

Limitaciones del marco jurídico de la evaluación de programas federales de desarrollo social

*Myriam J. Cardozo Brum**

El presente artículo presenta y analiza críticamente el marco jurídico vigente para los procesos de evaluación de los programas federales de desarrollo social iniciado desde el año 2001, en sus tres ámbitos fundamentales: la evaluación interna a la Administración Pública Federal, la realizada por el Congreso de la Unión, y la evaluación externa llevada a cabo por instancias no gubernamentales. Se concluye que existen muchos casos en que los reglamentos, lineamientos o hechos concretos incumplen la Ley y que estos no podrán ser revertidos a menos que los mismos sean detectados, corregidos y sancionados mediante una adecuación de su marco jurídico. Se realizan propuestas específicas en casos concretos y se presentan las conclusiones correspondientes.

This paper present and critically examines the current legal framework applied to the evaluation processes of federal social development programs initiated since 2001, on their three essential areas: the internal assessment to the Federal Public Administration, one made by the Union Congress, and the external evaluation carried out by non-governmental organizations. The conclusion is that there are many cases in which regulations, guidelines or facts violate the Law and these will not be reverted unless they are identified, corrected and punished by aligning its legal framework. Proposals are made in specific cases and present the conclusions.

SUMARIO: Introducción / I. Marco jurídico vigente para la evaluación del desarrollo social / II. Análisis del diseño normativo y del funcionamiento de la evaluación / III. Conclusiones / Fuentes de consulta

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales UNAM, Profesora Investigadora del Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimilco.

Introducción

Durante el siglo XX, en México se realizaron muy pocas evaluaciones a las políticas y programas federales de desarrollo social,¹ pero a partir de 2001 se han registrado importantes avances en la materia, promovidos por los decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley General de Desarrollo Social, publicada en 2004 y reglamentada en 2006.²

A lo largo de diez años de investigación y consultoría sobre evaluación a nivel universitario, explicando el contexto sociopolítico en que ésta se origina, su organización, sus procedimientos, métodos, resultados e impactos, he identificado algunos problemas, ajenos a mi especialidad, en su marco normativo vigente, que justifican la realización de un diagnóstico que identifique las posibles insuficiencias (ambigüedades y vacíos) o incompatibilidades y cuyo perfeccionamiento contribuya sensiblemente a incrementar la calidad, confiabilidad y credibilidad de las evaluaciones.

En síntesis, el presente ensayo deja de lado otros asuntos relevantes vinculados a los procesos de evaluación³ para concentrarse en responder a las preguntas relativas exclusivamente al marco normativo: ¿existen normas que regulen los procesos claves en materia de evaluación?, ¿son suficientes, claras y consistentes entre sí?, ¿se cumplen?, en caso de no hacerlo, ¿se prevén sanciones?, si éstas existen, ¿se aplican? Las respuestas constituyen el objetivo principal de este trabajo, para lo cual se comienza por presentar una síntesis del actual marco jurídico de la evaluación, con algunos antecedentes imprescindibles, para pasar en la segunda parte a su análisis crítico, conclusiones y propuestas, no desde un punto de vista especializado en temas jurídicos, sino desde un enfoque multidisciplinario de investigación de los procesos de evaluación vigentes.

El marco anterior se divide en tres apartados: la evaluación al interior de la Administración Pública Federal, la realizada por el Congreso de la Unión, y la evaluación externa llevada a cabo por instancias no gubernamentales. A los efectos de facilitar la comprensión del presente trabajo se definen sus conceptos básicos:

Las políticas públicas constituyen “un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen, en un lugar y período determinado, la respuesta preponderante del mismo frente a los problemas públicos vividos por la so-

¹ También a partir de 2008 se ha desarrollado otra importante experiencia en el gobierno del Distrito Federal, pero ésta no será objeto del presente trabajo.

² Mientras en 2003 se evaluaron 30 programas, en 2010-2011 fueron 136; un porcentaje relevante de éstas han sido realizadas al programa social emblemático Progres-a-Oportunidades.

³ Revisar al respecto Cardozo, 2009 y 2012.

ciudad civil” (Cardozo, 2012: 24, retomando aportes de O’Donnell y Oszlak).⁴ A su vez, las políticas pueden concretarse a través de programas o conjuntos de acciones que persiguen objetivos precisos, recursos y tiempos para alcanzarlos..

La evaluación se considera “una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad [política, programa, institución, etcétera] así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada. Se resalta la importancia atribuida a la emisión de un juicio valorativo sobre dicha actividad”.⁵

I. Marco jurídico vigente para la evaluación del desarrollo social

A continuación se presentan los marcos jurídicos correspondientes a los tres ámbitos en que la evaluación del desarrollo social se realiza.

I.1.- La evaluación interna a la Administración Pública Federal

La Constitución establece, en su artículo 134, que el gobierno federal tiene la obligación de administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez los recursos económicos de que disponga. Para lograrlo, señala que sus resultados serán evaluados por las instancias técnicas que se establezcan y exige la realización de licitaciones públicas, mediante convocatoria también pública, en los casos de prestación de servicios, para asegurar las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Actualmente, y en materia de desarrollo social, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), en su título Quinto, Capítulo I, especifica las normas que rigen a la evaluación de esta política y señala a las instancias de la Administración Pública Federal (APF) que fungen como actores del proceso: la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), cuyo titular integra el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), y que recibe los resultados de las evaluaciones (artículos 82 y 79 respectivamente); y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a cuya consideración se deben someter los indicadores de gestión y servicios relativos a los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social (artículos 76 y 77).

⁴ Myriam Cardozo Brum, *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. Estado del arte*, Colección Teoría y Análisis, México, UAM-X, 2012, p. 24; Guillermo O’Donnell y Oszlak O., *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Argentina: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) 1976, y Oscar Oszlak, *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Estudio CEDES, vol. 3, núm. 2, Argentina; CEDES, 1980.

⁵ Myriam Cardozo Brum, *op. cit.*, 2012, p. 44.

Adicionalmente, el Reglamento de la LGDS menciona algunas atribuciones correspondientes a la Secretaría de la Función Pública (SFP), como ser informada por las dependencias y entidades de la APF de los convenios de concertación que celebren para promover la participación social en la evaluación de los programas de desarrollo social (artículos 44, 49 y 53). Asimismo, el Reglamento recupera la competencia de esta Secretaría, señalada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAP), para emitir lineamientos relativos a la creación de contralorías sociales por parte de los beneficiarios de programas, las que tienen funciones de control de la aplicación de recursos y de la verificación de la ejecución del programa, actividades relacionadas con la evaluación (artículo 67).

El citado Reglamento señala también el derecho de las dependencias y entidades de la APF a realizar evaluaciones de los programas, acciones y recursos destinados al desarrollo social que se encuentran a su cargo, observando los criterios, normas y lineamientos establecidos por el Coneval y enviándole a éste las evaluaciones concluidas para su consideración y, en su caso, revisión (artículo 77).

Como se ha mencionado, también la LOAP, publicada en 1976 y modificada en 2009, establece competencias vinculadas a los programas sociales y su evaluación para las secretarías de Estado ya mencionadas:

De acuerdo con su artículo 31, inciso XV, corresponde a la SHCP preparar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que incluye el de las instancias operadoras de programas sociales, dentro del cual se encuentra, a su vez, el destinado a la realización de sus evaluaciones externas. Al mismo tiempo supervisa la aplicación de la planeación y del gasto público federal (incisos XXIII y XXIV).

Por su parte, el inciso XIX faculta especialmente a la SHCP para coordinar, conjuntamente con la SFP, la evaluación de los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como para concertar y validar los indicadores estratégicos de las dependencias y entidades de la APF.

En su artículo 37, la citada Ley establece que a la SFP le corresponde la vigilancia y el control del cumplimiento de normas y compromisos administrativos (incisos II y III), así como la posible realización de auditorías (incisos IV y VII), la designación de delegados y comisarios que realicen control y evaluación en las dependencias y entidades (inciso XI), así como informar periódicamente al ejecutivo sobre los resultados obtenidos en materia de evaluación de su gestión (inciso XIV).

Sin embargo, el inciso I es el más relevante en materia de evaluación, ya que la faculta para organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, así como a realizar las actividades ya señaladas en coordinación con la SHCP.

Finalmente, en dos numerales de su artículo 32, la LOAP determina las competencias de la Sedesol en materia de evaluación:

- I.- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda; y
- V. - Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados y municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas, en los términos de las fracciones anteriores.

I.2. Las funciones evaluativas a cargo del Congreso de la Unión

La Cámara de Diputados cuenta con atribuciones en materia de evaluación definidas por las siguientes normas jurídicas:

- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su artículo 73, la facultad del Congreso para expedir la ley de regulación de la entidad de fiscalización, Auditoría Superior de la Federación (ASF), y normar la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales. Las actividades específicas de la ASF aparecen señaladas en el artículo 79 que, entre otras, incluye la fiscalización del cumplimiento de los objetivos de los programas federales por medio de la realización de auditorías de desempeño, y de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas y municipios. Finalmente, el artículo 93 menciona que las dos Cámaras del Congreso tienen atribuciones para citar a comparecer a los funcionarios (incluidos los Secretarios de Estado), e integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Por su parte, el artículo 74 establece entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: aprobar el PEF, coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la ASF, revisar la Cuenta Pública para evaluar los resultados financieros, comprobar su ajuste a los criterios presupuestales aprobados y verificar el cumplimiento de los objetivos de los programas.

- b) La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 7, 39 numeral 3 y 45 numeral 1, faculta a la Cámara de Diputados a analizar el informe presidencial, incluyendo el tema de la política social, y constituir comisiones ordinarias de información y control evaluatorio y de revisión de aspectos presupuestales en el marco de la Cuenta Pública, vinculadas al cumplimiento de los programas gubernamentales, entre otras. Sus artículos 86 y 90 fracción IX establecen la competencia del Senado para constituir sus respectivas comisiones para analizar y dictaminar las iniciativas de ley y de decreto relacionadas con los aspectos inherentes al desarrollo social.
- c) La Ley de Planeación (artículo 5) establece la obligación del Presidente de la República de enviar el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión; éste último, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, formulará las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones al mismo.

- d) Las responsabilidades a cargo de la ASF están normadas en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, a las que la LGDS (artículo 77) agrega la emisión de recomendaciones sobre el diseño de los indicadores ya mencionados a propósito de las atribuciones de la SFP.
- e) El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso establece su organización y funcionamiento en materia de: instalación de las cámaras; presidencia, vicepresidencia, secretarios y prosecretarios; sesiones, iniciativas de leyes, comisiones, discusiones, revisiones de proyectos de ley, votaciones, fórmula de expedición de leyes, comisión permanente, etcétera.
- f) Por su parte, el Acuerdo Parlamentario relativo a la organización y reuniones de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados (artículo 12, inc. b), define entre las funciones a cargo de comisiones, las relativas a evaluar periódicamente el Programa Nacional de Desarrollo y los programas respectivos, así como realizar audiencias, consultas, visitas, entrevistas, convocatorias a particulares y comparecencias de servidores públicos.

El conjunto de normas anteriores facultan a la Cámara de Diputados a evaluar la actuación del Ejecutivo, mediante mecanismos de evaluación, control y fiscalización especialmente referidos al uso de los recursos y el cumplimiento de objetivos, en paralelo a su responsabilidad exclusiva para aprobar el PEF.

Las acciones de evaluación periódica del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y de los programas sectoriales las desempeñan las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados. Algunas de las que se vinculan a nuestro objeto de estudio son las siguientes: Presupuesto y Cuenta Pública, Desarrollo Social, Atención a Grupos Vulnerables, y Participación Ciudadana, además de la ya mencionada ASF (www.diputados.gob.mx). También existe una Comisión de Desarrollo Social en el Senado.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPyCP) tiene entre sus objetivos, analizar la evolución del gasto público federal y de los temas de coyuntura que pueden tener impacto en el ejercicio presupuestal; así como estudiar el efecto en la población de los principales programas de gasto y de las alternativas para garantizar el cumplimiento de sus objetivos. Para lograrlo debe fortalecer sus relaciones de trabajo con las diversas comisiones de la Cámara con la ASF.

El principal objetivo de la Comisión de Participación Ciudadana es promover una cultura de participación en el proceso de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, especialmente las vinculadas al bienestar social.

La Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados tiene a su cargo el seguimiento a la política de desarrollo social del Ejecutivo Federal y la contribución a la elaboración de políticas públicas que apoyen al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Para ello realiza tareas de dictamen legislativo, de información, y de control evaluatorio, que

son complementadas por las desempeñadas por la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables.

El principal objetivo de la Comisión de Participación Ciudadana es promover una cultura de participación en el proceso de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, especialmente las vinculadas al bienestar social.

Como ya se comentó, la ASF es el órgano técnico responsable de revisar y fiscalizar la Cuenta Pública, respaldado por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, aprobada en el 2000. Tiene entre sus facultades la de evaluar la gestión; verificar la correcta comprobación de las erogaciones efectuadas por las entidades y empresas que reciben presupuesto público, independientemente de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; emitir las recomendaciones que considere procedentes para fomentar la obtención de resultados y la satisfacción de las necesidades de la población; e informar con oportunidad a la ciudadanía de la fiabilidad de la rendición de cuentas, la consecución de los objetivos de los programas de gobierno, así como las irregularidades y faltas de transparencia o probidad en la gestión pública.

Cuenta con auditores especiales dedicados al análisis del desempeño que, desde 1999, comenzaron a hacer evaluaciones de programas gubernamentales y sociales, en particular el Programa de Educación, Salud y alimentación (Progresá), Jornaleros Agrícolas, Apoyo a las Empresas en Solidaridad, Ahorro y Subsidios para la Vivienda, Crédito a la Palabra, Coinversión Social, Empleo Temporal, Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Microrregiones, entre otras.

Las anteriores atribuciones trascienden la mera revisión del uso de los recursos, y se enfocan a la medición del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de las instituciones y de los funcionarios y empleados públicos, con el objetivo de promover la transparencia y rendición de cuentas, identificándose plenamente con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (en adelante, Ley de Transparencia). A partir del 2001 han estado disponibles en su página web.

La Comisión Ordinaria de Desarrollo Social del Senado de la presente legislatura se propone analizar, discutir y aprobar propuestas legislativas orientadas a reforzar el combate efectivo de la pobreza, la marginación y la exclusión social; y, en general, aquellas que permitan avanzar en la construcción de condiciones para que todas y todos los ciudadanos puedan ejercer plenamente sus derechos, garantizando una mayor igualdad de oportunidades y el acceso al desarrollo social.⁶

1.3. El sistema de evaluaciones externas

La LGDS, aprobada a fines del 2003, establece la obligación legal de realizar evaluaciones a los programas federales vinculados a la política de desarrollo social (aunque dependan de secretaría diferentes a la Sedesol), por lo que dejó de ser necesario que

⁶ *Ibid.*, 2012.

el PEF lo reiterara cada año. Además, prevé en sus Arts. 72 y 81 la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como organismo público descentralizado, encargado de revisar periódicamente el cumplimiento de objetivos de programas y acciones, por sí mismo o mediante uno o varios organismos, independientes del ejecutor del programa. Dichos organismos de evaluación externa pueden ser instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas (artículo 73), y es responsabilidad del citado consejo hacer su selección mediante procesos de licitación.

En 2006 se reglamentó la LGDS y se conformó el consejo previsto en la misma, el cual pasó a identificarse con el acrónimo de Coneval. Éste se integra por el titular de la Sedesol o la persona que éste designe, seis investigadores académicos y un secretario ejecutivo designado por el Ejecutivo Federal. Los investigadores, que duran cuatro años en el cargo pudiendo reelegirse la mitad de ellos, deben ser o haber sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores con amplia experiencia en la materia, ser colaboradores de instituciones de educación superior y de investigación, inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Son designados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social, también creada por la LGDS (artículos 82 y 83).

La citada Ley agrega que se buscará medir cobertura, calidad e impacto y se emplearán indicadores de resultados, gestión y servicios; los primeros de éstos deben reflejar el cumplimiento de objetivos sociales; los restantes, los procedimientos y calidad de los servicios (artículos 74 a 76). Los indicadores deberán ser aprobados por el Consejo, después de solicitar su opinión y recomendaciones a la SHCP y la Cámara de Diputados (artículo 77). La evaluación debe ser anual y cubrir el período del 1° de mayo al 30 de abril, o multianual (artículo 78). La Ley enfatiza la importancia de la participación social (artículos 61 a 66) y ciudadana por medio de instrumentos como la Contraloría Social (artículos 69 a 71). Los resultados de las evaluaciones 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, así como a la Sedesol (Art. 79). Con base en dichos resultados, el Consejo puede emitir sugerencias y recomendaciones al Ejecutivo Federal y hacerlas del conocimiento público (Art. 80).

Las actividades contratadas con organismo externos de evaluación se enmarcan jurídicamente en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (en adelante, Ley de Adquisiciones), reformada en diversas oportunidades,⁷ que señala en su artículo 26 que las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios a organizaciones ajenas a la Administración Pública mediante los siguientes procedimientos de contratación: licitación pública, invitación a cuando menos tres personas, o adjudicación directa. Lo anterior significa que esta Ley no aplica en los casos en que la

⁷ Última modificación publicada en el *DOF* el 16 de enero de 2012.

contratación se realiza entre entidades y/o dependencias de la propia APF (artículo 1°), lo que ha permitido que muchas contrataciones de evaluaciones externas se realicen por adjudicación directa.

A su vez, el artículo 40, establece que, en los supuestos que prevé el artículo 41 de dicha Ley, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos por medio de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa.

El artículo 41 establece 20 situaciones en las que la licitación pública no es necesaria, de las cuales nos interesan especialmente los numerales 7 y 10, que pueden resultar aplicables en nuestro caso:

- Se haya realizado una licitación pública que haya sido declarada desierta; y
- Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, debiendo aplicar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, entre las que se incluirán instituciones públicas y privadas de educación superior y centros públicos de investigación. Sólo podrá autorizarse la contratación mediante adjudicación directa, cuando la información que se tenga que proporcionar a los licitantes para la elaboración de su proposición, se encuentre reservada en los términos establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante, Ley de Transparencia). El Artículo 42 agrega a los casos anteriores una nueva situación: cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establecerán en el PEF.

Entre las varias reformas y adiciones realizadas a esta Ley, figura una de interés para nuestro tema: la fracción I del artículo 36 *bis* que permite considerar para la adjudicación no sólo el precio más bajo sino la calidad de la propuesta, mediante una evaluación combinada de puntos y porcentajes, o de costo-beneficio.

Por otra parte, si bien la Ley de Transparencia, aprobada en 2002, no incluyó información específica sobre los resultados de evaluaciones realizadas (a pesar de que el Banco Mundial, 2004, insistía en la importancia de dicha difusión), éstas comenzaron a poder ser obtenidas por la ciudadanía mediante del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI); situación que prevaleció hasta la entrada en vigencia de la LGDS, que exige ponerlas a disposición del público (artículo 82).

Entre las varias reformas y adiciones realizadas a esta Ley, figura una de interés para nuestro tema: la fracción I del artículo 36 bis que permite considerar para la adjudicación no sólo el precio más bajo sino la calidad de la propuesta, mediante una evaluación combinada de puntos y porcentajes, o de costo-beneficio.

Al igual que la anterior, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil no se refiere en especial a la evaluación de políticas y programas sociales pero, entre otros, promueve su participación en estos procesos.⁸

Adicionalmente a las leyes mencionadas, existe un conjunto de decretos, acuerdos y lineamientos que han estado regulando la realización de evaluaciones externas hasta el presente.

El Decreto de PEF del 2000 señalaba, en su artículo 73, que las dependencias responsables de coordinar programas sujetos a Reglas de Operación (RdeO) que no contaran con un mecanismo de evaluación externa debían integrar un Consejo Técnico de Evaluación y Seguimiento que incluyera instituciones académicas. En consecuencia, hasta ese año la evaluación externa se consideraba deseable, más no obligatoria.

A partir del ejercicio fiscal 2001, el Congreso comenzó a exigir la realización de evaluaciones externas a los programas que reciben recursos fiscales y están sujetos a RdeO (artículo 70 del PEF). Para el caso del ejercicio fiscal 2002, dicha exigencia se incluyó en el artículo 63, fracción V, inciso b del PEF.

El PEF establecía también que la evaluación externa se debía entregar a más tardar el 15 de octubre a la CPyCP de la Cámara de Diputados para que “los resultados sean considerados en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente Ejercicio Fiscal” (DOF, 1º de enero de 2002: 71). Este plazo fue modificado al entrar en vigencia la LGDS, como ya se mencionó.

Señalaba además que las evaluaciones deberían hacerse con cargo a los presupuestos de los programas correspondientes, por instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional,⁹ que contaran con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas.

Los requisitos mínimos que debían cumplir las organizaciones interesadas en realizar la evaluación de los programas gubernamentales sujetos a RdeO, estuvieron regidos por el Acuerdo¹⁰ firmado por la SHCP y la entonces Secretaría de la Contraloría y el Desarrollo Administrativo (SECODAM), publicado el 30 de abril de 2002, mismo que estuvo vigente hasta 2007. Ya conformado el Coneval, este organismo público descentralizado encargado de revisar periódicamente el cumplimiento de objetivos de los programas y de las acciones de la política de desarrollo social publi-

⁸ Myriam Cardozo Brum, *op. cit.*, 2012.

⁹ El PEF 2004 presenta esta parte modificada en relación al carácter de las instituciones y organismos citados, que sólo podrían ser nacionales.

¹⁰ “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”, *Diario Oficial de la Federación*, segunda sección, pp. 4-7.

có,¹¹ conjuntamente con la SHCP y SFP, los “Lineamientos generales para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal” (en adelante los Lineamientos), en sustitución del Acuerdo de 2002. Su objetivo, aún vigente, es regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y de los sistemas de monitoreo, y la definición de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la APF.

En lo que se refiere concretamente a las evaluaciones, los lineamientos la definen como “[...] el análisis sistemático y objetivo de los programas federales y que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impactos y sostenibilidad” (Cap. I, artículo tercero, numeral IV).

Las evaluaciones son clasificadas en dos tipos: estratégicas y de programas federales (Cap. I, artículo decimosexto). Las primeras se aplican a las estrategias, políticas e instituciones relacionadas con un programa o conjunto de programas; mientras que dentro de las segundas se identifican:

- Evaluación de consistencia y resultados: analiza el diseño, desempeño global y resultados basados en el seguimiento de indicadores, mediante trabajo de gabinete.
- Evaluación de indicadores: analiza la pertinencia y el alcance de los indicadores para la medición de resultados, incluyendo trabajo de campo.
- Evaluación de procesos: revisa la eficacia y eficiencia de los procesos operativos y su contribución al mejoramiento de la gestión.
- Evaluación de impacto: mide cambios en los indicadores de resultados atribuibles a la gestión del programa, con base en metodologías revisadas por la Sedesol, la SFP y el Coneval.
- Evaluación específica: todas las no comprendidas en los tipos previos, que pueden implicar tanto trabajo de gabinete como de campo.

Se agrega que los principales contenidos de las evaluaciones de consistencia y resultados se ajustarán a Términos de Referencia (TR) genéricos (Cap. II, Art. trigésimo) e incluirían (Cap. II, Art. decimooctavo): diseño del programa, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo y resultados.

En síntesis, no se define una evaluación integral que tendría que incluir las cuatro primeras, más un análisis de recursos (suficiencia, oportunidad, calidad, etcétera, de todo tipo de ellos) y de la coyuntura económica, social y política en que se gestionó el programa.

Se mantiene como posibilidad la exigencia previa de que las evaluaciones externas sean pagadas con cargo al presupuesto de la dependencia o entidad responsable

¹¹ *Diario Oficial de la Federación* del 30 de marzo de 2007.

del programa, y se agrega la opción de que lo haga el propio Coneval, en el ámbito de su competencia y cuando él así lo determine.

También se establece la obligación de publicar un Programa Anual de Evaluaciones en el que se den a conocer los programas que serán evaluados y el tipo de evaluación a realizar (Cap. I, Art. decimoséptimo), dar seguimiento a las recomendaciones efectuadas por los evaluadores con base en el convenio de compromisos de mejoramiento de la gestión para resultados (Cap. VII, Art. vigésimo quinto) y publicar los informes de las evaluaciones en las páginas electrónicas de las dependencias y entidades responsables de los programas y en el portal del Sistema de Evaluación del Desempeño, (SED) (Cap. VII, Art. vigésimo sexto y vigésimo séptimo).

También se agrega la exigencia de publicar datos generales como: nombre del coordinador de la evaluación externa y los miembros principales de su equipo, unidad administrativa que da seguimiento a la evaluación, forma de contratación, tipo de evaluación contratada, bases de datos, instrumentos de recolección de información, nota metodológica, resumen ejecutivo y costo total de la evaluación, incluyendo su fuente de financiamiento (Cap. VII, Art. vigésimo octavo).

Finalmente, el Capítulo III establece los requisitos mínimos de elegibilidad de los evaluadores externos y los procedimientos de contratación que deben mantenerse apegados a la Ley de Adquisiciones.

Por otro lado, en marzo de 2007, se presentó a la Cámara de Diputados por parte de la SHCP la propuesta del SED, en cumplimiento de lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

II. Análisis del diseño normativo y del funcionamiento de la evaluación

Pocas son las evaluaciones que se realizan al interior de la APF y su difusión pública es casi nula, por lo que nos concentraremos en el resto. En cuanto al Poder Legislativo, éste tiene, entre otras funciones y dentro de un marco democrático, la de servir de contrapeso del Poder Ejecutivo, cuestionando y generando información alternativa a la que éste aporta en forma unilateral, ya que los informes anuales, presentados por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, ofrecen una imagen positiva de los avances realizados, al resaltar cuantitativamente las acciones implementadas en el marco de la planeación, sin referir su impacto real en la solución de los problemas públicos. Se trata de información parcial, por lo que no permite una plena evaluación de sus planes y programas.

Prácticamente no fue posible ejercer esta función durante el siglo pasado debido a la composición de partido único del Congreso, mismo al que también pertenecía el Presidente de la República, y a su consecuente dinámica de sumisión a la voluntad de este último. A partir del 1997, y más aun del 2000, esta situación comenzó a cambiar, al lograr el Poder Legislativo cierto nivel de independencia de opinión y

decisión, fruto de una composición política más plural.

En este contexto, una de las tareas, constitucionalmente asignada al Congreso y no desempeñada durante décadas, la constituye la evaluación del estado que guarda la APF y los resultados alcanzados por las políticas públicas. Para llevarla a cabo como actividad permanente de control del cumplimiento de los compromisos, resultados e impactos, se requiere reactivar dos facultades básicas: los mecanismos formales de evaluación, control y fiscalización del ejercicio del presupuesto

(revisión del gasto público, cumplimiento de metas anuales, etcétera) y de la ejecución de planes, programas y proyectos (logro de objetivos de los programas, eficiencia en el uso de los recursos, impactos alcanzados, entre otros) por parte de la Cámara de Diputados y efectuar las tareas de control evaluatorio en sus comisiones.

A continuación se analizan algunos aspectos específicos que surgen de la investigación sobre la práctica misma de la evaluación externa actual y se sugieren soluciones que contribuirían a mejorar el marco normativo expuesto:

- 1) **Multiplicidad de instancias y normas de evaluación.** Como se ha podido ver, poco a poco se ha ido conformando un complejo sistema de evaluaciones con la participación de un número importante de instancias de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de universidades, centros de investigación y organizaciones no lucrativas. Además, éstas han ido modificando sus atribuciones y se han creado nuevos órganos en función de las reformas efectuadas a las leyes que norman su actividad. Un primer paso hacia su adecuada coordinación requiere de un marco normativo claro y congruente, que siempre será perfeccionable, por lo que la primera recomendación sería en el sentido de simplificarlo al máximo, eliminando la dispersión de funciones entre instituciones.
- 2) **Respeto de las leyes: contenidos y plazos.** La LGDS fue publicada el 20 de enero de 2004, previó que su reglamento se expidiera en un plazo no mayor de 90 días naturales (Art. segundo transitorio) y que el Consejo se conformara en un plazo de 190 días naturales de la entrada en vigor de la misma (Art. tercero transitorio); sin embargo, estos eventos se produjeron recién a inicios de 2006. En el caso del reglamento, su expedición provocó serias discrepancias motivadas por las modificaciones que introdujo a la LGDS, lo que estuvo a punto de transformarse en una controversia constitucional.¹²

En este contexto, una de las tareas, constitucionalmente asignada al Congreso y no desempeñada durante décadas, la constituye la evaluación del estado que guarda la APF y los resultados alcanzados por las políticas públicas.

¹² Julio Boltvinik, "Sedeso boicotea la Ley de Desarrollo Social", columna Economía Moral del *La Jornada*: 26 de agosto, 2005.

Otro evento conflictivo lo generó la propuesta del SED realizada por la SHCP. La CPyCP reconoció su contribución al diseño de nuevos mecanismos para la asignación de presupuesto, pero estuvo en desacuerdo porque no se incluían los mecanismos de participación de la Cámara de Diputados, por medio de sus comisiones ordinarias, coordinadas por la CPyCP, se confería al Ejecutivo Federal un papel de “juez y parte”, se daba facultades exclusivas a la SHCP y al Coneval en detrimento de las correspondientes a la SFP y se corría el riesgo de priorizar los objetivos de control del gasto sobre los del desempeño. Además, la CPyCP consideró relevante rescatar la experiencia iniciada en 2001 por la ASF en la realización de auditorías de desempeño, así como improcedente la propuesta de transformar al Coneval en un Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas Públicas, y refrendó las facultades evaluatorias de sus comisiones ordinarias (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, CEDRSSA).¹³

En síntesis, es imprescindible que se respete el contenido, congruencia y plazos establecidos en el marco normativo, pero también que se prevean sanciones para los incumplimientos flagrantes, de lo contrario, se pierde su efectividad.

- 3) **Evaluación contra planeación.** Aunque el Coneval constituye fundamentalmente un organismo de evaluación y medición de la pobreza, los lineamientos le atribuyen funciones no especificadas en la Ley, como la elaboración de la matriz de indicadores, conocida como Marco Lógico, o la definición de los objetivos y estrategias de las dependencias y entidades de la APF, que forman parte de sus procesos de planeación. No se niega su utilidad para mejorar el diseño, ni que los indicadores bien formulados contribuyan a la realización de un control que facilite la evaluación, pero son actividades que deben desempeñar las instancias operadoras de los programas, las que se vieron presionadas para diseñarlos, sin aprovechar su construcción para generar aprendizajes significativos y utilizarlos óptimamente.
- 4) **Elección y renovación de autoridades.** El artículo 82 de la LGDS expresa que los investigadores que participen en el Coneval deben ser o haber sido miembros el Sistema Nacional de Investigadores. La primera posibilidad debería garantizar su calidad académica; pero se propone quitar la segunda ya que, en la mayoría de los casos, si se dejó de pertenecer a dicho sistema es debido a no haber mantenido la calidad deseada.

Por otra parte, la selección de los investigadores mencionados mostró claros tintes políticos; con motivo de su primera renovación se incurrió en un sugestivo caso de alejamiento del sentido de la Ley. Mientras ésta especifica que la mitad de los seis investigadores que la integran “pueden” reelegirse, y el escueto reglamento (que dedica al tema de las evaluaciones sólo ocho artículos) no hace mención alguna a la organización del consejo, la convocatoria emitida por su

¹³ CEDRSSA, “El papel del Congreso en la evaluación de las políticas públicas rurales”, documento presentado en Mesa Redonda del mismo nombre, México: Cámara de Diputados, (2 de abril), 2008.

secretario ejecutivo modificó el procedimiento, señalando que en una primera fase se resolvería la reelección de tres investigadores y, en una segunda, se elegirían otros tres nuevos. De esa forma, la “posibilidad” de que tres de ellos se reeligieran, pasó a ser “obligación”. Nuevamente, el asunto no pasó de algunos artículos periodísticos;¹⁴ en conclusión, el exceso quedó nuevamente sin consecuencias.

- 5) **Autonomía del Coneval.** Si bien se trata de un organismo público descentralizado, tiene entre sus integrantes al titular de la Sedesol o la persona que éste designe y un secretario ejecutivo designado por el Ejecutivo Federal. O sea que, en la práctica, su autonomía es relativa y, en tanto la Sedesol es responsable de programas sociales, se transforma en “juez y parte” en el asunto. Por esa razón se recomienda integrar el Coneval sin ingerencia alguna del gobierno, para incrementar su autonomía.¹⁵
- 6) **Alcances de la evaluación.** Ya en 2006, la Sedesol introdujo modificaciones al contenido de las evaluaciones, como la inclusión del diseño del programa o el meta análisis 2002-2005.¹⁶ La primera era muy recomendable y la segunda fue conceptualmente confusa, pero ninguna de las dos había estado prevista en el Acuerdo de 2002.

Actualmente, la LGDS establece que las evaluaciones deben medir cobertura, calidad e impacto y deben ser anuales. El reglamento correspondiente lo modifica al decir que las evaluaciones de impacto serán anuales o multianuales (artículo 79) y que su informe se presentará en los periodos que el consejo determine (artículo 80). En la práctica, una visita a la página de Coneval en 2010 reporta sólo 15 evaluaciones de impacto realizadas a partir de 1992, y sólo seis posteriores a la creación de este consejo; actualmente informa la realización de cuatro posteriores a 2008 en el marco de la Sedesol. En consecuencia, la ley no se está cumpliendo; sin embargo, en este caso es importante anotar que no es útil ni económicamente posible realizar estas evaluaciones anualmente, por lo que urge modificar la LGDS en ese sentido, estableciendo periodos razonables en los que sólo los programas que gozan de mayor presupuesto tengan alguna evaluación de este tipo. Además, no es posible hacer un empleo generalizado de la experimentación en casos en que se carece de línea basal y grupo de control, o se enfrentan problemas éticos.

- 7) **Aspectos conceptuales y metodológicos.** Los planteamientos originalmente recogidos en el Acuerdo contenían muchas ambigüedades y confusiones (con-

¹⁴ Julio Boltvinik, “El Coneval, por decisión propia, se vuelve ilegítimo”, columna Economía Moral de *La Jornada*: 18 de marzo, 2011.

¹⁵ En mayo de 2012, este tipo de autonomía se otorgó por decreto presidencial al Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE).

¹⁶ Carola Conde, “Evaluación de programas sujetos a reglas de operación, ¿Un ejemplo de rendición de cuentas horizontal?”, *Colección Documentos de Investigación*, núm. 123, México: El Colegio Mexiquense, 2007.

ceptos de cobertura y focalización, mecanismos de muestreo, métodos, posibilidad de medir impactos en el corto plazo, entre otros) que dieron lugar a diferentes interpretaciones por los evaluadores, por lo que en dos oportunidades (julio del 2003 y mayo del 2004), la SFP realizó propuestas de modificación que no llegaron a aprobarse.

Una vez emitidos los Lineamientos muchos aspectos han mejorado, aunque subsisten algunos como la definición de evaluación que deja fuera la parte interpretativa y valorativa propia de este concepto y en ella parece repetirse el criterio de eficacia, que no es otra cosa que el logro de objetivos y metas, mientras que el gran ausente es el criterio de equidad. También sería de utilidad revisar la lista de tipos de evaluación incluida, que no sigue un criterio claro: cuatro se vinculan al proceso de políticas públicas (diseño, procesos/operación, resultados e impactos), pero otra menciona indicadores y se refiere nuevamente a su diseño, y una más se denomina específica, pero en realidad no lo es, ya que incluye todas las no comprendidas en los tipos previos.

Además, sólo la evaluación de indicadores menciona la inclusión de trabajo de campo, mientras que la de impacto se refiere a métodos revisados por la Sedesol, la SFP y el Coneval, que no se explicitan.¹⁷ El resto se supone que no lo requiere, lo cual implica no tomar en cuenta las opiniones de funcionarios, beneficiarios y organizaciones sociales relativas al diseño, operación y resultados, y basarse exclusivamente en información institucional. Las recomendaciones en este caso van en el sentido de incluir el trabajo de campo y las percepciones y opiniones de los principales actores del proceso.

- 8) **Equipos evaluadores.** La LGDS define las organizaciones que pueden realizar los trabajos de evaluación: instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas. Su reglamento menciona que será el Coneval quien establezca los requisitos mínimos de elegibilidad que deberán cumplir los organismos evaluadores independientes que participen en las convocatorias que se emita (artículo 75), lo cual se establece en el artículo 32 de los Lineamientos. Pero, una rápida mirada a los responsables de las 136 evaluaciones específicas de desempeño 2010-2011 muestra que un amplio porcentaje de las mismas ha sido realizado por con-

Pero, una rápida mirada a los responsables de las 136 evaluaciones específicas de desempeño 2010-2011 muestra que un amplio porcentaje de las mismas ha sido realizado por consultores independientes, que no se inscriben en ninguna de las categorías aceptadas por la ley.

¹⁷ Se supone que sería el enfoque contrafactual de tipo experimental o cuasiexperimental, que el Coneval ha manifestado valorar.

sultores independientes, que no se inscriben en ninguna de las categorías aceptadas por la ley. En consecuencia, nuevamente la Ley no se cumple, pero esto no tiene efecto alguno ya que no se han establecido sanciones para el caso.

También se recomienda limitar anualmente a tres el número de evaluaciones en que pueden participar los mismos coordinadores y los miembros de sus equipos para garantizar la calidad de sus trabajos, evitando la tendencia a su acumulación para la obtención de mayores retribuciones monetarias.

- 9) **Mecanismos de contratación.** La Constitución establece que las contrataciones del gobierno federal deberán hacerse por licitación pública, mediante convocatoria también pública. La Ley de Adquisiciones se adapta poco a la contratación de servicios de consultoría, ya que se concentra en la adquisición de bienes y rige sólo en las relaciones con terceros no gubernamentales, en las tres modalidades ya planteadas (licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y asignación directa). Además, a los casos en que la primera no era obligatoria, se agregaron los servicios de consultoría, que deberán hacerse mediante la segunda, mientras la tercera sólo podrá emplearse en situaciones en que la información a utilizar se considere reservada, según la Ley de Transparencia. A estas posibilidades se suma también que la contratación entre entidades y dependencias de la propia APF no está regida por esta Ley, por lo que no se exige cumplir los requisitos anteriores.

Se trata de un complicado *collage* de legislaciones que deja dudas en muchos casos y ha permitido múltiples contrataciones por asignación directa, especialmente entre las convocadas directamente por los responsables de programas que argumentan el deseo de mantener a los evaluadores con quienes han tenido buenas experiencias previas, pero incumpliendo así con el mandato de la Constitución y la Ley de Adquisiciones en términos de eficacia y eficiencia, igualdad de oportunidades para todos y relación calidad-costos.

A lo anterior se agrega el riesgo de actos de corrupción en los que procedimientos de licitación y asignación directa se pueden realizar por mero formalismo, otorgando en la práctica ventajas de información, selección sesgada de evaluadores en concursos, asignaciones directas a personas cercanas, etcétera; asuntos por demás difíciles de probar por parte de los contendientes y sin claras instancias para inconformarse.

Una segunda mirada a los responsables de las 136 evaluaciones específicas de desempeño 2010-2011 muestra que: no hubo licitaciones públicas (es probable que no se haya hecho ninguna desde la creación del sistema de evaluaciones externas), la mayoría se divide entre invitaciones a tres personas y convenios —con el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., (CIDE), el Colegio de México, (Colmex), el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, (CIESAS), entre otros—, y en seis casos se utilizó la asignación directa a consultores independientes (quienes tampoco cumplían con el perfil de evaluadores permitido).

Urge contar con una normatividad específica y clara que simplifique en qué casos es posible utilizar cada una de las tres modalidades, sancione los contratos que no la cumplan, y permita contar con un marco jurídico que les permita a los interesados en participar como candidatos a evaluadores exigir sus derechos.

- 10) **Precio contratado y forma de financiarlo.** Al inicio de los procesos de evaluación la Ley de Adquisiciones exigía seleccionar la propuesta económica más baja que cumpliera con los requisitos señalados en las convocatorias; su modificación ha sido un paso adelante al permitir tomar en cuenta una combinación entre precio y calidad. Asimismo, la separación entre las contrataciones realizadas por distintas instancias impedía una distribución equitativa de recursos en función de la complejidad del trabajo; actualmente esa situación ha disminuido, al menos en los casos en que quien contrata es el propio Coneval. Sin embargo, la enorme coincidencia en los precios pagados (nuevamente lo ejemplifican las 136 evaluaciones específicas de desempeño 2010-2011) lleva a pensar en la determinación de precios *a priori*, en lugar de la competencia que la Ley trataba de generar.

Además, si bien ha habido evaluaciones que han contado con exceso de recursos, en muchos casos éstos han sido insuficientes, especialmente cuando se ha solicitado trabajo de campo con una muestra nacional muy dispersa, lo que ha obligado a los evaluadores a sustituir algunas poblaciones por otras más agrupadas para ahorrar recursos, aunque se pierda representatividad.

También hay que resaltar la notoria disminución en los costos lograda gracias a evaluaciones simplificadas, que no incluyen trabajo de campo. Esto se percibe desde el inicio del trabajo de Coneval: mientras el costo promedio de las 31 evaluaciones contratadas por Sedesol en 2002 fue de \$1'695,000.00, y el de las ocho evaluaciones de la gestión de 2005 encargadas por la misma secretaría (la mitad de las realizadas) alcanzó \$ 400,225.00, sin incluir las más costosas como Oportunidades; en 2007, las cinco evaluaciones de diseño, basadas exclusivamente en trabajo de gabinete, en promedio disminuyeron su costos a \$ 262,057.41; y en 2008, las 16 de consistencia y resultados (que incluyeron programas importantes como Oportunidades, Hábitat, Empleo Temporal, Abasto Social de Leche, etcétera), también de gabinete, insumieron en promedio \$ 554,060.60.¹⁸ Finalmente, las evaluaciones Especiales de Desempeño 2010-2011 tuvieron un costo que gira alrededor de los \$ 70,000.00, absolutamente insuficiente para obtener resultados de calidad.

Por otra parte, los Lineamientos establecen que las evaluaciones externas sean pagadas con cargo al presupuesto de la dependencia o entidad responsable del programa. Esto constituye un contrasentido porque se corre el riesgo de que no se apruebe ni pague una evaluación que no les resulte favorable, por lo que se considera limitativa de la independencia y libertad que el evaluador debe tener.

¹⁸ Myriam Cardozo Brum, *op. cit.*, 2009.

En consecuencia, se propone transparentar el precio a pagar en la propia convocatoria, de forma que los candidatos a realizar la evaluación compitan sólo por la calidad de sus propuestas y formar un fondo independiente de recursos para el pago de los trabajos realizados.¹⁹

11) **En relación con los procesos de participación social y ciudadana**

que los documentos de planeación y evaluación federal consideran importantes, el papel de la población en la evaluación de políticas y programas sociales, especialmente de la no organizada, no ha pasado de ser, en el mejor de los casos, “objeto” de encuestas, quedando muy lejos de ser “sujetos” activos dentro de los procesos de aprendizaje, postulados tanto por los organismos internacionales como por los propios gobiernos nacionales. En los últimos años, incluso

En consecuencia, se propone transparentar el precio a pagar en la propia convocatoria, de forma que los candidatos a realizar la evaluación compitan sólo por la calidad de sus propuestas y formar un fondo independiente de recursos para el pago de los trabajos realizados.¹⁹

las encuestas que recogían la percepción y el grado de satisfacción de la población objetivo han tendido a desaparecer,²⁰ al mismo tiempo que el desarrollo de trabajos evaluativos en campo.

Al respecto, debe buscarse la manera de que la participación se haga efectiva en la defensa y promoción de sus derechos y el reconocimiento de la vinculación democrática entre gobierno y ciudadanos, promoviendo incluso métodos como el referéndum, plebiscito o iniciativa popular.²¹

12) **Contralorías sociales.** La LOAP y la LGDS norman la creación, la organización y el funcionamiento de estas contralorías integradas por beneficiarios de los programas; sin embargo, en la práctica son pocas las constituidas y menos las que cumplen su función por diversas razones: interés de los beneficiarios en no generarle problemas al programa para no perder su apoyo, ausencia de capacitación para efectuar el control, falta de tiempo para realizar la actividad, firma de actas sin conocer su contenido, entre otras.

Si bien existen evaluaciones que informan de su falta de efectividad, sería necesario hacer un estudio que identifique rigurosamente sus causas de tal manera que definan estrategias para su solución.

¹⁹ Este es el mecanismo que ha estado aplicando el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (Evalúa DF) desde su creación en 2008.

²⁰ Este aspecto sólo se considera en los Lineamientos dentro de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados, que se realizaron en 2007-2008 y 2011-2012.

²¹ Carlos Rodríguez Wallenius, “Agenda ciudadana municipalista: propuesta para la democracia, el desarrollo y la participación ciudadana”, en *Avances y pendientes para fortalecer el federalismo*, México: CESOP, Cámara de Diputados, 2006.

- 13) **Utilidad de la evaluación para la APF.** La evaluación debería ser útil para que la APF mejore el diseño y operación de sus programas, generando procesos de aprendizaje entre los servidores públicos. La LGDS menciona que sirve para “corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente” (artículo 72). Habría que agregar “terminarlos”, en casos en que no contribuyan a lograr ninguno de sus objetivos o bien los hayan logrado plenamente.

Sin embargo, ha sido evidente el poco interés que la evaluación despierta, lo que puede medirse por la casi total ausencia de solicitudes de las mismas, motivadas voluntariamente por el interés de las instituciones. Esto requiere un cambio en la cultura de la APF que puede promoverse mediante el desarrollo de diplomados, cursos y talleres en los que se discuta y muestre su utilidad en ejercicios aplicados, así como una práctica que demuestre que la pasada “evaluación para sancionar” ha sido sustituida por un enfoque de aprendizaje colectivo y mejora continua.

Pero también han quedado claras las dificultades que Sedesol y Coneval han enfrentado para que se utilicen los resultados de las evaluaciones para el rediseño de programas o la introducción de modificaciones en sus formas de operar, lo que los Lineamientos han intentado resolver con base en la identificación de Aspectos Susceptibles de Mejoras (ASM) y “convenios de compromiso de mejoramiento de la gestión para resultados”. Sin embargo, su tratamiento puede ser muy burocrático, lento y formal, informando un “porcentaje de cumplimiento”, sin que se pueda valorar si la implementación de la recomendación efectivamente contribuyó a mejorar el asunto para el que fue realizada. Además, Coneval carece de atribuciones para exigir su cumplimiento, lo que podría mejorarse sensiblemente otorgándole carácter vinculatorio a sus resoluciones y sanciones a los programas que no las atiendan.

- 14) **Utilidad de la evaluación para el Congreso.** Ésta debe servir de complemento al trabajo desarrollado en las Comisiones, sobre todo en la de Cuenta Pública, y en la ASF para llevar a cabo el control de la APF que debe realizar el Congreso, ya que las evaluaciones ofrecen información adicional al control presupuestal y al desempeño de la gestión, por ejemplo, en materia de diseño o de impacto de los programas.

También deben ser especialmente consideradas para que la Cámara de Diputados tome en cuenta los resultados obtenidos en el marco del presupuesto que le corresponde aprobar. No obstante, salvo algunos casos en que ha trascendido la contratación de académicos para realizar su análisis, no es obvio que las mismas sean consideradas a la hora de asignar recursos o citar a comparecer a los funcionarios responsables de su gestión. Incluso algunos diputados demuestran no saber ni siquiera que existen evaluaciones externas y confundirlas con las auditorías realizadas por la ASF. Una sugerencia sería empezar por incrementar las capacidades evaluativas de los asesores de los legisladores, así como del personal que labora en los centros de estudio y servicios de investigación y análisis.

Además, si bien la normatividad actual permite al Congreso analizar los impactos de los programas del Ejecutivo del año fiscal previo antes de realizar las asignaciones de presupuesto para el siguiente, facilita el análisis de la cuenta pública y la determinación de auditorías a realizar, no define sus necesarias atribuciones en materia de rectificación de estrategias de las políticas, planes y programas sectoriales.

- 15) **Utilidad de la evaluación para los ciudadanos.** La evaluación constituye un insumo para que la ciudadanía obtenga información transparente sobre la forma en que los gobiernos utilizan los recursos recaudados, especialmente por la vía de impuestos y tarifas. Las democracias modernas han buscado mecanismos alternativos de participación; pero, para que la ciudadanía pueda cogestionar y evaluar los programas del gobierno, además de que se necesita garantizarle que su trabajo será tomado en cuenta, requiere tener un acceso mayor a la información mediante los procesos de rendición de cuentas gubernamentales.
- 16) **Difusión de los informes finales de evaluación de programas.** Existen evaluadores que aseguran que hay informes de evaluaciones contratadas por los propios responsables de la operación de programas que no han sido leídos, así como dependencias que no distribuyen las evaluaciones entre las instancias responsables. En cuanto a su difusión entre la población, en 2001 eran públicas sólo tres o cuatro evaluaciones en las páginas “web” de sus órganos operadores; posteriormente, al aprobarse la Ley de Transparencia fue factible solicitarlas y obtenerlas en la mayoría de los casos, aunque debiendo esperar el cumplimiento de los extensos plazos establecidos; finalmente, con la entrada en vigencia de la LGDS, se determinó la obligación de publicarlos por la vía inicial (lo cual se refuerza en el artículo 26 de los Lineamientos), aunque no todos están accesibles, y en el *DOF*, lo que no fue recuperado en los Lineamientos debido a que los operadores de programas argumentaron razonables problemas de costo.

Si bien se reconoce un importante avance en la difusión de los mencionados informes, considerando que un porcentaje relevante de la población no tiene acceso a Internet, se propone utilizar otros medios como periódicos, radio, televisión, revistas de divulgación, entre otros, eliminando la obligación de la publicación completa del informe en el *DOF*. Además, sería conveniente preparar varias síntesis en función de los intereses y capacidades de diversos públicos. En particular, se considera relevante presentar los resultados de la evaluación a los beneficiarios que participaron en el proceso, así como mantener actualizados a los equipos evaluadores en el avance de las recomendaciones efectuadas.

III. Conclusiones

- Los importantes avances logrados a partir del 2001 en materia de evaluación de los programas gubernamentales a nivel federal han encontrado múltiples dificul-

tades en su desarrollo, mismas que podrían resolverse contando con el diseño y aplicación de un marco normativo más efectivo.

- En el último apartado de este artículo se han ido planteando los problemas concretos identificados y sugiriendo algunas posibles soluciones que ameritan un amplio debate; pero, en términos generales, la conclusión es que existen muchos casos de incumplimiento de la Ley, por medio de reglamentos, lineamientos o hechos concretos, que no podrán ser revertidos a menos que los mismos sean detectados y sancionados.
- La inclusión de procesos de evaluación en el país aún no constituye una verdadera reforma del Estado si no se incorpora una gestión por resultados y sólo se les considera un requisito administrativo más, relacionado con la asignación presupuestal. Las recomendaciones deben ser tomadas plenamente en cuenta, tanto por el Poder Ejecutivo como por el Legislativo, para no correr el riesgo de que la evaluación se transforme en un mero rito burocratizado, que incremente las tareas administrativas, cree un nuevo mercado de trabajo para especialistas, pero no se integre al proceso decisorio para mejorar el diseño y operación de los programas, que sólo incrementen los costos de operación sin justificar su relación costo/beneficio. Para lograrlo es necesario, a mediano plazo, desarrollar cambios en la cultura institucional, y en el inmediato, garantizar que las recomendaciones de Coneval sean vinculantes y, como ya se mencionó, se prevean sanciones en caso de incumplimiento.
- Puesto que los procesos de evaluación no son perfectos ni sus recomendaciones irrefutables, es muy importante analizar y valorar la calidad de lo que se está realizando en términos organizacionales, metodológicos y éticos, mediante el desarrollo de metaevaluaciones periódicas, previstas por la Ley.²²

Puesto que los procesos de evaluación no son perfectos ni sus recomendaciones irrefutables, es muy importante analizar y valorar la calidad de lo que se está realizando en términos organizacionales, metodológicos y éticos, mediante el desarrollo de metaevaluaciones periódicas, previstas por la Ley.²²

²² Sobre el concepto, los métodos y las experiencias de metaevaluación, consultar Cardozo, 2012.

Fuentes de consulta

- Cardozo Brum, Myriam. *Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social*. Colección Teoría y Análisis México, UAM-X. 2009.
- _____. *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. Estado del arte*. Colección Teoría y Análisis, México: UAM-X. 2012.
- Conde, Carola. “Evaluación de programas sujetos a reglas de operación. ¿Un ejemplo de rendición de cuentas horizontal?”. *Colección Documentos de Investigación*, núm. 123, México, El Colegio Mexiquense, 2007.
- Rodríguez Wallenius, Carlos. “Agenda ciudadana municipalista: propuesta para la democracia, el desarrollo y la participación ciudadana”. En *Avances y pendientes para fortalecer el federalismo*, México, CESOP, Cámara de Diputados, 2006.

Consulta a periódicos y sitios de Internet

- Acuerdo Parlamentario relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados. En <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/57/1998/mar/19980316.html#Acu0316CRICP>, (consulta 23 de agosto de 2011).
- Banco Mundial. “México presenta avances y enfrenta retos en su lucha contra la pobreza”. Nota publicada el 28 de Julio, en www.worldbank.org, (consulta 29 de julio del 2004).
- Boltvinik, Julio. “Sedeso boicotea la Ley de Desarrollo Social”. Columna Economía Moral del periódico *La Jornada*, (consulta 26 de agosto, 2005).
- _____. “¿Controversia constitucional o acuerdo?”. Columna Economía Moral del periódico *La Jornada*, 30 de septiembre, 2005.
- _____. “Reglamento de la Ley de Desarrollo Social”. Columna Economía Moral del periódico *La Jornada*, 14 de octubre. 2005.
- _____. “Consejo Nacional de Evaluación”. Columna Economía Moral del periódico *La Jornada*, 2 de diciembre, 2005.
- _____. “El Coneval, por decisión propia, se vuelve ilegítimo”. Columna Economía Moral del periódico *La Jornada*, 18 de marzo, 2011.
- CCEDRSSA. “El papel del Congreso en la evaluación de las políticas públicas rurales”. Documento presentado en Mesa Redonda del mismo nombre, México: Cámara de Diputados, 2 de abril, 2008.
- Coneval: www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/especificas/edd_2010_2011/pag_princ_edd_2010_2011.es.do, consulta 21 de enero de 2013.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf, (consulta 23 de enero de 2013).
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en http://www.normateca.gob.mx/Archivos/34_D_1205_06-03-2007.pdf, (consulta del 15 de enero de 2013).
- Ley de Planeación. En www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf, (consulta 30 de enero de 2013).

Sección Artículos de Investigación

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf, (consulta 18 de enero de 2013).

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf, (consulta 30 de enero de 2013).

Ley General de Desarrollo Social. En www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf, (consulta 6 de diciembre de 2012).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf, (consulta 15 de diciembre de 2013).

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf, (consulta 30 de enero de 2013).

Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social. En www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGDS.pdf, (consulta 26 de enero de 2013).