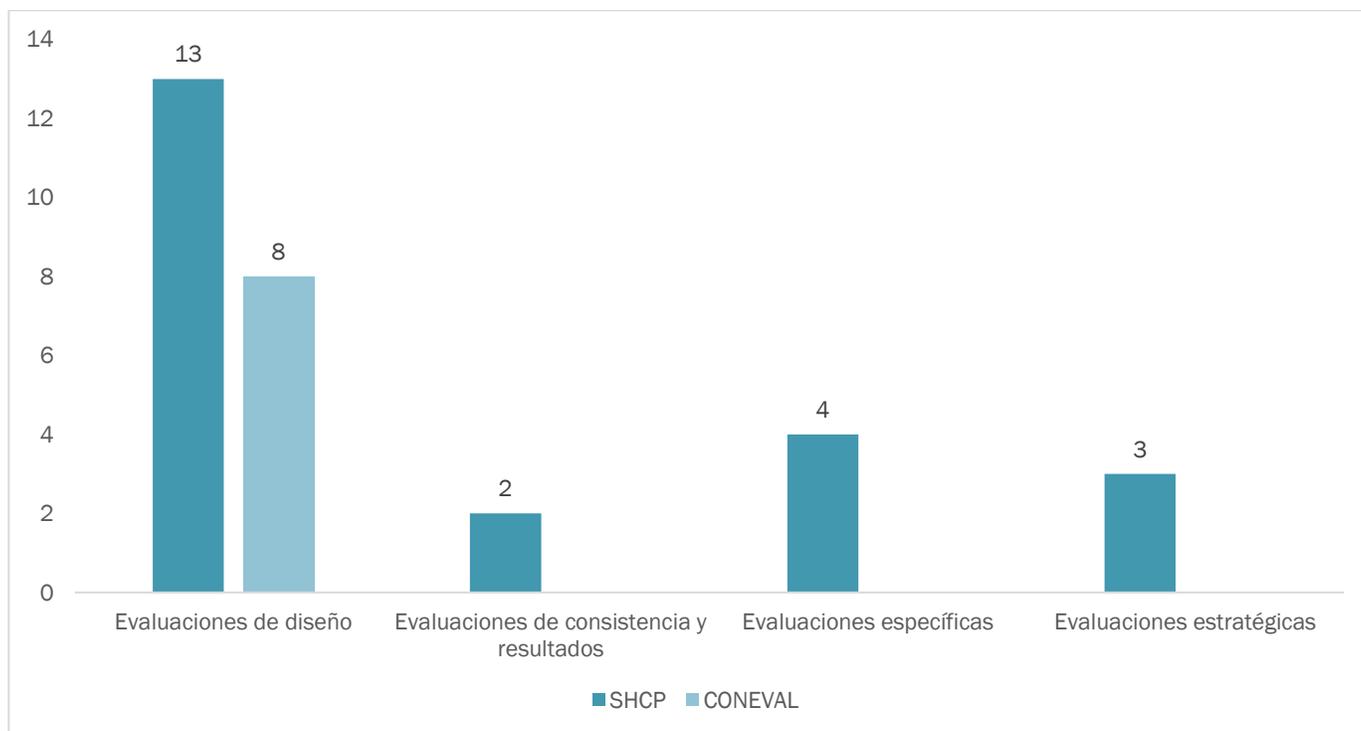


Reflexiones sobre la política de evaluación del Gobierno de México

Gráfica 1. Evaluaciones previstas en el Programa Anual de Evaluación 2020 por instancia coordinadora



Fuente: Elaboración propia con base en información de SHCP/CONEVAL (2020).

1. Introducción

La evaluación constituye una actividad relevante en términos de su capacidad para generar evidencia y retroalimentar las decisiones en materia de política pública. Así, la forma en la que un gobierno determina cómo se evaluarán sus programas y acciones es un objeto de estudio interesante dado que, a partir de esto, se establecen los criterios para valorar dimensiones importantes como su efectividad, eficiencia, eficacia, entre otras.

La evaluación consiste en una actividad dirigida a realizar una:

Cuidadosa valoración retrospectiva del mérito de la administración, el producto y el resultado de las intervenciones del gobierno, que tiene la intención de desempeñar un papel en una situación de acción práctica futura (Vedung, 2017: 2).

Las decisiones que se toman en torno a la forma en la que se evaluarán los distintos programas públicos constituyen el conjunto de reglas y procedimientos que las organizaciones públicas deben seguir para este propósito. Aspectos como el objetivo de evaluar, los principios y las herramientas que se utilizarán conforman la política de evaluación de un gobierno (Skedsmo, 2011). Mas aún, estas decisiones tienen relación con la utilidad que tiene esta actividad para los distintos usuarios (Alkin y King, 2017).

Las directrices que guían la política de evaluación de un gobierno permiten establecer criterios homogéneos de actuación en esta materia. Países como el Reino Unido y Australia, por ejemplo, han generado guías específicas para hacer explícita la

forma en la que se implementará la política de evaluación, así como sus alcances.¹

En este contexto, esta nota hace una revisión general del estado actual de la política de evaluación a nivel federal. El propósito del documento es mostrar el conjunto de programas federales considerados prioritarios para evaluación durante este año, así como los instrumentos seleccionados para este fin.

El texto se divide en tres secciones. La primera describe el marco institucional vigente para la evaluación de los programas federales. La segunda se centra en exponer los elementos principales del Programa Anual de Evaluación del 2020 (PAE20). Finalmente, se incluyen algunas reflexiones sobre el tema.

2. Marco institucional para la evaluación de programas federales

A nivel federal, existen distintos ordenamientos jurídicos que norman la evaluación de los programas federales (tabla 1). A partir de esto, existen dos instituciones sobre las que recae la conducción de la política de evaluación del Gobierno de México: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED), y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).²

Tabla 1. Principales ordenamientos que regulan la política de evaluación del Gobierno de México

Ordenamiento	Referencia principal a la evaluación de políticas y programas federales
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	<ul style="list-style-type: none"> El artículo 26 inciso c) establece que el CONEVAL será un órgano autónomo encargado “de la evaluación de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social”.³
Ley Orgánica de la Administración	<ul style="list-style-type: none"> El artículo 31 establece los asuntos que debe despachar la SHCP entre los que se incluye la evaluación del ejercicio del

Pública Federal (LOAPF)	gasto público federal, así como la validación de indicadores estratégicos.
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)	<ul style="list-style-type: none"> Establece como requisito para los anteproyectos de la estructura programática que estos incluyan, entre otros elementos, “los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño...” (art. 27 fracción II). Asimismo, el artículo 78 señala que “Las dependencias, o las entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector, deberán realizar una evaluación de resultados de los programas sujetos a reglas de operación...” El artículo 110 norma la evaluación del desempeño y los criterios para su ejecución.
Ley General de Desarrollo Social (LGDS)	<ul style="list-style-type: none"> El artículo 72 señala que la evaluación de la política de desarrollo social estará a cargo del CONEVAL.
Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño*	<ul style="list-style-type: none"> Establece las directrices del Sistema, así como su vinculación con los procesos de planeación, programación, presupuestación.
Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal	<ul style="list-style-type: none"> Regula “la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”.

* Establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Fuente: Elaboración propia.

¹ Ver, por ejemplo: *The Magenta Book* en el caso del Reino Unido y *Evaluation Policy and Guidelines* del gobierno australiano.

² Para una descripción más detallada del marco institucional de la evaluación en México se sugiere ver: Gris-Legorreta, P. C. (2015: 200-203).

³ La reforma político electoral de 2014 dotó al CONEVAL de autonomía; sin embargo, hasta la fecha, no se ha creado la legislación secundaria para normar su funcionamiento como tal.

El marco normativo, por tanto, hace una distinción importante al señalar que la evaluación de los programas de desarrollo social corresponde al CONEVAL mientras que, para el resto de los programas, la competencia es de la SHCP. Al respecto, vale la pena retomar la definición de acciones y programas de desarrollo social a la que se alude en el PAEzo:

Acciones Federales de Desarrollo Social: a los programas presupuestarios de modalidad “B – Provisión de Bienes Públicos” y “E -Prestación de Servicios Públicos” implementados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, alineado con alguno de los derechos sociales o con la dimensión de bienestar económico, señalados en los artículos 6, 11, 14 y 36 de la Ley General de Desarrollo Social y que se incluyen en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.

Programas Federales de Desarrollo Social: a los programas presupuestarios de modalidad “S – Programas sujetos a reglas de operación” y “U -Otros Programas de Subsidios” implementados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, alineado con alguno de los derechos sociales o con la dimensión de bienestar económico, señalados en los artículos 6, 11, 14 y 36 de la Ley General de Desarrollo Social y que se incluyen en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (SHCP/CONEVAL, 2020: 4 y 8).

Dichos derechos sociales se refieren a “la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación” (LGDS, art. 6). Respecto de los ejes que deben guiar la Política Nacional de Desarrollo Social la LGDS incluye acciones y programas dirigidos a:

- 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 (art. 14).

Con base en lo anterior y, para facilitar su identificación y evaluación, desde el 2004, el

CONEVAL ha sistematizado estas acciones y programas en el *Inventario Nacional CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social*, herramienta que presenta información clave sobre estas intervenciones gubernamentales tal como presupuesto y vinculación con los derechos sociales.⁴

Aunado a la diferenciación entre lo que es competencia de CONEVAL y lo que corresponde a la SHCP en materia de evaluación, un elemento que destacar es que, de forma conjunta, estas instituciones y, en su momento, la Secretaría de la Función Pública (SFP), determinaron una serie de lineamientos para el desarrollo homogéneo de la evaluación a nivel federal (ver figura 1).

Figura 1. Elementos principales de los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la APF



Fuente: Elaboración propia con base en información de CONEVAL/SFP/SHCP (2007).

En este sentido, la política de evaluación del Gobierno de México implementada por ambas instituciones busca homologar, dentro del ámbito de la APF, la planeación, contratación, ejecución y seguimiento de las evaluaciones. No obstante, un aspecto importante que resaltar respecto del marco institucional vigente es la situación actual del CONEVAL. Tras la reforma político electoral de 2014, se dotó al CONEVAL de autonomía constitucional; no obstante, su funcionamiento como tal está limitado dado que no se ha creado la legislación secundaria requerida para esto. Lo anterior ha generado discusiones respecto de cómo este proceso podría modificar la autonomía de hecho que ha tenido el Consejo y su credibilidad (CONEVAL, 2018). Al respecto, Cárdenas señala:

⁴ En 2020, el inventario identificó 149 acciones y programas federales de desarrollo social.

[...] la autonomía constitucional del Coneval, que aún no se ha traducido en una ley secundaria por inacción del Poder Legislativo, debe salvaguardar la objetividad y profesionalismo de los programas sociales federales y estatales, así como sus reglas de operación y la determinación de los beneficiarios (2019: 239).

La solidez, por tanto, del marco institucional en el que ocurre la evaluación es indispensable para asegurar la utilidad de esta actividad en términos de su legitimidad sobre qué es lo que funciona en materia de políticas públicas y qué modificaciones deben hacerse con base en evidencia. Esto incluye, por ejemplo, la credibilidad de los instrumentos de evaluación que se proponga utilizar (Chelinsky, 2007).

Un elemento central del proceso de conducción de la política de evaluación es precisamente el Programa Anual de Evaluación, las características de este documento se abordan en la siguiente sección.

2. El Programa Anual de Evaluación 2020

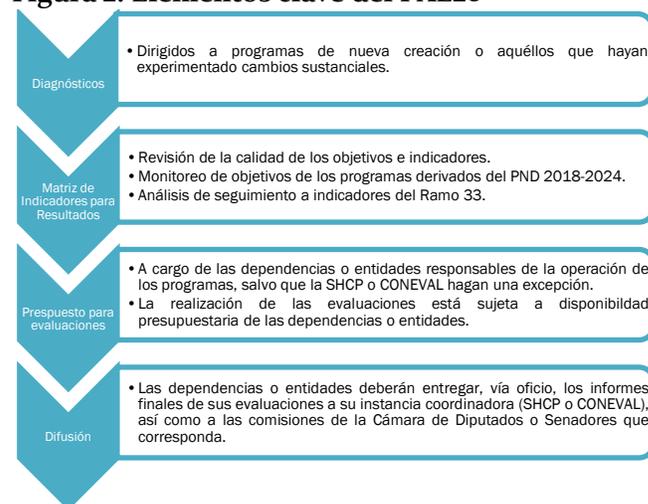
El Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2020 es un documento emitido, de forma conjunta, por la SHCP y el CONEVAL. Sus objetivos son:

- a) Determinar las acciones de evaluación y monitoreo, así como los tipos de evaluación que se aplicarán a los programas presupuestarios y las políticas públicas de la Administración Pública Federal, durante el ejercicio fiscal 2020;
- b) Promover la vinculación del cronograma de ejecución de las evaluaciones con el calendario de actividades de la programación y presupuestación en términos de lo dispuesto en el artículo 111 de la LFPRH [...]
- c) Articular los resultados de las acciones de monitoreo y evaluación en cumplimiento al presente Programa Anual de Evaluación, como elemento relevante del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación de Desempeño (SHCP/CONEVAL, 2020: 4).

En este documento, por tanto, se hacen explícitas las competencias de coordinación que tendrán, tanto la SHCP como el CONEVAL en relación con las evaluaciones programadas para el año. Algunos

elementos clave del contenido del PAE20 se muestran en la figura 2.

Figura 2. Elementos clave del PAE20



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP/CONEVAL (2020).

Además de presentar las directrices generales para la realización de evaluaciones, el PAE20 incorpora un listado en el cual especifica los programas a evaluar durante el presente ejercicio fiscal, de acuerdo con el tipo de evaluación y la instancia encargada de su coordinación (ver gráfica 1). Aunado al desarrollo de evaluaciones basadas en metodologías estandarizadas como las evaluaciones de diseño, consistencia y resultados y específicas de desempeño, entre otras, el PAE20 también establece la realización de fichas iniciales de monitoreo y evaluación para 149 programas presupuestarios.⁵

Adicionalmente, también prevé la evaluación específica de desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales en doce entidades del país, una evaluación estratégica de coordinación de cuatro Fondos de Aportaciones Federales (tres coordinados por la Secretaría de Educación Pública y uno por la Secretaría de Salud), así como la Evaluación Estratégica sobre el Derecho a la Salud y los cambios hacia una Política de Acceso Universal que realizará este año el CONEVAL, estudio relevante en el contexto actual.

⁵ Esta ficha “es un instrumento de evaluación y monitoreo que permite mostrar el avance de los programas federales de desarrollo social de forma estructurada, sintética y

homogénea para un ejercicio fiscal, con el objetivo de contribuir a la toma de decisiones y mejora de los programas y acciones” (CONEVAL, 2020).

En términos generales, en el PAEzo se observa mayor énfasis sobre el monitoreo que sobre la evaluación, lo cual puede deberse a dos razones principales. La primera es que, al ser una nueva administración federal, existe un reajuste a distintos programas presupuestarios, así como el surgimiento de otros, esto demanda obtener información para su seguimiento y posterior evaluación. La segunda es que, dado el contexto de austeridad que predomina en la APF, puede haber poco espacio presupuestario para el desarrollo de estudios y evaluaciones.⁶ Sobre este último punto, para ejemplificar, en los PAE17, PAE18, se estableció que la SHCP coordinara 23 y 24 evaluaciones de diseño, respectivamente, en contraste con las 15 programadas en 2019 y las 13 previstas para este ejercicio fiscal. Lo anterior no es un tema menor dado que existen nuevos programas en operación y otros que han sido modificados sustancialmente, por tanto, las evaluaciones de diseño son pertinentes pues están dirigidas a:

[...] contar con información que permita elaborar recomendaciones a su diseño y funcionamiento desde estadios tempranos de su operación y con ello contribuir a la mejora del programa, a través del análisis de gabinete y con trabajo de campo (CONEVAL, 2020a: 6).

Un punto adicional al respecto es que, en 2020, el CONEVAL modificó los términos de referencia de la evaluación de diseño que antes estaba basada en un análisis de gabinete y que ahora incorpora un componente de trabajo de campo dirigido a robustecer el instrumento; sin embargo, lo cual aumentará el costo y la complejidad de la evaluación.⁷

En línea con lo anterior, destaca que recientemente se publicaron los resultados de la evaluación de diseño con trabajo de campo de 17 programas sociales prioritarios coordinadas por el CONEVAL.⁸ Como resultado, se obtuvieron hallazgos relevantes para

informar las decisiones sobre el curso que deberán seguir estos programas y los ajustes que requieren; no obstante, el sector no social también demanda la generación de evidencia sobre su efectividad, en particular aquellos proyectos de infraestructura previstos por esta administración.

En términos generales, el PAEzo parece tener un alcance más limitado en comparación con ejercicios fiscales anteriores; sin embargo, como se señaló, puede estar asociado con el cambio de administración y las medidas de austeridad implementadas. Ante este escenario, es importante subrayar la importancia de la evaluación como una actividad de generación sistemática de información para fortalecer la toma de decisiones presupuestaria y de política pública. En particular, en términos de cuáles son las alternativas de solución más adecuadas para atender los problemas públicos que enfrenta el país, lo cual resuena con lo discutido acerca de la utilidad de la evaluación para distintos tipos de usuarios (Efeoglu *et al.*, 2018).

En la siguiente sección se presentan algunas reflexiones sobre este tema.

3. Reflexiones finales

La política de evaluación del Gobierno de México recae institucionalmente en la SHCP y el CONEVAL, lo cual implica que existen dos grandes ámbitos de evaluación de la política: los programas pertenecientes al sector social y el resto. Las directrices establecidas para el desarrollo de las evaluaciones permiten estandarizar el proceso y los instrumentos a utilizar. Independientemente del sector de política que se trate, se favorece así la implementación de la política de evaluación sea homogénea.

⁶ Sobre el tema de la austeridad en la APF se sugiere ver: Gris Legorreta, P. C., Ramírez Hernández, S. (2019), *El alcance de los objetivos de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Temas Estratégicos No. 73, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

⁷ Por ejemplo, bajo esta nueva modalidad de evaluación de diseño con trabajo de campo, el costo de la evaluación del programa “Jóvenes Construyendo el Futuro” fue de \$1,450,000.00 M. N., en contraste, en 2016 la evaluación del programa “Seguro Popular”, también un programa de

subsídios, costó \$313,200.00 M.N con base en el modelo de términos de referencia basado sólo en análisis de gabinete. Fuente: Cuadro de evaluaciones e informes de programas y políticas de desarrollo social (CEIPP). Disponible en: <https://bit.ly/2W45qy0>

⁸ Para más información, ver: CONEVAL (2020b). “CONEVAL presenta las evaluaciones de diseño con trabajo de campo a 17 programas prioritarios de desarrollo social 2019-2020”. Disponible en: <https://bit.ly/2BXICtY>

No obstante, el tema de las medidas de austeridad puede afectar negativamente la realización de las evaluaciones programadas en el PAE o aquéllas que, por iniciativa de las dependencias y entidades, se prevea realizar. Dicho elemento no es un asunto menor dado que, aunado a dichas medidas, la pandemia del COVID-19 ha generado mayores presiones de gasto para el Gobierno de México. En este sentido, fuera de los 36 programas federales identificados como prioritarios⁹, el resto de ellos tendrán que establecer criterios para que dichas medidas no afecten su operación, lo que podría significar que la evaluación no constituya un aspecto prioritario por el momento.

Adicionalmente, en materia de estudios y evaluaciones, el artículo 12 de la Ley Federal de Austeridad Republicana señala que:

La contratación de servicios de consultoría, asesoría y de todo tipo de despachos externos para elaborar estudios, investigaciones, proyectos de ley, planes de desarrollo, o cualquier tipo de análisis y recomendaciones, se realizará exclusivamente cuando las personas físicas o morales que presten los servicios

no desempeñen funciones similares, iguales o equivalentes a las del personal de plaza presupuestaria, no puedan realizarse con la fuerza de trabajo y capacidad profesional de los servidores públicos y sean indispensables para el cumplimiento de los programas autorizados, considerando lo establecido en los artículos 19 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 62 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Lo anterior puede hacer más compleja la contratación de evaluaciones, especialmente de aquéllas que demandan trabajo de campo y que, en consecuencia, son más costosas.

Finalmente, el punto central de mantener una política de evaluación sólida es generar sistemáticamente evidencia objetiva para la toma de decisiones, es decir, información que sea útil para potenciar el logro de los objetivos de la política, así como maximizar el aprovechamiento de los recursos disponibles.

⁹ Los programas a los que se refieren son: 1. Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; 2. Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad; 3. Sembrando Vida; 4. Programa de apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras; 5. Becas para el Bienestar Benito Juárez; 6. Construcción de las 100 Universidades Públicas; 7. La Escuela es Nuestra; 8. Jóvenes Construyendo el Futuro; 9. Tandas para el Bienestar; 10. Banco del Bienestar; 11. Atención médica y medicamentos gratuitos; 12. Producción para el Bienestar; 13. Precios de Garantía; 14. Distribución de fertilizantes; 15. Apoyo a los pescadores; 16. Guardia Nacional; 17. Aeropuerto General Felipe Ángeles; 18. Producción petrolera; 19. Rehabilitación de las seis refinerías; 20. Construcción de la refinería de Dos Bocas; 21. Generación de energía eléctrica con la modernización de plantas e hidroeléctricas; 22. Mantenimiento y conservación

de carreteras; 23. Caminos de mano de obra; 24. Caminos rurales; 25. Carreteras en construcción; 26. Sistema aeroportuario de la Ciudad de México; 27. Tren Interurbano México-Toluca; 28. Terminación de presas y canales; 29. Parque Ecológico Lago de Texcoco; 30. Programa de Mejoramiento Urbano; 31. Programa Nacional de Reconstrucción; 32. Tren Maya; 33. Tren de Guadalajara; 34. Internet para Todos; 35. Desarrollo del Istmo de Tehuantepec; 36. Zona libre de la Frontera Norte; 37. Espacio cultural de Los Pinos y Bosque de Chapultepec, y 38. Defensa de los derechos humanos. Fuente: *DECRETO por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican (DOF, 23/04/2020).*

REFERENCIAS

- ACT Government (2010). "Evaluation Policy and Guidelines". Disponible: <https://bit.ly/2C7pYP1>
- Alkin, M. C. y J. A. King (2017). "Definitions of evaluation use and misuse, evaluation influence, and factors affecting use" en *American Journal of Evaluation* 38 (3), pp. 434-450.
- Cárdenas, E. (2019). "Retos recientes del desarrollo y de la movilidad social" en *Economíaunam* 16 (46), pp. 228-240.
- CONEVAL (2018). "Autonomía de hecho y autonomía de derecho: los retos de la reforma política para el CONEVAL". Disponible en: <HTTPS://BIT.LY/2WFNPNL>
- _____ (2020a). "Términos de Referencia de la Evaluación en materia de Diseño con trabajo de campo". Disponible en: <https://bit.ly/3gNhita>
- _____ (2020b). "CONEVAL presenta las evaluaciones de diseño con trabajo de campo a 17 programas prioritarios de desarrollo social 2019-2020". Disponible en: <https://bit.ly/2BXICtY>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican
- Efeoglu, G. Ilerten, F. y Basal, A. (2018). "A Utilization Focused Evaluation of the Preparatory School of an ELT Program" en *International Online Journal of Educational Sciences* 4 (1), pp. 149-163.
- Gris Legorreta, P. C. (2015). *The hidden politics of evaluation: Towards a smarter State?*. Tesis doctoral. The University of Sheffield. Disponible en: <https://bit.ly/2BPJ5o3>
- HM Treasury (2020). *The Magenta Book*. Central Government guidance on evaluation. Disponible en: <https://bit.ly/31OSBLr>
- Ley Federal de Austeridad Republicana
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley General de Desarrollo Social
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.
- SHCP (2016). "Acuerdo del Sistema de Evaluación del Desempeño". Disponible en: <https://bit.ly/31U2urj>
- SHCP/CONEVAL (2020). "Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2020". Disponible en: <https://bit.ly/2BRfyTA>
- _____ (2019). "Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2019". Disponible en: <https://bit.ly/2BFKXbT>
- _____ (2018). "Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2018". Disponible en: <https://bit.ly/3fc7rxz>
- _____ (2017). "Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2017 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales". Disponible en: <https://bit.ly/2vr8ynx>
- Skedsmo, G. (2011). "Formulation and realisation of evaluation policy: inconsistencies and problematic issues" en *Educational Assessment Evaluation and Accountability* 23 (1), pp. 5-20.
- Vedung, E. (2017). *Public Policy and Program Evaluation*. Transaction Publishers: Nueva York.