de Yucatán", EGAP, México, 2006, p. 46.

Gráfica 1  
Cadena de resultados



Fuente: Octavio Ruiz Chávez, “Propuesta para la evaluación al programa de desarrollo de las comunidades mayas de la Península de Yucatán”, EGAP, 2006, p. 46.

identificar y corregir algunas deficiencias que pudieran generarse antes, durante y después del proyecto. Una herramienta que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) recomienda a través de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) es la utilización de un modelo de evaluación de administración basado en resultados, que mide los impactos generados por el proyecto, y se describe a continuación.

### CEPAL: modelo de administración por resultado

La CEPAL recomienda incorporar nuevas técnicas de evaluación de desempeño y resultados de los proyectos públicos, especialmente bajo los criterios de *eficiencia* y *eficacia*.<sup>8</sup> De acuerdo

<sup>8</sup> Definición de acuerdo con el *Manual para la evaluación de impacto de la CEPAL*: “Eficiencia es la medida en que los recursos/insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido en resultados”.

con la CEPAL, existen diferentes tipos de evaluación asociados al ciclo de proyectos. En cada fase existen distintos tipos de evaluación que tienen como objetivo medir la conveniencia de asignar recursos, continuar, modificar o inclusive terminar con el proyecto.<sup>9</sup>

La ONU recalca la importancia de incluir estos instrumentos de evaluación en el proceso de inversión pública. También considera que de acuerdo con la escasez de los recursos y con la existencia de problemas sociales cada vez más complejos, como los que experimenta

“Eficacia es la medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa”. Ruiz, “Propuesta de evaluación...”, *op. cit.*, p. 39.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 40. “De forma general y de acuerdo con el ciclo de vida a evaluar en la fase de preinversión como en la inversión y de operación, existen evaluaciones llamadas ex ante, seguimiento físico-financiero y ex post respectivamente. De acuerdo con lo anterior la CEPAL establece cuatro momentos de evaluación, en donde se cumplen distintos tipos de objetivos de evaluación. Los cuatro momentos que se identifican son: ex ante, Intra, Post y Ex Post”.

México y la mayoría de los países en Latinoamérica, se debe dar mayor importancia al tema de eficiencia y eficacia en el gasto público.

Uno de los modelos de evaluación propuestos por la ONU, a través de la CEPAL, que mejor engloba los tipos de análisis de acuerdo con el ciclo de vida del proyecto y el uso de las herramientas propuestas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), es el *Modelo de Administración por Resultados*. El desarrollo y la implementación de este tipo de instrumentos de gestión han sido considerados como los procesos de reforma y modernización del Estado. Según la CEPAL, los avances que más se destacan en la región latinoamericana se presentan en Colombia, Chile y Costa Rica. En estos países se han desarrollado sistemas de evaluación de resultados de las intervenciones de inversión pública, empleando la información en la toma de decisiones y asignación de recursos.

La información orienta la asignación de recursos y permite diseñar correctivos a los programas y proyectos que se están implementando o a aquellos que están por ponerse en marcha. Asimismo, estas evaluaciones permiten generar mayor conocimiento sobre problemas sociales complejos. Los criterios de eficiencia y eficacia son los pilares del modelo de administración pública por resultados que, desde la década de 1990, está siendo ampliamente aplicado en países miembros de la Or-

ganización para la Cooperación y el desarrollo Económicos (OCDE). En este modelo se priorizan los efectos que generan las intervenciones del gobierno, por ejemplo mejoras en términos del bienestar y calidad de vida de la población, en lugar del modelo de administración pública enfocado en insumos, como se evalúan en México la mayoría de los programas, en el cual la gestión se centra en el control de los recursos presupuestales asignados y a garantizar que su inversión se realice de acuerdo con las normas y los procedimientos establecidos por la ley.<sup>10</sup>

En el proceso de evaluación de los resultados de la acción pública intervienen una serie de factores que pueden complicar la pronta corrección de errores. El primer factor es la complejidad de la obtención de datos recientes tanto a nivel nacional como local. Tomando en cuenta esta natural dificultad, el siguiente factor es el diseño e implementación de programas y la capacidad de evaluarlos cualitativa y cuantitativamente. Una vez evaluados, el administrador debe tomar decisiones acerca de su corrección o eliminación, decisiones políticas que incluyen otro tipo de información.

La acción pública presenta un grado de complejidad enorme que requiere una constante modernización de la administración pública. La recolección de información, la creación de nuevos indicadores y la cercanía con los cambios sociales deben ser privilegiados.

<sup>10</sup> Ruiz, "Propuesta para la evaluación...", *op. cit.*, p. 46.



# Evaluación de la gestión municipal: la experiencia mexicana

Alejandro Navarro Arredondo

## Introducción

Aunque la evaluación de resultados y el desarrollo de la capacidad de evaluación ya tienen alguna tradición operacional y académica en México, estos instrumentos no han podido ser incorporados del todo a los procesos de mejoramiento de la gestión municipal en el país. En efecto, desde comienzos de la década de 1990, la evaluación de resultados ha recibido gran atención por parte de organismos internacionales, académicos y de algunos gobiernos; sin embargo, no se ha logrado insertar firmemente en los mecanismos de reforma administrativa de los municipios mexicanos.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Entre los documentos que analizan el papel de las instituciones internacionales en la instauración de sistemas de evaluación del desempeño gubernamental se encuentran los siguientes: Banco Interamericano de Desarrollo y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, “Seminario regional sobre seguimiento y evaluación en América Latina y el Caribe: fortalecimiento de la capacidad de evaluación para un desarrollo sostenible”, BID-OCDE, Quito, Ecuador, del 9 al 13 de noviembre de 1993; Ernesto May, Fernando Rojas y Jaime Saavedra (coords.), *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe: Actas de una Conferencia del Banco Mundial*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2006. Algunas de las experiencias paradigmáticas de la evaluación por resultados en los gobiernos de América Latina son abordadas por: Silvia Escobar, “Evaluación de la gestión pública en Colombia. Hacia una gestión pública orientada a resultados”, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1996; Sonia Ospina, “Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso Latinoamericano”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 19, Caracas, febrero de 2001. En el caso mexicano algunos autores han analizado ciertos sectores de las políticas de gobierno, entre los más destacados se encuentran: Myriam Cardozo, *La evaluación de políticas y programas sociales en México*, tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México, 2005; David Arellano, “Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos. Lecciones desde México”, ponencia presentada en el Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 24 al 27 de octubre de 2000, Santo Domingo.

La necesidad de evaluar la actuación de los gobiernos locales surge principalmente por tres factores:

1. La importancia de introducir mayor racionalidad en las decisiones sobre los recursos ejercidos por los municipios, lo que supone una adecuada gestión de las actividades.
2. El alto costo político que pagan los gobiernos locales cuando la opinión pública percibe poca eficiencia y eficacia en sus programas.
3. La mayor demanda de transparencia y de responsabilidad por parte de una sociedad cada vez más involucrada en los asuntos públicos.<sup>2</sup>

En el mismo sentido, Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia señalan que los municipios, al ser el ámbito de gobierno más cercano a las necesidades ciudadanas, constituyen un espacio esencial para la consolidación de los procesos de democratización en nuestro país. Por lo anterior, se han introducido modificaciones en la organización municipal para que ejerza sus funciones eficientemente, evalúe su gestión y defina con más claridad qué es y cómo se logra un “buen gobierno” en el nivel local.<sup>3</sup>

Estos autores advierten que los gobiernos locales deberían estar en condiciones de introducir mecanismos de evaluación, pero que esto sólo se puede lograr con un prolongado proceso de investigación que permita captar la compleja problemática, ya que hasta la fecha

<sup>2</sup> Juan Manuel Abal, “Análisis comparado del desempeño institucional de tres gobiernos locales: una propuesta metodológica”, *Desarrollo Económico*, vol. 43, núm. 169, abril-junio de 2003, pp. 135-157.

<sup>3</sup> Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia, *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 1997.

la evaluación por resultados no ha logrado implementarse con éxito en todos los municipios del país, sobre todo porque no se han conseguido remover las restricciones a que dan lugar los marcos institucionales vigentes. Esta debilidad institucional impide que la evaluación se constituya en instrumento para fortalecer la gestión pública local. Gran parte del gasto público termina siendo deficientemente utilizado; por ello se requieren evaluaciones vinculadas a los procesos de asignación de recursos.<sup>4</sup>

En virtud de lo anterior, el presente documento tiene como objetivo ofrecer algunos elementos de análisis de los sistemas de evaluación de resultados aplicados a los gobiernos locales. El énfasis recaerá más en la trayectoria de las experiencias que en los méritos intrínsecos o potenciales de los sistemas de evaluación. Para ello se revisarán algunas experiencias de evaluación por resultados de los gobiernos locales en otros países y se identificarán en la literatura especializada los factores que impulsan o restringen su aplicación.

## Experiencias en otros países

La mayoría de las experiencias en la implementación de sistemas de evaluación de resultados en gobiernos locales son de origen anglosajón. A continuación se presentan algunas de las experiencias más relevantes en la materia.

### *Reino Unido*

Una de las principales iniciativas estratégicas del gobierno de Tony Blair en el Reino Unido

<sup>4</sup> *Idem.*

fue establecer la mejora de la calidad en la administración municipal. Con este fin, en 1997 se implementó el programa *Best Value*, que persigue la consecución de los máximos niveles de calidad en los servicios locales, al mínimo costo posible. La definición de estos niveles de calidad tomó en cuenta las necesidades y expectativas concretas de los ciudadanos de cada municipio.

La evaluación de los estándares de calidad de los servicios municipales es realizada por el Instituto de Estudios sobre Gobiernos Locales (ILGS-*Institute of Local Government Studies*) tratando de aplicar métodos y técnicas que aseguren la máxima objetividad. En 1998 se inició la evaluación de los proyectos pilotos del programa *Best Value*, en los que participaron 40 ayuntamientos del Reino Unido. Los primeros resultados mostraron la necesidad de que los estándares de calidad fueran más rigurosos, aunque incluyeran un plazo más holgado para su consecución.

En paralelo a las evaluaciones realizadas por el ILGS, los ayuntamientos tuvieron que concentrar sus esfuerzos en su propio proceso de aprendizaje interno para medir la calidad de su gestión. En 1999 algunos ayuntamientos ingleses, como Manchester y Braintree, elaboraron sistemas de evaluación de la gestión municipal. En esta fase, el plan de Manchester se centró en tres servicios municipales: disposición final de residuos sólidos, seguridad pública y tránsito, y construcción y mantenimiento de vialidades. Con estos nuevos sistemas de evaluación también se prestó especial atención a la satisfacción de las demandas ciudadanas, identificadas en una serie de estudios de percepción. Por su parte, el ayuntamiento de Braintree integró las evaluaciones de cada uno de sus servicios municipales en un plan sintético que contó con la participación de los empleados, lo anterior para conseguir su compromiso con los resultados de la evaluación y con las

medidas para mejorar el rendimiento municipal.

Parte de los resultados de las evaluaciones municipales sirvieron para identificar la necesidad de diversificar la cartera de prestadores de servicios municipales. A partir de ello, los dirigentes municipales se dieron a la tarea de otorgar las mismas oportunidades a las unidades municipales y a empresas privadas para que demostraran su capacidad de mejora en la calidad de los servicios. El programa británico *Best Value* ofrece las siguientes pautas de interés para impulsar sistemas de evaluación de la administración municipal:

- La gestión con datos como elemento fundamental para la mejora continua del rendimiento municipal.
- La necesidad de integrar los estándares de calidad de los servicios en el marco de una visión estratégica de futuro compartida por los diferentes actores del municipio.
- Las ventajas derivadas de someter la prestación de determinados servicios municipales a la competencia entre las propias áreas del ayuntamiento y otras empresas y organizaciones sin ánimo de lucro.
- La utilidad de impulsar proyectos de *benchmarking* entre diferentes ayuntamientos de características similares, e incluso con otras organizaciones públicas y privadas, a fin de identificar e implantar las mejores prácticas disponibles.

De acuerdo con Hon Hazel, muchos aspectos de la implementación de estos sistemas de evaluación municipal no requirieron mayor soporte legislativo, sino simplemente cambios administrativos. Así, se formó una unidad especializada en la evaluación de estándares de desempeño dentro de cada municipio.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Hon Hazel, "The new performance framework for local authorities & local authority partnerships: Sin-

## Estados Unidos

Los sistemas de evaluación por resultados en el gobierno de Estados Unidos tienen sus orígenes en los acuerdos de desempeño que se formalizaron con la Ley de Desempeño y Resultados en el Gobierno (*Government Performance and Results Act*, GPRA) y con la Ley de Rendición de Cuentas en el Gobierno (*Accountability in Government Act*, AGA). Estos acuerdos fueron inspirados en esfuerzos similares llevados a cabo en el Reino Unido para incrementar la rendición de cuentas y la mejora del desempeño en instituciones de gobierno. Fueron implantados en Estados Unidos gracias al programa Revisión Nacional del Desempeño (*National Performance Review*, NPR) que recomendó el uso de acuerdos de desempeño orientados a resultados entre el presidente y los titulares de las agencias gubernamentales.<sup>6</sup>

Desde entonces, el empleo de sistemas de evaluación por resultados se ha extendido a todos los niveles de la administración pública estadounidense. Por ejemplo, los titulares de las organizaciones basadas en resultados (*Performance Based Organizations*, PBOs) tienen acuerdos de este tipo dentro de sus dependencias centralizadas y desconcentradas. Lo mismo ocurre en los gobiernos locales (estados y condados). Parte del incentivo para utilizar los sistemas de presupuesto basados en resultados tuvo que ver con las presiones crecientes que ejerció la aplicación de la ley GPRA para conectar las actividades cotidianas de una organización pública con los compromisos de desem-

peño más generales. En el año 2000 la Oficina General de Contabilidad (*General Accounting Office*, GAO) identificó los siguientes beneficios derivados del empleo de estos mecanismos de evaluación:

- Alineación de las operaciones cotidianas con objetivos orientados a resultados.
- Oportunidades para discutir y usar rutinariamente información sobre desempeño e introducir mejoras en los programas.
- Bases de orientación a resultados obtenidas para mejorar la rendición de cuentas.
- Continuidad de objetivos programáticos sostenida durante transiciones de liderazgo.

De esta forma, la GAO modificó el sistema de evaluación de desempeño vigente hasta entonces para hacerlo más orientado a resultados. Tradicionalmente no se vinculaba el presupuesto con los resultados globales de sus agencias. La nueva reglamentación requirió tal vinculación, así como otras obligaciones de satisfacción de clientes o usuarios. La ejecución práctica de este nuevo sistema de presupuesto basado en resultados ha sido inconsistente, ya que la administración de George Bush no lo ha apoyado seriamente. No obstante, algunos gobiernos locales han aplicado esta herramienta.<sup>7</sup>

## La experiencia mexicana

La necesidad de atender las demandas ciudadanas de mayor calidad y eficiencia en la ges-

gle set of national indicators”, Departamento de Comunidades y Gobiernos Locales, Londres, 2007.

<sup>6</sup> Se trata del programa de modernización de la administración pública federal y local creado en la presidencia de William Clinton y que estuvo a cargo del vicepresidente Al Gore. James Thompson, “Reinvention as reform: assessing the National Performance Review”, *Public Administration Review*, vol. 60 núm. 6, Washington, noviembre de 2000, pp. 508-521.

<sup>7</sup> Dennis Smith, “Managerial challenges of performance management: A cross-national exploration”, ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, del 24 al 27 de octubre de 2000.

ción municipal ha estimulado el desarrollo de sistemas de evaluación del desempeño en los gobiernos locales mexicanos. Estos sistemas incluyen una serie de indicadores de desempeño contruidos para suministrar información acerca de distintos aspectos relacionados con la prestación de servicios públicos. Desde 2001, la Asociación de Municipios de México, A.C., con apoyo del Centro para la Medición del Desempeño de ICMA (*International City Management Association*), estableció el programa Sindes (Sistema de Indicadores de Desempeño).

Este sistema de indicadores suministra datos para la medición de la efectividad, es decir, la medida en que una tarea definida o un programa de trabajo se lleva a cabo en relación con la totalidad de los objetivos del municipio. Asimismo, los indicadores constituyen un instrumento para la acción gerencial en todas las áreas de la administración municipal. Inclusive, en algunos municipios el Sindes ha sido establecido como mecanismo de fiscalización y rendición de cuentas, así como para el establecimiento de incentivos y recompensas en áreas en las cuales es difícil una estimación confiable.<sup>8</sup>

El Sindes tiene 50 indicadores que evalúan el desempeño en nueve áreas del gobierno local (recolección de basura, disposición final de residuos sólidos, parques y jardines, procedimientos administrativos, tesorería, seguridad pública y tránsito, agua potable, construcción y mantenimiento de vialidades, alumbrado público). Actualmente 19 municipios del país cuentan con el Sindes como herramienta para evaluar su desempeño, estos municipios son:

<sup>8</sup> Gerardo Mixcóatl y Mauricio López, "Innovaciones en la fiscalización y evaluación de la gestión municipal en Campeche, Campeche", en Rodolfo García (coord.), *Gestión local creativa: experiencias innovadoras en México*, CIDE/ Premio de Gobierno y Gestión Local, México, 2004.

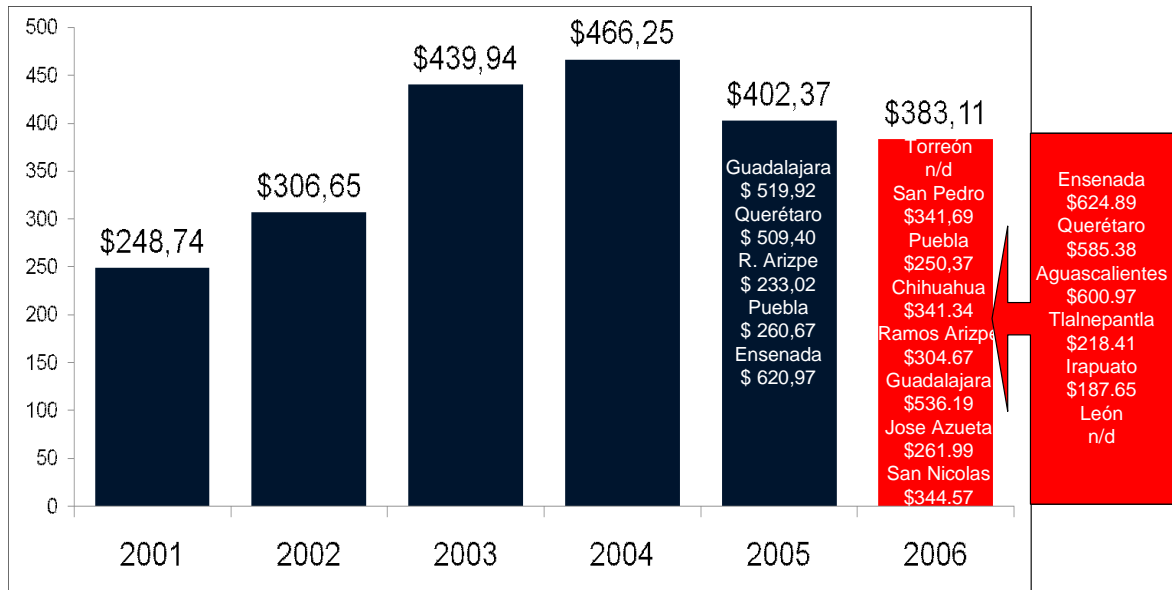
Aguascalientes, Campeche, Guadalajara, Naucalpan, Querétaro, Tlalnepantla, Torreón, San Pedro Garza García, Ramos Arizpe, Puebla, Ensenada, Chihuahua, Atizapán de Zaragoza, Irapuato, León, San Nicolás de los Garza, José Azueta, Hermosillo y Manzanillo. En las gráficas 1, 2 y 3 se presentan algunos de los resultados presentados en la edición 2007 del programa Sindes en materia de recolección de basura, seguridad pública y tránsito, y tesorería.

## Conclusiones

La utilización de indicadores de desempeño ha sido un motivo de preocupación creciente en los gobiernos locales mexicanos desde comienzos de este siglo. Esta evolución coincide con la introducción de sistemas de indicadores de desempeño impulsados principalmente por asociaciones internacionales. Desde la implementación de estos sistemas ha habido declaraciones a favor de los mismos, en particular por su utilidad para realizar comparaciones entre objetivos y resultados, y entre costos y beneficios. No obstante, la evaluación de la gestión en los municipios mexicanos se encuentra aún en sus etapas iniciales.

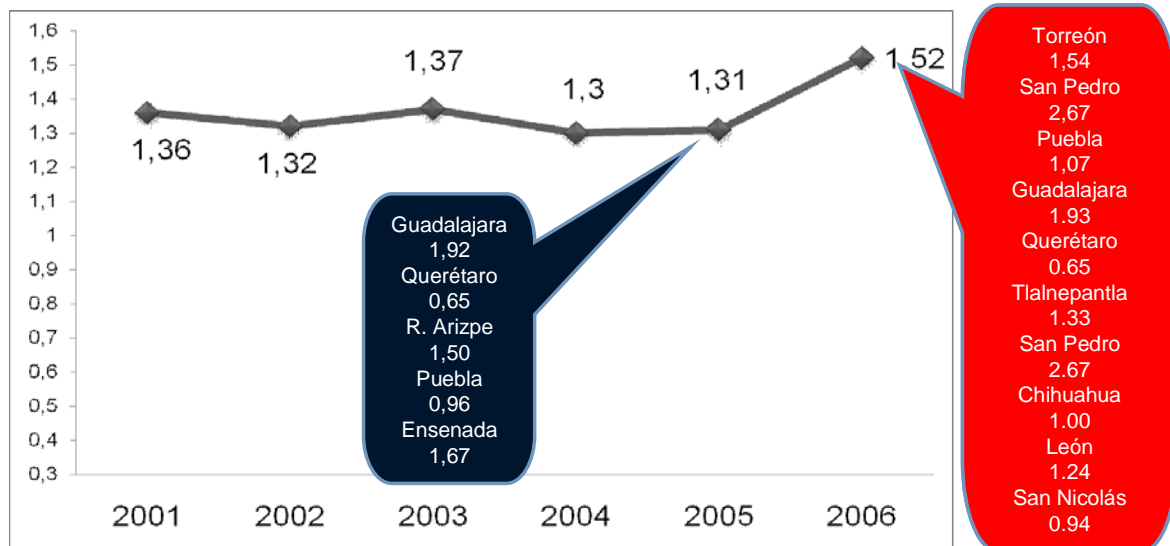
El análisis de una pequeña muestra de gobiernos locales realizado por la Asociación de Municipios de México con el apoyo de ICMA ofrece algunas indicaciones acerca de las tendencias predominantes en cuanto a la forma en que se están desarrollando los indicadores de desempeño en México. Las autoridades locales están interesadas en desarrollar indicadores que reflejen las necesidades y prioridades de sus localidades, y que sean de utilidad para sus planes de desarrollo. Los gobernantes locales se muestran cada vez más interesados en la evaluación de los servicios, así como en la satisfacción del usuario. En este contex-

**Gráfica 1**  
**Costo promedio del servicio de recolección de basura en vivienda atendida**  
**(Recolección de basura)**



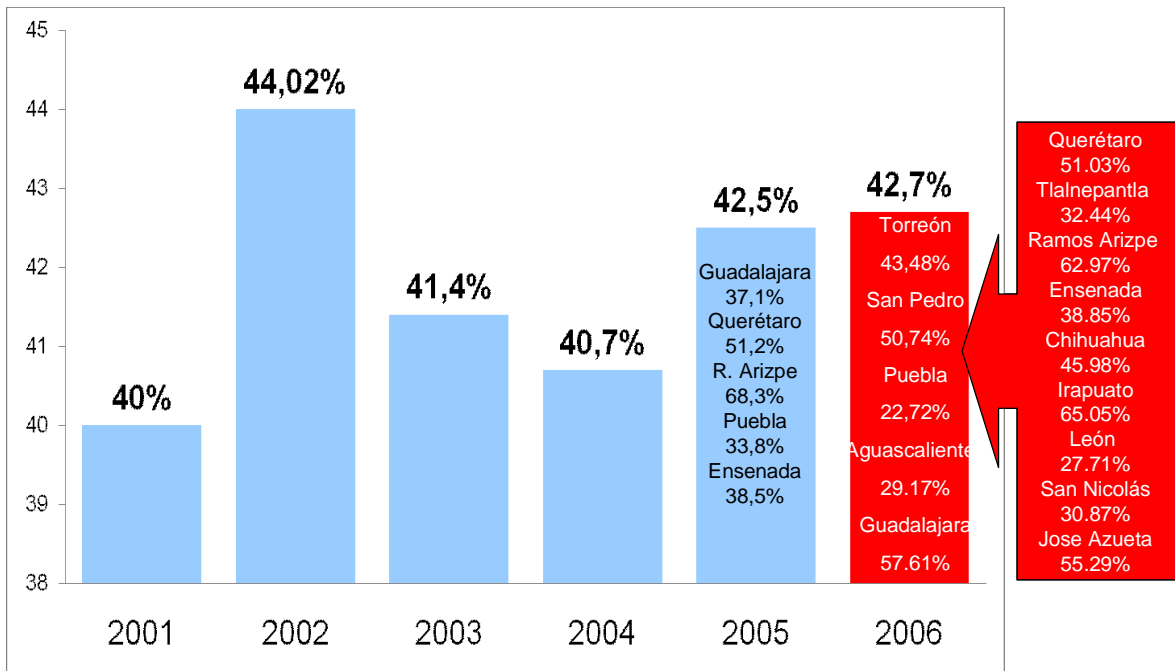
Fuente: Reporte elaborado por Ángel Erick Santiago Hernández (AMMAC) y Jaime Villasana Dávila (ICMA), septiembre, 2007. Disponible en: <http://ammac.org.mx/Peticiones/documentos/SINDES001.pdf> (fecha de consulta: 7 de noviembre de 2007).

**Gráfica 2**  
**Policías operativos de seguridad pública por cada mil habitantes**  
**(Seguridad pública y tránsito)**



Fuente: Reporte elaborado por Ángel Erick Santiago Hernández (AMMAC) y Jaime Villasana Dávila (ICMA), septiembre, 2007. Disponible en: <http://ammac.org.mx/Peticiones/documentos/SINDES001.pdf> (fecha de consulta: 7 de noviembre de 2007).

Gráfica 3  
Autonomía financiera  
(Tesorería)



Fuente: Reporte elaborado por Ángel Érick Santiago Hernández (AMMAC) y Jaime Villasana Dávila (ICMA), septiembre, 2007. Disponible en: <http://ammac.org.mx/Peticiones/documentos/SINDES001.pdf> (fecha de consulta: 7 de noviembre de 2007).

to es probable que el desarrollo de marcos de referencia basados en los principios del *Best Value* anglosajón contribuya a estimular a las autoridades mexicanas en lo que tiene que ver con la definición de los indicadores clave que

sean relevantes para los servicios públicos municipales. Sin duda, los sistemas de indicadores de desempeño tendrán un papel significativo en la evaluación de la gestión municipal del futuro.

# Notas sobre la evaluación de la política social en contra de la pobreza

Francisco J. Sales Heredia

Cuando nos referimos a la evaluación de las políticas públicas, y en específico a la política social, en general se trata de evaluar cómo la distribución de los recursos sociales ha propiciado que el mayor número posible de personas lleven una vida adecuada.

Es claro que este tipo de evaluaciones involucra una serie de problemas metodológicos y de justicia; tales problemas involucran la selección de criterios de medición y de distribución. La elección de estos criterios de facto define una política social.

A continuación se hará referencia a los problemas existentes para saber cómo distribuir, qué distribuir y finalmente cómo afectan tales consideraciones a la forma en que se seleccionan los objetivos de la política social.

## ¿Cómo distribuir?

En primer término es importante considerar la pregunta de cómo se deben distribuir los recursos sociales y cuáles son éstos. La respuesta usual a esta pregunta en la literatura es que se puede distribuir por lo menos de las siguientes formas:

- **Igualitariamente:** una distribución que busca que la mayoría tenga acceso a los recursos distribuidos y los tenga en similar proporción.
- **Prioritariamente:** este tipo de distribución define a los que se encuentran en peor situación y los dota de recursos antes que a los demás.
- **Suficientariamente:** este tipo de distribución establece un límite determinado que todos deben alcanzar; pero una vez logrado no se distribuyen más recursos.



Los tres tipos de distribución antes descritos pueden ser absolutos o relativos; por ejemplo, una distribución que dé prioridad absoluta a los que en peores circunstancias se encuentran otorgará recursos sociales continuamente al individuo peor situado, hasta que éste se encuentre en mejor situación absoluta. Al distribuir prioritariamente, pero de forma relativa, se dará prioridad al grupo peor situado de la sociedad, hasta situarlo en un nivel relativamente mejor.

Estos tipos de distribución pueden ser interpretados como la forma en que un distribuidor central, por lo general el Estado, asume sus compromisos con los ciudadanos. Los tres tipos parten del supuesto de que la distribución se realizará entre ciudadanos iguales ante la ley, pero que pueden recibir más o menos de los recursos sociales, ya sea beneficios o responsabilidades, dependiendo de la idea de justicia social que sostenga el Estado o el gobierno del momento.

Es posible evaluar la política social desde esta perspectiva. Por ejemplo, una distribución suficientaria con un nivel de beneficios muy pequeño, en un país rico, puede ser considerada injusta; en un país pobre será justa, pues privilegia a todos los ciudadanos, dotándolos de un nivel básico de recursos.

En el caso de la política social mexicana, desde hace unos años se considera que las personas que en peores circunstancias se encuentran son los pobres. El énfasis de la política ha sido puesto en el *alivio* de la pobreza. La elección del verbo “aliviar” expresa la elección de política dirigida a la población que en peores circunstancias se encuentra en términos de ingreso. Se trata, en suma, no de resolver el problema, sino de apoyar a los ciudadanos para que ellos lo resuelvan por sí mismos. Esta política se propone como focalizada, pues se centra en el grupo de la población pobre para hacerla más eficiente y más justa al no distri-

buir los escasos recursos sociales en otros ciudadanos que se considera que no necesitan los apoyos directos del gobierno.

Ahora bien, la idea de pobreza puede ser conceptualizada desde diversas perspectivas:

1. La perspectiva del ingreso: una persona o una familia es pobre si su ingreso está por debajo de la línea de pobreza definida. Estas líneas usualmente se definen en términos de una canasta de bienes alimentarios.
2. La perspectiva de los bienes básicos incluye no sólo la alimentación, sino también servicios básicos como salud, educación básica, trabajo y servicios públicos.
3. La perspectiva de capacidades propone que la pobreza no es la falta de ingresos ni la falta de bienes básicos, sino la falta de capacidades que permitan funcionar adecuadamente en la comunidad donde se habita.

La perspectiva elegida por los gobiernos mexicanos de los últimos años ha sido una perspectiva mixta, donde se establecen tres líneas de pobreza, las tres referidas al ingreso y cómo con éste se pueden adquirir los bienes y servicios básicos.

Las líneas basadas en el ingreso pueden, sin embargo, presentar problemas de medición. El primer problema es la obtención de datos certeros y representativos. El margen de error puede ser amplio, pues hacer una muestra suficiente que incorpore a una submuestra de la población pobre es un ejercicio caro y difícil en un país tan grande y tan poblado como el nuestro.

Concediendo que los datos de las encuestas de gasto e ingreso del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) son lo suficiente precisos para calcular la pobreza

en términos de ingreso, nos enfrentamos a un siguiente problema: en México las líneas de pobreza están relacionadas con el primer criterio de pobreza y, de manera parcial, con el segundo. Por ejemplo, de acuerdo con la encuesta de gasto e ingreso de 2006, había 14.4 millones de personas bajo la línea de pobreza alimentaria y 44.7 millones bajo la línea de pobreza patrimonial que incluye alimentos, educación, salud y habitación.<sup>1</sup>

Entendiendo la idea de pobreza de necesidades básicas en un sentido más amplio, el ingreso debe ser medido en relación con el ingreso del resto de las personas en la comunidad y no en términos absolutos. Es decir, si entendemos que los pobres son aquellos que están bajo la media del ingreso de la población, 71% de la población en 2006 se encontraba bajo la media aritmética del ingreso. Por cierto ésta es la forma en que Europa contabiliza el número de pobres.

## Medición de la pobreza

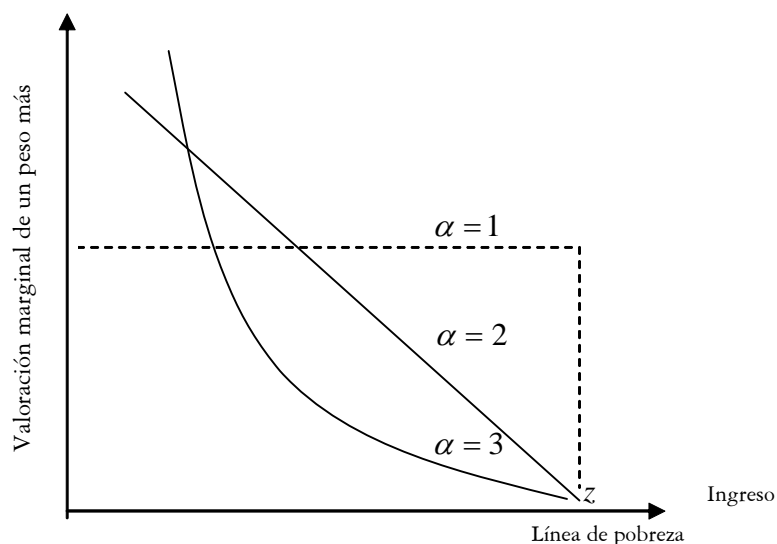
Tomando en cuenta las salvedades antes descritas, aún quedan varios problemas por señalar, uno de ellos se refiere a la medición de la pobreza, es decir, cómo identificamos a los que en peores circunstancias se encuentran en una comunidad dada.

Asumiendo que tomamos la línea de pobreza alimentaria como un reflejo adecuado de la pobreza extrema, entonces podemos saber el porcentaje de personas bajo esta línea. Este es un número muy útil por ser rápidamente comprendido y evaluable; es decir, si en 2005 había 16% de personas bajo la línea de pobreza alimentaria y 14.4% en 2006, podemos afirmar que los programas están funcionando; sin embargo, también debemos

<sup>1</sup> www.coneval.gob.mx (fecha de consulta: 10 de noviembre de 2007).

estar interesados en qué tan lejos de la línea, de manera relativa, se encuentran las personas y qué diferencias existen entre quienes están debajo de ella.

Gráficamente la importancia que asignamos a qué tan lejos de la línea se encuentran las personas, se representa de la siguiente forma:



La  $z$  en el eje de las X representa la línea de pobreza establecida, en este caso la más urgente, la pobreza alimentaria, es decir, aquellas personas que no tienen los ingresos suficientes para adquirir una canasta alimenticia al mes. Al describir simplemente la pobreza en estos términos se obtiene un número de personas a la izquierda de la línea y un peso más transferido a estos ciudadanos sólo tiene sentido si se cruza la línea. Sin embargo, si hay interés al menos parcial en dar un mayor valor marginal al peso que se tiene lejos de la línea como en  $\alpha = 2$ , obtenemos que tiene mucho mayor valor el peso que se otorgue al que se encuentra más lejos de la línea. Es decir, es más importante un peso para una persona que no tiene ningún peso, que para una que se encuentra a un peso de la línea. En  $\alpha = 3$  la importancia dada al peso otorgado a la per-

sona que se encuentra más lejos de la línea es mucho mayor, de hecho tiende al infinito.

No es casual que esta gráfica se asemeje a las posibles distribuciones arriba mencionadas; después de todo, se trata de asignar recursos a aquellos que se encuentran en malas condiciones, y si esto lo entendemos como pobreza, debemos asignar en torno a este criterio.

La asignación de recursos puede hacerse como se muestra en la gráfica de abajo.

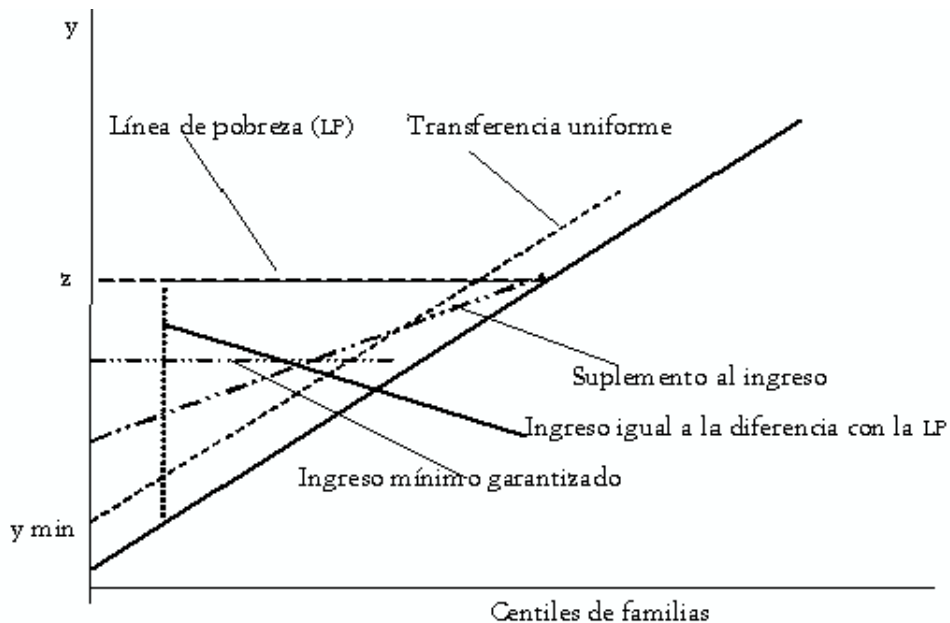
### Tipos de transferencias

Asumiendo que la línea de pobreza es la adecuada para representar la idea genérica de no tener los recursos para llevar una buena vida en la comunidad; es decir, si hemos logrado evaluar en términos de justicia las líneas y el tipo de política del gobierno en turno, resta discutir los programas que pueden resolver el problema.

Los tipos de transferencias se refieren a las diversas formas en que pueden ser distribuidos los bienes sociales. En este caso, por simplificar, asumamos que se distribuye dinero.

La primera es la transferencia uniforme. Esta transferencia mueve la distribución del ingreso original de manera uniforme, pues se distribuye la misma cantidad a los que se encuentran por debajo de la línea. El primer problema de este tipo de transferencia es que produce una reducción de la pobreza mínima al sólo hacer que crucen la línea un pequeño número de personas y en realidad puede excluir a unos o incluir a otros de más. Esta distribución puede ser equiparada a una distribución igualitaria relativa, es decir, otorga los mismos recursos a todos los ciudadanos bajo cierto criterio, pero es evidente que no resuelve ni alivia el problema de los que en peores circunstancias se encuentran. Este es el tipo de distribución del programa líder de la Secretaría de Desarrollo Social desde hace 10 años.

Diversos tipos de transferencias de ingreso



El segundo tipo de transferencias se refiere a un suplemento al ingreso. La intención es dar más al que más lo necesita sin llegar necesariamente a la línea de pobreza. La prioridad en este caso es dada al que se encuentra más lejos de la línea, sin otorgar prioridad absoluta al que se encuentra más cerca de tal línea.

La siguiente distribución posible es otorgar a cada persona lo que le hace falta para pasar la línea. Puesto que la información en manos del gobierno se asume lo suficientemente precisa para distinguir quién se encuentra bajo la línea, podría ser posible focalizar la transferencia al grado de resolver el problema alimenticio de las personas y promover que sus ingresos se inviertan en el resto de los bienes básicos faltantes. Esta sería una distribución prioritaria absoluta, con la salvedad de que es muy probable que los recursos no sean suficientes para elevar a todos sobre la línea y sólo los que se encuentran en peores circunstancias tendrán prioridad.

Por último, una distribución suficientaria podría distribuir los recursos existentes, de tal manera que todos se ubiquen en la misma situación, aun si ésta es peor que la anterior, mas es suficiente en un sentido mínimo.

política social, es posible hacerlo de diversas maneras, ya sea desde la perspectiva de eficiencia o económica, pero primordialmente debe hacerse desde la perspectiva de justicia, haciendo hincapié en cómo se distribuyen los recursos entre los ciudadanos. Cualquier distribución en un Estado democrático parte del supuesto de que es igualitaria en el sentido de que se toma en cuenta a todos los ciudadanos iguales ante la ley. Sin embargo, deben existir diferencias acerca de los beneficios y las responsabilidades asignadas a cada uno de los ciudadanos. Una forma de distinguir entre los ciudadanos que deben recibir más o menos recursos es considerar la situación absoluta y relativa en la que se encuentran. La distribución entonces puede ser de diversas formas y ser justa o injusta en ciertas circunstancias.

Se han descrito tres formas simples de distribución y cómo puede evaluarse una distribución de recursos a partir de éstas. Los resultados descritos muestran que un distribuidor central, como el gobierno del momento, debe tomar en consideración la intensidad de la pobreza y la brecha existente entre los pobres, para poder asignar recursos y que esta asignación, además de ser eficiente, sea justa.

## Conclusiones

Es claro que al evaluar la distribución de los recursos sociales, y en específico al evaluar la

# La evaluación y el cambio educativo en México

Juan Carlos Amador Hernández

En la construcción de políticas públicas, la evaluación es uno de los procesos más importantes para conocer la relevancia social de los objetivos que en esta materia se tienen. Mediante este proceso se conoce la eficacia, el impacto y la eficiencia de las acciones implementadas y constituye un elemento fundamental para la renovación, corrección de las deficiencias y la conformación de una educación diferente.

Las orientaciones sobre la evaluación educativa son parte integral de una política educativa de Estado: la conformación de directrices de largo plazo para orientar los objetivos de la educación y su evaluación, dado que está inmersa la calidad, la cual es una realidad en constante evolución y su logro trasciende periodos gubernamentales establecidos. La necesidad de que haya buenos sistemas de evaluación se deriva de la importancia indiscutible de que México brinde una educación de muy buena calidad a todos los alumnos de su sistema educativo.<sup>1</sup>

El presente artículo aborda el tema de la evaluación de la educación básica en México desde el punto de vista de los retos que implica el aprovechamiento de las evaluaciones para mejorar los procesos y las prácticas educativas, así como la administración y la gestión del sistema nacional de educación partiendo de estadísticas básicas en materia educativa en México.

## La evaluación de la educación como política pública

La Constitución mexicana norma como obligatoria la educación básica conformada por los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Define un papel fundamental del Estado en la promoción y atención de todos los tipos y modalidades educativos.

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), *Hacia un nuevo paradigma para la evaluación educativa*, México, 2004, p. 28.

Bajo la pauta que marca la concepción social de la educación subyace la idea de que ésta constituye un medio para desarrollar las facultades de las personas, potenciado sus habilidades, conocimientos y valores éticos, de modo que sirvan al mejoramiento integral nacional (artículo 3º, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Evaluar qué tanto el sistema educativo nacional (SEN) logra estos objetivos, es una tarea primordial para estar en condiciones de planear acciones de mejora.<sup>2</sup>

Evaluar es

[...] un acto de valorar una realidad, que forma parte de un proceso cuyos momentos previos son los de fijación de características de la realidad a valorar, y de obtención de información sobre las mismas, y cuyas etapas posteriores son la información y la toma de decisiones en función de los resultados obtenidos.<sup>3</sup>

En México los antecedentes sobre el tema se pueden rastrear en iniciativas de la oficina de la Secretaría de Educación Pública (SEP) encargada de registrar ciertos aspectos estadísticos del sistema educativo; pero no es sino hasta 2001 que en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 se le da la condición de política pública. En 2006 la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas de la SEP y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE),<sup>4</sup> a través de la Dirección General de Indicadores Educativos, respectivamente, han profundizado el diseño y la cons-

<sup>2</sup> INEE, *Panorama educativo de México 2006, Indicadores del sistema educativo nacional*, México, 2006, p. 13.

<sup>3</sup> Ramón Pérez Juste y José Manuel García Ramos, *Diagnóstico, evaluación y toma de decisiones*, Ediciones Rialp (Serie Tratado de Educación Personalizada), Madrid, 1989.

<sup>4</sup> El 8 de agosto de 2002 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

trucción del Sistema Nacional de Indicadores Educativos (Sinide).

## Panorama de la educación en México: algunos datos básicos

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 del presidente Felipe Calderón Hinojosa,<sup>5</sup> en el ciclo escolar 2006-2007, 1.7 millones de maestros brindaron servicios de educación a 32.9 millones de niños y jóvenes en 238 mil escuelas (cuadros 1A y 1B).

Sin embargo, también se destaca que el rezago en educación básica se calcula en más de 30 millones de personas de más de 15 años que no concluyeron o que nunca cursaron la primaria o la secundaria. De ellos, la mitad son jóvenes de entre 15 y 35 años. Actualmente los años de escolaridad promedio de las personas entre 15 y 24 años es de 9.7. El nivel nacional de analfabetismo es de 7.7% (Cuadro 2).

De acuerdo con cifras del Primer Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa<sup>6</sup> y con base en el estudio elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo titulado “Un sexenio de oportunidad educativa México 2007-2012”,<sup>7</sup> los principales desafíos y oportunidades para el sistema educativo mexicano son:

- Durante 2006, el sistema educativo nacional atendió a 73% de la demanda en el país, lo cual contrasta favorablemente con el 59.7% logrado en 1992. No obstante,

<sup>5</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 2007.

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Un sexenio de oportunidad educativa: México 2007-2012*, México, septiembre de 2006. En: [www.foropoliticaspublicas.org.mx/docs/](http://www.foropoliticaspublicas.org.mx/docs/)

**Cuadro 1A**  
**Matrícula del sistema educativo escolarizado por tipo de control y nivel<sup>1</sup>**  
**(miles de alumnos)**

<i>Ciclos escolares</i>	<i>Total</i>	<i>Por tipo de control<sup>2</sup></i>			
		<i>Federal</i>	<i>Estatad</i>	<i>Particular</i>	<i>Autónomo</i>
2003-2004	31 250.60	3 276.80	22 573.10	3 965.00	1 435.70
2004-2005	31 688.10	3 292.30	22 860.70	4 067.10	1 468.00
2005-2006	32 312.40	3 357.00	23 190.90	4 266.00	1 498.50
2006-2007 <sup>P</sup>	32 955.10	3 414.10	23 620.20	4 406.50	1 514.40
2007-2008 <sup>e</sup>	33 567.30	3 484.00	23 948.70	4 567.10	1 567.50

<sup>1</sup> Es posible que la suma de los parciales no coincida con los totales debido al redondeo de las cifras.

<sup>2</sup> Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica a partir del ciclo escolar 1992-1993, se reestructuró la atención a la demanda, por lo que algunos servicios impartidos por el control federal de los niveles de educación inicial, especial, preescolar, primaria, secundaria y normal, se transfirieron al control estatal, aumentando la cobertura de este último.

<sup>P</sup> Cifras preliminares.

<sup>e</sup> Cifras estimadas.

Fuente: Secretaría de Educación Pública, en: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, septiembre de 2007, anexo estadístico, en: [http://www.informe.gob.mx/ESTADISTICAS\\_NACIONALES/?contenido=288](http://www.informe.gob.mx/ESTADISTICAS_NACIONALES/?contenido=288)

**Cuadro 1B**  
**Maestros del sistema educativo escolarizado por tipo**  
**de control y nivel (número de docentes)**

<i>Ciclos escolares</i>	<i>Total</i>	<i>Por tipo de control<sup>1</sup></i>			
		<i>Federal</i>	<i>Estatad</i>	<i>Particular</i>	<i>Autónomo</i>
2004-2005	1 612 990	186 211	964 815	329 064	132 900
2005-2006	1 660 484	185 574	992 343	348 308	134 259
2006-2007 <sup>P</sup>	1 695 973	185 064	1 004 646	365 120	141 143
2007-2008 <sup>e</sup>	1 729 903	188 347	1 018 530	377 842	145 184

<sup>1</sup> Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica a partir del ciclo escolar 1992-1993, se reestructuró la atención a la demanda, por lo que algunos servicios impartidos por el control federal de los niveles de educación inicial, especial, preescolar, primaria, secundaria y normal, se transfirieron al control estatal, aumentando la cobertura de este último.

<sup>P</sup> Cifras preliminares.

<sup>e</sup> Cifras estimadas.

Fuente: Secretaría de Educación Pública, en: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, septiembre de 2007, anexo estadístico, en: [http://www.informe.gob.mx/ESTADISTICAS\\_NACIONALES/?contenido=288](http://www.informe.gob.mx/ESTADISTICAS_NACIONALES/?contenido=288)

**Cuadro 2**  
**Cobertura por tipo de nivel educativo**  
**ciclo escolar 2005-2006**

<i>Nivel educativo</i>	<i>Porcentaje</i>
Educación básica	
Preescolar (3, 4 y 5 años)	66.9
Primaria (6 a 10 años)	94.1
Secundaria (13 a 15 años)	87.0
Educación media superior	58.6

Fuente: Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, 2007, en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=transformacion-educativa> (fecha de consulta: octubre de 2007).

la cobertura presenta grandes diferencias por nivel educativo. En 2006 la mayor cobertura se logró en educación básica: la preescolar, con 66.9%; la primaria, con 94.1% y la secundaria con 87 por ciento.

- Mientras que en México 77% de la población en edad de trabajar tiene solamente escolaridad básica, en los países de la OCDE este promedio es de 30%. Asimismo, mientras que en México 23% de la fuerza laboral tiene estudios superiores a la secundaria, en los otros países miembros de la OCDE 67% tiene niveles educativos de preparatoria y mayores.
- La OCDE señala que persiste una baja calidad en el sistema educativo, la cual se refleja en los pobres resultados educativos de los alumnos mexicanos en pruebas nacionales e internacionales. Considerando la prueba PISA (*Program for International Student Assessment*) del 2003, muestra que un porcentaje considerable de los estudiantes de quince años no tiene las habilidades mínimas para obtener información a través de la lectura, o bien no es capaz de resolver problemas matemáticos básicos.

Adicionalmente a esta problemática que los organismos internacionales han señalado de la educación en México, las evaluaciones hechas

en México han mostrado el gran retraso que en esta materia se tiene. La prueba Enlace muestra los conocimientos sobre el dominio y las habilidades que tiene el alumno en matemáticas y español, las cuales son consideradas internacionalmente como materias que promueven el desarrollo de competencias básicas para la vida.

Esta prueba califica a los alumnos y los ubica en cuatro niveles según los resultados obtenidos:<sup>8</sup>

- Insuficiente; no se tienen los conocimientos básicos.
- Elemental; dominan sólo una parte del conocimiento.
- Bueno; dominan la mayoría de los conocimientos.
- Excelente; dominan conocimientos y habilidades.

La prueba Enlace 2007 se aplicó en 121 500 escuelas de educación básica, tanto públicas como privadas, distribuidas en todo el territorio nacional. Participaron casi 10.1 millones de estudiantes de tercero, sexto de primaria y tercero de secundaria; la cobertura fue de 95%, 8% más que en 2006; casi todos los estados lograron una participación del 100 por ciento.

El porcentaje de alumnos en el nivel de secundaria con nivel bueno y excelente pasó de 14.7 a casi 19 en español y de 4.2 a 5.6 en matemáticas, de 2006 a 2007; mientras que en el nivel de primaria el porcentaje de alumnos con nivel bueno y excelente pasó de 21.3 a 24.6 en español y de 17.6 a 22.3 en matemáticas. En todas las primarias del país apenas 3% tuvo calificación de excelente en matemáticas y español; y a nivel secundaria apenas el 1% (cuadros 3A y 3B).

<sup>8</sup> En esta prueba la calificación máxima que se puede alcanzar en Enlace es de 936 puntos.



**Cuadro 3A**  
**Prueba Enlace 2007**  
**Porcentaje de alumnos 2006-2007 por nivel**  
**de logro en matemáticas**

<i>Año</i>	<i>Grado</i>	<i>Insuficiente</i>	<i>Elemental</i>	<i>Bueno</i>	<i>Excelente</i>	<i>Total</i>
<i>Primaria</i>						
2006	Tercero	22.1	54.9	21.0	1.9	100
2007		21.7	50.8	23.2	4.3	100
2006	Cuarto	20.3	62.9	15.2	1.7	100
2007		19.1	59.7	18.1	3.1	100
2006	Quinto	21.5	61.8	14.9	1.8	100
2007		20.4	57.7	18.9	3.0	100
2006	Sexto	20.0	65.9	13.1	1.0	100
2007		19.7	61.8	15.8	2.8	100
2006	Global	21.0	61.4	16.0	1.6	100
2007		20.2	57.5	19.0	3.3	100
<i>Secundaria</i>						
2006	Tercero	61.1	34.7	3.8	0.4	100
2007		57.1	37.3	5.1	0.5	100

Fuente: Resultados Nacionales de la prueba Enlace 2007, en: [www.enlace.sep.gob.mx](http://www.enlace.sep.gob.mx)

**Cuadro 3B**  
**Prueba Enlace 2007**  
**Porcentaje de alumnos 2006-2007 por nivel de logro en español**

<i>Año</i>	<i>Grado</i>	<i>Insuficiente</i>	<i>Elemental</i>	<i>Bueno</i>	<i>Excelente</i>	<i>Total</i>
<i>Primaria</i>						
2006	Tercero	21.2	48.5	28.3	2.0	100
2007		20.3	48.1	28.4	3.3	100
2006	Cuarto	21.0	60.3	16.7	2.0	100
2007		21.9	53.6	18.9	3.0	100
2006	Quinto	19.6	62.1	17.1	1.2	100
2007		19.6	56.9	21.3	2.2	100
2006	Sexto	20.8	61.4	16.4	1.5	100
2007		18.8	59.8	18.9	2.5	100
2006	Global	20.7	58.1	19.6	1.7	100
2007		20.1	55.3	21.8	2.8	100
<i>Secundaria</i>						
2006	Tercero	40.7	44.6	14.0	0.7	100
2007		36.3	44.8	17.9	1.0	100

Fuente: Resultados Nacionales de la prueba Enlace 2007, en: [www.enlace.sep.gob.mx](http://www.enlace.sep.gob.mx)

Los anteriores resultados contrastan con los importantes recursos que se destinan a la educación en nuestro país. De acuerdo con el estudio *Panorama de la Educación 2007*, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México ha hecho inversiones considerables en educación y ha mostrado incrementos constantes en la inversión en educación; no sólo en términos absolutos, sino también en términos de proporción del producto interno bruto (PIB) destinado a la educación.<sup>9</sup> Señala que “el gasto en educación en México como porcentaje del PIB aumentó de 5.6% en 1995 a 6.4% en 2004, y está por encima del promedio de la OCDE que es de 5.8%. Este gasto invertido en educación (23.1%) como porcentaje del gasto público es el más alto entre los países de la OCDE y casi duplica el nivel promedio (13.4%)”<sup>10</sup> (Cuadro 4 y Gráfica 1).

Sin embargo, también señala que la mayor parte del gasto en educación está ligado a los salarios, dejando muy poco espacio para mejorar la proporción estudiantes-personal educativo o para invertir en mayor tiempo para instrucción o recursos educativos.

La infraestructura educativa también presenta atrasos y desigualdades entre los distintos niveles. Sólo poco más de la mitad de los planteles de secundaria se encuentra en nivel óptimo; en primaria, 14% de las escuelas presentan cuarteaduras en sus edificaciones. Las telesecundarias se encuentran en condiciones poco operativas: menos de cuatro de cada 10 cuentan con salón de cómputo y biblioteca, y

<sup>9</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Panorama de la Educación 2007*, septiembre de 2007, en: <http://www.oecd.org/dataoecd/16/47/39337306.pdf> (fecha consulta: octubre de 2007).

<sup>10</sup> *Idem*. Los datos que se comparan en este estudio son de los años 2004 y 2005 porque de acuerdo con Blanca Heredia, Directora del Centro de la OCDE en México para América Latina, son los datos más sólidos disponibles para el conjunto de países de la OCDE.

la proporción de escuelas que tienen laboratorios de física, química y biología es todavía menor.

## La evaluación educativa y el uso de los resultados

El uso de evaluaciones para orientar las decisiones respecto a los estudiantes, las escuelas y el personal, se ha acelerado con el surgimiento de los sistemas de rendición de cuentas basados en resultados. ¿Qué hacer después de las evaluaciones? Puede haber evaluaciones válidas con resultados e informaciones muy relevantes, pero si no se adoptan posteriores decisiones de intervención sobre la realidad educativa, no se estabilizarán y, por tanto, poco habrán aportado escuelas, profesores, servicios o programas a la mejora del sistema.

Se considera que éste es el motivo por el cual ciertas evaluaciones resulten estériles en ocasiones, por no ser útiles y operativas. Otro tema a tener en cuenta es el tipo de difusión y uso que se haga de los resultados e informaciones, ya que puede ser causa de no ser aceptadas por el uso indebido que se hace de ellas, como lo destacan expertos en supervisión educativa,<sup>11</sup> quienes también han señalado que en ocasiones las evaluaciones con el tiempo y esfuerzo que cuestan se quedan sólo en la comunicación de la situación y diagnóstico, sin incorporar etapas posteriores de debate sobre la información obtenida y las vías de intervención posibles, estableciendo planes de mejora a corto y mediano plazo que corrijan las desviaciones o problemas detectados.

También han planteado el tema del uso que se hace después de la información obtenida en la evaluación y qué problema suscita la difu-

<sup>11</sup> Esteban Martínez Lobato, “La evaluación externa en educación”, *Revista de la Asociación de Inspectores de Educación*, núm. 5, Madrid, enero de 2007.

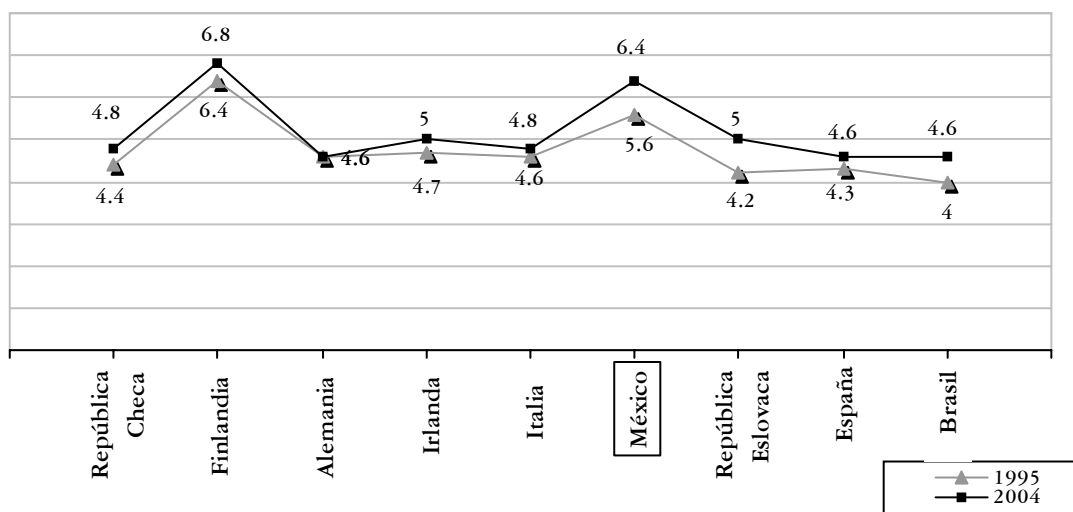
**Cuadro 4**  
**Gasto nacional en educación**  
**(millones de pesos)**

Años	Gasto nacional	Público <sup>1</sup>	Privado	Gasto público				
				Federal por nivel educativo				Estatal y municipal
				Básica	Media superior	Superior	Otros	
2003	495 110.5	386 715.7	108 394.8	198 578.6	28 865.0	58 114.0	21 848.9	79 309.2
2004	534 481.0	416 161.1	118 319.9	209 492.3	31 737.5	63 126.1	22 931.0	88 874.3
2005	595 453.4	464 030.1	131 423.3	226 578.5	39 423.7	71 859.2	25 698.4	100 470.4
2006	636 227.4	494 742.9	141 484.5	253 240.7	37 433.0	73 268.0	33 755.9	97 045.3
2007	671 592.3	519 023.1	152 569.2	256 342.6	41 449.6	78 109.6	30 588.9	112 532.5

<sup>1</sup> Este rubro considera el gasto de la SEP y otras secretarías de los estados y municipios.

Fuente: Secretaría de Educación Pública, en: Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, septiembre de 2007, anexo estadístico, en: [http://www.informe.gob.mx/ESTADISTICAS\\_NACIONALES/?contenido=288](http://www.informe.gob.mx/ESTADISTICAS_NACIONALES/?contenido=288)

**Gráfica 1**  
**Gasto público total en educación**  
**(porcentaje del PIB: 1995-2004)**



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Panorama de la Educación 2007*, septiembre de 2007, en: <http://www.oecd.org/dataoecd/16/47/39337306.pdf> (fecha de consulta: octubre de 2007).

sión de los resultados de la evaluación. Es decir, se desvirtúa la evaluación cuando se hace un uso con fines de fondo de oportunidad política o competitiva e indican que es muy fácil crear malas imágenes de la situación y calidad de la educación.

El uso responsable y prudente de la información obtenida es muy importante porque éste puede animar a los profesores y padres a tomar conciencia de que es posible implicarles en un proceso de reflexión colectiva y esto ya supone un cambio educativo.

Adicionalmente, considerando el estudio que elaboró el Instituto de Investigación Educativa a cargo de Francisco Mendoza Trejo y presentado en el IV foro nacional “Educación para el siglo XXI”, se destaca que las evaluaciones internacionales del sistema educativo que ha aplicado la OCDE en algunos países se han utilizado como instrumento de transformación y mejora. Se implementaron diversas acciones como consecuencia de los resultados que se obtuvieron en PISA.<sup>12</sup>

### Acciones que están tomando otros países como consecuencia de los resultados que obtuvieron en PISA

<i>Australia</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• No va a haber cambios en el sistema educativo tras los resultados en PISA.</li> <li>• En general la sociedad civil estaba conforme con los resultados a nivel educativo; a lo único que hacían referencia era al desempeño escolar bajo de algunos grupos étnicos y de adolescentes de bajo nivel socioeconómico.</li> <li>• Los resultados de PISA no son un hallazgo nuevo, pero se ha interesado más gente en esto.</li> </ul>
<i>Noruega</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los resultados fueron criticados por el gobierno y la prensa. Las expectativas eran más altas.</li> <li>• Se han realizado juntas de trabajo en las que participan el ministro de Educación y el gerente nacional de proyecto PISA para discutir los resultados que pudieron y debieron obtenerse.</li> <li>• Se hará llegar las conclusiones a cada escuela, así como el reporte nacional de los resultados.</li> <li>• Se va a enfatizar la importancia en los hábitos de lectura, particularmente en los varones (debido a los resultados).</li> <li>• Se van a centrar en el control de estrategias del buen aprendizaje.</li> </ul>
<i>Alemania</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer la educación preescolar y primaria.</li> <li>• Mejorar la educación en escuelas de educación especial.</li> <li>• Centrar la educación en entendimiento y aplicación.</li> <li>• Implementar medidas de aseguramiento de la calidad.</li> <li>• Mejorar el diagnóstico de las habilidades de los maestros.</li> <li>• Incrementar la investigación educativa.</li> </ul>
<i>Bélgica</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las acciones en materia de educación son lentas, ya que el sistema tiene tres ministros que necesitan estar de acuerdo.</li> <li>• Las decisiones o acciones que se están tomando en torno al sistema de educación, como la promoción del monitoreo del sistema educacional, decisiones para intensificar el entrenamiento de profesores en servicio, no están del todo vinculadas con los resultados obtenidos en PISA, a pesar del debate que se ha generado.</li> </ul>
<i>Suiza</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de estudios común de educación básica para la Suiza romana.</li> <li>• Elaboración de secuencias didácticas para la enseñanza.</li> <li>• Nuevos medios de enseñanza para matemáticas.</li> <li>• Para las ciencias se estudian estrategias que tienen por objeto mejorar el aprendizaje.</li> </ul>

Fuente: Instituto de Investigación Educativa A.C., foro nacional de “Educación para el siglo XXI”, Jalisco, México, febrero 2002, en: [http://www.ifie.edu.mx/PISA\\_evaluacion\\_del\\_sistema\\_educat.htm](http://www.ifie.edu.mx/PISA_evaluacion_del_sistema_educat.htm) (fecha de consulta: 12 de noviembre de 2007).

<sup>12</sup> Instituto de Investigación Educativa A.C., Foro Nacional de Educación para el siglo XXI, Jalisco, Méxi-

## Conclusiones

Han señalado que la evaluación debe dar paso, de la simple generación de resultados, a una política de corrección y mejora continua del sistema educativo nacional basado en aspectos de gestión y de impacto. Los aspectos de gestión tienen que ver con el sistema educativo en su conjunto, desde la pertinencia de sus metas y planeación, hasta los aspectos relativos al costo eficiencia y eficacia.

La razón profunda del creciente interés de muchos gobiernos por las relaciones entre la evaluación y la educación obedece a un conjunto de factores que desde hace varios años presionan en esa dirección: los logros de la escolarización en los niveles de la educación básica, la preocupación por una escolarización que no renuncie a determinados estándares de calidad, la necesidad de adaptar el currículo escolar a las exigencias de unas sociedades en proceso de cambio permanente, las políticas de ajustes presupuestarios, las demandas de una rendición de cuentas en relación con el

gasto público en educación, la conveniencia cada vez más apremiante de tener información sobre los resultados efectivos de los sistemas educativos, son todos ellos elementos que han contribuido a poner de relieve las conexiones existentes entre evaluación y educación.

Toda evaluación educativa no debe quedarse simplemente en un informe de estadísticas, sino que para que estas evaluaciones tengan un mayor impacto, deben ir acompañadas de acciones que permitan corregir las deficiencias derivadas de los datos proporcionados por la evaluación.

Una política de evaluación que no se acompañe de medidas, acciones y políticas de corrección, difícilmente pasará del papel de ser un diagnóstico más de la educación. Existen coincidencias sobre la necesidad de crear una institución encargada de construir los mecanismos más adecuados de evaluación que conlleve a una educación de mayor calidad y con resultados mucho más positivos a los que se obtienen actualmente en las evaluaciones practicadas en los últimos años.

---

co, febrero 2002, en: [http://www.ifie.edu.mx/PISA\\_evaluacion\\_del\\_sistema\\_educat.htm](http://www.ifie.edu.mx/PISA_evaluacion_del_sistema_educat.htm) (fecha de consulta: 12 de noviembre de 2007).

# Apuntes sobre la política aeroportuaria

José de Jesús González Rodríguez

## Introducción

Dentro de los instrumentos de planeación del desarrollo nacional, el tema de los transportes constituye un factor esencial. Algunos datos sobre las políticas oficiales acerca del transporte aéreo son abordados en este texto, el cual recoge diferentes planteamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Programa Nacional de Infraestructura y en el Primer Informe de Gobierno del Ejecutivo federal. Se examina el rubro del financiamiento público y privado en el sector, al tiempo que se incluyen algunas apreciaciones que se han efectuado sobre la competitividad del aerotransporte. Lo anterior en el contexto de la evaluación de las políticas públicas en dicho sector.

## El transporte aéreo en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Programa Nacional de Infraestructura y en el Primer Informe de Gobierno

Uno de los componentes del eje 2 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), se denomina “Economía competitiva y generadora de empleos” y se conforma por 13 apartados temáticos. Uno de esos apartados aborda el tema de las telecomunicaciones y los transportes. En relación con las comunicaciones aéreas el objeto general que el PND establece alude a la necesidad de garantizar el acceso y ampliar la cobertura de infraestructura y servicios de transporte tanto a nivel nacional como regional, a fin de que los mexicanos puedan comunicarse con el mundo y trasladarse en todo el país, así como hacer más eficiente el transporte de mercancías.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo, “Economía competitiva y generadora de empleos, telecomunicaciones y transportes”, México, 2007, p. 124.

El instrumento de planeación nacional elaborado por el Ejecutivo contiene un breve diagnóstico y diversas estrategias sobre el tema de los transportes en general en nuestro país. Respecto al diagnóstico, el PND refiere que el transporte ha crecido a un ritmo similar al de la economía en su conjunto y que en los últimos años la inversión en el sector ha aumentado, pero que ese incremento no ha sido suficiente para aumentar y modernizar la infraestructura de manera significativa. Sobre el particular, el Ejecutivo enfatiza que en materia de transporte la cobertura de los servicios es parecida a la de otros países con grado de desarrollo similar. Sin embargo, las diferencias respecto a los países de la Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económicos (OCDE) son más marcadas.<sup>2</sup>

Las estrategias que el Plan Nacional de Desarrollo fija en materia de transportes contienen propuestas genéricas, que van desde ampliar la cobertura de los transportes en todas sus modalidades, modernizar la infraestructura y proporcionar servicios confiables y de calidad, hasta abatir el costo económico del transporte, aumentar la seguridad y la comodidad de los usuarios, así como fomentar la competitividad y la eficiencia en la prestación del servicio de transporte.

Los planteamientos que a manera de estrategias establece el PND en el sector de transporte aéreo, mencionan la necesidad de ampliar la infraestructura aeroportuaria instalada a fin de hacer frente a la creciente demanda de operaciones y servicios, así como desarrollar nuevos proyectos aeroportuarios vinculados con el desarrollo regional, turístico y comercial de las diferentes regiones del país que padecen la insuficiencia de estos servicios; asimismo, el documento refiere que en los siguientes años habrá que consolidar la reorganización del mercado de transporte aéreo,

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 126.

como resultado del ingreso al mercado de empresas de bajo costo y alta eficiencia, para alentar una competencia sana y abierta y generar un mejor servicio para los usuarios.<sup>3</sup>

Derivado del propio PND, el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 (PNI) incluye objetivos, estrategias y metas relacionadas con los sectores de comunicaciones, transportes, agua y energía. El documento desarrolla 11 apartados diferentes de lo que denomina visión sectorial de la infraestructura nacional. Uno de ellos, el titulado “Infraestructura aeroportuaria”, contiene información sobre indicadores, comparación internacional, estrategias y metas, situación inicial, visión de largo plazo, y requerimientos de inversión sobre la infraestructura del sector aéreo, desde la perspectiva del Poder Ejecutivo federal.

La estrategia sectorial que el PNI pretende implementar en materia de infraestructura de transporte aéreo contempla la ampliación y modernización de la infraestructura y los servicios aeroportuarios, así como el desarrollo de aeropuertos regionales y la mejora de su interconexión. Igualmente el programa pretende impulsar proyectos aeroportuarios para potenciar el desarrollo de los corredores turísticos y promover el desarrollo de aeropuertos especializados en carga aérea. En ese contexto las metas que el PNI se fija abarcan desde construir al menos tres nuevos aeropuertos y ampliar otros 31 —para intentar dar solución al crecimiento de la demanda de servicios aeroportuarios en el Valle de México y centro del país, pasando por la pretensión de incrementar la capacidad de transporte aéreo de carga en 50%—, hasta concluir con la meta de alcanzar la certificación de 50% de los aeropuertos con base en estándares internacionales.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 128-129.

<sup>4</sup> Presidencia de la República, Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, “Visión sectorial, estrategias y metas”, México, 2007, p. 2.

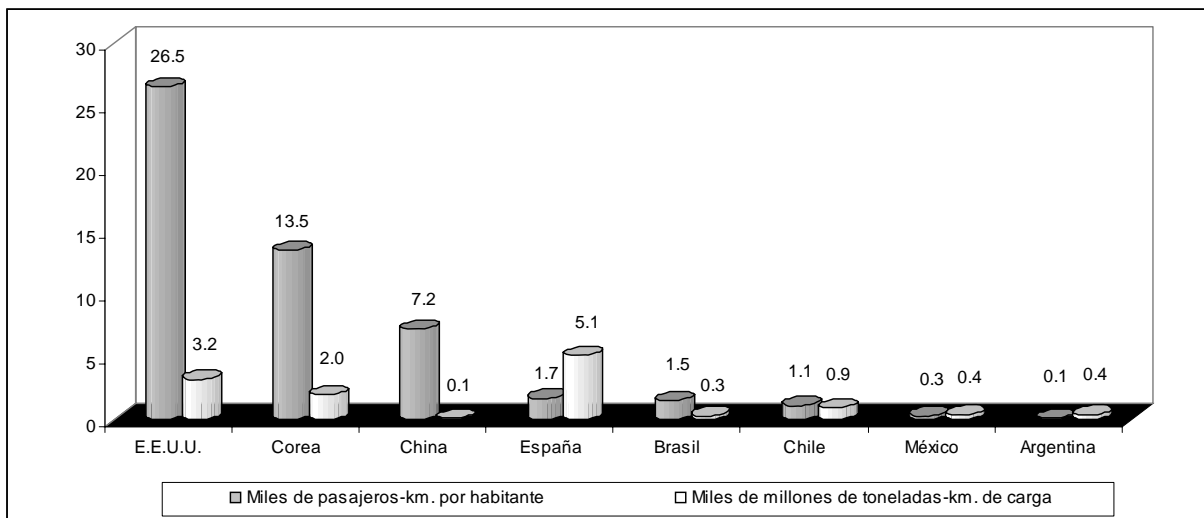
En ese contexto, la Gráfica 1 permite identificar los contrastes en el tráfico aéreo en diversos países al año 2005, tanto en lo referente a pasajeros transportados como a la carga movilizada.

En esa tesitura, las obras que el Programa Nacional de Infraestructura enlista para llevarse a cabo en el presente sexenio incluyen las ampliaciones a los aeropuertos de Toluca, Ensenada, Riviera Maya (Quintana Roo), Cancún, Mar de Cortés (Sonora), Cuernavaca, San José del Cabo, Puerto Vallarta, Nuevo Laredo, Guadalajara, Monterrey, Tijuana, Mérida, Loreto (Baja California Sur), Puebla, Palenque, San Luis Potosí y Tijuana, así como la construcción de una nueva terminal y vialidades de acceso para el aeropuerto internacional de la ciudad de México, obras cuya conclusión está prevista en el documento entre los años de 2007 y 2012. Respecto a lo

que el PNI denomina “Proyectos potenciales”, se menciona una eventual ampliación del aeropuerto de Toluca, la modernización de la red de aeropuertos concesionados y la modernización de Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (Seneam).<sup>5</sup>

Por su parte, el Primer Informe de Gobierno del Ejecutivo federal hace un recuento de las diferentes obras llevadas a cabo en el sector por parte de la iniciativa privada y por la administración pública federal, destacando entre las primeras las realizadas por los Grupos Aeroportuarios del Sureste, del Centro-Norte y del Pacífico, en diferentes localidades de la república. De igual manera, el informe del Ejecutivo da cuenta de diversas actividades llevadas a cabo por el sector público en materia de infraestructura y transporte aéreos. Un tema que destaca es el inicio de las operaciones de la empresa Aeroenlaces Nacionales,

Gráfica 1  
Tráfico aéreo, países seleccionados  
(2005)



Fuente: Presidencia de la República, “Infraestructura aeroportuaria, comparación internacional”, Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, México, 2007, p. 2.

<sup>5</sup> *Ibid.*, Anexos, pp. 32-35.



la cual comenzó sus actividades junto con otras como Avolar Aerolíneas, Interjet, Volaris, y Aerolíneas Mesoamericanas. El informe presidencial alude también a la suspensión de las actividades de Líneas Aéreas Azteca por no reunir condiciones de seguridad operacional.<sup>6</sup>

### El financiamiento al sector de aerotransportes

Del total de inversión que el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 estima para el presente sexenio, que ascendería a un monto cercano a los 2.5 billones de pesos, cerca de 30% correspondería al sector comunicaciones y transportes. El monto total de esa inversión representaría, de acuerdo con el PNI, un incremento de cerca de 51% en términos reales respecto a los recursos canalizados a los sectores de infraestructura hidráulica, electricidad e hidrocarburos durante los seis años anteriores. En ese contexto, los esquemas de financiamiento considerados para el desarrollo de infraestructura en sus distintas vertientes tendrían su origen, de acuerdo con el este programa, en inversión presupuestaria, en proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, en proyectos para prestación de servicios (PPS), en concesiones, en contratos de largo plazo, en aprovechamientos de activos y en fondos de inversión, entre otros.<sup>7</sup>

La Gráfica 2 muestra la evolución de la inversión pública y privada que se ha destinado a la infraestructura aeroportuaria. Como se puede apreciar, desde 2003 existe una tendencia a la alza de los recursos de origen privado en el sector y en lo que se refiere a la

<sup>6</sup> Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, “Economía competitiva...”, *op. cit.*, pp. 215-217.

<sup>7</sup> Presidencia de la República, Programa Nacional..., *op. cit.*, Fuentes de financiamiento, p. 2.

inversión pública, ésta tiene un incremento importante en 2005 y 2006 debido a la importante canalización de recursos al Fideicomiso del Nuevo Aeropuerto.

### Competitividad y transporte aéreo

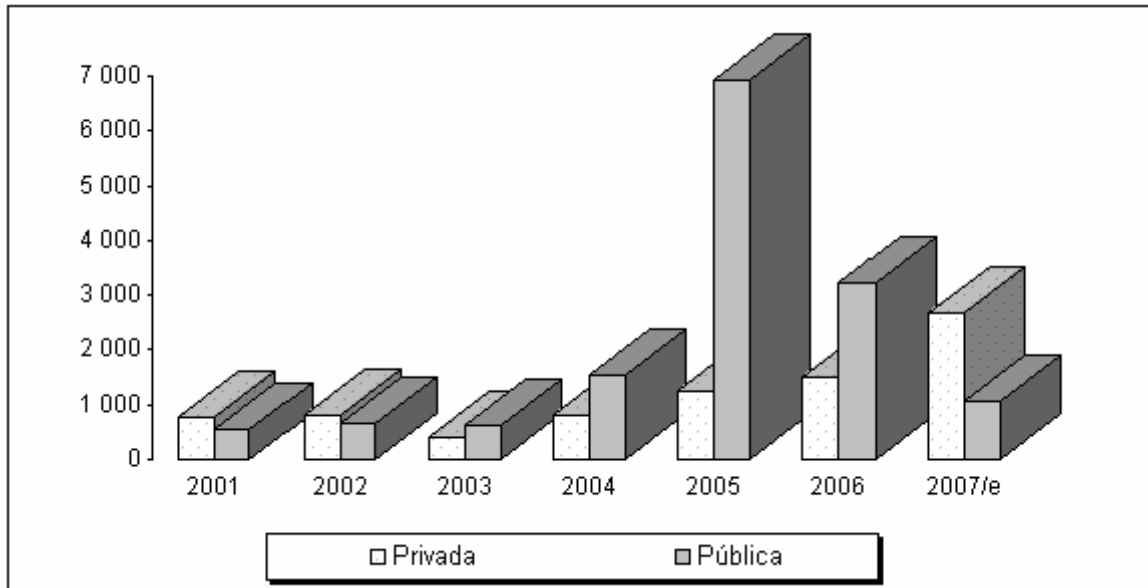
Una de las ventajas que reiteradamente se han mencionado como factores detonantes del desarrollo nacional es la posición geográfica de nuestro país respecto a Estados Unidos. En ese contexto el transporte sería potencialmente uno de los activos más relevantes en la actividad económica de nuestro país. Sin embargo, y de conformidad con el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (Imco), este potencial no es suficiente para poner a México a la cabeza de este sector en el mundo. De acuerdo con la señalada institución, la ventaja de la distancia que tiene nuestro país respecto a la primera economía del mundo, se ve contrarrestada por varios factores, como los costos por kilómetro y tonelada transportada, que para el caso del transporte aéreo es uno de los más caros. Esta situación provoca que, de conformidad con el Imco, para las empresas que exportan a Estados Unidos, México no sea un país que presente ventajas competitivas.<sup>8</sup>

Respecto al transporte aéreo de carga, esta modalidad —a pesar de ser un mecanismo de traslado competitivo y ampliamente utilizado en países como Estados Unidos, Canadá, Brasil o Francia— en México es, desde una perspectiva porcentual, casi inexistente. La situación anotada se advierte al examinar la Gráfica 3.

Conforme al transporte aéreo de pasajeros, es de tener en cuenta que desde la perspectiva del Instituto Mexicano para la Competitividad,

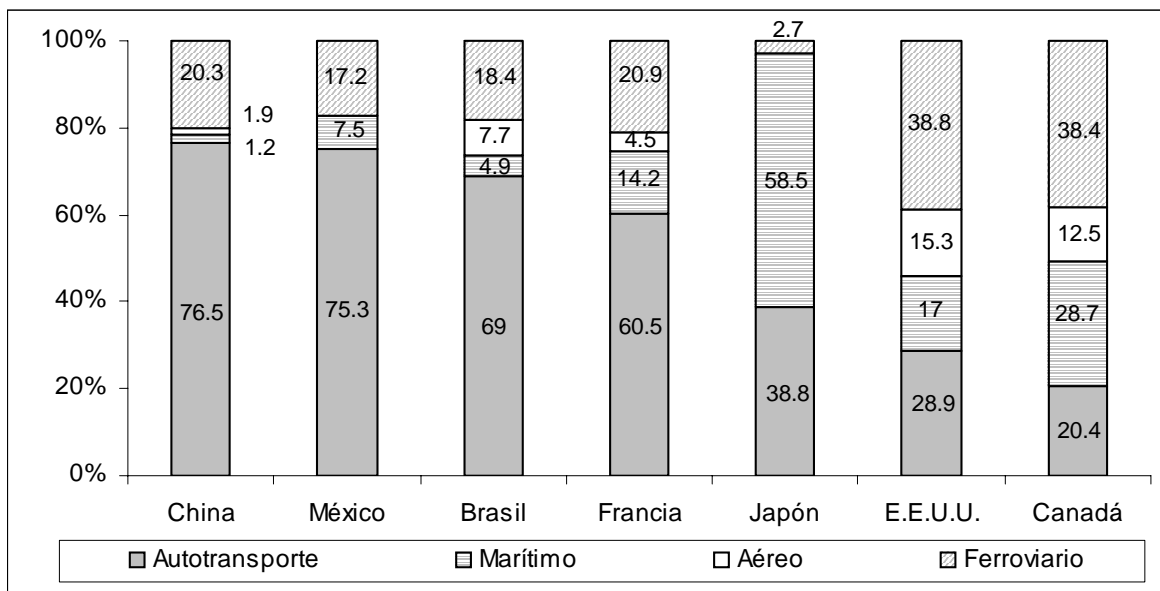
<sup>8</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), *Situación de la competitividad de México 2006: Punto de inflexión*, Sectores precursores de clase mundial, México, 2007, p. 391.

Gráfica 2  
Inversión pública y privada en infraestructura aeroportuaria 2001-2007  
(millones de pesos)



Fuente: Elaboración con datos de Presidencia de la República, Primer Informe de Gobierno, “Telecomunicaciones y transportes, infraestructura para el transporte”, México, 2007, pp. 215.

Gráfica 3  
Estructura de la carga doméstica movilizada por modo de transporte  
(ton-km) 2002



Fuente: Fundación Friedrich Naumann y Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), *Los retos de la competitividad en México, una agenda de reformas inmediatas*, México, 2005, p 7.

el costo aéreo de un boleto de avión en México es inadmisiblemente. Así, existen tramos de pocos cientos de kilómetros cuyo costo del pasaje es similar a lo que normalmente cuesta un boleto a Europa, y ello, para las ciudades que tienen la fortuna de estar conectadas de forma directa. El tiempo de traslado en esta modalidad de transporte es juzgado de manera similar por la institución anotada, la que abunda señalando que los tiempos de traslado son similares a los empleados en el transporte europeo por ferrocarril para una distancia de 914 kilómetros, de ahí que para el Imco la escasa competencia en algunos tramos, aunado a la falta de uso de tecnología adecuada, hace que en los casos en donde el transporte aéreo no tiene competencia, en vez de ser un factor detonante del crecimiento económico, sea un obstáculo al desarrollo interregional de México.

En el Cuadro 1 se muestran datos comparativos de servicio, tiempo y costos de transporte aéreo entre nuestro país y España, y se contrastan algunas tarifas y duración de trayectos vía aérea en los dos países.

## Comentarios finales

No obstante que la ubicación geográfica de nuestro país le hace colindar con el mayor mercado internacional y estar en un punto equidistante de los mercados europeo y asiático, esa ventaja competitiva no ha sido aprovechada óptimamente en lo que se refiere al transporte aéreo.

El potencial derivado de la estratégica ubicación de nuestro país se acentúa al considerar la diversidad de tratados comerciales firmados desde la incorporación de México al GATT, situaciones que vistas de manera conjunta permiten advertir las ventajas competitivas que existen en materia de transporte aéreo.

Las diferentes estrategias derivadas de los instrumentos de planeación del desarrollo nacional en materia aeroportuaria han enfatizado la necesidad de reforzar la infraestructura en el sector, la ampliación y modernización de los servicios aeroportuarios, propiciar la consolidación de aeropuertos regionales, privilegiar la interconexión, promover el desarrollo de ae-

**Cuadro 1**  
**Comparativo de servicio y tiempo de transporte en México y España.**  
**Costo en pesos del boleto de ida y vuelta y tiempo de recorrido**

<i>Origen</i>		<i>Destino</i>	<i>Distancia</i>	<i>Costos</i>		
				<i>Total</i>	<i>Por Km</i>	<i>T(br.)*</i>
De capital a provincia	Madrid, España	Valencia, España	315 km	1 005	1.60	2.42
	México, D.F.	León, Gto., México	325 km	4 198	6.46	2.58
De provincia a provincia	Huelva, España	Barcelona, España,	914 km	3 198	1.75	3.08
	Campeche, México	Querétaro, México	927 km	7 386	3.98	7.25
Internacional	Chicago, Estados Unidos	Londres, Reino Unido	6 656 km	8 360	0.63	8.4

\* Incluye 45 minutos de llegada y salida del aeropuerto. Datos a enero de 2007, precios estándares, sin promoción ni descuento.

Fuente: Elaboración con datos de Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), *Situación de la competitividad de México 2006: Punto de inflexión*, México, 2007, p. 399.

ropuertos especializados en carga aérea y propiciar el crecimiento del transporte intermodal aéreo, entre otras cosas.

Las anteriores medidas fueron diseñadas para lograr el fortalecimiento de un sector de

la economía nacional cuyo desarrollo no siempre ha mostrado ritmos de crecimiento homogéneos, que presenta frágiles indicadores de desempeño y con niveles incipientes en materia de competitividad internacional.

R E P C

R T E