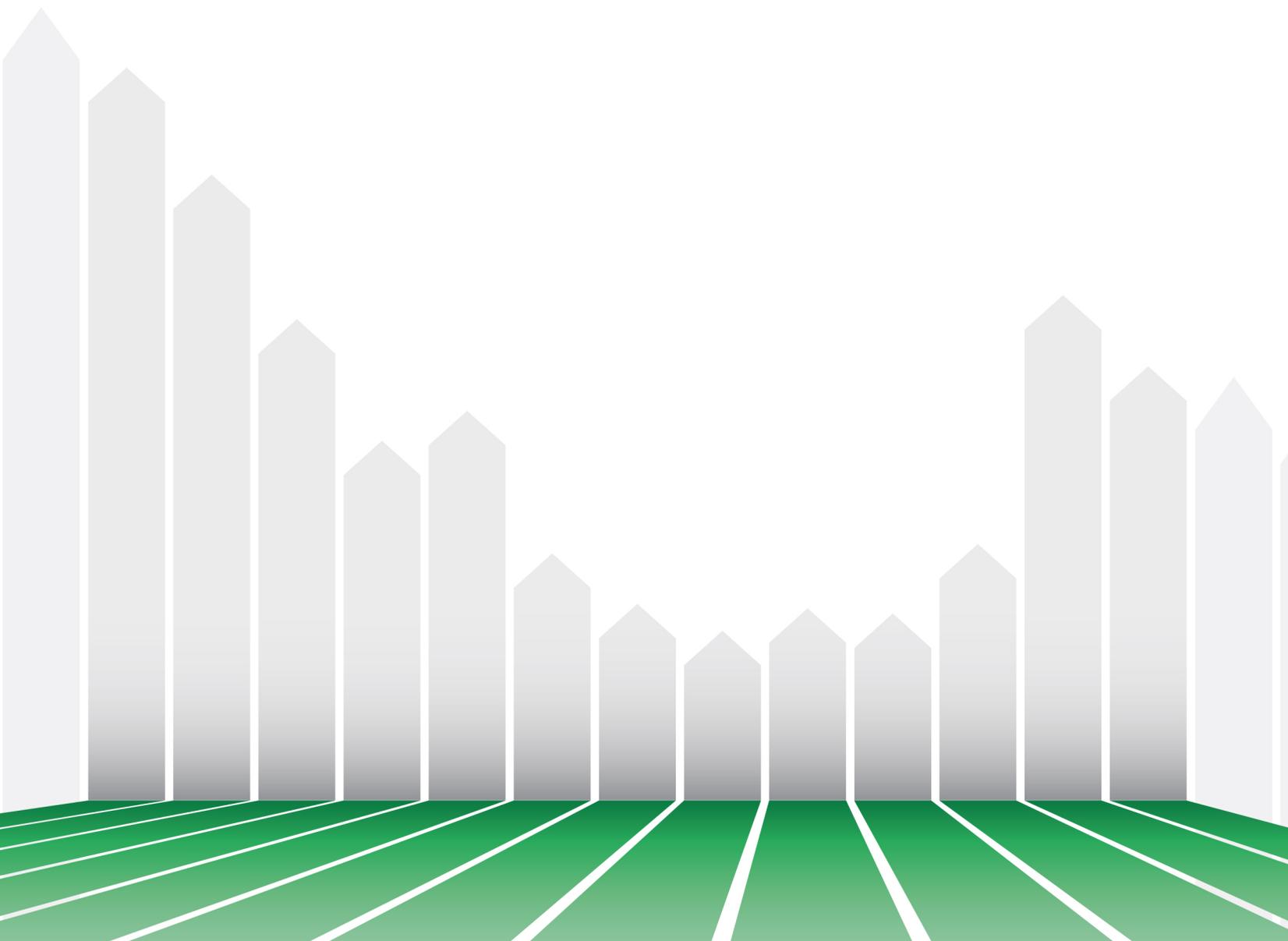


Marco normativo para la evaluación

de la política, programas
y acciones de desarrollo social
en el ámbito federal en México

2019



Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Consejo Académico*

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres

El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis

Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

José Nabor Cruz Marcelo

Secretario Ejecutivo

Thania de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Édgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

*<https://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-Academicos-2014-2015.aspx>

COLABORADORES

Equipo técnico

Dirección General Adjunta de Evaluación

Thania de la Garza Navarrete

Karina Barrios Sánchez

Haydée Valentina Saavedra Herrera

Yunuen Nicté Rodríguez Piña

Marco normativo para la evaluación de la política, programas y acciones de desarrollo social en el ámbito federal en México, 2019

Primera edición: noviembre, 2019

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle, CP. 03100,
alcaldía de Benito Juárez, Ciudad de México

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Marco normativo para la evaluación de la política, programas y acciones de desarrollo social en el ámbito federal en México, 2019*. Ciudad de México: CONEVAL, 2019.

Contenido

Siglas y Acrónimos	6
Introducción	8
Capítulo 1. Marco de referencia de la evaluación	10
Antecedentes de la evaluación	10
La evaluación y su relación con la planificación, el Presupuesto basado en Resultados, la Transparencia y la Rendición de Cuentas	13
Capítulo 2. Primeros esfuerzos de evaluación de programas y acciones de desarrollo social	16
La consolidación histórica de la Evaluación en México	16
Capítulo 3. El marco normativo del sistema de evaluación en México	26
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	29
Ley General de Desarrollo Social.....	32
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	35
Presupuesto de Egresos de la Federación.....	38
Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.....	39
Programa Anual de Evaluación.....	42
Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal	44
Ley General de Contabilidad Gubernamental	46
Ley de Coordinación Fiscal.....	47
Leyes federales que asignan responsabilidades de evaluación al CONEVAL.....	49
Ley de Hidrocarburos y Ley de la Industria Eléctrica.....	53
Capítulo 4. La evaluación de la política y programas sociales en Brasil, Chile y Colombia	54

Brasil.....	55
Chile	58
Colombia.....	61
Ejercicio comparativo	66
Conclusiones	69
Referencias bibliográficas	72

Índice de figuras

Figura 1. Pilares para la construcción e implementación de la GpR.....	11
Figura 2. Contribución de la evaluación en la planificación, PbR y TyRC.....	15
Figura 3. Línea de tiempo normativa e institucional	25
Figura 4. Pilares de la gestión gubernamental y su relación con la consolidación de la evaluación en México	26
Figura 5. Elementos para la institucionalización de la evaluación	28
Figura 6. Principales disposiciones en la CPEUM para la implementación de una GpR ..	31
Figura 7. Derechos, principios y objetivos de la política de desarrollo social plasmados en la LGDS	32
Figura 8. Responsabilidades asignadas en la LGDS a las dependencias y entidades de la APF para la evaluación de programas, acciones, fondos y acciones	34
Figura 9. Responsables para la construcción de un enfoque basado en resultados con base en la LFPRH	37
Figura 10. Principales responsabilidades en materia de monitoreo y evaluación para las dependencias y entidades a cargo de programas.....	39
Figura 11. Tipos de evaluación de acuerdo con los Lineamientos	41
Figura 12. Clasificación de ASM por tipo de actores involucrados para su solución	45
Figura 13. Principales contribuciones de los documentos normativos a la institucionalización de la evaluación en México.....	48
Figura 14. Relación de las leyes y documentos normativos del marco de la evaluación en México	49
Figura 15. Derechos sociales que pueden ser promovidos bajo los Programas de Desarrollo de las ZEE	53
Figura 16. Gestión para resultados en Brasil	58
Figura 17. Gestión para resultados en Chile	60
Figura 18. Tipos de evaluación en Colombia	63
Figura 19. Gestión para resultados en Colombia	64

Índice de cuadros

Cuadro 1. Resumen comparativo de los sistemas de monitoreo y evaluación de Brasil, Chile, Colombia y México	65
---	----

Siglas y Acrónimos

APF	Administración Pública Federal
ARMEPG	Acuerdo de los Requisitos Mínimos para la Evaluación de Programas Gubernamentales
ASF	Auditoría Superior de la Federación
ASM	Aspectos Susceptibles de Mejora
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIPS	Banco Integrado de Programas Sociales
CME	Comisión de Monitoreo y Evaluación
CMH	Contaduría Mayor de Hacienda
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Dipres	Dirección de Presupuestos
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DOF	Diario Oficial de la Federación
EPG	Evaluación de Programas Gubernamentales
GpR	Gestión para Resultados
INPI	Instituto Nacional de Pueblos Indígenas
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LGDNNA	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Cooperación

MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MPPG	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión
MyE	Monitoreo y Evaluación
NEP	Nueva Estructura Programática
NGP	Nueva Gestión Pública
PbR	Presupuesto Basado en Resultados
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PGD	Plan Global de Desarrollo
PGSAPF	Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal
PIDER	Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PPA	Plan Plurianual
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PROMAP	Programa de Modernización de la Administración Pública
PRONAPINNA	Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
Prospera	Prospera Programa de Inclusión Social
ROP	Reglas de Operación
SECODAM	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
SECOGEF	Secretaría de la Contraloría General de la Federación
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGPRES	Ministerio Secretaría General de la Presidencia
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Sinergia	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
Sisdeval	Sistema Nacional de Evaluaciones
SMMP	Sistema de Monitoreo de Metas Presidenciales
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
TyRC	Transparencia y Rendición de Cuentas

Introducción

México, al igual que otros países con sistemas democráticos, ha impulsado las políticas públicas basadas en evidencia que incorporan, además de indicadores financieros y de gestión, información sobre el desempeño de las acciones gubernamentales, para dar muestra de sus resultados y su nivel de eficacia y efectividad. Bajo este enfoque, no es suficiente generar información sobre cuánto se gasta, sino cómo y cuáles son los resultados del uso de los recursos.

En este sentido, la evaluación de las políticas públicas es un elemento clave para analizar la eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad de las medidas implementadas y, a partir de la evidencia generada sobre su diseño, implementación y resultados, tomar las medidas necesarias encaminadas a su mejora. Por consiguiente, la evaluación permite identificar lo que funciona y en qué medida lo hace, los efectos de las intervenciones públicas, el avance de los objetivos, así como los cuellos de botella que impiden la consecución de los mismos, entre otras cuestiones.

El camino recorrido en México para hacer del ejercicio evaluativo un elemento fundamental en la formulación de las políticas públicas, en particular, de la política social, ha sido largo y ha requerido del impulso de distintos factores y actores. Actualmente, el país cuenta con un marco normativo en el que se enmarca la evaluación de la política, los programas y las acciones de desarrollo social.

La promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2004 con el consenso de todos los actores políticos, estableció al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como el responsable de normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, ejecutadas por las dependencias y entidades públicas federales, además de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

A partir de la LGDS se han promulgado una serie de documentos normativos que han fortalecido la institucionalización de la evaluación. Estos documentos no solo designan a los responsables, sino también identifican los procesos para llevar a cabo la evaluación, los criterios para mejorar su calidad, los tipos de evaluaciones y mecanismos para impulsar el uso de las recomendaciones procedentes de las evaluaciones.

El presente documento tiene como objetivo analizar el proceso de construcción e institucionalización del sistema de monitoreo y evaluación (MyE) en México, especialmente,

debido a un marco normativo robusto, así como analizar la forma en que se ha articulado la evaluación gubernamental con la gestión pública basada en resultados.

Para estos fines, el documento está organizado en cuatro capítulos y un apartado de conclusiones. En el primer capítulo se presenta el marco de referencia en el que se fundamenta la evaluación como fuente de evidencia para la mejora de las acciones públicas y se detallan los elementos que conforman el enfoque de gestión pública basada en resultados, así como los procesos de retroalimentación que éstos mantienen con la evaluación para la consolidación de un sistema integral y articulado.

En la segunda parte se realiza un breve recorrido histórico de los primeros esfuerzos por incorporar la evaluación y otros elementos para incrementar la eficiencia gubernamental, la cual comienza con la administración de López Portillo y concluye con la promulgación de la LGDS y el nacimiento del CONEVAL; tres décadas en las que se transitó de la evaluación como instrumento de gestión financiera al ejercicio evaluativo sistemático y objetivo de la implementación, diseño y resultados de las políticas y programas públicos.

En el tercer capítulo se analizan los documentos normativos que conforman actualmente el marco jurídico de la evaluación de la política de desarrollo social y que han permitido su institucionalización; para ello se identifican y describen los elementos que contribuyen a la planificación, a la formulación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y a la Transparencia y Rendición de Cuentas (TyRC).

Enseguida, con el objetivo de mejorar el entendimiento del proceso de institucionalización de la evaluación en el caso mexicano e identificar fortalezas y áreas de oportunidad, en el cuarto capítulo, se hace una descripción general, acompañada de un ejercicio comparativo, de los sistemas de evaluación en Brasil, Chile y Colombia, países que se han colocado - junto con México - como referentes en América Latina por sus avances en la implementación de un sistema basado en resultados y la evaluación, en particular de la política de desarrollo social, para la mejora de la política pública. Finalmente, se presentan algunas conclusiones derivadas del análisis realizado a lo largo del documento.

Capítulo 1. Marco de referencia de la evaluación

La evaluación de las políticas y programas públicos recobra una mayor importancia bajo el enfoque llamado Gestión para Resultados (GpR) (García López y García Moreno, 2010; González Arreola, 2012) que, como su nombre lo indica, tiene el objetivo de proveer información sobre los resultados de las acciones gubernamentales para alimentar la toma de decisiones y así asignar presupuesto y prioridades con base en su desempeño.

Además de la evaluación, la GpR requiere, para su correcta ejecución y el logro de sus propósitos, de otros instrumentos que se retroalimentan entre sí: el PbR, la planificación, la gestión financiera, la TyRC y el monitoreo. Sin embargo, la evaluación tiene un papel clave ya que provee insumos e información a cada una de las piezas de la GpR: se necesita saber qué funciona y en qué medida, los mecanismos a través de los cuales se cumplen los objetivos de las acciones gubernamentales, el costo que involucra su implementación -en términos humanos y financieros-, si el beneficio es uniforme o hay diferencias entre la población que se busca atender, entre otras interrogantes que la evaluación sistemática, continua y de calidad puede despejar.

Antecedentes de la evaluación

En las últimas cuatro décadas, las instituciones se han adaptado y los marcos regulatorios se han perfilado hacia un enfoque de resultados en la gestión pública, sobre la base de objetivos y metas a mediano plazo, con instrumentos que apunten la pertinencia de las políticas, programas y proyectos públicos, así como la magnitud de los recursos requeridos para la consecución de sus propósitos; asimismo, se ha avanzado hacia la cimentación de elementos oportunos para identificar el grado de vinculación entre la estrategia implementada y sus resultados observados.

La GpR fundamenta las decisiones de política pública, de planeación y la asignación del gasto en evidencia sobre la efectividad de las medidas implementadas; es decir, esta visión centra el diálogo en los resultados para el aprendizaje sobre las acciones gubernamentales y la toma de decisiones al impulsar la coordinación intra e interinstitucional, la descentralización y el uso de estrategias y objetivos de mediano plazo.

En la GpR los objetivos y metas deben ser precisos y definirse en la etapa de planificación, siempre considerando los recursos disponibles para su ejecución. Al dirigir el interés a los

resultados, se procura la coherencia de las políticas, programas y proyectos desde la fase de estrategia y planificación, hasta su implementación y evaluación (Banco Mundial y OCDE, 2012).

Los mecanismos para lograr que la gestión pública se fundamente en resultados y a partir de ella se encamine hacia una planeación estratégica, requieren de instrumentos, construcción de metodologías y de sistemas comunes, instaurar procedimientos que faciliten la incorporación de recomendaciones en la toma de decisiones, crear mecanismos de difusión de la información e identificar a los actores participantes, así como sus obligaciones y atribuciones.

La implementación de estas medidas implica modificaciones constitucionales y políticas en la administración del sector público. En este sentido, las autoridades deben responder sobre sus acciones y los resultados derivados de éstas -bajo el principio de delegación democrática ciudadana-, sobre la regulación constitucional del uso de los fondos públicos y a las atribuciones conferidas a las autoridades correspondientes (Emery, 2005).

Siguiendo a García López y García Moreno (2010) y a Kaufmann, Saginés y García Moreno (2015), se pueden destacar cinco pilares para la construcción e implementación de la GpR: i) la planificación; ii) el Presupuesto basado en Resultados (PbR); iii) el monitoreo; iv) la evaluación y; v) la transparencia y rendición de cuentas (TyRC).

Figura 1. Pilares para la construcción e implementación de la GpR



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en García López y García Moreno (2010) y en Kaufmann, Saginés, y García Moreno (2015).

Estos cinco elementos conforman un sistema integral en el cual cada una de las piezas cumple un papel que contribuye al funcionamiento de las demás. La evaluación es un elemento prioritario ya que proporciona evidencia respecto a la implementación de las políticas y programas gubernamentales, la cual se incorpora –o debería- en las etapas de planificación y formulación del PbR; asimismo, la evaluación contribuye tanto a la transparencia al generar información y publicarla, como a la rendición de cuentas al realizar un escrutinio de los resultados atribuibles a determinada acción y refuerza el monitoreo al explicar las causas de los avances observados.

En el sistema de monitoreo se recopila sistemáticamente información cuantitativa sobre el grado de avance en los objetivos vinculados con una política, programa o proyecto y de la utilización de recursos, para proveer información a los hacedores de política y a la ciudadanía en general. Dicha información no solo cuantifica resultados, sino también actividades, productos e insumos (González Arreola, 2012). Además, el sistema de monitoreo debe informar sobre el desempeño, es decir, debe advertir si las entidades e intervenciones públicas actúan dentro de las normas y criterios definidos en las metas y planes (OCDE, 2002).

De la misma forma, la evaluación, entendida como el análisis sistemático, objetivo e imparcial de una intervención pública, permite determinar la pertinencia, sostenibilidad, impacto y el logro de objetivos y metas. La evaluación y el monitoreo se implantan en el marco de análisis de las políticas públicas, en el sentido que buscan producir información relevante para la toma de decisiones y la resolución de problemas.

Ambas funciones, el monitoreo y la evaluación, son complementarias y requieren instrumentos y arreglos institucionales y jurídicos distintos. El monitoreo y la evaluación difieren en que ésta última explica las causas de los resultados observados que se asocian con la intervención, mientras que el monitoreo presenta los avances hacia los objetivos planteados (García López y García Moreno, 2010).

La GpR busca alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados, por lo que los indicadores y las estrategias de MyE están vinculados a los efectos esperados, por tanto, permite analizar si los resultados planificados se están logrando y en caso contrario, realizar los ajustes necesarios (BID, 2007; Ramos, Sosa, y Acosta, 2011).

Según el objetivo de la evaluación, ésta puede avocarse sobre varias acciones gubernamentales: políticas públicas, programas públicos, gestión de resultados y entidades

públicas (Bonnetoy y Armijo, 2005). De igual modo, se pueden evaluar programas propuestos con la intención de determinar su pertinencia e identificar sus metas y objetivos, o a programas en funcionamiento para valorar sus resultados, procesos, cobertura y la conveniencia de su continuación.

La finalidad de las evaluaciones es proveer información oportuna que impulse la mejora de las políticas, programas y funcionamiento de las instituciones. Para ello, ésta se lleva a cabo en distintos momentos: las efectuadas antes de que inicie la intervención pública se denominan *ex ante*; las realizadas durante la ejecución de la acción pública para examinar el cumplimiento de objetivos y el ejercicio de los recursos son evaluaciones intermedias y; las aplicadas de manera posterior a su implementación con el objetivo de valorar los resultados obtenidos son *ex post* (Cardozo Brum, 2006; Stufflebeam y Shinkfield, 1987).

Contar con información veraz que respalde las decisiones y el quehacer gubernamental es imprescindible para la implementación de la GpR; esta tarea es desempeñada por el sistema de MyE que alimenta el proceso de planificación y presupuestación, a la vez que sopesa la continuidad o corrección de las políticas y programas públicos.

La evaluación y su relación con la planificación, el Presupuesto basado en Resultados, la Transparencia y la Rendición de Cuentas

La GpR centra su interés en alcanzar los objetivos y resultados que un gobierno se plantea; por ello, la primera responsabilidad gubernamental es definir los objetivos que pretende alcanzar y el horizonte temporal previsto para su logro.

En este sentido, la planificación es el instrumento gubernamental que articula los objetivos de las políticas públicas mediante metas, estrategias generales; y líneas de acción. Los objetivos establecidos provienen de un diagnóstico sobre los retos que enfrenta el país en cada sector y que representan barreras para el desarrollo.

De los planes nacionales y sectoriales se desprenden programas a los que se les asignan recursos presupuestarios para el logro de los objetivos que les dieron origen; a partir de este momento la evaluación puede identificar como su objeto de estudio a los programas y acciones gubernamentales, pero también a la política pública para cierto sector a través de los objetivos de esta.

A partir de la ejecución de los programas y del ejercicio del gasto se da seguimiento a los resultados mediante indicadores que se relacionan directamente con los objetivos, pues son la manifestación cuantitativa del grado de avance en las metas y del uso eficiente y eficaz de los recursos públicos.

El PbR se enfoca en los efectos de las actividades y no en los insumos que se requieren para ello; si bien los procesos de gasto siguen siendo relevantes, el foco de atención se sitúa en los resultados que generan dichos procesos, para así mejorar la eficiencia y efectividad del gasto público con el fin de consolidar el desarrollo económico y social, además de proporcionar mejores productos y servicios para la población (García López y García Moreno, 2010; Pérez- Jácome, 2012). Los efectos atribuibles a una intervención pública y la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos de una dependencia o entidad son la base del PbR para la asignación de recursos públicos, por lo que el ejercicio evaluativo y de monitoreo son las fuentes primarias de información.

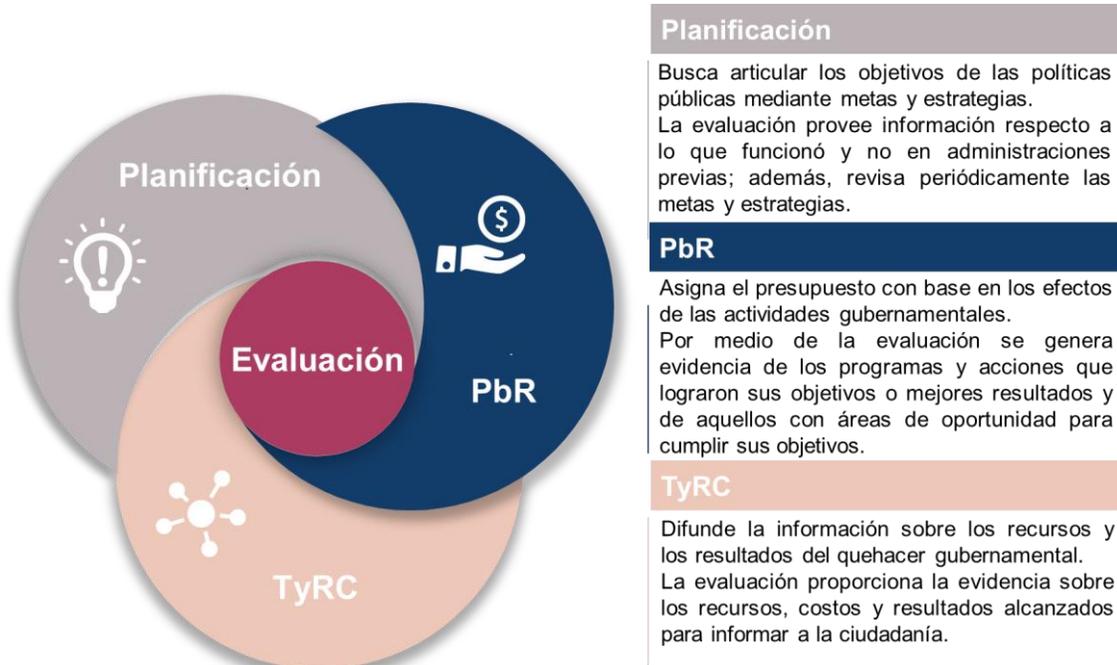
La información obtenida de las evaluaciones permite identificar los aciertos y desaciertos en cada nivel de ejecución junto con el responsable de ésta y, en consecuencia, es factible diseñar un esquema de incentivos que promueva la consecución de metas afines. En este sentido, la implementación del PbR requiere de cuatro elementos. Primero, se necesitan procedimientos explícitos sobre la manera en que la información será analizada y considerada en la toma de decisiones presupuestarias. Segundo, deben generarse incentivos -no monetarios- para que las instituciones alcancen los mejores resultados. Tercero, la constitución de las normas permite la flexibilidad necesaria para que las dependencias utilicen con eficiencia sus recursos. Finalmente, la cimentación de un sistema de MyE que comprenda y genere información sobre los resultados de las acciones financiadas con dinero público (Marcel, 2007; García López y García Moreno, 2010).

Asimismo, la evaluación contribuye a la rendición de cuentas, la transparencia, y a mejorar y controlar la gestión organizacional. Mientras que la transparencia significa que la información sobre el quehacer gubernamental sea asequible para todas las personas, la rendición de cuentas involucra un proceso de escrutinio de los recursos, costos, decisiones, resultados y responsabilidades (García Silva, 2005).

Para alcanzar la rendición de cuentas, la información sobre los resultados debe ser medida y difundida de manera comprensible para los ejecutores del gasto, la ciudadanía, los hacedores de política y los distintos niveles de gobierno (Banco Mundial y OCDE, 2012).

Este proceso busca establecer si las acciones de los agentes gubernamentales han sido competentes y si se encuentran dentro del marco de legalidad. Por consiguiente, la evaluación fortalece la confianza de la ciudadanía y favorece el combate a la corrupción al reducir los espacios de discrecionalidad (Przeworski, Stokes, y Manin, 1999).

Figura 2. Contribución de la evaluación en la planificación, PbR y TyRC



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Alcanzar los objetivos planteados por los gobiernos y obtener mejores resultados en el uso de los recursos públicos transita por conocer y analizar el punto de partida de las problemáticas sociales, estimar los recursos, costos políticos, económicos y sociales, identificar una variedad de soluciones, definir las metas que se pueden alcanzar y planear la ruta a seguir para lograrlo, por lo que la evaluación se convierte en una práctica necesaria del quehacer gubernamental.

En este sentido, los sistemas de evaluación y monitoreo, en concordancia con la planeación nacional y el PbR, proporcionan información para la toma de decisiones, posibilitan transparentar el ejercicio de recursos y promover la rendición de cuentas para la ciudadanía. Adicionalmente, estos instrumentos permiten mejorar los programas, políticas y proyectos no solo en términos de gestión de recursos, sino de resultados.

Capítulo 2. Primeros esfuerzos de evaluación de programas y acciones de desarrollo social

Como se comentó en el capítulo anterior, las evaluaciones brindan herramientas para la mejora, el diseño e implementación de las políticas, programas y acciones públicas. La calidad y la publicación de los resultados de las evaluaciones pueden incidir en la credibilidad del quehacer gubernamental, puesto que las recomendaciones de suspensión, continuación o modificación de programas, políticas y acciones a partir de evidencia sobre su efectividad y funcionamiento robustecen su legitimidad por estar basadas en hechos comprobables.

Las sugerencias que provienen de las evaluaciones suelen incluir elementos referentes a la operación del programa y, cuando las unidades responsables incorporan los comentarios en las actividades involucradas en el proceso para la provisión de los bienes o servicios, el aprendizaje institucional se materializa.

La evaluación en México es una práctica que, para su consolidación, ha requerido de esfuerzos que se remontan a la década de 1970, en un entorno nacional e internacional de cambios políticos y económicos. Particularmente, en el sector de desarrollo social se han realizado avances considerables para conocer la pertinencia de las políticas públicas implementadas, lo que permite tomar medidas encaminadas a mejorarlas y que, por tanto, puedan responder acertadamente a las problemáticas nacionales y regionales. Asimismo, ha contribuido a la credibilidad de dicha política como instrumento para mejorar la calidad de vida de las personas.

La consolidación histórica de la Evaluación en México

Aunque el engranaje institucional y normativo para la evaluación de la política de desarrollo social se cristalizó en el año 2004 con la promulgación de la LGDS y el nacimiento del CONEVAL, desde 1970 se han registrado esfuerzos para transitar al esquema de evaluación y a la TyRC, impulsado por las experiencias de éxito en la implementación del enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) en Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia, el cual priorizaba el control del gasto y el papel de la ciudadanía en la demanda de transparencia.

En Nueva Zelanda se implementaron los contratos de desempeño junto con los estándares de medición y se dividió al sector público entre quienes elaboraban políticas públicas y quienes las ejecutaban. En Reino Unido, se redujo el tamaño y costo del aparato

gubernamental, se buscó mejorar los procesos de gestión, se reestructuraron los procedimientos de gestión financiera, se crearon agencias especializadas con autonomía presupuestal y de gestión, para medir el desempeño y divulgar sus resultados. En Australia, se redujo el gasto público y se desarrollaron nuevos métodos de gestión en las dependencias gubernamentales (Cejudo, 2013).

En lo que respecta a México, las primeras iniciativas de evaluación analizaron el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) y el Programa Integral para el Desarrollo Rural y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) durante la década de 1970 en colaboración con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); sin embargo, las evaluaciones sobre los efectos de los programas sociales¹ promovidas desde la administración nacional acontecieron en la segunda mitad de los años noventa del siglo XX (Aritzi, Castro, y Fernández-Ordoñez, 2010; Castro et. al, 2009; CONEVAL, 2015; Cardozo, 2006).

Estos programas de combate a la pobreza se desarrollaron en el contexto del modelo económico de sustitución de importaciones y de impulso al estado de bienestar. No obstante, dicho modelo económico entró en crisis entre los años 1970-1976 a raíz de la expansión del gasto público financiado con deuda externa y la errada certidumbre en el alza constante e ininterrumpida de los precios del petróleo crudo, que conllevaron a un alto nivel de inflación, a la acentuación del descontento ciudadano y la desconfianza en la capacidad de gestión del Estado (Alberro, 2010; Del Prado, 2010; Ramos et al., 2011).

Ante este panorama, México y algunos países de América Latina (Argentina, Chile, Brasil y Venezuela) tomaron medidas que buscaban incrementar la eficiencia del gasto gubernamental y orientarlo hacia áreas prioritarias ante la reducción de recursos disponibles a causa de la crisis, además de paliar la percepción de ineficiencia gubernamental por parte de la ciudadanía.

La estrategia que se implementó en México para hacer frente a la percepción de ineficiencia y de pobres resultados económicos fue, en parte, de tipo administrativa, bajo la premisa que la organización del gobierno generaba resultados no deseables en la esfera económica y social.

¹ Se realizaron evaluaciones al Programa de Abasto de Leche-Liconsa, al Programa de Abasto Rural-Diconsa, al Programa Nacional Solidaridad y al Programa de Educación, Salud y Alimentación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) fue publicada en 1976 durante el mandato de López Portillo (1976-1982) para incorporar el sector paraestatal a la Administración Pública Federal (APF) y, por lo tanto, a su regulación. Entre estas regulaciones se mencionaba que la Secretaría de Programación y Presupuesto² (SPP) sería la encargada de “planear, evaluar, autorizar, coordinar y vigilar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades [...] así como llevar a cabo la evaluación del ejercicio del gasto público” (DOF, 29/12/1976). La SPP contaba con una Subsecretaría de Evaluación para estas funciones (Alberro, 2010; Conde Bonfil, 2017; Döring y Hernández, 1994). Dicha Subsecretaría debía diseñar e implantar un sistema nacional de evaluación; sin embargo, acabó realizando estudios parciales y de poco impacto en el proceso (Cardozo Brum, 2015).

Posteriormente, en 1978, entró en vigor la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. La Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), órgano técnico dependiente de la Cámara de Diputados, debía revisar el manejo de los fondos de la Cuenta Pública del gobierno federal y del Distrito Federal, es decir, fungía como una contraloría federal.

Cuando Miguel de la Madrid estaba al frente de la SPP impulsó el Plan Global de Desarrollo (PGD).³ Pero no fue hasta su toma de posesión como presidente de los Estados Unidos Mexicanos y con la promulgación de la Ley de Planeación (1983) y la reforma al artículo 26 constitucional⁴ que el PGD se convertiría en el marco de referencia para los posteriores Planes Nacionales de Desarrollo (PND). A partir de este momento, los planes de desarrollo serían obligatorios y las políticas públicas debían estar vinculadas con los programas sectoriales derivados del Plan.

² La Secretaría de Programación y Presupuesto fue la transformación de la Secretaría de la Presidencia de la República.

³ El PGD se constituyó como un intento por sistematizar las políticas sectoriales y estatales en torno a cuatro objetivos nacionales: i) reafirmar y fortalecer la independencia de México como Nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural; ii) proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda; iii) promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente y; iv) mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas. Para alcanzar los objetivos se diseñó la estrategia global hacia el empleo, de la cual se desprendían veintidós políticas básicas vinculadas a la política de gasto, la política económica, la de energéticos, la sectorial, la regional, la social y la política de salarios, precios, utilidades y fisco.

⁴ El artículo 26 constitucional menciona que la obligación de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional recae en el Estado y establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. Además, las leyes de ingresos y el presupuesto de egresos anuales, durante el sexenio, deben basarse en el Plan.

También bajo la presidencia de Miguel de la Madrid fue creada, en 1982, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF),⁵ la cual tenía las atribuciones normativas para el control y evaluación fiscal. Por lo tanto, en este momento histórico coexisten dos instituciones que contemplan dentro de sus funciones la evaluación: la SPP y la SECOGEF. Sin embargo, debido a la crisis económica, la SPP se avocó a funciones de estabilización del gasto y saneamiento de las finanzas públicas, y la SECOGEF desvió sus funciones para gestionar la fusión y liquidación de empresas estatales (Cardozo Brum, 2006).

Aunque estos ejercicios fueron un parteaguas para la evaluación en México, la información obtenida no se utilizaba para orientar las políticas públicas, sino como instrumento de contabilidad gubernamental. Debido a que el marco normativo-institucional era incipiente no identificaba funciones, agentes, ni mecanismos para la generación y uso de información -más allá de la financiera- en la toma de decisiones. En las administraciones subsiguientes el foco de interés fue la transparencia, la profesionalización del servicio público, el combate a la corrupción y la evaluación de desempeño de los programas gubernamentales y de los funcionarios públicos (Uvalle, 2005).

Al respecto, en la administración de Carlos Salinas de Gortari se elaboró el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (PGSAPF) que buscaba generar una nueva cultura administrativa sobre las bases de la eficiencia y la productividad. El acuerdo por el que se emitió la PGSAPF, publicado en febrero de 1989, facultó a la SECOGEF para proponer medidas correctivas en materia de sistemas y procedimientos de las relaciones entre dependencias y con el sector privado, para la coordinación entre el ejecutivo y los gobiernos locales (DOF, 09/02/1989).

Posteriormente, durante la misma administración se erigieron dos figuras significativas que sentarían las bases para la institucionalización de la evaluación y el monitoreo en México bajo la imagen del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL): el Comité de Evaluación y la Contraloría Social. El PRONASOL tenía por objetivo combatir los bajos niveles en la calidad de vida de las personas residentes en núcleos indígenas, en zonas áridas y en áreas urbanas en materia de salud, educación, empleo, alimentación y vivienda.

⁵ El nacimiento de la SECOGEF supuso la extinción de la Coordinación de Evaluación de la Presidencia.

Dentro de la Comisión coordinadora del PRONASOL se contaba con un Comité de Evaluación para el estudio de los efectos de los programas implementados. Aunque la evaluación de este programa fue planteada en términos de efectos sobre variables económicas y sociales, en realidad se efectuaba el seguimiento de medidas cuantitativas (indicadores) de los objetivos en cortes temporales estipulados por el PND 1988-1994, sin descomponer los elementos causantes de las mejoras o retrocesos del indicador (Mejía Lira, 2005).

Adicionalmente, como instrumento de vigilancia ciudadana, surge la Contraloría Social para supervisar el uso de los recursos otorgados, orientar las obras y acciones y como instancia receptora de quejas y sugerencias. La figura de la Contraloría Social se mantiene hasta la fecha y sus funciones se plasman en la LGDS.

En el siguiente sexenio, Ernesto Zedillo presentó el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) (1995-2000) dentro del PND, que contaba con el subprograma para la *Evaluación y medición de la gestión pública* cuyo objetivo era la obtención de resultados medibles para la evaluación y la toma de decisiones. Para este propósito se diseñaron indicadores sobre el cumplimiento de objetivos (estratégicos), indicadores que captaran la opinión de los receptores de bienes y servicios e indicadores de proyectos y gestión. Dentro del PROMAP⁶ se realizaron las primeras evaluaciones institucionales al Programa de Abasto de Leche-Liconsa, al Programa de Abasto Rural-Diconsa y al Programa Nacional Solidaridad, cuyos resultados no se hicieron públicos y se dirigieron a la retroalimentación de las dependencias, es decir, al control interno (Cardozo Brum, 2006; Castro et al., 2009).

En 1994, la SECOGEF fue sustituida por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), ésta era la encargada de organizar, planear y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, así como de establecer las bases de regulación en las auditorías a entidades de la APF. La SECODAM, a diferencia de su predecesora, orientó la evaluación del sector público al cumplimiento de objetivos y no sólo a la utilización de insumos y recursos, esto gracias a la modificación de la LOAPF. De manera paralela, desde el legislativo, la CMH tenía el control de la actividad financiera y

⁶ El PROMAP, en correspondencia con el PND 1995-2000, promovió: i) la participación y atención ciudadana; ii) la descentralización y desconcentración administrativa; iii) la profesionalización y promoción del comportamiento ético del servidor público y; iv) la medición y evaluación de la gestión pública.

patrimonial de la APF. Mientras que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) fue y sigue siendo el órgano encargado de la proyección y cálculo de los ingresos y egresos de la federación, la planeación, presupuestación y contabilidad (Conde Bonfil, 2017).

La preocupación del gobierno federal por controlar el gasto público en un periodo de crisis se reflejó en la puesta en marcha de la Nueva Estructura Programática (NEP) por parte de la SHCP. La NEP introdujo los indicadores estratégicos,⁷ ligados al cumplimiento de metas, para evaluar y monitorear los programas y las principales actividades gubernamentales con el fin de que las auditorías complementaran sus funciones a través del enfoque basado en resultados y las entidades corrigieran oportunamente las desviaciones en la ejecución y cumplimiento de objetivos e identificaran las implicaciones de costo vinculadas con los resultados (Presidencia, 1997).

En 1997-1998 nace el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), hoy PROSPERA Programa de Inclusión Social (Prospera), el cual otorga transferencias monetarias a las familias en situación de pobreza que tienen hijos en edad escolar, a cambio del compromiso de invertir en educación y salud. El programa fue diseñado por instituciones académicas nacionales e internacionales, incorporó la evaluación de impacto de tipo experimental, se elaboró un padrón único de beneficiarios, se utilizaron reglas de operación para su funcionamiento y dentro del programa se coordinaron acciones de educación, salud y alimentación (SEDESOL, 2018). PROGRESA fue el primer programa mexicano cuya evaluación de impacto fue prevista desde su diseño, partiendo de un diagnóstico de la situación antes de su inicio (Cardozo Brum, 2006), por lo que rápidamente se convirtió en un referente nacional e internacional que impulsó el diseño, implementación y sistematización de las evaluaciones, así como la institucionalización de algunas de sus innovaciones, como las reglas de operación.

[La experiencia del PROGRESA] abrió el camino para el establecimiento de una evaluación más sistemática. La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) fue pionera en los esfuerzos por implementar un sistema de monitoreo y evaluación sectorial y en la utilización progresiva de información de las evaluaciones en la toma de decisiones de política social, aspecto que produjo una importante influencia sobre otras secretarías del gabinete y sobre el gobierno federal (Castro et al., 2009:4).

⁷ En años previos se utilizaban indicadores de gestión.

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 1998 estableció como obligación de los programas federales con subsidios directos la formulación de Reglas de Operación (ROP) públicas que tuvieran como requisitos mínimos la definición de objetivos, mecanismos de operación y los requisitos para ser beneficiario del programa.⁸ Esta medida transparentó los procesos de los programas públicos, facilitando la posibilidad de monitorearlos y evaluarlos, pero fue en el año 2000 cuando se estableció que todos los programas con ROP debían ser evaluados cada año por un evaluador externo,⁹ situación que obligaba a transparentar las acciones gubernamentales en materia de políticas públicas para realizar mejoras continuas en el diseño y operación (Castro et al., 2009; Hernández Licona, 2007).

A partir de entonces, las reglas de operación han sufrido varios cambios para su compatibilidad. Por ejemplo, en 2004, se emitieron lineamientos sobre la estructura de las ROP para su homogenización entre programas. De tal manera que en la actualidad se deben presentar los antecedentes, objetivos y lineamientos de operación del programa, la población objetivo, el monto, tipo y duración de los apoyos, los criterios de elegibilidad, los derechos y obligaciones de los beneficiarios, la mecánica operativa del programa y las atribuciones de los operadores.¹⁰ Estos elementos brindan claridad a los beneficiarios y operadores de programas sobre las pautas a seguir para solicitar/otorgar apoyos, reduciendo los espacios de discrecionalidad.

Respecto a la evaluación externa, en 2002, se emitió el Acuerdo de los Requisitos Mínimos para la Evaluación de Programas Gubernamentales¹¹ que establece los procedimientos de contratación de los evaluadores y los elementos mínimos de contenido de las evaluaciones

⁸ El artículo 18 del PEF 1998 señala que las reglas de operación de los programas debían ser claras y transparentes, a la vez debían facilitar la evaluación periódica de los beneficios económicos y sociales de su implementación (DOF, 29/12/1997).

⁹ El Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2000 establecía, en su artículo 73, que las dependencias responsables de operar programas con reglas de operación que no tuvieran un mecanismo de evaluación externa debían integrar un Consejo Técnico de Evaluación y Seguimiento al cumplimiento de metas y objetivos.

¹⁰ Desde 2006, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 77 se establecen los criterios mínimos de información que las dependencias y entidades deben incluir al momento de emitir las reglas de operación de los programas correspondientes. A la fecha, este artículo no ha sido modificado.

¹¹ En el DOF (30/04/2002) se enuncia como Acuerdo por el que se expiden los requisitos mínimos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán considerar para seleccionar a las instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, interesados en realizar la evaluación de resultados de los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación en el ejercicio fiscal 2002.

externas: porcentaje de cumplimiento de objetivos, cumplimiento de ROP, beneficios económicos y sociales, costo-beneficio de los recursos asignados, verificación en campo del cumplimiento de metas físicas y financieras, escenario prospectivo y opinión sobre permanencia o readecuación.

Durante la administración de Vicente Fox, la reforma administrativa, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción fueron los objetivos bandera impulsados desde la llamada Agenda del Buen Gobierno para proveer más y mejores servicios públicos a menor costo. En este contexto nació el Sistema de Metas Presidenciales, bajo responsabilidad de la SECODAM y para uso interno del Gobierno Federal (Cardozo Brum, 2015), en el cual se concertaban las metas y objetivos de cada entidad de la APF con el presidente y se establecían compromisos que serían evaluados a partir de indicadores. La evaluación tenía tres componentes: i) resultados de operación; ii) esfuerzos realizados para alcanzar las metas y; iii) satisfacción de la ciudadanía.

Las iniciativas que se implementaron para estructurar un sistema de evaluación de las políticas públicas fueron de tipo normativo con la publicación de nuevas leyes y de tipo organizacional mediante la creación de algunos organismos y la reformulación de funciones de otros. Al respecto, la LOAPF, modificada en 2004, establecía que la SHCP debía hacer seguimiento de las políticas públicas y su evaluación. Además, con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), aprobada en 2002,¹² se creó un mecanismo institucional para que los ciudadanos accedieran a la información pública y se destacó el papel de las evaluaciones como fuente de evidencia sobre el desempeño (DOF, 11/06/2002).

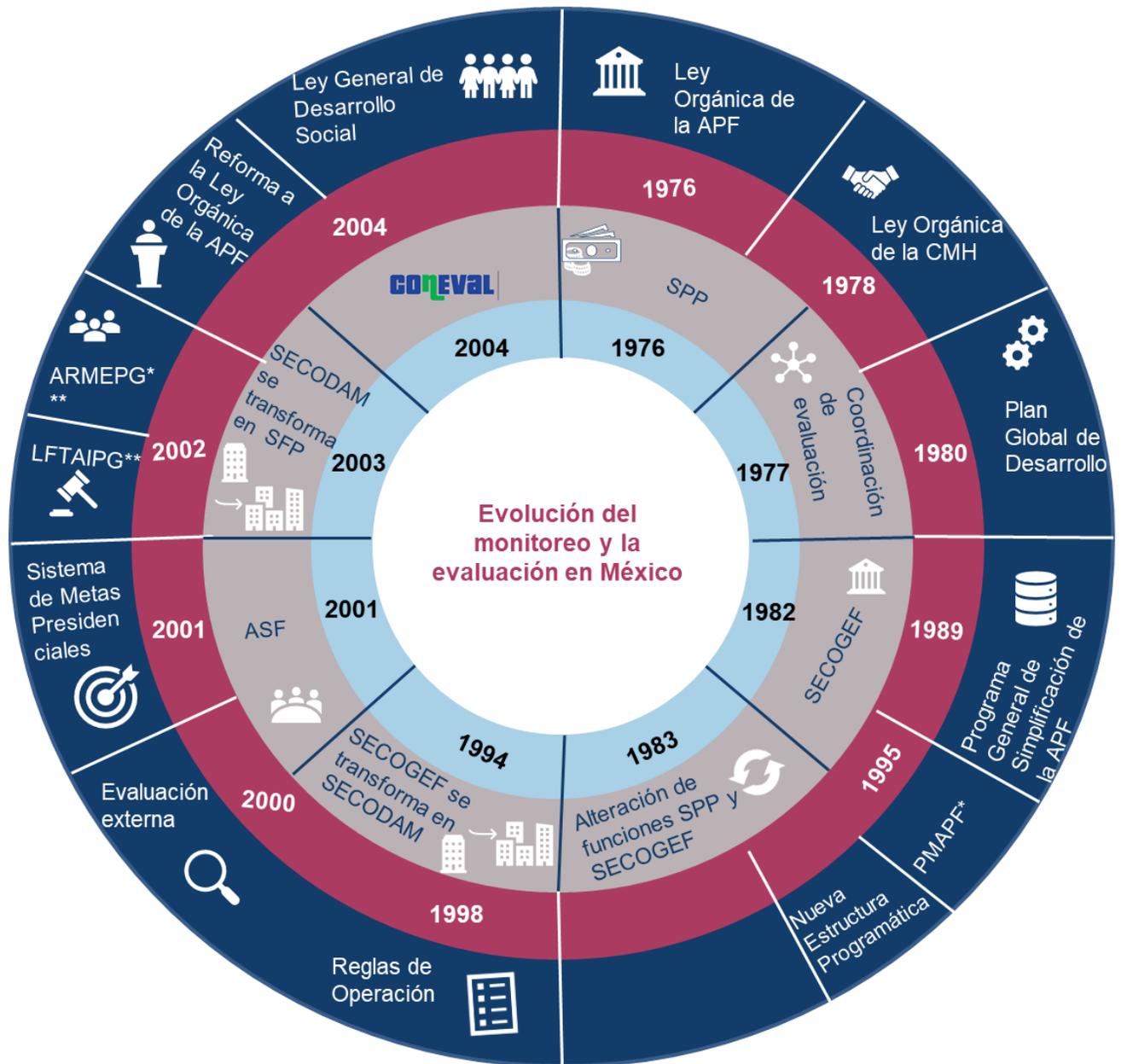
En cuanto a las transformaciones organizacionales, la SECODAM fue reemplazada por la Secretaría de la Función Pública (SFP) como responsable de la fiscalización y la gestión gubernamental al interior de las entidades públicas; igualmente se sumaron funciones de evaluación de desempeño y coordinación del servicio profesional de carrera (Conde Bonfil, 2017). También, en 2001 se creó la Auditoría Superior de la Federación (ASF), dependiente del Congreso de la Unión, a partir de la aprobación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, encargada de la fiscalización de recursos públicos.

¹² Esta Ley fue abrogada el 9 de mayo de 2016 para expedir la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El paso más significativo hacia la institucionalización de la evaluación fue la promulgación de la LGDS en 2004, que dio origen al CONEVAL como un organismo público descentralizado, con autonomía técnica y de gestión, cuyo objetivo es normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social, así como medir la pobreza a partir de los lineamientos y criterios que dicho Consejo establezca (DOF, 20/01/2004). Con la promulgación de la LGDS y el nacimiento del CONEVAL, los objetivos, principios y funcionamiento de la evaluación de la política social trascienden las diferentes administraciones, otorgando certidumbre a cada uno de los actores participantes y credibilidad a la política de desarrollo social (Félix, 2010).

Por lo tanto, hace dos décadas México contaba con mecanismos de control jurídico y financiero del gasto y, en algunos casos, seguimiento de metas, más que un sistema de evaluación en términos de resultados o impacto de las políticas públicas. Las reformas a las leyes y normas, así como las modificaciones de atribuciones en algunas instituciones para incluir funciones de evaluación y seguimiento a resultados fueron las que sentaron las bases para la institucionalización del sistema de evaluación, el monitoreo, la planificación para el desarrollo y el presupuesto basado en resultados.

Figura 3. Línea de tiempo normativa e institucional



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

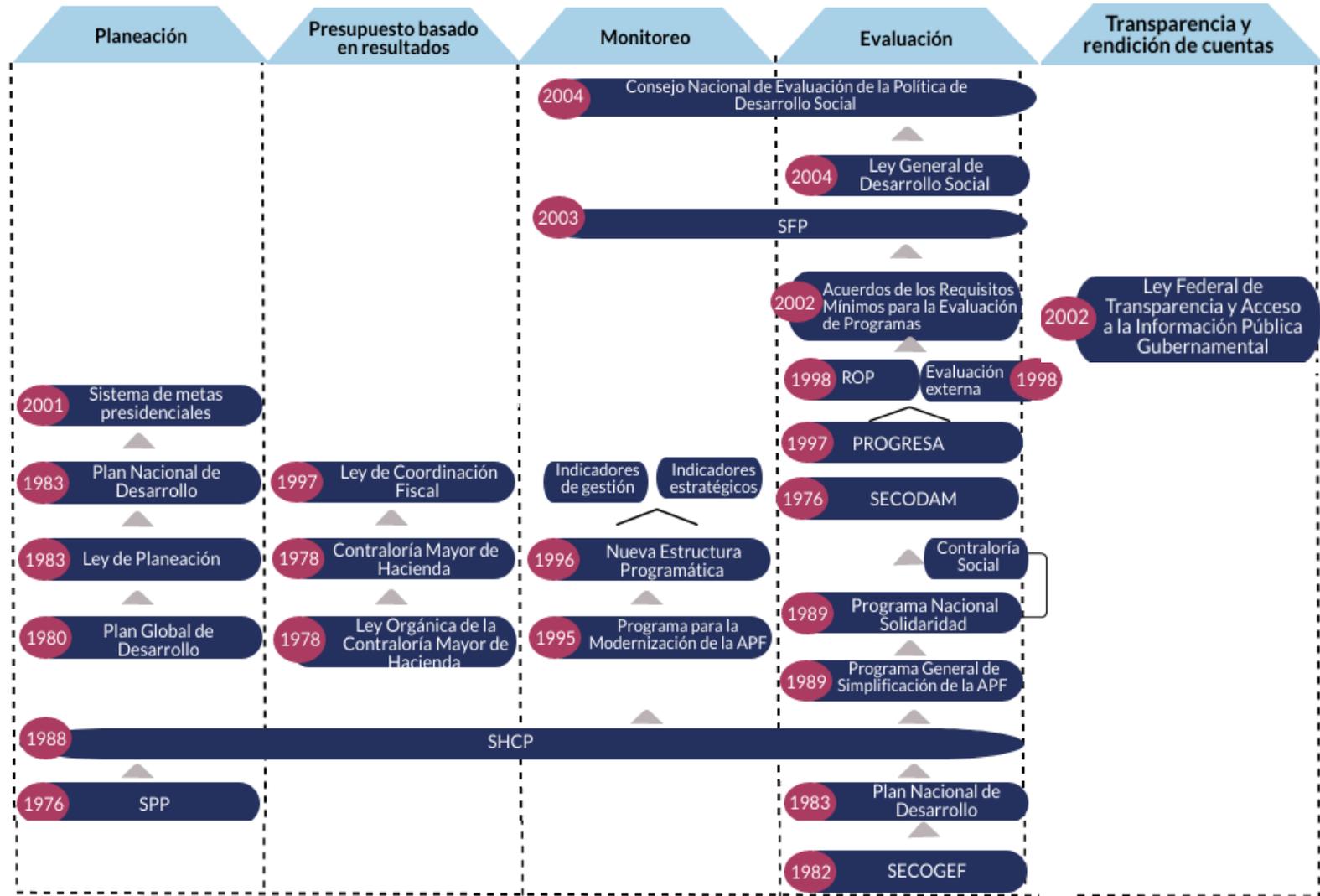
Notas:

* Programa de Modernización de la Administración Pública Federal.

** Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

*** Acuerdo de los requisitos mínimos para la evaluación de programas gubernamentales.

Figura 4. Pilares de la gestión gubernamental y su relación con la consolidación de la evaluación en México



Fuente: Elaboración del CONEVAL. Capítulo 3. El marco normativo del sistema de evaluación en México

Como se abordó en el capítulo anterior, la construcción de un sistema de evaluación en México ha pasado por esfuerzos aislados, dispersos y con objetivos no siempre claros para ir transformándose en un sistema que promueve la evaluación como un ejercicio continuo, sistemático, riguroso y que fomenta el uso de sus resultados y recomendaciones para la mejora continua de las políticas públicas. En este proceso, los documentos normativos han sido pieza clave para lograr la institucionalización del sistema de evaluación en el país.

De acuerdo con Garde Roca (2004), la institucionalización de la evaluación es entendida como un proceso mediante el cual se legitima un marco normativo adecuado para el desarrollo de la función de la evaluación, en el que se crean espacios e instancias gubernamentales encargadas de dicha función. Asimismo, este proceso permite establecer mecanismos e instancias específicas que, además de ser responsables de su aplicación, tienen la encomienda de promoverlas y de presentar los resultados de las acciones públicas como parte de la rendición de cuentas (Gobierno de España, s/f.).

Es así que hablar de institucionalización implica realizar evaluaciones como una práctica constante, capaz de mejorar la gestión pública y la política pública, en la que existe una definición de responsabilidades; también involucra crear un modelo para analizar los resultados y que éstos se incluyan como parte fundamental en el diseño de políticas públicas (Garde Roca, 2004). En la Figura 5 se muestran los elementos que permiten fortalecer y consolidar la institucionalización de la evaluación, la cual dependerá del funcionamiento y aplicación de cada uno.

Figura 5. Elementos para la institucionalización de la evaluación



Fuente: Elaboración del CONNEVAL con base en Catalá Pérez (08/05/2016), Gobierno de España (s/f), Garde Roca (2004) e IIIE (2009).

1. Definición de estructuras y espacios encargados de realizar o coordinar las evaluaciones:

identificar a los agentes responsables de realizar la valoración sistemática y objetiva del diseño, resultados y procesos de una acción pública posibilita, por una parte, llevar a cabo un ejercicio de escrutinio del cumplimiento de funciones y, por el otro, optimizar los recursos monetarios y humanos mediante la planeación institucional.

2. Promoción de la evaluación como necesidad para mejorar la política pública:

contar con un marco normativo que mandate y promueva la evaluación contribuye a generar un proceso continuo, sistemático y ordenado. A su vez, coadyuva a la alineación y coordinación anticipada de actividades entre los agentes involucrados.

3. Designación de recursos o responsabilidad para asumir el costo de las evaluaciones:

definir recursos económicos desde la planeación para llevar a cabo las evaluaciones permite dar certidumbre sobre su realización, al fungir como mecanismo de reafirmación de responsabilidades.

4. Criterios y estándares mínimos que deben cumplir las instancias evaluadoras:

para que las evaluaciones proporcionen evidencia útil en la toma de decisiones, se requiere que éstas sean de calidad. En este punto, la delimitación de criterios y estándares mínimos a cumplir por las instancias evaluadoras genera consenso en torno a la metodología empleada y las temáticas abordadas.

5. Criterios y normas metodológicas para realizar las evaluaciones: Por medio de normas, criterios y metodologías se promueve, por un lado, que las evaluaciones cumplan con requisitos mínimos para contribuir con información relevante en la mejora de la política pública y, por otro, homologa el lenguaje técnico para facilitar el flujo de información entre los involucrados en el proceso de evaluación.

6. Impulso del uso de las evaluaciones: es necesario que la evaluación sea concebida como un ejercicio de mejora continua y no como un proceso de carácter punitivo; los lineamientos deben precisar el proceso de seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones y sugerencias emanadas de los resultados de las evaluaciones.

7. Difusión de resultados y recomendaciones derivadas de las evaluaciones: la difusión de los resultados y recomendaciones derivadas de las evaluaciones debe acontecer en dos niveles: en la esfera gubernamental y con la ciudadanía. El primer nivel permite que la información generada retroalimente las decisiones de política pública, y promueva el aprendizaje técnico. En el segundo, como ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, se comunica a la ciudadanía sobre los resultados de las acciones gubernamentales y el uso de recursos que involucra para fomentar la confianza de los ciudadanos con sus representantes democráticos.

A partir de la promulgación de la LGDS se fortaleció la institucionalización de la evaluación de la política de desarrollo social, la cual estuvo acompañada de otros instrumentos jurídicos y normativos que han contribuido a la disponibilidad de información para la toma de decisiones basada en evidencia y a conformar una gestión pública basada en resultados, a partir de la conformación de los siete ejes anteriores.

En el presente capítulo se describe el marco normativo que rige la evaluación de la política de desarrollo social y al mismo tiempo se identifican elementos que aporta a la planificación, al PbR y a la TyRC. Una vez presentada la normatividad que sustenta la evaluación, se retoman las cuatro leyes federales focalizadas en ciertos sectores o población que confieren al CONEVAL la evaluación de las políticas en la materia respectiva.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Por medio de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), máximo fundamento jurídico, se ha logrado cimentar las bases para impulsar una administración pública bajo el enfoque de GpR.

En la planificación se definen los objetivos y metas que un gobierno pretende alcanzar. En este sentido, el principal instrumento de planeación en el país es el PND, documento que constituye, junto con los programas derivados de éste, un primer referente para evaluar la política pública del país y, en particular, la política social. Bajo la lógica de implementar una gestión pública a partir de resultados, el PND 2013-2018 fue el primer Plan que incorporó indicadores y mecanismos de evaluación, lo que permitió dar seguimiento y monitorear el logro de las metas planteadas al inicio de la administración.¹³

El sustento constitucional para la elaboración del PND es el artículo 26, el cual establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional. En este artículo se señala al Ejecutivo Federal como el ente facultado para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, así como los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas de desarrollo.

A este artículo se vincula la Ley de Planeación, en la cual se sientan las bases para que el ejecutivo federal concierte las acciones a realizar encaminadas a la consecución de objetivos, metas, estrategias y prioridades comunes en concordancia con los recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución de los distintos actores y niveles de gobierno; con la finalidad de alinear las labores orientadas al desarrollo nacional y, con ello, crear sinergias que potencien sus resultados en un actuar integrado, minimizando los vacíos de atención y duplicidades.

Por otro lado, la evaluación del gasto público y el establecimiento de la misma como elemento fundamental para la mejora de la gestión y de la política pública está inscrita en la Constitución, en donde se establece que el uso de los recursos públicos a disposición de las distintas instancias del Estado y en los tres órdenes de gobierno debe ejercerse bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, orientando así el gasto público a la satisfacción de objetivos y resultados por medio, principalmente, de la evaluación del ejercicio de dichos recursos por instancias técnicas.

Asimismo, en la Constitución, artículo 26 apartado C, se dispuso que el Estado contaría con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, encargado de medir

¹³ Al respecto se puede consultar el documento *Plan Nacional de Desarrollo Social 2013-2018: Balance del sexenio*, publicado por CONEVAL: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/PND_2013_2018_Balance_del_Sexenio.pdf

la pobreza y de evaluar los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social.

Finalmente, en el artículo 6, uno de los más importantes para la TyRC, se establece que el derecho a la información debe ser garantizado por el Estado; se señala que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.

Fortalecer y promover que la ciudadanía demande información de calidad, en la que se presente la cantidad de recursos públicos empleados, cómo se utilizaron y los resultados que se obtuvieron de tales acciones, es una pieza relevante para tener mejores políticas públicas, pues se construye un puente entre quienes deciden y quienes reciben los beneficios.

Figura 6. Principales disposiciones en la CPEUM para la implementación de una GpR



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Ley General de Desarrollo Social

En enero de 2004 se publicó la LGDS, mediante la cual se dispuso la creación del CONEVAL y, además, definió los indicadores mínimos a incluir en la medición de la pobreza, los derechos sociales, los principios rectores, los objetivos y los responsables de la política social; con esto se establecieron las bases para entender y evaluar el desarrollo social (ver Figura 7).

Figura 7. Derechos, principios y objetivos de la política de desarrollo social plasmados en la LGDS

Derechos sociales

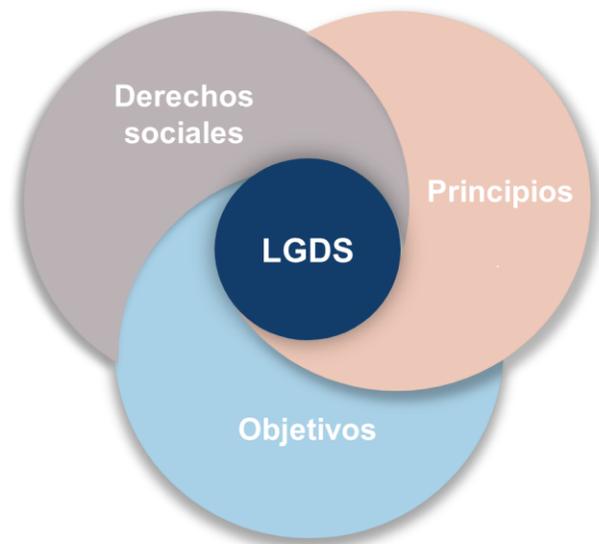
Educación, salud, alimentación nutritiva y de calidad, vivienda digna y decorosa, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y los relativos a la no discriminación.

Principios de la política social

Libertad; Justicia distributiva; Solidaridad; Integralidad; Participación social; Sustentabilidad; Respeto a la diversidad; Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades; Transparencia; Perspectiva de género e Interés superior de la niñez.

Objetivos

Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos; Promover un desarrollo económico con sentido social; Fortalecer el desarrollo regional equilibrado; Garantizar formas de participación social; Promover el desarrollo sostenible y sustentable en el ejercicio de los derechos sociales.



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la LGDS.

La Ley establece que el CONEVAL es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, cuyo objeto es normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecutan las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico.

En cuanto a la planeación del desarrollo social, en la Ley se definió que la Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir los programas municipales y planes estatales, programas

institucionales, regionales y especiales, así como el Programa Nacional de Desarrollo Social (PNDS) y el PND. Asimismo, se señala que esta Política debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes: i) superación de la pobreza, a través de la educación, la salud, de la alimentación nutritiva y de calidad, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; ii) seguridad social y programas asistenciales; iii) desarrollo regional; iv) infraestructura social básica y; v) fomento del sector social de la economía.

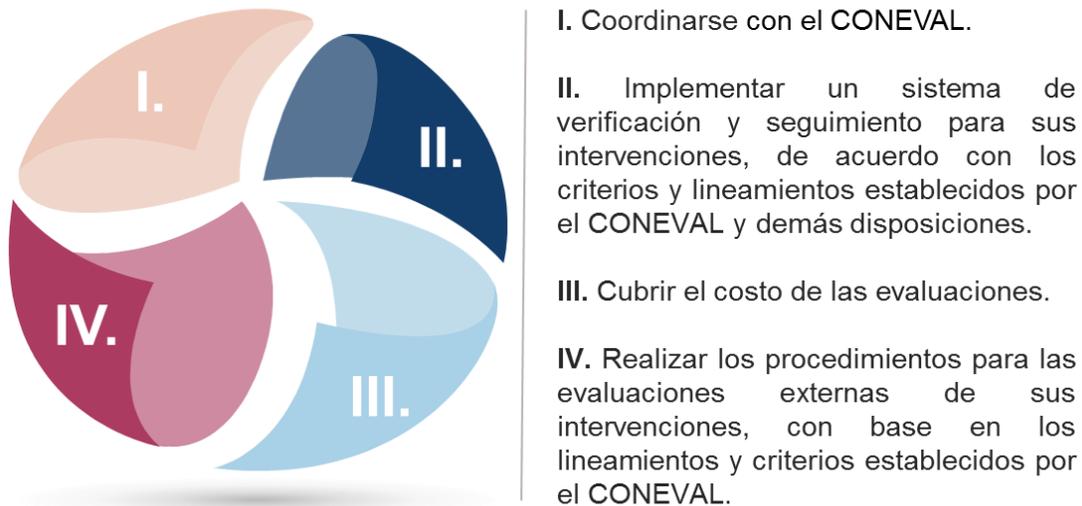
Asimismo, la Ley impulsa la implementación del PbR pues mandata que los programas de desarrollo social deben contar con ROP y establece, como uno de los criterios de asignación del gasto, el uso de indicadores y de lineamientos generales de eficacia, cantidad y calidad en la prestación de servicios sociales.

Respecto a la evaluación de la política de desarrollo social, la Ley establece que está a cargo del CONEVAL, la cual podrá realizarla por sí mismo o a través de organismos independientes del ejecutor del programa. El Reglamento de la LGDS indica que corresponde al Consejo establecer los requisitos mínimos que deben cumplir los organismos evaluadores independientes. Esto resulta relevante ya que, comúnmente, la evaluación externa aporta mayor objetividad y contribuye a la rendición de cuentas al incorporar información respecto al uso de los recursos públicos.

Con la finalidad de que la evaluación sea una herramienta para la mejora de la política pública, en la Ley se señala que ésta tiene por objeto revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, con la finalidad de corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente. Asimismo, se establece que, con los resultados de las evaluaciones, el CONEVAL puede emitir sugerencias y recomendaciones; es así como la evaluación contribuye a mejorar el uso del gasto público. Respecto a la definición de responsabilidades para llevar a cabo las evaluaciones, en el Reglamento se asignan una serie de compromisos para las dependencias y entidades de la APF a cargo de programas, acciones, fondos y recursos destinados al desarrollo social, en donde destaca la

coordinación que estas deben mantener con el CONEVAL y apearse a los criterios definidos por el Consejo (ver Figura 8).

Figura 8. Responsabilidades asignadas en la LGDS a las dependencias y entidades de la APF para la evaluación de programas, acciones, fondos y acciones



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la LGDS.

Además, la Ley mandata que los programas sociales deben incluir indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir su cobertura, calidad e impacto, con el propósito de llevar a cabo la evaluación de resultados. Los indicadores deben estar vinculados directamente con los objetivos planteados por los programas, es así que la obligación de diseñar indicadores de resultados y darles seguimiento posibilita una primera aproximación de la capacidad del programa para incidir en los ámbitos considerados pertinentes para solventar el problema social que le dio origen y, a partir de esto, impulsar y fortalecer la proyección de metas apropiadas a las restricciones de recursos financieros, humanos y materiales.

Por otro lado, la Ley incentiva la participación ciudadana en la evaluación de la política de desarrollo social y corresponde a los gobiernos Federal, estatales y municipales, impulsar la participación de la sociedad en la planeación ejecución, evaluación y supervisión de la política social.

Finalmente, abonando a la TyRC, en la Ley se establece que los resultados de las evaluaciones de los programas y acciones de desarrollo social deben ser publicados en el

Diario Oficial de la Federación (DOF) y entregados a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Además, en su reglamento se establece que los informes deberán estar disponibles a través de medios accesibles para la población.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

En la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), publicada en el DOF en marzo de 2006, se establecen las bases en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

La Ley mandata que los responsables de la ejecución del gasto deben administrarlo por resultados y racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo; es decir, el uso de los recursos debe enfocarse en el cumplimiento de metas y objetivos previstos y no exclusivamente en los procesos realizados por las instancias públicas. Asimismo, en la Ley se establece que en el Presupuesto de Egresos se deben indicar los programas a través de los cuales se otorgan subsidios y aquellos que deben sujetarse a reglas de operación; esto, además de orientar el uso de los recursos hacia los resultados, contribuye a transparentar el uso de los mismos.

Respecto a la planificación y la elaboración de un PbR, la Ley establece que la programación y presupuestación anual del gasto público debe ser realizada con base en:

- I. Las políticas del PND y los programas sectoriales;
- II. Las políticas de gasto público que determine el Ejecutivo Federal a través de la SHCP;
- III. La evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del PND y los programas sectoriales con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, las metas y avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el ejercicio siguiente.

Además, en la Ley se establece que la evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales. Para tal efecto, las instancias públicas a cargo deben

establecer programas anuales de evaluación, así como considerar que las evaluaciones podrán efectuarse a las políticas públicas, los programas y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo y podrán emplearse los métodos de evaluación que sean necesarios para cumplir con los fines de investigación planteados.

Este Sistema de Evaluación del Desempeño es implementado por la SHCP, quien debe verificar periódicamente los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la APF y el impacto social del ejercicio del gasto público.

La designación de responsabilidades es un elemento importante para la institucionalización de la evaluación. En la Ley se mandata que el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, está a cargo de la programación, presupuestación, evaluación y control presupuestario del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades. La SFP, en términos de las disposiciones jurídicas que rigen sus funciones de control y auditoría, inspeccionará y vigilará el cumplimiento de las disposiciones de la Ley y de las que de ella emanen. El CONEVAL es el encargado de coordinar las evaluaciones en materia de desarrollo social.

Para la promoción de un ejercicio de evaluación continuo, en el Reglamento de la LFPRH se atribuye a la SHCP y al CONEVAL la responsabilidad de emitir conjuntamente el programa anual de evaluación, en el que se detallan las dependencias y entidades que deberán llevar a cabo evaluaciones -y su tipo- en cada ejercicio fiscal;¹⁴ ambas instancias son responsables de la coordinación de las evaluaciones.

¹⁴ Esta responsabilidad se establece en el artículo 303 Bis, adicionado el 30 de marzo de 2016.

Figura 9. Responsables para la construcción de un enfoque basado en resultados con base en la LFPRH



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la LFPRH.

Finalmente, el reglamento de esta Ley promueve la difusión de resultados y recomendaciones, así como el uso de criterios mínimos, al indicar que las evaluaciones deben ser públicas y contener información relativa a: los datos generales del evaluador externo; datos generales de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación; la forma de contratación del evaluador externo; el tipo de evaluación contratada; base de datos generada con la información de gabinete y/o de campo; los instrumentos de recolección de información; la nota metodológica con la descripción de las técnicas y los modelos utilizados; un resumen ejecutivo en el que se describan los principales hallazgos y recomendaciones y; el costo total de la evaluación externa. Adicionalmente, las evaluaciones deberán ser enviadas a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública; a la SHCP y al CONEVAL, en el ámbito de su coordinación.

Asimismo, en el Reglamento de la LFPRH se establece que la SHCP, con base en la información de las evaluaciones que proporcionen las dependencias y entidades, integrará un repositorio digital único de evaluaciones, el cual debe ser público y estar disponible a través de su página de internet, lo que abona a la difusión de información para que la ciudadanía conozca los resultados de las acciones públicas.

Presupuesto de Egresos de la Federación

El PEF es el documento normativo que regula el ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal para cada ejercicio fiscal. Como se mencionó en el capítulo II, en el PEF de 1998 se señaló que los programas federales con subsidios directos debían poner a disposición sus ROP, las cuales debían facilitar la evaluación periódica de los beneficios económicos y sociales de su implementación; esto significó una importante aportación para transparentar el uso de los recursos y su evaluación. Asimismo, a partir del PEF de 2000 se estableció la evaluación para los programas sujetos a ROP.

Finalmente, es a partir del PEF de 2007 que se incorpora al CONEVAL junto con la SHCP y la SFP, como instancias coordinadoras de las evaluaciones, en donde se establece que éstas tendrían la responsabilidad de emitir los lineamientos para las evaluaciones, la elaboración de la matriz de indicadores (MIR) y los sistemas de monitoreo, así como para la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades; también se indica que el CONEVAL tiene la facultad para realizar evaluaciones que considera pertinentes por sí mismo o a través de uno o varios organismos evaluadores independientes.

Por medio de la elaboración del PEF se impulsa la calidad y transparencia en el uso de los recursos públicos al designar una serie de responsabilidades para las dependencias y entidades a cargo de programas federales en materia de MyE (ver Figura 10).

Figura 10. Principales responsabilidades en materia de monitoreo y evaluación para las dependencias y entidades a cargo de programas



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el PEF 2019.

Finalmente, es de destacar que, bajo la óptica de promover la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, en el PEF 2019 se estableció que las dependencias y entidades deberán incorporar la perspectiva de género en las evaluaciones de los programas, con los criterios que emitan el Instituto Nacional de las Mujeres, la SHCP y el CONEVAL.

Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal

La creación del CONEVAL y el establecimiento de la evaluación como un ejercicio obligatorio constituyeron un primer paso para fortalecer la institucionalización de la evaluación. El segundo paso era establecer las reglas del juego, lo cual se logró en 2007 con la emisión de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (Lineamientos), documento que concretó un sistema de MyE continuo y homogéneo para los programas a cargo de las dependencias y entidades.

El objetivo de los Lineamientos es regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la MIR y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la APF.

Los Lineamientos aportan en la implementación y fortalecimiento de las decisiones basadas en evidencia en virtud que:

- Orientan la formulación de los objetivos estratégicos: los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades deben estar alineados y vinculados con el PND y los programas que deriven del mismo.
- Orientan el fin y los objetivos de los programas federales: los programas federales deben contribuir a los objetivos estratégicos de las dependencias.
- Orientan a los programas federales hacia el logro de resultados: la revisión por parte de las dependencias y entidades de la MIR de sus programas federales permite identificar claramente qué resultados se están logrando.

Con la finalidad de mejorar la implementación de los programas federales, se detallaron una serie de evaluaciones a las que los programas deberían sujetarse, las cuales responden, esencialmente, a la temporalidad de éstos (Figura 11).

Figura 11. Tipos de evaluación de acuerdo con los Lineamientos

Tipo de evaluación	Definición	Algunas preguntas que busca responder
 Diagnóstico	Justifica la creación de nuevos programas o la ampliación o modificación sustantiva de los existentes	¿Cuál es el problema que se busca resolver o mitigar? ¿Por qué se necesita la intervención pública? ¿Cómo contribuye el programa al cumplimiento de los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad?
 Diseño	Analiza sistemáticamente la lógica interna de la acción pública,	¿Cuál es el problema que justifica la creación y diseño? ¿Cómo contribuye a las metas y objetivos nacionales? ¿Cuáles son sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas?
 De consistencia y resultados	Analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global	¿Por qué esta intervención resolverá el problema que atiende? ¿Cuál es la lógica del diseño del programa para lograr sus objetivos?
 De indicadores	Analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa para el logro de resultados	¿Cuál es la pertinencia y alcance de los indicadores?
 De procesos	Analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión	¿Los procesos que realiza el programa están dirigidos para cumplir con el propósito? ¿El programa opera adecuadamente?
 De impacto	Identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa	¿Cómo se puede medir el cambio en el bienestar atribuible a la intervención pública? ¿Qué resultados hubieran alcanzado los participantes del programa en ausencia del mismo?
 Específica	Aquellas evaluaciones no comprendidas en el presente lineamiento y que se realizarán mediante trabajo de gabinete o de campo	Elaboración de preguntas de acuerdo con el objetivo de la evaluación
 Complementarias	Evaluaciones a programas de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades	Elaboración de preguntas de acuerdo con el objetivo de la evaluación
 Estratégicas	Se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones	Formulación de preguntas acorde al objeto de estudio y su propósito. Se busca valorar una política en su conjunto

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en los Lineamientos.

Asimismo, por medio de los Lineamientos se definieron a los responsables para hacer del sistema de MyE un proceso estable, ordenado y útil; para ello, se mandató a la SHCP, a la

SFP y al Consejo,¹⁵ elaborar de manera conjunta, a partir de los tipos de evaluación, el Programa Anual de Evaluación (PAE) en el que se determinarían los programas que llevarían ciertos tipos de evaluación.

Además de las instancias encargadas de elaborar el PAE y de la coordinación de las evaluaciones, se determinó que las dependencias y entidades de la APF, sin modificar su estructura, deberían asignar una unidad administrativa ajena a la operación del programa como responsable para coordinar la contratación, operación y supervisión de las evaluaciones, encargadas de velar por la calidad y el cumplimiento normativo de las mismas. Así también, se mencionan los criterios mínimos a cumplir por el evaluador externo para poder realizar evaluaciones.

Con la finalidad de hacer de la evaluación una herramienta de mejora de la política pública, se mandató que la SFP supervisara que las recomendaciones derivadas de las evaluaciones sean atendidas por las dependencias y entidades responsables de los programas federales.

En cuanto a la TyRC, se estableció la obligatoriedad para las dependencias y entidades de poner a disposición en sus respectivas páginas de internet, los documentos y resultados de todas las evaluaciones externas hechas a los programas a su cargo.

Programa Anual de Evaluación

Conforme a lo establecido en los Lineamientos, en abril de 2007 la SHCP, la SFP y el CONEVAL emitieron el primer PAE con el objeto, hasta ahora vigente, de dar a conocer las evaluaciones que se llevarán a cabo o comenzarán en ese año y los programas que las aplicarían. No obstante, a partir de 2016, el PAE es emitido únicamente por la SHCP y el Consejo.

A partir del PAE 2017,¹⁶ además de establecer el tipo de evaluaciones que se aplicarán durante el ejercicio fiscal a los programas y acciones federales de desarrollo social, también incluye los Fondos de Aportaciones Federales a evaluar, lo que muestra los esfuerzos por analizar la política social de una manera integral.

¹⁵ A partir del 2016 el PAE es emitido por la SHCP y el CONEVAL.

¹⁶ Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2017.

El PAE se relaciona y contribuye con la planificación y la formulación del PbR puesto que entre sus objetivos se encuentran:

- Vincular el cronograma de las evaluaciones con el calendario de actividades de la programación y presupuestación.
- Articular los resultados de las evaluaciones realizadas como elemento relevante del PbR y del Sistema de Evaluación del Desempeño.

En el PAE se reiteran las responsabilidades que corresponden a cada actor involucrado en el sistema de MyE; mandata a la SHCP, por medio de la Unidad de Evaluación del Desempeño, y al CONEVAL, la coordinación de las evaluaciones previstas en el PAE, siendo de competencia CONEVAL las políticas, programas y acciones de desarrollo social.

La tarea de las dependencias y entidades de la APF, a cargo de programas o acciones, consiste en realizar el proceso de contratación, supervisión y seguimiento de las evaluaciones, las cuales deberán ser realizadas por instituciones académicas y de investigación, o por personas físicas o morales especializadas en la materia u organismos especializados con experiencia en la materia.

Finalmente, el PAE prevé elementos para contribuir a la TyRC, pues además de la obligatoriedad de publicar los documentos y resultados de las evaluaciones en las respectivas páginas de internet de las dependencias y entidades, éstas deben remitirlas a la SHCP o al Consejo, en el ámbito de su coordinación, a la Comisión de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a la ASF y, para el caso de los programas de desarrollo social, los informes se presentan a la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores. Asimismo, el *Anexo 4: Formato de Aspectos Relevantes de la Evaluación*, que debe estar integrado en las evaluaciones, debe presentar información sintética relevante para la ciudadanía, como el propósito y objetivos principales de la evaluación, sus hallazgos y recomendaciones, así como también información de quién realizó la evaluación, la persona coordinadora de la misma, su forma de contratación, costo y fuente de financiamiento.

Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal

El documento normativo que impulsa el uso de los resultados de las evaluaciones es el Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública (Mecanismo) emitido en 2008 por la SHCP, la SFP y el CONEVAL. El Mecanismo fue actualizado en 2011 por las mismas dependencias, siendo ésta la versión que actualmente es vigente.

El objetivo del Mecanismo es dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora (ASM)¹⁷ derivados de los resultados de informes y evaluaciones de los programas federales o presupuestarios.

En la búsqueda por mejorar los programas y acciones públicas federales de manera continua, el Mecanismo tiene un rol esencial y, en consecuencia, en la operación gubernamental con enfoque de GpR, pues se establece un proceso estable y homogéneo que conduce a las dependencias y entidades a usar la evidencia para mejorar la implementación de los programas públicos con la finalidad de lograr los objetivos para los que fueron diseñados.

El análisis y selección de los ASM recae en las unidades responsables, las unidades de evaluación y las de programación y presupuesto, así como cualquier otra unidad que sugiera la dependencia o entidad; la SHCP y el CONEVAL, en el ámbito de su respectiva coordinación, dan seguimiento hasta su cumplimiento.

Con base en lo anterior y reconociendo que los problemas públicos son complejos, así también sus posibles soluciones, el Mecanismo identifica a los responsables que deberán intervenir para mejorar el desempeño de los programas y dar respuesta a los ASM, impulsando, de esta manera, la coordinación gubernamental. En el Mecanismos se establecen cuatro tipos de ASM de acuerdo con los responsables de darles seguimiento y cumplimiento a los mismos (ver Figura 12).

¹⁷ Los ASM son los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en los resultados de las evaluaciones y emitidos como recomendaciones específicas a los programas y acciones federales (CONEVAL, 2018b:14).

Figura 12. Clasificación de ASM por tipo de actores involucrados para su solución



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Mecanismo.

Adicional a lo mandatado y haciendo uso de la información generada por el Mecanismo, el CONEVAL, en cumplimiento del artículo 72 de la LGDS que establece que la revisión de los programas y las acciones federales de desarrollo social deben estar orientadas a que los programas adicionen, corrijan, modifiquen, reorienten e incluso suspendan parcial o totalmente el programa, realiza un ejercicio de análisis de los ASM clasificándolos en 4 cuatro categorías:

1. Corregir actividades o procesos del programa. Actividades relacionadas con mejoras en la MIR, así como cambios no sustantivos en las reglas de operación, mejoras en los procesos operativos, firma de convenios y ejercicios presupuestarios, entre otros.
2. Modificar apoyos del programa. Son ASM que tienen como propósito mejorar los apoyos entregados por el programa y por consecuencia tienen un efecto sobre la MIR a nivel componente.
3. Reorientar sustancialmente el programa. Son ASM concernientes al propósito del programa; acciones que, básicamente, intervienen en la planeación estratégica, la focalización, mejoras en la definición de la población objetivo o la elaboración de evaluaciones de impacto, entre otros.

4. Adicionar o reubicar el programa. Se trata de ASM que buscan reforzar el programa por medio de la generación de sinergias con otros e, incluso, la integración de dos o más programas en uno solo, así como acciones para que el programa sea operado por otra dependencia, entidad o unidad responsable.
5. Suspender el programa. Aspectos que resultan en la interrupción del programa.

Este proceso de clasificación y todos los procesos del Mecanismo contribuyen, mediante intervenciones encaminadas a corregir el diseño e implementación del programa, a mejorar el uso de los recursos públicos y a respaldar decisiones de política pública que conduzcan a una administración pública basada en evidencia.

Ley General de Contabilidad Gubernamental

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), publicada en 2008,¹⁸ tiene el objetivo de establecer los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos de cada orden, con el fin de lograr su adecuada armonización. Además de contribuir a transparentar el uso de los recursos, la Ley impulsa que la gestión de los tres órdenes de gobierno sea bajo un enfoque de resultados, ya que mandata la inclusión de indicadores de desempeño y el ejercicio de evaluación continua.

En cuanto a la planificación, en la LGCG se establece que la información presupuestaria y programática que forme parte de la cuenta pública debe relacionarse, en lo conducente, con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo, así como la inclusión de los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Respecto a la evaluación continua, en la Ley se establece que los entes públicos deben publicar a más tardar el último día hábil de abril su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño. Una vez realizadas las evaluaciones, se deben publicar, a más tardar 30 días posteriores a su conclusión, sus resultados e informar sobre las personas que las realizaron.

¹⁸ Última reforma el 20 de enero de 2018.

En la LGCG se designa a la SHCP y al CONEVAL la responsabilidad de establecer los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como los lineamientos de evaluación que permitan homologar y estandarizar tanto las evaluaciones como los indicadores para que el CONEVAL, en el ámbito de sus atribuciones, proceda a determinar los formatos para la difusión de los resultados de las evaluaciones.

Ley de Coordinación Fiscal

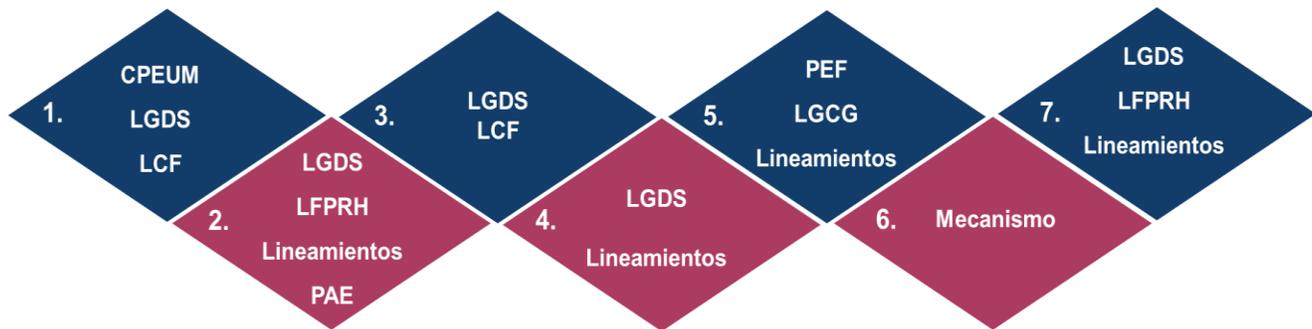
La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece las reglas y mecanismos de distribución de los Fondos de Aportaciones Federales (FAF) a las entidades federativas y señala a los responsables de operarlos y evaluarlos. Al respecto, el CONEVAL tiene la atribución de evaluar el ejercicio de los recursos de los FAF de su competencia que, de acuerdo con el PAE del ejercicio fiscal 2019 son: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). Asimismo, se estipula que hasta el 0.05 por ciento de los recursos de los FAF aprobados en el PEF se utilizarán para sufragar las evaluaciones.

El CONEVAL establece contacto con las Dependencias Coordinadoras de los Fondos¹⁹ - que son las responsables de distribuir los recursos entre las entidades federativas - a fin de que coordinen la participación de los estados en las evaluaciones que se realicen a los FAF de su competencia, en los ámbitos federal y estatal.

Es así como las leyes e instrumentos constituyen un marco normativo que ha impulsado la institucionalización de la evaluación en México. En la Figura 13 se muestran las principales aportaciones de los documentos a cada elemento para la institucionalización. A manera de resumen, en la Figura 14 se presentan las leyes y documentos normativos y su relación.

¹⁹ La Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Bienestar y la Secretaría de Salud son las dependencias coordinadoras de los FAF de ámbito social. Las coordinadoras de los FAF no sociales son la SHCP y la Secretaría de Gobernación.

Figura 13. Principales contribuciones de los documentos normativos a la institucionalización de la evaluación en México



1. Definición de estructuras y espacios encargados de realizar o coordinar las evaluaciones

- La CPEUM dispone que el Estado contará con el CONEVAL como organismo autónomo.
- La LGDS establece la creación del CONEVAL como el encargado de evaluar la política de desarrollo social.
- La LCF mandata la evaluación de los FAF de desarrollo social al CONEVAL.

2. Promoción de la evaluación como una necesidad para mejorar la política pública

- La LGDS mandata la evaluación periódica.
- La LFPRH señala que las instancias deben establecer programas anuales de evaluación.
- Los Lineamientos mandatan la elaboración del PAE.
- En el PAE se establecen los programas y acciones a evaluar.

3. Designación de recursos o responsabilidad para asumir el costo de las evaluaciones

- En Reglamento de la LGDS se establece que las dependencias y entidades son responsables de cubrir el costo de las evaluaciones.
- La LCF establece que se destinará a sufragar las evaluaciones hasta 0.05 por ciento de los recursos de los FAF.

4. Criterios y estándares mínimos que deben cumplir las instancias evaluadoras

- En el Reglamento de la LGDS se mandata que el CONEVAL establece los requisitos mínimos que deben cumplir los organismos evaluadores.
- En los Lineamientos se establecen los requisitos mínimos que deben solicitar las dependencias y entidades a los evaluadores externos.

5. Criterios y normas metodológicas para realizar las evaluaciones

- En el PEF se establece que el CONEVAL y la SHCP deben emitir los lineamientos para las evaluaciones, la MIR y los sistemas de monitoreo.
- Los Lineamientos establecen y regulan los tipos de evaluación así como la elaboración de la MIR, objetivos estratégicos y sistemas de monitoreo.

6. Impulso del uso de las evaluaciones

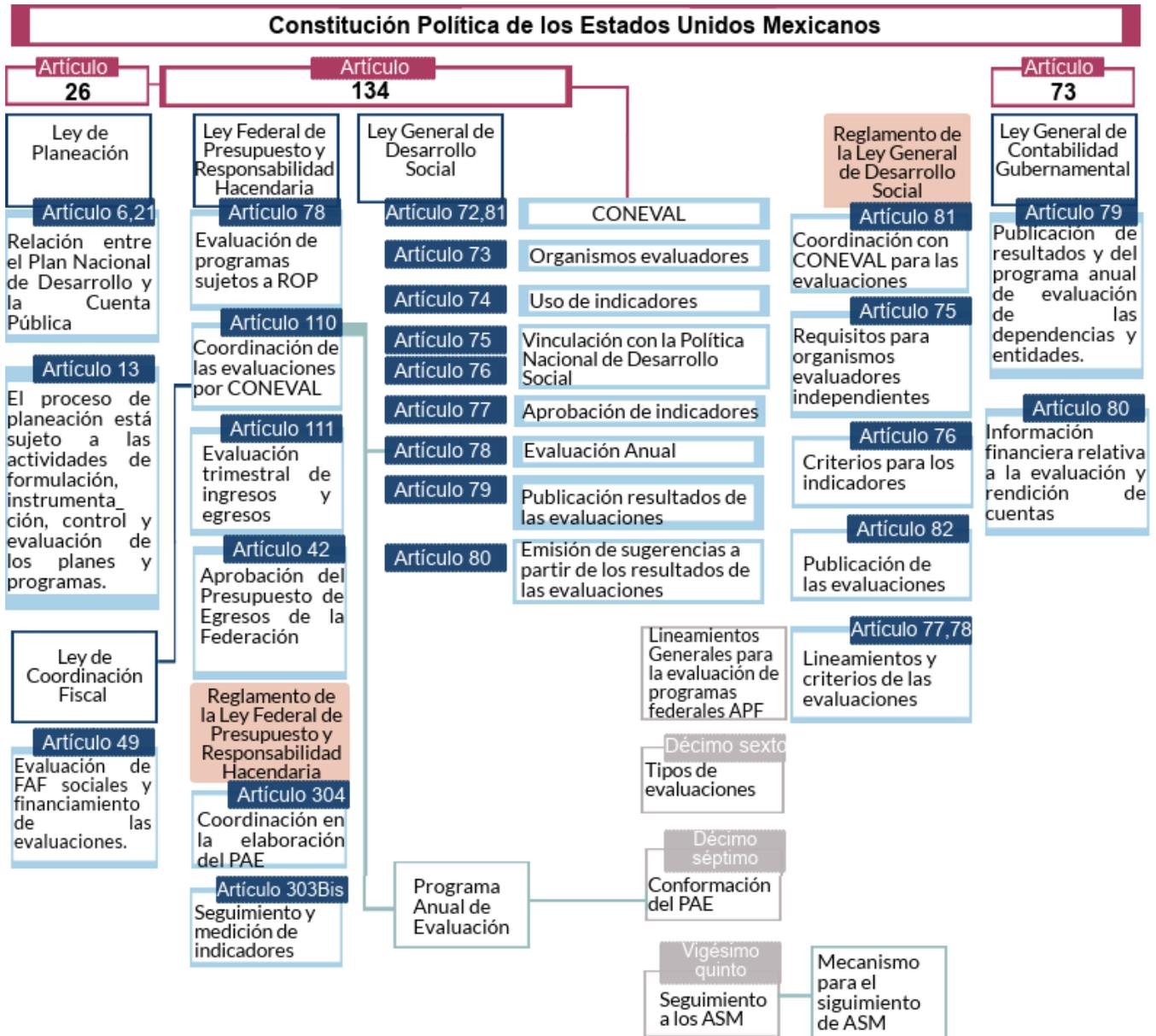
- El Mecanismo precisa el proceso para el seguimiento y cumplimiento de los ASM.

7. Difusión de resultados y recomendaciones derivadas de las evaluaciones

- La LGDS mandata la publicación de las evaluaciones en el DOF.
- La LFPRH establece la información que deberá integrarse en la evaluación para su publicación y los medios para su difusión.
- En los Lineamientos se señalan las características y medios para la difusión de las evaluaciones y sus resultados.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Figura 14. Relación de las leyes y documentos normativos del marco de la evaluación en México



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Leyes federales que asignan responsabilidades de evaluación al CONEVAL

Ley de la Economía Social y Solidaria

Con el objetivo de fomentar y fortalecer la actividad económica del sector social de la economía, capaz de contribuir al desarrollo social y económico del país, a través de mejorar

la distribución del ingreso, en mayo de 2012 se publicó en el DOF la Ley de la Economía Social y Solidaria.

La Ley tiene como propósito establecer las bases para la formulación de políticas públicas que fomenten y apoyen a los Organismos del Sector Social de la Economía,²⁰ por medio del cual se promoverá el desarrollo integral del ser humano, el desarrollo socioeconómico, la educación con cultura solidaria, creativa y emprendedora y la generación de fuentes de trabajo.

En la Ley se atribuye al CONEVAL la responsabilidad de evaluar periódicamente el cumplimiento de las políticas públicas de fomento y apoyo a los organismos del sector, en la que se deberán incluir indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir su cobertura e impacto; dicho proceso de evaluación debe realizarse cada tres años.

Para impulsar el uso de las evaluaciones, en la Ley se establece que, con base en sus resultados, el Instituto Nacional de la Economía Social puede emitir recomendaciones al Ejecutivo Federal y hacerlas de conocimiento público.

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Con la finalidad de promover y fortalecer el interés superior de la niñez y sus derechos por medio de intervenciones gubernamentales, en diciembre de 2014 se promulgó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA).²¹

En la Ley se establecen que los derechos de las niñas, niños y adolescente son: a la vida, a la prioridad, a la identidad, a vivir en familia, a la igualdad sustantiva, a no ser discriminado, a vivir en condiciones de bienestar, a una vida libre de violencia y a la integridad personal, a la protección de salud y a la seguridad social, a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad, a la educación, al descanso y esparcimiento, entre otros.

²⁰ De acuerdo con la Ley, el Sector Social de la economía está integrado por las siguientes formas de organización social: ejidos, comunidades, organizaciones de trabajadores, sociedades cooperativas, Empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

²¹ Reformada el 9 de marzo de 2018.

Se designó al CONEVAL la tarea de evaluar las políticas de desarrollo social vinculadas con la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, mediante la revisión periódica del cumplimiento de la LGDNNA, del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA), metas y acciones en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes. Para el uso de las evaluaciones, se establece que, de acuerdo con los resultados de las evaluaciones, el Consejo emitirá, en su caso, las sugerencias y recomendaciones que considere pertinentes al Sistema Nacional de Protección Integral.²²

Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas²³

Mediante esta ley se crea el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI) como organismo descentralizado de la APF con autonomía operativa, técnica y presupuestal, responsable de promover, proponer e implementar las medidas que se requieran para garantizar el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás instrumentos jurídicos internacionales de los que el país sea parte; de los procesos de consulta cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas. Asimismo, establece que éste participará en el proceso de formulación del proyecto de presupuesto, en el ámbito de su competencia y bajo los lineamientos que emita la SHCP.

Además, el INPI tiene la atribución – en coordinación con el CONEVAL - de evaluar los planes, programas, proyectos y acciones gubernamentales asociadas al desarrollo integral, intercultural y sostenible de los pueblos indígenas. A partir de dichas evaluaciones, tanto el

²² El Sistema Nacional de Protección Integral es la instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. El Sistema Nacional de Protección Integral está conformado por el Poder Ejecutivo Federal (el Presidente de la República lo preside, junto con los secretarios de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Educación Pública, de Salud, del Trabajo y Previsión Social y con el titular del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia); por las entidades federativas (gobernadores de los estados); por Organismos Públicos (Fiscal General de la República, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Comisionado Presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones) y; representantes de la Sociedad civil

²³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04 de diciembre de 2018. El predecesor del INPI fue la Comisión Nacional de los Derechos de los Pueblos Indígenas y adquirió las atribuciones de ésta.

INPI como el CONEVAL podrán emitir las recomendaciones y sugerencias que estimen pertinentes.

Ley Federal de Zonas Económicas Especiales

Uno de los principales propósitos de la implementación de Zonas Económicas Especiales (ZEE) es impulsar las bases del crecimiento económico sostenible, que reduzca el rezago económico y social en la que se encuentran ciertas regiones del país. La planeación, establecimiento y operación está regulada por la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (LFZEE), publicada en enero de 2016, cuyas responsabilidades recaen en la SHCP, por medio de la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales (AFDZEE).

En materia de evaluación, y con la finalidad de detonar procesos de desarrollo mediante las ZEE, la LFZEE confirió al CONEVAL la responsabilidad de analizar el avance en la implementación de acciones que den cumplimiento a los Programas de Desarrollo de cada Zona,²⁴ por lo que debe evaluar periódicamente, con base en indicadores, las acciones relacionadas con las materias de su competencia.

Las acciones en materia de trabajo, educación, vivienda, salud y medio ambiente plasmadas en el Programa de Desarrollo para cada ZEE, mandatado por la LFZEE, pueden mejorar el acceso a estos derechos sociales.

²⁴ El Programa de Desarrollo es el instrumento de planeación que prevé las acciones que se deberán realizar para impulsar el desarrollo de las localidades alrededor de las ZEE; este Programa es elaborado por la AFZEE en coordinación con las dependencias y entidades paraestatales competentes, así como con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y los municipios involucrados.

Figura 15. Derechos sociales que pueden ser promovidos bajo los Programas de Desarrollo de las ZEE



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la LFZEE y su Reglamento.

Ley de Hidrocarburos y Ley de la Industria Eléctrica

Adicionalmente, la Ley de Hidrocarburo y la Ley de la Industria Eléctrica establecen que el CONEVAL podrá prestar apoyo técnico para que la SHCP, la SEDESOL y la Secretaría de Energía valoren la conveniencia de apoyos focalizados en zonas rurales y urbanas marginadas que coadyuven al suministro adecuado y oportuna de combustible y energía eléctrica.

Capítulo 4. La evaluación de la política y programas sociales en Brasil, Chile y Colombia

Las crisis económicas que enfrentaron varios países latinoamericanos durante la llamada *Década perdida* trajeron consigo la introducción de reformas fiscales, comerciales, organizacionales, entre otras medidas (Alberro, 2010). La penetración de un modelo para cuantificar y calificar el resultado de las intervenciones públicas fue uno de estos cambios que, además, respondió a la necesidad de aumentar la eficiencia del quehacer gubernamental para hacer frente al declive de la confianza civil y al ejercicio discrecional de los recursos públicos. De tal manera que, las funciones de monitoreo y evaluación se implantaron como un componente primordial de la vida institucional del Estado.

Como se señaló, el presente documento tiene como objeto de estudio el proceso de institucionalización del sistema de MyE en México, el cual se puede enriquecer mediante otras experiencias internacionales; por lo tanto, resulta conveniente examinar las similitudes y diferencias, así como el proceso de construcción de los sistemas encaminados a la gestión pública en otros países de América Latina que, aunque similares en algunas fortalezas y debilidades económicas, sociales e institucionales, han desarrollado sistemas de MyE con características particulares y priorizado ciertos pilares de la gestión para resultados, que los colocan a la vanguardia de la GpR en la región.

Este ejercicio comparativo pretende identificar los factores que han influido en la conformación de los sistemas de MyE, y cómo éstos han delimitado la gama de interacciones entre los agentes partícipes en cada uno de los pilares de la GpR, así como el grado de influencia de los resultados que arrojan los ejercicios de monitoreo y evaluación en la toma de decisiones, tanto en la esfera del desarrollo social como en las políticas y programas públicos en general.

La identificación de similitudes y diferencias en la institucionalización de la evaluación con otros países permitirá comprender de mejor manera el proceso en México, así como reconocer fortalezas del sistema mexicano y advertir áreas de oportunidad que propicien el fortalecimiento del uso de evidencia en el quehacer gubernamental.

De acuerdo con un estudio realizado por el BID en 2012 sobre las prácticas de gestión para resultados en América Latina y el Caribe, los países de la región se pueden catalogar según su nivel de desarrollo de GpR en tres categorías: alto, medio y bajo. Los países con el menor nivel de desarrollo son Bahamas, Belice, Guyana, Haití, Paraguay y Surinam.

En segundo lugar, los países con desarrollo medio son Argentina, Barbados, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Trinidad y Tobago. Finalmente, Brasil, Chile, Colombia y México tienen los sistemas de gestión más desarrollados en la región (BID, 2012).

Brasil, Chile, México y Colombia “llevan una gran ventaja al resto de países en todos los pilares de la GpR [...] Este grupo de países también posee un mayor equilibrio entre los pilares, lo que muestra el efecto integral que tiene el desarrollo de la GpR” (BID, 2012:12). Cada uno de los instrumentos y pilares posee fortalezas y elementos potencialmente mejorables, sus sistemas guardan elementos en común y su comparación permite expandir el horizonte de acciones encaminadas a fortalecer la gestión gubernamental enfocada en resultados.

Brasil

En 1985 una crisis económica y financiera demandó al Estado la revisión de las estructuras presupuestales y fiscales, la reorganización de la actividad económica entre el sector público y privado, la reducción del aparato estatal y la apertura al mercado mundial.

Reorganizar la planificación y gestión presupuestal era indispensable para estabilizar la economía. Entonces, se introdujo la planificación plurianual para coordinar las acciones gubernamentales hacia una perspectiva de mediano y largo plazo, así como establecer mecanismos de asignación presupuestal.

Uno de estos mecanismos fueron las auditorías operacionales centradas en el desempeño de los programas presupuestarios alineados al Plan Plurianual (PPA), atribución conferida, en la Constitución de 1988, al Tribunal de Cuentas de la Unión.²⁵ Sin embargo, la escasez de indicadores y la dificultad de traducir la voluntad política en proyectos, aunado a la inestabilidad macroeconómica que dificultaba la planeación para más de un año, obstruían el seguimiento de la consecución de los objetivos; por ello, los intentos por sistematizar la evaluación se acotaron a descripciones de ejecución del gasto (Guerrero, 2015).

²⁵ El Tribunal de Cuentas de la Unión es un órgano autónomo y soberano, encargado de la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial del país (Bemquerer Costa, s/f).

El primer PPA, *Brasil en acción*, tuvo lugar en 1996 e integró 42 proyectos estratégicos para el desarrollo: veintiséis de infraestructura y dieciséis de desarrollo social. Los proyectos eran el medio para afrontar los retos en materia de empleo, ingreso y crecimiento económico; problemas emanados de la crisis y de la consecuente transformación estructural (MHB, 2018).

Además, el PPA 1996-1999, incluía reformas de gestión pública, encaminadas a examinar el grado de cumplimiento de los PPA y fortalecer la evaluación *ex ante*²⁶ y *ex post*. El decreto 2829 de 1998 modifica los instrumentos de planificación y gestión para resultados al centralizar la dirección de programas en el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MPPG), y proponer evaluaciones de programas con base en sus objetivos y metas; asimismo, se reforma la clasificación funcional del presupuesto y con ello la estructura de los programas y la concepción de los planes nacionales (Ghirlanda, 2003). Así, los programas se tornaron el vínculo entre los planes, los objetivos y el presupuesto, permitiendo integrar un modelo hacia resultados.

A partir del PPA 2000-2003, *Plan Avanza Brasil*, durante el gobierno de Lula da Silva, el MPPG introdujo el enfoque de resultados en las políticas públicas de manera estructurada, es decir, con metodologías específicas, diseño de líneas base, ampliación de indicadores de desempeño y resultados y asignación de agentes responsables de los programas. Al respecto, la Ley 9989 instituyó la evaluación anual del Plan. Al finalizar el periodo, habían sido evaluados 347 de 388 programas que lo constituían, es decir, prácticamente el noventa por ciento (Ghirlanda, 2003).

En esta misma gestión se priorizó la agenda de bienestar social y se creó el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas y Políticas Sociales, dentro de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información que, si bien abarcaba todos los programas de dicha índole, se enfocó en la efectividad e impacto de los programas basados en transferencias monetarias condicionadas (Guerrero, 2015).

Al mismo tiempo, se recentralizó la política social en el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre²⁷ que agrupó al Ministerio de Asistencia Social, el Ministerio de

²⁶ La evaluación *ex ante* para proyectos de inversión fue decretada como obligatoria en la Ley 13123 de 2008, aunque fue derogada en 2012 con la Ley 14676.

²⁷ En 2016, el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha Contra el Hambre se transforma en el Ministerio de Desarrollo Social y Agrario mediante la Ley 13.341, y con la medida provisional 782 durante 2017, el órgano cambió su nombre a Ministerio de Desarrollo Social (MDS, 2018).

Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre y la Secretaría Ejecutiva del Programa Bolsa Familia; siendo el encargado de dirigir el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas. Los objetivos de dicho sistema son versátiles y dependen de las metas fijadas en el PPA.

Asimismo, se estableció el Sistema de Monitoreo de Metas Presidenciales (SMMP) alineado al PPA, dirigido por la Casa Civil de la Presidencia de la República, la cual tiene el cometido de asesorar al presidente en materia de evaluación y monitoreo. En el SMMP se incluye un conjunto de programas considerados como prioritarios que pueden pertenecer, o no, al PPA. Por lo tanto, constituye un sistema de monitoreo complementario al sistema de MyE ligado directamente a los PPA (Penna y Ghirlanda, 2002).²⁸

Actualmente, el sistema de MyE de Brasil va de la mano con el sistema de planeación nacional encarnado por los PPA, en los cuales se establecen los objetivos y metas de los ejercicios presupuestarios que se plasman en la Ley de lineamientos presupuestarios para cada año y se incorporan en la Ley de Presupuestos para la ejecución de los recursos. El MPPG es el responsable de la formulación de la planificación nacional, del presupuesto anual y de la coordinación de los procesos de MyE del PPA (ORPD, 2018b).

En cada ministerio hay una unidad de monitoreo y evaluación que se coordina con la Comisión de Monitoreo y Evaluación (CMA por sus siglas en portugués) y los responsables de los programas del PPA para diseñar las metodologías, herramientas, normas y procedimientos, con el objetivo de generar información que guíe la asignación de recursos presupuestarios con miras al logro de resultados (ORPD, 2018b).

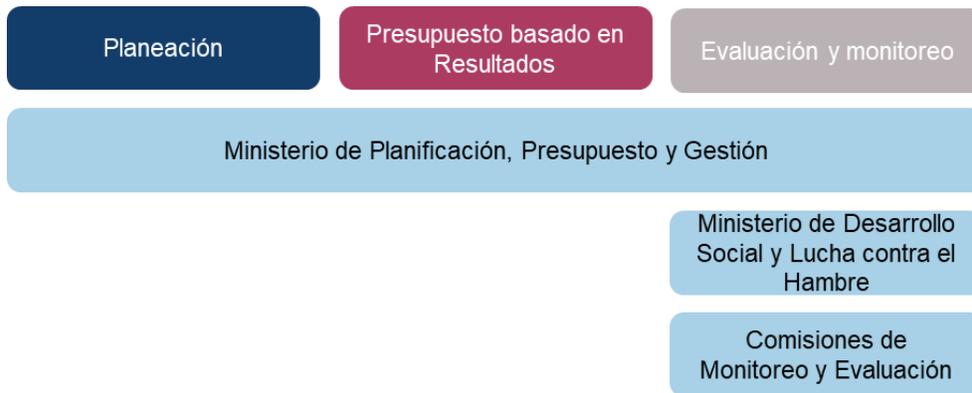
La CMA es un organismo de asesoría técnica y guía normativa para la implementación de metodologías de evaluación,²⁹ además integra los sistemas de información sobre gestión de proyectos en el SIGPlan.³⁰ Ésta se compone por representantes de la Casa Civil de la Presidencia de la República, del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión y del Ministerio de Medio Ambiente (Vaitsman, Rodrigues, y Paes-Sousa, 2006).

²⁸ El SMMP se configura como un sistema exclusivamente de monitoreo, y no de evaluación, por su naturaleza de consecución a metas de proyectos presidenciales.

²⁹ La CMA se apoya de la Comisión Técnica de Monitoreo y Evaluación (CTMA por sus siglas en portugués) para la valoración metodológica de las evaluaciones y la integración de información de las unidades de monitoreo y evaluación.

³⁰ El SIGPlan es un sistema informático de soporte para la gestión de los resultados de los programas que componen el PPA.

Figura 16. Gestión para resultados en Brasil



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Chile

El Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) fue creado en 1990 mediante el decreto de la Ley 18.899. Entre sus funciones se encontraban: coordinar las iniciativas enfocadas en el combate a la pobreza; colaborar en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas; proponer metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión pública. En ese mismo año, nació el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) para coordinar la participación programática en la elaboración de la agenda legislativa y monitorear la implementación de los programas financiados con recursos públicos.

En años subsiguientes, se crearon algunos de los instrumentos clave del sistema de MyE chileno: los indicadores de desempeño, las definiciones estratégicas y el balance de gestión integral. El primero posibilita monitorear los cambios en un factor cuantitativo o cualitativo que muestra la consecución de los objetivos planteados. El segundo se refiere a definiciones operacionalizables de prioridades gubernamentales, beneficiarios de programas, productos y servicios, objetivos y misiones institucionales. El tercero se constituyó como un mecanismo de transparencia y cuenta pública donde se reporta el desempeño de las instituciones y el uso de sus recursos (Irrázaval y De los Ríos, 2015).

Bajo el compromiso de mayor transparencia en la gestión pública, a mediados de la década de los noventa se inició la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG),³¹ la elaboración de balances anuales de gestión integral y la información contenida en los indicadores de desempeño fueron incorporados en la formulación del proyecto de Ley de Presupuesto.³²

En 2003, la Administración en funciones modificó la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado para establecer la obligatoriedad de las evaluaciones a programas públicos; asimismo, se propuso una iniciativa para la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobada hasta el año 2008. Esta Ley establecía como derecho de los ciudadanos el acceso a la información de los organismos públicos y dictaba los procedimientos para hacerlo efectivo.

El acceso a la información generada por organismos con presupuesto público incluía los resultados de las evaluaciones a programas sociales, de fomento productivo e institucional que efectuaba la Dirección de Presupuestos (Dipres), dependiente del Ministerio de Hacienda, mediante evaluadores externos, las cuales tenían como propósito identificar la consistencia y diseño de los programas en concordancia con los objetivos planteados y los resultados intermedios-finales.

En 2011, en la coyuntura de cambio de coalición gobernante, las funciones de evaluación se dividieron entre la Dipres,³³ y el MIDEPLAN, el cual cambió de nombre en octubre de ese año a Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Por consiguiente, las atribuciones de este último se modifican para transformarse en la entidad coordinadora de las políticas sociales, así como de aprobar los criterios de evaluación, efectuar la evaluación y monitorear los programas sociales.³⁴

Así, el MDS es el encargado de la evaluación de programas en materia de desarrollo social y de la evaluación *ex ante* de programas nuevos o que experimenten modificaciones

³¹ Esta línea de acción inició en 1997. Tiene como objetivo evaluar la consistencia de los objetivos y diseño del programa, aspectos de su organización y gestión y resultados a nivel producto (cobertura, focalización, entre otros).

³² En Chile, la Ley de Presupuesto Anual se vincula con los planes sectoriales, específicos e intersectoriales emanados de la planeación nacional.

³³ La Dipres es un organismo técnico encargado de supervisar la asignación y uso eficiente de los recursos públicos, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión.

³⁴ Un programa social es el conjunto integrado y articulado de acciones, prestaciones y beneficios destinados a lograr un propósito específico en una población objetivo, a modo de resolver un problema o necesidad que la afecte (Numeral 1 del artículo 2 en la Ley 20.530).

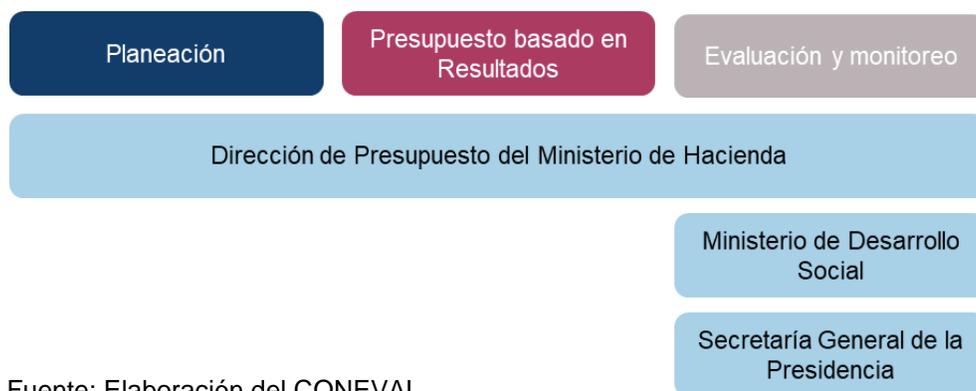
sustanciales en su diseño, y el Dipres, a través de la División de Control de Gestión Pública, evalúa el resto de los programas y realiza las evaluaciones *ex post*, que incluyen la evaluación de programas gubernamentales, evaluación comprehensiva del gasto y la evaluación de impacto (Irrarázaval y De los Ríos, 2015).

La selección de programas a evaluar es una decisión coordinada entre la Dipres, la SEGPRES y el MDS, quienes presentan la propuesta inicial ante el Congreso y éste puede hacer modificaciones antes de aprobarlo. Además, de manera conjunta, el Dipres y el MDS hacen recomendaciones sobre los programas para su modificación o suspensión parcial o total y establecen las instrucciones para la operación y diseño del Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS) donde la ciudadanía puede consultar un listado oficial de los programas sociales, informes de seguimiento y de recomendaciones (ORPD, 2018a).

Al mismo tiempo de la creación del MDS se instituyó, con el propósito de asesorar al presidente de la nación en la temática atinente, el Comité Interministerial de Desarrollo

Social conformado por el MDS, el Ministerio de Hacienda, el de Salud, el de Educación, el de Vivienda y Urbanismo, el de Trabajo y Seguridad Social y la Secretaría General de la Presidencia.

Figura 17. Gestión para resultados en Chile



Colombia

El sistema de MyE colombiano es encabezado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el cual debe fungir como guía en materia de evaluación y monitoreo para los organismos públicos. Este organismo elabora, con base en el Plan Nacional de Desarrollo, un Plan Indicativo Cuatrienal³⁵ del que emanan planes de acción anuales, los cuales constituyen la base de la gestión para resultados por la construcción de indicadores y la evaluación de avances en los objetivos de los programas y políticas públicas. Los resultados de las evaluaciones son plasmados en un informe elaborado por el DNP que, de manera conjunta con el Plan de Inversiones,³⁶ constituyen insumos para el Ministerio de Hacienda y el Congreso en la elaboración, revisión y aprobación del presupuesto y de los subsiguientes planes de desarrollo (ORPD, 2018c).

La información sobre el seguimiento y evaluación de políticas públicas es gestionado por el DNP mediante el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia), éste se conforma por diversas instancias: el Consejo Nacional de Política Económica y Social, el Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión para Resultados, el DNP y la Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa de la Presidencia de la República y los ministerios y departamentos administrativos.

Sinergia se creó en 1994 con base en la Constitución de 1991,³⁷ con el fin de evaluar y monitorear las políticas emanadas del Plan Nacional de Desarrollo, fortalecer la gestión para resultados, modernizar las estrategias para la rendición de cuentas y generar información que nutra la toma de decisiones basada en evidencia. Previo a su incorporación en la Constitución, el DNP contaba con el Sistema de Evaluación y Seguimiento de Proyectos y el Banco de Proyectos de Inversión Nacional. El primero se encargaba del manejo de préstamos recibidos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de

³⁵ Los planes indicativos se refieren a la planeación sectorial y de las entidades territoriales.

³⁶ El Plan de Inversiones es elaborado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) a partir del documento base para el diseño del plan de inversiones del año siguiente, elaborado por el DNP.

³⁷ Artículo 343. La entidad nacional de planeación que señale la Ley tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine. Artículo 344. Los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la Ley (CPC, 1991).

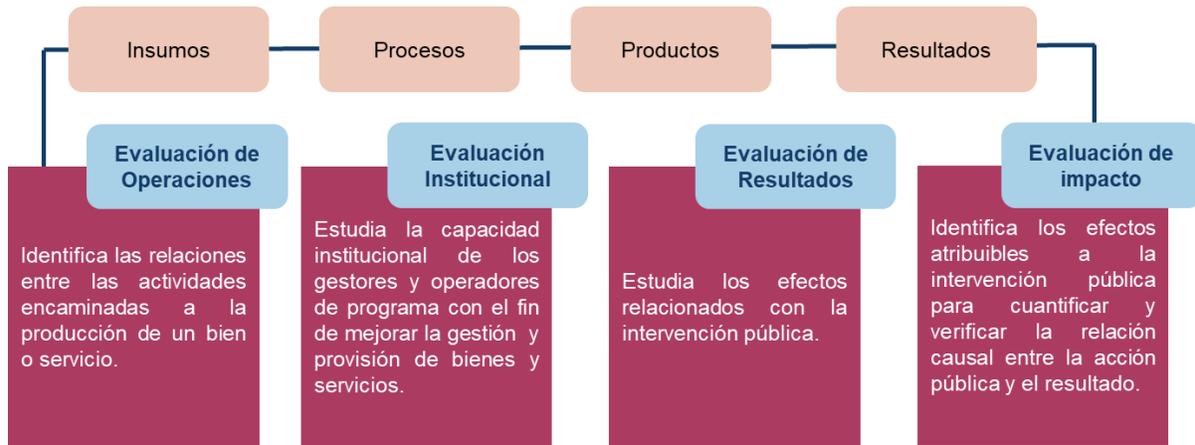
Desarrollo, y el segundo evaluaba la viabilidad de los proyectos de inversión públicos (Ospina Bozzi y Ochoa, 2003). El hecho de que las funciones de planeación y evaluación de gestión y resultados se plasmen en la Constitución ha permitido que el sistema de gestión para resultados sobreviva a coyunturas políticas.

Once años después del nacimiento de Sinergia se incorporaron instrumentos para la medición de los resultados en el corto plazo como la agenda anual y cuatrienal de evaluación, el presupuesto basado en resultados y el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno – transformado en 2009 en el Sistema de Seguimiento de Metas Presidenciales-. Sin embargo, fue en 2014 cuando se institucionalizaron los procedimientos, objetivos, cobertura y actores vinculados a cada uno de sus objetivos, por el decreto 1.290 (González Peña, 2015).

En consecuencia, las operaciones de Sinergia siguieron tres líneas de acción: Sinergia Seguimiento, Sinergia Evaluaciones y Sinergia Territorial. En el primero de estos ejes se monitorea la política nacional vinculada con el Plan Nacional de Desarrollo para hacer correcciones oportunas. El segundo eje se refiere a la coordinación de las evaluaciones y el tercero, conjunta el monitoreo y la evaluación en los niveles subnacionales.

Sinergia tiene a su disposición el Sistema Nacional de Evaluaciones (Sisdeval) – creado en 2009- que busca alinear los criterios de evaluación, y la red de Monitoreo y Evaluación de Política Pública, la cual conjunta esfuerzos del Estado y de la academia (Sinergia, 2018). De esta manera, el sistema de MyE se mantiene actualizado en temas de vanguardia y contribuye a la transparencia y rendición de cuentas de los funcionarios públicos hacia los ciudadanos. En este sentido, el DNP, específicamente Sinergia Evaluaciones, cuenta con cuatro metodologías para valorar distintos aspectos (insumos, procesos, productos y resultados) de las acciones públicas (ver Figura 18).

Figura 18. Tipos de evaluación en Colombia



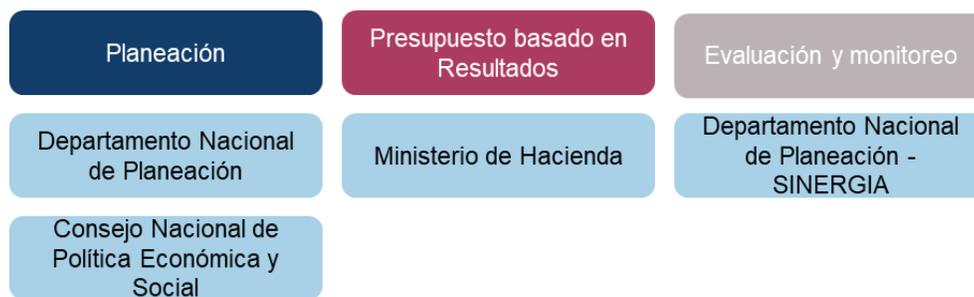
Fuente: Elaboración del CONNEVAL con base en Sinergia (2018).

En la actualidad, Sinergia es gestionado por el DNP que funge como Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), constituido como la autoridad máxima en materia de planeación y que depende del presidente de la República. Dentro de sus funciones se encuentra el diseño del Plan de inversiones, con insumos del DNP, y la revisión del Plan Nacional de Desarrollo y del informe anual sobre el resultado de las evaluaciones.

El CONPES fue creado en 1958; estudiar y proponer la política económica del Estado fueron sus atribuciones iniciales que, para su cumplimiento, fueron añadidos posteriormente instrumentos de gestión para resultados (SUIN, 1958). En 1995, se decretó la elaboración de planes cuatrienales para la medición de resultados intermedios de las estrategias y programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo y, en 1999, durante la crisis económica y bancaria,³⁸ se incorporaron los acuerdos de eficiencia para evaluar el Plan Nacional de Desarrollo con la intención de otorgar certidumbre a la ciudadanía sobre el uso de los recursos públicos y las prioridades del gasto.

³⁸ Durante esta crisis, el Producto Interno Bruto cayó en 4.2 puntos porcentuales, la tasa de desempleo se incrementó hasta llegar a 22 por ciento y el tipo de cambio colapsó (Torres, 2011).

Figura 19. Gestión para resultados en Colombia



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Cuadro 1. Resumen comparativo de los sistemas de monitoreo y evaluación de Brasil, Chile, Colombia y México

País		Brasil	Chile	Colombia	México
Planificación	Entidad responsable	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión	Dirección de Presupuesto (Dipres) del Ministerio de Hacienda*	<ul style="list-style-type: none"> Departamento Nacional de Planeación • Consejo Nacional de Política Económica y Social 	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
		Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión	Dirección de Presupuesto (Dipres) del Ministerio de Hacienda	• Ministerio de Hacienda	• Secretaría de Hacienda y Crédito Público
		<input type="checkbox"/> Comisión de Monitoreo y Evaluación <input type="checkbox"/> Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión <input type="checkbox"/> Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Desarrollo Social • Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda • Secretaría General de la Presidencia 	<ul style="list-style-type: none"> Departamento Nacional de Planeación-SINERGIA 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Hacienda y Crédito Público • Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Presupuesto basado en resultados					
Monitoreo y Evaluación					
Pilar principal		Planificación	Presupuesto basado en resultados	Planificación	Monitoreo y evaluación

País		Brasil	Chile	Colombia	México
Evaluación de programas sociales	Mandato constitucional	No	No	Sí	Sí
	Institución responsable	Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre	Ministerio de Desarrollo Social	Departamento Nacional de Planeación	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
	Normatividad	Ley 9989	Ley 20530	Ley 19	Ley General de Desarrollo Social
	Año de creación	2003	2011	1958	2004
	Periodicidad de la evaluación	Anual	Anual	Anual	Anual
Evaluación de programas no sociales	Institución responsable	Ministerio de Planificación-Comisión de Monitoreo y Evaluación	Dirección de Presupuesto (Dipres) del Ministerio de Hacienda*	Departamento Nacional de Planeación	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
	Normatividad	Ley 9989	Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado	Ley 152	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
	Año en el que se le confieren atribuciones de evaluación	2000	2004	1991	2006
	Periodicidad de la evaluación	Anual	Anual	Anual	Anual

Fuente: Elaboración del CONEVAL. Ejercicio comparativo

Las experiencias estudiadas en este capítulo muestran que la consolidación del sistema de MyE es un proceso iterativo entre los tomadores de decisiones, los ejecutores de política, las entidades técnicas y la ciudadanía. Dicha interacción depende de la capacidad institucional y técnica disponible que tengan los gobiernos al momento de adaptar la gestión para resultados y sus instrumentos al entorno cultural y político de cada país.

En términos generales, se identifican dos grandes aproximaciones a la gestión publicada orientada a resultados en los países estudiados; por un lado, Brasil y Colombia, donde la columna vertebral es la planeación y el sistema de MyE un instrumento para recopilar información que fundamenta las metas y objetivos nacionales en términos de desarrollo económico y social. En estos, la función de evaluación se concentra en el Ministerio de Hacienda o la Presidencia,³⁹ lo cual facilita realizar ajustes a las acciones gubernamentales ante restricciones presupuestales, en este sentido, sus sistemas no están enfocados en el quehacer gubernamental, sino en el ejercicio de los recursos públicos (Pasquetti y Salas, 2016).

En el otro lado se sitúan Chile y México con un sistema de MyE más enfocado en las políticas y programas. Mientras que en México el Sistema de Evaluación está diseñado para valorar los objetivos contenidos en las agendas gubernamentales, sus mecanismos y recursos para la consecución, traducido en programas presupuestarios; en Chile el Sistema de Control de Gestión es una herramienta del presupuesto basado en resultados que depende directamente del Ministerio de Hacienda (específicamente a cargo de la Dipres); estas dos características coadyuvan al uso de información emanada del monitoreo y la evaluación.

Por otro lado, México presenta como ventaja la existencia de una instancia independiente (CONEVAL) que genera credibilidad, transparencia y rigor a los ejercicios técnicos y a sus resultados. Pero esta ventaja también implica esfuerzos institucionales adicionales para que los ejecutores y hacedores de políticas y programas utilicen los productos de la evaluación en la toma de decisiones, sin recurrir a mecanismos punitivos. Por ejemplo, capacitación constante para promover la apropiación de los resultados y recomendaciones

³⁹ En Colombia, Sinergia es gestionado por el DNP que funge como Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), este último actúa bajo la dirección del presidente de la República.

En Brasil, el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión dirige las Comisiones de Monitoreo y Evaluación.

derivados de las evaluaciones, realización de eventos para difundir e informar sobre el uso de evidencia, entre otros.

El CONEVAL se avoca al MyE de programas y políticas sociales por lo cual, hay programas cuya evaluación queda fuera de sus atribuciones y son evaluados por la SHCP. Brasil y Chile, al igual que México, cuentan con una entidad encargada de la evaluación, específicamente, de la política de desarrollo social y otra entidad facultada para evaluar el resto de los programas. En Brasil es el Ministerio de Desarrollo Social y las Comisiones de Monitoreo y Evaluación; mientras que en Chile la evaluación de la política social corresponde al MDS y la evaluación del resto de programas y políticas es comisión de la Dipres en el Ministerio de Hacienda.

En México, se distingue un desarrollo diferenciado entre la evaluación de programas sociales y no sociales. La primera se ha consolidado como un quehacer riguroso y sistemático con directrices claras y con resultados imparciales e independientes; cualidades que contribuyen a la legitimidad de la política de desarrollo social. En cambio, de acuerdo con informes de la ASF,⁴⁰ la evaluación de la política no social presenta áreas de oportunidad en su sistematización y periodicidad.

En los cuatro países existe una ley que dispone la evaluación de las políticas o programas gubernamentales, donde se establece el organismo responsable, sus objetivos y funciones. Además, cada uno cuenta con un documento oficial que establece la metodología y los aspectos técnicos para la evaluación. Por consiguiente, se podría pensar que existen los elementos para consolidar la institucionalización de la evaluación, sin embargo, es necesario tener presente que la evaluación debe estar inmersa en un sistema orientado a resultados y, como tal, cada uno de los elementos de dicho sistema deben estar articulados y retroalimentarse para su correcto funcionamiento.

Como elemento común, en los países aquí analizados, el proceso de institucionalización no es articulado; es decir, los pilares de la GpR actúan de manera independiente o con poca interacción; situación que dificulta el aprendizaje integral sobre la efectividad y la eficacia de las acciones públicas y, a su vez, retarda la ejecución de la gestión

⁴⁰ Al respecto, se pueden consultar los Informes de Fiscalización a la Cuenta Pública 2017 de la ASF en las siguientes ligas: <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/index.html#0> , https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_0066_a.pdf. Para consultar los Informes de Fiscalización a la Cuenta Pública para años anteriores: https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria.

gubernamental orientada a resultados. Dicha situación es visible en la esfera de la evaluación cuando los hallazgos de ésta no son retomados por quienes diseñan y operan los programas o por quienes diseñan los planes de acción de mediano plazo encaminados al desarrollo.

Por otra parte, el monitoreo es el pilar de la GpR más desarrollado en estos países, sin embargo, la mayoría de los indicadores utilizados están diseñados para proveer información sobre la ejecución física (provisión de bienes y servicios) y el ejercicio del presupuesto (gestión), más que para realizar un seguimiento de los resultados o la calidad del gasto; además, la vinculación entre los programas presupuestarios, el sistema de monitoreo y el PND (o su homólogo) es débil (RIMISP, 2018).

En este sentido, los cuatro países se encuentran en un nivel avanzado de desarrollo de la GpR que todavía enfrenta limitaciones en el uso de la información para la toma de decisiones (BID, 2012). El ejercicio evaluativo - y de monitoreo - debe servir para construir un nexo entre la planificación y el presupuesto basado en resultados, así como fomentar la comunicación y confianza de los ciudadanos con sus representantes democráticos mediante la transparencia y la rendición de cuentas. Para lograr este propósito la evidencia generada y recolectada por los sistemas de MyE debe tener la capacidad de incidir en la realidad al señalar no solamente los aciertos y desaciertos, sino, suscribir recomendaciones para ajustar el proceso en el que se identificaron los desafíos, así también el andamiaje institucional debe permitir la coordinación de las instancias especializadas en cada uno de los pilares de la gestión para resultados.

Conclusiones

El sistema de MyE en México es relativamente reciente, aunque los primeros esfuerzos para su construcción pueden rastrearse en la década de los setenta del siglo pasado. En un principio, la evaluación se avocaba en cuestiones de gestión y financieras en un ejercicio más próximo a la auditoría que al escrutinio ciudadano y gubernamental del uso de los recursos públicos y sus resultados, como acontece en la actualidad. En los últimos años, la evaluación de las políticas públicas, en particular la de desarrollo social, se ha establecido como una práctica sistemática para la mejora de las decisiones y acciones gubernamentales, así también se ha fortalecido institucionalmente gracias a la promulgación de distintos documentos normativos.

Un hecho central para encaminar las políticas públicas basadas en evidencia fue la promulgación de la Ley de Planeación y la reforma constitucional al artículo 26, bajo el gobierno de Miguel de la Madrid, con la cual la formulación del PND debía ser obligatoria. Durante la administración de Carlos Salinas, se instituyeron dos figuras significativas para sentar las bases de la institucionalización de la evaluación y el monitoreo: el Comité de Evaluación y la Contraloría Social. Más adelante, en el gobierno de Ernesto Zedillo, se formuló el PROGRESA, hoy Prospera, el cual se convirtió en un referente de evaluación dentro y fuera del país debido a que fue el primer programa mexicano en incluir desde su diseño la evaluación de impacto; asimismo, los instrumentos empleados para su puesta en marcha marcaron un antes y un después en la evaluación de políticas públicas.

La institucionalización de la evaluación se robusteció con la promulgación de la LGDS en 2004 al definir los derechos sociales, los principios rectores, los objetivos, los responsables de la política social y al determinar la creación del CONEVAL. Cada una de las leyes analizadas en este documento refuerzan la institucionalización de la evaluación; por ejemplo, la LFPRH establece las bases en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Con el objetivo de hacer de la evaluación un ejercicio sistemático y ordenado, además de las disposiciones mandatadas en distintas leyes, el PAE es el documento normativo para lograr dicho propósito al señalar los programas y acciones que deberán llevar cierto tipo de evaluación. Para promover el uso de las evaluaciones, en el Mecanismo es detallado el proceso para lograrlo.

Dicha estructura normativa es el producto de la integración de diversos peldaños en el área, no exclusivamente de la evaluación, sino en la planeación nacional, en la conformación del PbR y en el impulso de la TyRC. La evaluación constituye un elemento clave para impulsar la GpR puesto que genera información para los otros pilares de este enfoque de gestión pública: para la planificación, los hallazgos generados por las evaluaciones deberán ser retomados para identificar el tipo de intervenciones que tienen mejores resultados, y con base en esto realizar la planificación del gobierno. El PbR asigna el presupuesto con base en los efectos de las acciones gubernamentales, por lo que la evaluación provee de evidencia respecto a las que alcanzan sus objetivos y metas, así como las que generan mayor bienestar en la población. La TyRC no se limita a poner a disposición del público los montos de los recursos públicos ejercidos, sino también

involucra generar confianza de la ciudadanía en la gestión gubernamental y en los actores partícipes.

Finalmente, con el objeto de enriquecer el análisis del proceso de institucionalización del sistema de MyE en el país, se retomaron las experiencias de Brasil, Chile y Colombia, países referentes de la región, junto con México, en la implementación de la GpR. De este ejercicio se desprende que mejorar el diseño e implementación de las políticas públicas requiere que las decisiones de sus hacedores y ejecutores estén fundamentadas en evidencia. La manera de integrar los resultados de las evaluaciones y la información recopilada en el ejercicio de monitoreo es un ejercicio en proceso para el que no existe un diseño institucional, normativo, técnico o político primigenio.

Entre los países estudiados se identificaron dos aproximaciones distintas del MyE en un sistema orientado a resultados. Por un lado, en Brasil y Colombia, la planeación se constituye como el eje central, donde el MyE es un instrumento para fundamentar las metas y objetivos de los planes de desarrollo en el mediano plazo. En cambio, Chile y México enfocan el MyE en las políticas y programas. El bagaje normativo del sistema de MyE chileno se vincula directamente con la formulación presupuestal y prescinde de la evaluación como instrumento que retroalimenta el diseño y ejecución de las políticas públicas.

En México el MyE han contribuido a mejorar el diseño e implementación de las políticas y programas. En tanto que la vinculación efectiva de los resultados de las evaluaciones con la planificación y la formulación del presupuesto federal se encuentra en proceso de consolidación, mediante el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional y el acogimiento de la evaluación como insumo sistemático en la elaboración de criterios para la asignación de recursos.

Entonces, si bien se han incrementado las capacidades evaluativas en México, es relevante seguir trabajando para ampliar el objeto de la evaluación y fortalecer el andamiaje institucional que permita la coordinación entre las instancias especializadas en cada uno de los pilares de la gestión para resultados. Cada una de las acciones encaminadas a fortalecer la gestión pública para resultados debe estar adaptada a las condiciones sociales, institucionales y económicas, sin olvidar que la evaluación y la consolidación del sistema para resultados no obedece exclusivamente a motivaciones técnicas, sino también a demandas ciudadanas y políticas.

Referencias bibliográficas

Acuerdo por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, DOF (09/02/1989).

Alberro, I. (2010). Impacto de la economía política en la administración pública: liberalismo económico y democracia. En J. L. Méndez (Ed.), *Políticas Públicas* (1a ed., pp. 85–104). El Colegio de México.

Aritzi, P., Castro, M. F., y Fernández-Ordoñez, X. (2010). *Mejorando la calidad del gasto público a través de información de desempeño en México*. Washington, DC, Estados Unidos.

Banco Mundial y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (Banco Mundial y OCDE). (2012). *Buenas Prácticas Recientemente Identificadas De Gestión Para Resultados De Desarrollo*, 184.

Bemquerer Costa, M. (s/f). La competencia del Tribunal de Cuentas de la Unión y su función sancionadora. Recuperado el 4 de noviembre de 2018, de <https://docplayer.es/28658532-La-competencia-del-tribunal-de-cuentas-de-la-union-y-su-funcion-sancionadora-ministro-substituto.html>

Banco Interamericano de Desarrollo- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (BID-CLAD). (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. Revista del CLAD Rforma y Democracia - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Venezuela* (Vol. 39). Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533693007>

Banco Interamericano de Desarrollo. (BID). (2012). *Buenas prácticas de Gestión para Resultados en el Desarrollo en América Latina y el Caribe*.

Bonnefoy, J. C., y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile.

Cardozo Brum, M. I. (2006). *La evaluación de políticas y programas. El caso de los programas de desarrollo social en México* (1a ed.). Ciudad de México: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.

_____ (2015). *Institucionalización de procesos de evaluación. Calidad y utilización de resultados.*

Castro, M. F., López-Acevedo, G., Beker-Busjeet, G., y Fernández-Ordoñez, X. (2009). *El Sistema de MyE de México: Un salto del nivel sectorial al nacional.* Washington, DC, Estados Unidos.

Catalá Pérez, D. (08/05/2016). El concepto de institucionalización de la evaluación de políticas públicas y su importancia. Recuperado el 18 de noviembre de 2018, de <https://totaleval.wordpress.com/2016/05/08/institucionalizacion-evaluacion-politicas-publicas/>

Cejudo, G. M. (2013). *Nueva gestión pública* (1a ed.). Ciudad de México: Siglo XXI editores.

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (RIMISP). (2018). Recuperado el 6 de noviembre de 2018, de <https://rimisp.org/noticia/america-latina-inmersa-en-sistemas-de-monitoreo-y-evaluacion-de-la-gestion-publica/>

Conde Bonfil, C. (2017). Avances y retrocesos de la evaluación en México. La perspectiva de los evaluadores. *Política y cultura*, (47), 9–40.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (CONEVAL) (2015). *La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL.* Ciudad de México.

_____ (2018a). Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2018.

_____ (2018b) Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2017- 2018: Balance anual sobre el uso de las evaluaciones.

CONEVAL-SHCP-SFP (2011). Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, DOF (27/08/2018).

CPC (1991). Constitución Política de Colombia, Pub. L. No. Art. 343-344.

Decreto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, DOF (29/12/1976).

Del Prado, M. del C. (2010). La propuesta de modernización administrativa en México: entre la tradición y el cambio. *Foro Internacional*, 50(2), 393–421.

Döring, E., y Hernández, C. (1994). La administración pública de nuestros días, pasado y presente de la estructura administrativa del poder federal. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Emery, Y. (2005). La gestion par les résultats dans les organisations publique: de l'idée aux défis de la réalisation. *Télescope*, 12(3), 1–11.

Félix, A. (2010). La evaluación de la política social en México: Avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes. *Papeles de Poblacion*, 16(64), 155–188. <https://doi.org/10.1016/j.jceh.2017.08.002>

García López, R., y García Moreno, M. (2010). *La Gestión para resultados en el desarrollo* (2a ed.). Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

García Silva, B. (2005). *Instituciones y servidores públicos responsables: Transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública*. Ciudad de México.

Garde Roca, J. A. (2004). La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30(Diciembre), 11–28.

Ghirlanda, M. (2003). O processo institucional de avaliação do plano plurianual 2000-2003. En *Gestión pública por resultados y programación plurianual* (1a ed., pp. 67–130). Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.

Gobierno de España. (s/f). Fundamentos de Evaluación de Política Públicas, 120. Recuperado de http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf

González Arreola, A. (2012). Avances y retos en MyE. En *Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Desafíos* (1a ed., pp. 39–42). Regional Center for Learning on Evaluation and Results (CLEAR), Centro de Investigaciones y Docencia Económicas.

González Peña, J. D. (2015). Sinergia: Veinte años de liderazgo en los procesos de seguimiento y evaluación de la administración pública colombiana. En C. Maldonado Trujillo y G. Pérez Yarahuán (Eds.), *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina* (1a ed., pp. 150–191). Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Coyuntura y Ensayo.

Guerrero, A. (2015). De la planificación federal al cumplimiento de los compromisos gubernamentales: El desarrollo paulatino de los sistemas de seguimiento y evaluación en Brasil. En G. Pérez Yarahuan y C. Maldonado Trujillo (Eds.), *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina* (1a ed., pp. 71–113). Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Coyuntura y Ensayo.

Hernández Licon, G. (2007). Sistemas de Monitoreo y Evaluación en México. En *Series sobre casos de estudio de MyE en América Latina*. Unidad de Pobreza y Género. Banco Mundial.

International Initiative for Impact Evaluation (IIIE). (2009). ¿Cómo institucionalizar la evaluación? Recuperado el 17 de noviembre de 2018, de http://www.3ieimpact.org/media/filer_public/2018/08/01/insitutionalize_evaluation_spanish.pdf

Irrarázaval, I., y De los Ríos, B. (2015). Una construcción dinámica: El sistema de monitoreo y evaluación de Chile. En G. Pérez Yarahuán y C. Maldonado Trujillo (Eds.), *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina* (1a ed., pp. 114–149). Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Coyuntura y Ensayo.

Kaufmann, J., Saginés, M., y García Moreno, M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe* (1a ed.). Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Diario Oficial de la Federación, DOF (11/06/2002).

Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación, DOF (20/01/2004).

Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación, DOF (25/06/2018).

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Diario Oficial de la Federación, DOF (30/12/2015).

Ley General de Contabilidad Gubernamental, Diario Oficial de la Federación, DOF (30/01/2018).

Ley de la Economía Social y Solidaria, Diario Oficial de la Federación, DOF (30/12/2015).

Ley General de los Derechos de Niñas, niños y adolescentes, Diario Oficial de la Federación, DOF (20/06/2018).

Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, Diario Oficial de la Federación, DOF (01/06/2016).

Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública, DOF (30/03/2007).

Marcel, M. (2007). *Plan de acción: modelo de fortalecimiento del sistema de Presupuesto Basado en Resultados en la Administración Pública Federal de México*. Ciudad de México.

Ministerio de Desarrollo Social. (MDS). (2018). Recuperado el 4 de noviembre de 2018, de <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>

Mejía Lira, J. (2005). *La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano*.

Merino, M. (2009). *La estructura de la rendición de cuentas en México: Informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas en México*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Ministerio de Hacienda de Brasil. (MHB). (2018). Brasil en Acción. Recuperado el 6 de noviembre de 2018, de <http://www.fazenda.gov.br/noticias/1998/r980901anx3>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (OCDE). (2002). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. Evaluation and Aid Effectiveness*. <https://doi.org/10.1787/9789264034921-en-fr>

Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo. ORPD. (2018a). Planificación en Chile. Recuperado el 6 de noviembre de 2018, de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/planificacion-en-chile>

_____ (2018b). Sistema de Planejamento Nacional do Brasil. Recuperado el 6 de noviembre de 2018, de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/node/191>

_____ (2018c). Sistema de Planejamento Nacional do Brasil. Recuperado el 6 de noviembre de 2018, de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/node/191>

Ospina Bozzi, S., y Ochoa, D. (2003). El sistema nacional de evaluación de resultados de la gestión pública. En *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: Experiencias latinoamericanas*.

Pasquetti, C., y Salas, C. (2016). *Los sistemas de monitoreo y evaluación: hacia la mejora continua de la planificación estratégica y la gestión pública*.

Penna, M., y Ghirlanda, M. (2002). *A experiência do governo federal na avaliação do plano plurianual 2000-2003*. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043713.pdf>

Pérez- Jácome, D. (2012). Presupuesto basado en resultados: origen y aplicación en México. *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, 20. Recuperado de http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf
<http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Presupuesto+basado+en+resultados+:+Origen+y+aplicaci+n+en+M?xico#0>

Pimenta, C., y Pessoa, M. (2015). *Gestión financiera pública en América Latina*. Washington, D.C.

Presidencia. (1997). *Tercer informe de gobierno*. Ciudad de México. Recuperado de <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/cap5a-ig97.html>

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 1998, Diario Oficial de la Federación, DOF (29/12/1997).

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2000, Diario Oficial de la Federación, DOF (31/12/1999).

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2007, Diario Oficial de la Federación, DOF (28/12/2006).

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2018, Diario Oficial de la Federación, DOF (29/11/2017).

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2019, Diario Oficial de la Federación, DOF (28/12/2018).

Przeworski, A., Stokes, S., y Manin, B. (1999). Democracy, accountability, complexity and democratic values. *Evaluation Review*, 5(4), 525–548.

Ramos, J. M., Sosa, J., y Acosta, F. (2011). *La evaluación de políticas públicas en México* (1a ed.). Ciudad de México: El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Nacional de Administración Pública.

SEDESOL (2018). *Cambios y continuidades en el Sector Social de México: 1997-2017*. Ciudad de México.

Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados. Sinergia. (2018). Incidiendo con evidencia. Recuperado el 6 de noviembre de 2018, de <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Sinergia.aspx>

Stufflebeam, D., y Shinkfield, A. (1987). *Evaluación Sistemática*. España: Paidós Editores.

SUIN. Ley 19 de 1958, Pub. L. No. Artículo 2 (1958).

Torres, A. (2011). La crisis colombiana de finales del siglo XX: ¿Un choque real o financiero? *Perfil de Coyuntura Económica*, 18(diciembre), 79–96.

Uvalle, R. (2005). *La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública* (1a ed.). Ciudad de México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Vaitsman, J., Rodrigues, R. W. S., y Paes-Sousa, R. (2006). *O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil Policy Papers /17*. Brasília.