

# La evaluación interna como un ejercicio para el rediseño y mejora de los programas sociales en la Ciudad de México

Alcances, retos y propuestas para su institucionalización

Consejo de  
Evaluación del  
Desarrollo Social  
del Distrito Federal  
Evalúa DF

Coordinadora  
Dra. Arcelia Martínez Bordon  
Consejera Ciudadana

Colaboradores  
Mtra. Giulianna Mendieta Melgar  
Mtro. Carlos Aguilar Astorga  
Mtra. Magnolia L. Villarroel Caballero  
Mtro. Ángel Mundo López

CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DEL DF

**LA EVALUACIÓN INTERNA COMO UN EJERCICIO PARA EL  
REDISEÑO Y MEJORA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES  
EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

Alcances, retos y propuestas para su institucionalización

Coordinadora  
Dra. Arcelia Martínez Bordon  
Consejera Ciudadana

Colaboradores  
Mtra. Giulianna Mendieta Melgar  
Mtro. Carlos Aguilar Astorga  
Mtra. Magnolia L. Villarroel Caballero  
Mtro. Ángel Mundo López

México, D.F., diciembre de 2013

## Abreviaturas-Siglas

Asamblea Legislativa del Distrito Federal	ALDF
Administración Pública del Distrito Federal	APDF
Administración Pública Federal	APF
Aspectos Susceptibles de Mejora	ASM
Banco Interamericano de Desarrollo	BID
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	BIRF
Banco Mundial	BM
Centros de Atención a la Infancia del Distrito Federal	CAI
Programa de Capacitación para el Impulso a la Economía Social (de la STyFE del GDF)	CAPACITES
Centro para la Excelencia en la Evaluación (The Centre of Excellence for Evaluation)	CEE
Comisión Económica para América Latina y el Caribe	CEPAL
Coordinación General de Modernización Administrativa	CGMA
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	CONEVAL
Comité de Planeación para el Desarrollo	COPLADE
Programa de Capacitación y Modernización (de la STyFE del GDF)	CYMO
Sistema de Desarrollo Integral de la Familia-Distrito Federal	DIF-DF
Diario Oficial de la Federación	DOF
Escuela de Administración Pública del Distrito Federal	EAP-DF
Estructura Programática	EP
Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal	Evalúa-DF
Fideicomiso de Educación Garantizada del Distrito Federal	FIDEGAR
Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas	FODA
Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (de la SDE del GDF)	FONDESO
Gobierno del Distrito Federal	GDF
Gaceta Oficial del Distrito Federal	GODF
Gestión para Resultados	GpR
Instituto de Atención a los Adultos Mayores	IAAM
Instituto de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal	IASIS
Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social	ILPES
Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal	LDSDF
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	LFPRH
Ley de Planeación del Distrito Federal	LPDF
Matriz de Indicadores para Resultados	MIR
Metodología de Marco Lógico	MML
Modelo Sintético de Información del Desempeño	MSD
Oficina del Auditor General	OAG
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	OECD
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Oportunidades
Programa Anual de Evaluación (Federal)	PAE
Presupuesto basado en Resultados	PbR
Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal	PDHDF
Programa de Mejora de la Gestión	PMG
Programa Operativo Anual	POA
Portafolio Integral de Monitoreo y Evaluación	PORTIME
Programas presupuestarios	Pp

Programa de Educación, Salud y Alimentación	Progresá
Programa de Monitoreo y Evaluación del Desempeño Gubernamental	PROMOEVA
Reglas de Operación	RO
Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal	SEDESOL
Sistema de Evaluación del Desempeño	SED
Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal	SDE
Secretaría de la Función Pública	SFP
Sistema de Información del Desarrollo Social del Distrito Federal	SIDESO
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	SHCP
Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo del Gobierno del Distrito Federal	STyFE
Seguimiento y Evaluación (Sistema de Seguimiento y Evaluación)	SyE
Secretaría del Consejo del Tesoro (Treasury Board of Canada Secretariat)	TBS
Tecnologías de la Información y Comunicación	TIC
Unidades Habitacionales	UH
Fondo de Naciones Unidas para la Infancia	UNICEF

## Contenido

<b>Abreviaturas - siglas</b>	<b>3</b>
<b>Presentación</b>	<b>7</b>
<b>Introducción</b>	<b>15</b>
<b>1. La evaluación de programas</b>	<b>21</b>
1.1 Qué es la evaluación de los programas públicos	23
1.2 Tipologías de evaluación	24
1.3 ¿Evaluación interna o externa?: La propuesta de evaluación mixta	28
1.4 La experiencia canadiense en la implementación y uso de evaluaciones internas	29
1.4.1 Principales actores y sistema de operación	30
1.5 El presupuesto basado en resultados (PBR) y la concepción de la evaluación desde la perspectiva del gobierno federal	31
1.5.1 El sistema de evaluación del desempeño (SED)	35
1.5.2 Las evaluaciones de políticas y programas federales	39
1.6 Comentarios finales	43
<b>2. El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa-DF)</b>	<b>45</b>
2.1 Estructura orgánica de Evalúa	48
2.2 Evaluaciones externas	51
A) Evaluación de programas	52
B) Evaluación de políticas	53
C) Ejercicios de metaevaluación	53
D) Evaluaciones de impacto y de servicios	54
2.3 La evaluación interna de los programas	55
2.4 Comentarios finales	60

<b>3. Revisión de las evaluaciones internas disponibles en la Gaceta Oficial del DF</b>	<b>61</b>
3.1 La selección de las evaluaciones internas a revisar	63
3.2 Análisis de las evaluaciones: ¿se apegaron a los lineamientos?	66
A) Evaluaciones diagnósticas	66
B) Evaluaciones de operación	67
C) Evaluaciones integrales	68
3.3 El proceso de evaluación en las delegaciones	69
Coyoacán	69
Tlalpan	70
Milpa Alta	70
Miguel Hidalgo	70
Tláhuac	71
Magdalena Contreras	71
Xochimilco	71
3.4 Evaluaciones realizadas por dependencias del GDF	72
Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo STyFE	73
Las evaluaciones del Fideicomiso de Educación Garantizada FIDEGAR	73
Instituto de Asistencia e Integración Social IASIS	74
Secretaría de Desarrollo Económico (SDE)	74
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia	75
Secretaría de Educación	75
Procuraduría Social	76
Secretaría de Salud	77
Instituto de Atención a los Adultos Mayores	78
3.5 Comentarios finales	78
<b>4. Retos para la institucionalización de la evaluación interna de los programas sociales de la Ciudad de México</b>	<b>81</b>
4.1 ¿Sin incentivos no hay acción?	83
4.2 Se requieren recursos humanos capacitados	86
4.3 La evaluación y la planeación: ejercicios que se retroalimentan	87
4.4 ¿Todos los programas deben autoevaluarse?	89
4.5 La utilidad de las evaluaciones	90
4.6 La experiencia de la CGMA: evaluación del desempeño gubernamental de los entes públicos	91
4.7 La búsqueda de posibles aliados en un sistema de evaluación	94
4.8 Comentarios finales	95

<b>Conclusiones y Propuestas de política pública</b>	<b>97</b>
--	-----------

<b>Bibliografía</b>	<b>105</b>
---------------------	------------

<b>Anexos</b>	<b>109</b>
---------------	------------

Anexo 1. Evaluaciones internas analizadas por programas	111
Anexo 2. Evaluaciones internas analizadas por delegación	114
Anexo 3. Ficha de sistematización de evaluaciones diagnósticas	117
Anexo 4. Ficha de sistematización de evaluaciones de operación	118
Anexo 5. Ficha de sistematización de evaluaciones integrales	119
Anexo 6. Evaluaciones entregadas y evaluaciones consideradas como unidad de análisis	120
Anexo 7. Síntesis de las evaluaciones internas	121
Anexo 8. Guiones de entrevista	122

### **Índice de tablas**

Tabla 1.1: Factores para decidir entre evaluadores internos o externos	27
Tabla 1.1: Variables que integran el Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD)	37
Tabla 1.2: Evaluaciones federales programadas y realizadas durante el periodo 2007-2011	41
Tabla 2.1: Conformación y atribuciones de los órganos que componen a Evalúa-DF	49
Tabla 2.2: Evaluaciones externas realizadas durante el 2008	52
Tabla 2.3: Evaluaciones externas de políticas 2009-2012	53
Tabla 2.4: Requisitos mínimos establecidos por los lineamientos para realizar “Evaluaciones diagnósticas”	56
Tabla 2.5: Requisitos mínimos establecidos por los lineamientos para realizar “Evaluaciones de operación”	58
Tabla 2.6: Requisitos establecidos por los lineamientos para realizar “Evaluaciones integrales”	59
Tabla 3.1: Numeralia de las evaluaciones internas	63
Tabla 3.2: Evaluaciones por clasificación (apoyos, ayudas, subsidios o acciones institucionales de beneficio social)	65
Tabla 3.3: Evaluaciones por tipo de programa	65
Tabla 4.1: Perspectivas y vertientes que integran el portafolio integral de monitoreo y evaluación	92

### **Índice de diagramas**

Diagrama 1.2: El proceso de PbR-SED	33
Diagrama 1.2: Normatividad que regula la evaluación de los programas federales en México	35
Diagrama 2.1: Estructura orgánica del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal	48
Diagrama 2.2: Proceso de evaluaciones internas	55

# Presentación





## Presentación

**E**l *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas 2011*, elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), ubica a la Ciudad de México en un primer lugar a nivel nacional, en razón de que la capital del país cuenta, entre otras cosas, con una Ley de Desarrollo Social, padrones de beneficiarios y reglas de operación para la elaboración de los programas sociales y una institución, el Consejo de Evaluación de la Política Social del Distrito Federal (Evalúa-DF), que se encarga de realizar y/o dirigir evaluaciones externas de la política y los programas sociales.<sup>1</sup>

Si bien los avances en materia de evaluación, como queda explícito en dicho diagnóstico, son importantes, lo cierto es que la valoración del caso de la Ciudad de México puede ser muy halagüeña, sobre todo si se le compara con lo hecho en otras entidades, donde todavía son muchos los rezagos. Además, el que existan los elementos arriba mencionados –Ley de Desarrollo Social y órgano de evaluación de la política social, entre otros- nos dice poco sobre el desarrollo y consolidación de un Sistema de Seguimiento y Evaluación (SyE). Como se verá más adelante, un sistema exitoso requiere de al menos tres elementos básicos: 1) evaluaciones que se usen; 2) existencia de mecanismos de incentivos y sanciones; y 3) recursos humanos capacitados para realizar las evaluaciones.

Tomando como referencia estos elementos, se puede afirmar que el Consejo de Evaluación de la Política Social del Distrito Federal, organismo público descentralizado creado en 2007 y sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del DF, enfrenta aún retos importantes, como por ejemplo, que las evaluaciones externas se utilicen para el rediseño de los programas y/o para la presupuestación, y que efectivamente se sancione el incumplimiento de las recomendaciones emitidas por el Comité de Evaluación y Recomendaciones. En distintos foros, el modelo de Evalúa-DF ha sido publicitado como de avanzada justamente por el hecho de que sus recomendaciones son de carácter vinculante, pero lo cierto es que dar cumplimiento a esto ha sido una labor ardua: hay un rezago importante de recomendaciones por cumplir, y muchas de estas han sido aceptadas por normatividad, es decir, los órganos recomendados han omitido dar respuesta en los plazos establecidos para ello, lo que ha propiciado que la recomendación se tome por aceptada.

---

<sup>1</sup> El Diagnóstico del CONEVAL valoró ocho elementos: existencia de Ley de Desarrollo Social o equivalente; criterios para la creación de nuevos programas de desarrollo social; padrón de beneficiarios; Reglas de Operación para programas sociales; difusión de la información referente a los programas de desarrollo social; información del presupuesto asignado a programas sociales; evaluación y monitoreo de la política y los programas de desarrollo social establecidos en la normatividad; lineamientos para realizar la evaluación; planeación de las evaluaciones a realizar; evaluaciones públicas; seguimiento a los resultados de las evaluaciones realizadas; incorporación de estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social; presentación de avances en el desarrollo de indicadores de gestión y de resultados para la política y/o los programas; y que exista un área responsable de realizar y coordinar la evaluación.

Evalúa-DF también ha tenido la atribución de impulsar, a través de la emisión de Lineamientos, la evaluación interna o autoevaluación de los programas sociales que implementa la Administración Pública de la Ciudad de México. Aunque en estricto sentido la evaluación interna es más un ejercicio pensado para el aprendizaje y rediseño de los programas, y por lo tanto, no tendría, en principio, que ir ligado a mecanismos de sanciones o a recomendaciones vinculantes, lo cierto es que su ausencia tiene consecuencias importantes: se pierde la oportunidad de reflexionar sobre la planeación, diseño y alcances de los programas. Por ello es que en este estudio, y utilizando como criterio de análisis los elementos de “éxito” de un Sistema de SyE, se analizan los avances y retos que enfrenta la institucionalización de la evaluación interna de los programas sociales.

Es preciso señalar que el interés por realizar el estudio surge cuando el segundo Comité de Evaluación y Recomendaciones, en donde me desempeñé como Consejera Ciudadana desde junio de 2012, inicia sus actividades y es informado de que habiéndose emitido de forma consecutiva tres lineamientos para la elaboración de evaluaciones internas –evaluación diagnóstica, de operación e integral, respectivamente- no sólo eran pocos los programas que habían realizado dichas evaluaciones, sino que estas habían bajado en número –de los primeros a los terceros lineamientos-.

Para realizar el estudio se recopiló todas las evaluaciones internas disponibles en la Gaceta Oficial del Distrito Federal hasta agosto de 2012, elaboradas tanto por las dependencias gubernamentales como por las delegaciones políticas de la Ciudad de México. Además de entrevistar a distintos actores clave inmersos en el proceso de diseño o implementación de dicho ejercicio. En el estudio se omiten los nombres de los funcionarios y actores clave entrevistados. Se dejan, sin embargo, los nombres de las dependencias a las cuales están o estuvieron adscritos en algún momento.

La revisión y análisis de las evaluaciones internas y de su puesta en marcha como proceso brinda elementos importantes para entender cuáles han sido los obstáculos para el avance e institucionalización de esta práctica. El objetivo del estudio ha sido ese, conocer los alcances y retos de dicha práctica y plantear propuestas para su institucionalización. De hecho, y tomando en cuenta los resultados preliminares del estudio, el Consejo de Evaluación emitió nuevos lineamientos para el 2013 bajo la consigna de que fueran accesibles a un conjunto de funcionarios y empleados públicos que no necesariamente tienen el perfil para realizar evaluaciones y/o que por el cambio de administración del Gobierno de la Ciudad, posiblemente eran nuevos en sus encargos.

La práctica e institucionalización de la evaluación interna de los programas sociales repercutirá en la capacidad del gobierno para aprender sobre sus propios procesos, cambiar lo que no está funcionando y valorar hasta dónde existe una coherencia entre los objetivos y metas de sus programas. Además, como veremos en el estudio, la evaluación externa de la política social y de los programas sociales en la Ciudad de México si bien ha ido ganando importancia, aún es insuficiente. No existe un presupuesto que alcance para, desde Evalúa-DF, evaluar todos y cada uno de los programas sociales que implementa el Gobierno de la Ciudad. De ahí, la importancia de propiciar que la práctica de la autoevaluación se institucionalice como un ejercicio para la mejora y el rediseño de la política social.

El estudio también ha puesto en la agenda del actual Comité de Evaluación y Recomendaciones la necesidad de discutir más ampliamente sobre cómo y hasta dónde podemos desde Evalúa-DF apoyar la institucionalización de este ejercicio. Evalúa-DF puede y debe participar más activamente, tanto en el diseño de la capacitación de los funcionarios encargados de llevar a cabo dicho ejercicio como en la retroalimentación a las áreas que así lo soliciten.

El estudio y las conclusiones que aquí se presentan son responsabilidad mía. Sin embargo, quiero agradecer la valiosa colaboración de mis colegas Giulianna Mendieta Melgar, Carlos Aguilar Astorga, Magnolia Villarroel Caballero y Ángel Mundo López, quienes participaron activamente en la revisión de la literatura y de las evaluaciones internas, la conducción de las entrevistas, redacción y revisión de los capítulos. Sin ellos, este documento no hubiese sido posible. Gracias también a aquellos funcionarios, ex funcionarios, legisladores y expertos que brindaron su tiempo y valiosas recomendaciones para pensar y rediseñar el ejercicio de la evaluación en la Ciudad de México.

Arcelia Martínez Bordon

Consejera Ciudadana del Consejo de Evaluación  
del Desarrollo Social del DF (Evalúa-DF)

Agosto de 2013

# Introducción



## Introducción

Desde que en la Ciudad de México se eligen gobiernos por la vía democrática, tanto a nivel central como delegacional, se ha intentado establecer un tipo de política social con un cariz distinto al que ha venido predominando en México. Esta política ha tenido como eje el garantizar el cumplimiento de los derechos sociales de quienes habitan en la Ciudad de México. Así, para el año 2000, se publicó la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (LDSDF), primera en su tipo a nivel nacional. En ésta, se estipulan una serie de principios que las instancias de gobierno de la Administración Pública del Distrito Federal (APDF) deben considerar al momento de diseñar y poner en práctica los programas sociales. La LDSDF se vincula también con la Ley de Planeación del Distrito Federal (LPDF), estableciendo criterios específicos para el proceso de planeación, con la finalidad de mejorar la gestión pública e incrementar la efectividad de las líneas de acción en materia social.

Como parte de ese proceso de planeación, se ha incluido también la realización anual de evaluaciones internas de cada uno de los programas sociales que instrumenta la APDF en sus distintos niveles. Por lo cual, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (Evalúa-DF), desde 2009, emite lineamientos específicos para que las dependencias autoevalúen el diseño de sus programas, gestión y efectividad de sus líneas de acción.

Los primeros lineamientos, publicados en noviembre de 2009, establecían que la primera evaluación interna de los programas debía ser una evaluación diagnóstica, mediante la cual se pudiera: 1) conocer los problemas sociales a los que respondía cada programa a iniciarse o en curso, argumentando sobre su pertinencia y la forma en que el mismo buscaba incidir en su solución, así como los retos presentados durante su operación y sus posibles soluciones; y 2) identificar las capacidades disponibles del programa para realizar su evaluación interna en los años sucesivos. En consecuencia, dicha evaluación debía enfocarse en la justificación, fases de diseño y operación, así como la factibilidad evaluativa que tenía cada programa.

Los segundos lineamientos, publicados en abril de 2011, y correspondientes a la evaluación interna del mismo año, señalaban como objetivo el desarrollo de los sistemas de información y el diseño de indicadores de seguimiento que permitieran realizar, al finalizar el año, una evaluación global del diseño, operación y resultados de los programas.

Los terceros lineamientos, publicados en diciembre de 2011, plantearon la necesidad de que los organismos de la APDF encargados de instrumentar programas sociales realizaran una evaluación interna que permitiera dar continuidad a las dos evaluaciones previas. Los lineamientos establecían realizar el

(...) seguimiento de metas y la evaluación global, al igual que en 2010, agregando una evaluación del grado de satisfacción de la ciudadanía con el programa (tanto derechohabientes como población en general), mediante la realización de encuestas, sondeos, u otras técnicas de recolección de información.

A pesar de la especificidad de los tres primeros lineamientos, y que el proceso de evaluación interna está mandado por ley, eran pocos los programas sociales que habían sido evaluados internamente cuando se planteó la elaboración del presente estudio hasta agosto del 2012. Previo a su realización, Evalúa-DF ya había llevado a cabo un ejercicio interno de análisis de las 105 Evaluaciones que se recibieron en 2010,<sup>2</sup> concluyendo lo siguiente: a) en las evaluaciones no se precisaban los problemas sociales a los que debía responder cada programa; b) la fase de diseño de los programas era de las menos abordadas, pudiendo tener como origen el hecho de que se encuentra vinculada a la etapa de planeación, que también presenta muchos desafíos;<sup>3</sup> y c) la evidente falta de condiciones básicas para realizar una evaluación de este tipo, en especial por no contar con personal disponible ni calificado.

Tomando en cuenta dicha valoración, y sumado al hecho que Evalúa-DF no recibió físicamente las evaluaciones que se solicitaron en los dos lineamientos posteriores, se tomó la decisión de llevar a cabo el presente estudio. El Comité de Evaluación y Recomendaciones de Evalúa-DF consideró importante conocer los avances que se habían dado en esta materia y los retos que han enfrentado las áreas encargadas de realizar la evaluación interna de los programas sociales.

El objetivo general del presente estudio es conocer cómo ha sido el proceso de evaluación interna de los programas sociales implementados por la Administración Pública del DF, a fin de identificar los alcances y retos que enfrenta la realización de este ejercicio interno y proponer acciones de política pública que permitan avanzar en su institucionalización.

Como objetivos específicos se plantearon: 1) revisar la literatura y experiencia internacional y federal en materia de evaluación de programas, para obtener un marco de referencia a los ejercicios de evaluación externa e interna de los programas sociales de la Ciudad de México; 2) revisar y sistematizar las metodologías y contenidos de las evaluaciones internas llevadas a cabo en la Ciudad de México entre 2010 y 2012 y que estuvieran disponibles en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF); 3) conocer el punto de vista de diferentes actores clave, entre ellos funcionarios del gobierno federal y de la Administración Pública del DF, algunos de ellos involucrados directamente en la ejecución de las evaluaciones, respecto a cómo ha sido el proceso y cuáles son los principales obstáculos que enfrenta la evaluación interna de los programas sociales;<sup>4</sup> y 4) sugerir propuestas de política pública que ayuden a las áreas de la Administración Pública del DF a avanzar en la institucionalización de la evaluación interna de los programas sociales.

El estudio reporta que en la poca institucionalización de la evaluación interna tienen confluencia un conjunto de factores diversos. Esto, sin embargo, no resulta sorprendente. La cultura de evaluación en la Ciudad de México, y

---

<sup>2</sup> Dicho estudio, de carácter interno no público, se denominó "Informe sobre las evaluaciones internas de programas sociales del gobierno central y delegacional entregadas a Evalúa-DF 2010".

<sup>3</sup> Un estudio sobre Planeación elaborado por Claudia Luengas, Jugin Abreu y Pedro García (en imprenta), que fue encargado por Evalúa-DF, da cuenta de las dificultades y desafíos que enfrenta el proceso de planeación de las políticas y programas de la Ciudad de México.

<sup>4</sup> Como se menciona en la Presentación, en el estudio se omiten los nombres de los funcionarios y actores clave entrevistados. Se dejan, sin embargo, los nombres de las dependencias a las cuales están o estuvieron adscritos en algún momento (se entrevistaron funcionarios y ex funcionarios).

en el país en general, es aún incipiente y las dependencias gubernamentales obligadas a realizar evaluaciones internas no siempre cuentan con los recursos humanos, materiales ni técnicos, ni tampoco con los apoyos o capacitación suficientes para llevar a cabo este ejercicio interno.

El presente documento se estructura en cuatro capítulos y un apartado de conclusiones y propuestas de política pública. El capítulo 1 permite enmarcar el ejercicio de evaluación interna en una discusión más amplia, sobre lo que es la evaluación de políticas y programas públicos. Así, el capítulo presenta una breve revisión de literatura sobre la definición de evaluación de programas, distintas tipologías, aspectos que se evalúan, así como la conveniencia de realizar evaluaciones externas e internas. Se discuten de forma detallada la experiencia de evaluación interna llevada a cabo por el Gobierno de Canadá y lo implementado en México por el Gobierno Federal. Por otro lado, en el capítulo 2, se hace un breve recuento de los tipos de evaluaciones que lleva a cabo el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa-DF).

En el capítulo 3 se realiza una revisión exhaustiva de las evaluaciones internas realizadas entre 2010 y 2012 por la Administración Pública del DF que están disponibles en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Se depuró una base de datos que permitiera determinar cuáles de esas evaluaciones serían sometidas a revisión, estableciendo como criterio que éstas correspondieran a programas que involucren más de una acción, independientemente de que cuenten con Reglas de Operación (RO); tomando en consideración que durante el año 2010, ejercicio correspondiente a los primeros lineamientos, del número total de Reglas de Operación, el 71% correspondían a acciones institucionales, 12% a programas sociales y 17% a acciones institucionales con más de un componente del programa. Posteriormente se revisaron y sistematizaron los contenidos de las evaluaciones internas, analizando, entre otras cosas, si éstos satisfacían o no los requerimientos establecidos en los lineamientos emitidos por Evalúa-DF.

Es importante señalar que la elaboración del estudio incluyó también entrevistas semi-estructuradas con actores clave, como por ejemplo responsables de programas y/o personal de la Administración Pública local encargados de realizar las evaluaciones internas, así como legisladores locales, entre otros. El resultado refleja: 1) las concepciones, metodologías y modelos de evaluación subyacentes en los procesos de evaluación interna; 2) conocimiento de las evaluaciones internas llevadas a cabo por las dependencias y/o si éstas se usan para la retroalimentación de los programas; 3) las limitaciones encontradas para llevar a cabo la evaluación interna de sus programas; 4) pertinencia, utilidad y seguimiento a los Lineamientos emitidos por Evalúa-DF; y, 5) propuestas de mejora para avanzar en la institucionalización de la evaluación interna de los programas sociales. El capítulo 4 se estructura a partir del análisis de las evaluaciones internas revisadas en el capítulo 3 y de la valoración y comentarios realizados por los distintos actores clave entrevistados. Con el fin de presentar una síntesis de los principales retos que enfrenta la institucionalización de la evaluación interna.

En el último apartado se presentan conclusiones y propuestas de política pública para avanzar en el proceso de evaluaciones internas, de tal manera que se pueda mejorar dicho ejercicio y contribuir a que éste se institucionalice.

# Capítulo I

## La evaluación de programas





## La evaluación de programas

**E**n México la práctica de la evaluación es un proceso reciente, que adquiere relevancia hacia la segunda mitad de los años noventa. Antes de dicha década, los programas presupuestarios carecían de mecanismos de rendición de cuentas y no se conocía si éstos estaban cumpliendo los objetivos para los que fueron creados. Hasta la creación, en 1997, del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), hoy Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, y de la evidencia de sus resultados, es que la evaluación comienza a posicionarse en México (Martínez y González, 2012:9).

Aunque inicialmente las evaluaciones no eran públicas, (incluyendo las de Progresá), hoy en día la gran mayoría de las evaluaciones sí lo son o se puede acceder a éstas por medio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El mayor reto sigue siendo que las evaluaciones sirvan no sólo para fines de justificación del gasto y rendición de cuentas, sino para el rediseño y mejora de las políticas y programas públicos, en otras palabras, la utilización de sus resultados.

En este primer capítulo se introducen algunos conceptos básicos que guiarán buena parte del estudio. Se hace incursión sobre lo qué es la evaluación de programas, por qué es importante evaluar los programas públicos, qué tipos de evaluación existen y, cuándo hablamos de evaluación externa, interna y mixta. El capítulo también reseña la experiencia canadiense en materia de evaluación y lo que se ha hecho a nivel federal, con la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

### 1.1 Qué es la evaluación de los programas públicos

De acuerdo con Martínez y Abreu (2012), la evaluación es un instrumento indispensable que permite dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos que se plantean las distintas políticas. La evaluación corresponde a estudios o revisiones técnicas que haciendo uso de un conjunto de información ordenada y relacionada según un marco metodológico, tienen por finalidad construir valoraciones de aspectos concretos de un ámbito del que hacer de políticas públicas, como un programa, y encontrar factores explicativos a estos juicios evaluativos (Guzmán, 2007, citado en Martínez y González, 2012:7).

Rubio afirma que la evaluación consiste en la recopilación y análisis sistemáticos de la información para proporcionar una retroalimentación relevante a la toma de decisiones y la formulación de las políticas. La elección de las herramientas de evaluación depende de dos consideraciones básicas: el tipo de información que se requiere para tomar decisiones importantes y la disponibilidad de recursos para llevar a cabo la evaluación. En este sentido, la autora sugiere que antes de decidir la(s) herramienta(s) de evaluación a utilizar se formulen las pre-

guntas siguientes: ¿cuál es el propósito de la evaluación, es decir, qué decisión será informada por la evaluación?, ¿qué clases de información son necesarias para tomar la decisión?, ¿en qué fase de la vida del programa se llevará a cabo la evaluación?, ¿qué tan rápido se necesita esta información?, ¿cuál es la audiencia para la información proveniente de la evaluación?, y ¿qué recursos están disponibles para realizar la evaluación? (2012:122-123).

Para Cohen y Franco (1992), la evaluación posibilita la toma de decisiones al permitir la comparación entre distintas alternativas. Cardozo, por su parte, califica a la evaluación como una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada (2006: 43-44).

El éxito de una evaluación, por otro lado, descansa en buena medida en el uso de sus resultados, tanto para la mejora de las políticas, programas, y calidad del gasto público. Sin embargo, no existe una relación directa entre realizar una evaluación y sus resultados; su uso dependerá de varios factores, que van desde la voluntad política, incentivos institucionales, calidad y confiabilidad de la evaluación, así como la oportunidad y relevancia de la información que se derive de las evaluaciones (Martínez y González, 2012:24).

Los principales usos de los hallazgos provenientes de los sistemas de seguimiento y evaluación son los siguientes: el desarrollo de la política pública, la hechura de la política y el presupuesto basados en evidencia, la gestión del desempeño, y la rendición de cuentas (López-Acevedo, Krause y Mackay, 2012:6, 7,21).

Es importante mencionar que la evaluación no es una mera cuestión técnica. Al respecto, Mackay (1999) al revisar las experiencias de diversos países que han construido sistemas de evaluación señala como una de las principales lecciones aprendidas el hecho de que ésta no debe considerarse como una actividad independiente, ya que no sería realista tratar simplemente de “implantar” un sistema de evaluación en una estructura administrativa existente si el marco y los incentivos institucionales no pueden apoyarlo.

Si el marco y los incentivos son por el momento insuficientes, éste es un argumento firme para asegurar que el desarrollo de un sistema de evaluación forme parte de una iniciativa más amplia encaminada a promover la buena administración y gobernabilidad; en este enfoque integral se reconocen las fuertes sinergias entre medición, evaluación y gestión del desempeño (p.4).

En síntesis, y siguiendo a Mackay, un sistema de seguimiento y evaluación (SyE) puede considerarse exitoso si: 1) produce información del desempeño y hallazgos de muy buena calidad; 2) si los resultados son usados intensamente en una o más fases del ciclo de política pública, para lo cual tanto la oferta de evaluaciones (rigurosas, de alta calidad) como la demanda de información (por parte de los posibles usuarios de las mismas) son importantes; y 3) si es sostenible/sustentable a través del tiempo, es decir, si es capaz de resistir los cambios de gobierno y mantenerse como una herramienta de la gestión pública.

## 1.2 Tipologías de evaluación

Con respecto a las múltiples clasificaciones de los tipos de evaluaciones, Rubio (2012) sostiene que algunas de ellas pueden superponerse. Por ejemplo, las evaluaciones pueden ser agrupadas de acuerdo con el paradigma analítico que proponen (racionalista, pluralista, participativa, etc.), por el propósito (formativa vs. sumativa), por el contenido (metas, procesos, resultados/impactos), por la perspectiva de tiempo (*ex ante* vs. *ex post*) o por el evaluador (interna vs. externa).

Así también, se pueden evaluar los siguientes componentes clave de un programa: a) la necesidad y/o pertinencia del programa; b) el diseño del programa (la teoría detrás del programa, sus “supuestos”, etcétera); c) la implementación del programa; d) los resultados e “impactos” del programa; e) la “eficiencia” del programa (a través de los análisis costo-beneficio y costo-efectividad); y f) una mezcla de los incisos anteriores (lo que en inglés se conoce como “*comprehensive evaluation*”) (Martínez y Abreu, 2012: 3).

Otra distinción o tipología usual es la que se presenta por los actores que llevan a cabo la evaluación, pudiendo clasificarse en evaluación interna, externa y mixta. En términos generales, la evaluación interna es la que lleva a cabo personal de la misma dependencia encargado de operar los programas públicos, aunque no necesariamente tienen que ser los mismos implementadores u operadores de éstos. Este tipo de evaluación presenta la ventaja de que al tratarse de personal de la misma dependencia, puede conocer las problemáticas más frecuentes, además de que resulta más fácil para los evaluadores obtener información; sin embargo, puede adolecer de falta de rigurosidad o una llana complacencia con la operación y los resultados del programa.

Por otro lado, la evaluación externa presenta particularmente la ventaja de contar con mayor objetividad e independencia (Osuna y Márquez, s/f: 17); además de que puede disponer de mayor experiencia en algunos temas como la economía, medicina, salud, educación, etcétera. Finalmente, la evaluación mixta es aquella en la que los equipos de evaluación se conforman por personal de la misma dependencia (internos) y los evaluadores externos, quienes orientan y sugieren la metodología y las áreas que más requerirían ser sujetas a la evaluación. De esta manera, se pueden conjugar tanto la familiarización de los instrumentadores con la objetividad e independencia de los evaluadores externos.

De acuerdo con Arnold Love (citado en Volkov, 2011: 6), uno de los mayores proponentes de la evaluación interna, estos procesos se constituyen en una forma muy valiosa de evaluación; sin embargo, la decisión de adoptar una evaluación interna o externa dependerá del propósito de la evaluación y de una consideración muy cuidadosa de qué evaluadores (internos o externos) estarán en la mejor posición para conducirla.

Neirotti (2007) señala que la evaluación interna (o autoevaluación) y externa (o heteroevaluación) hacen referencia al origen de la iniciativa de la evaluación, así como al grado de control sobre el proceso y los resultados de la evaluación, y el de la participación y grado de implicación de los actores en la realización de la evaluación.

La evaluación interna o autoevaluación es el proceso de indagación y estudio de un programa o proyecto generado, organizado y gestionado por sus propios integrantes a partir de un conjunto de criterios definidos por la propia institución. Es importante señalar que la autoevaluación no necesariamente incluye una dinámica de participación, por lo cual Neirotti sugiere involucrar al máximo de actores posibles y estimular su compromiso con los resultados para tomar las decisiones que generen los cambios necesarios.

Una perspectiva ampliada de la autoevaluación incluye como marco de contraste o de complementariedad una evaluación externa. Ésta, por su parte, implica que el proyecto se evalúe desde fuera de él, a solicitud o no del propio proyecto y plantea su finalidad de modo indistinto para el proyecto o para un agente externo a él con intereses en el proceso o resultados.

En sintonía con esta tipología, y más particularmente con respecto a los tipos de evaluadores, la Fundación W.K. Kellogg (2004) plantea tres categorías: evaluadores externos, evaluadores internos y evaluadores internos con un consultor externo. Así, los evaluadores externos son contratados por una organización o agencia externa para conducir la evaluación y usualmente provienen de universidades, firmas consultoras o desde dentro de la institución que alberga el proyecto. En su mayoría, tienen mayor experiencia en evaluación que los evaluadores

internos, particularmente se han especializado en evaluación de programas o han conducido múltiples investigaciones con la población objetivo. Asimismo, los evaluadores externos pueden tener una perspectiva diferente a la evaluación debido a que no están ligados directamente al proyecto; sin embargo, esta falta de relación puede convertirse también en una desventaja.

Los evaluadores internos, por su parte, pueden ser miembros del personal actual o ser contratados para integrar el proyecto. En este caso, el evaluador interno funge como evaluador y como miembro del equipo con otra serie de responsabilidades a su cargo. Cuando se contrata un evaluador interno no es usual que tenga grados universitarios en evaluación y comúnmente se han desempeñado en cargos administrativos o gerenciales o han conducido investigación social aplicada. Es recomendable contratar evaluadores internos que tengan experiencia en la conducción de tareas de evaluación para proyectos similares. Debido a que este evaluador trabaja dentro del proyecto, puede estar más familiarizado con las especificidades del mismo, con el personal y con los integrantes de la comunidad, tener acceso a los recursos organizacionales y tener más oportunidades de recibir retroalimentación informal con los stakeholders del proyecto. Sin embargo, un evaluador interno puede carecer de una perspectiva externa y de habilidades técnicas que sí poseería un evaluador externo.

Finalmente, los evaluadores internos con consultores externos son una opción que combina las cualidades de ambos tipos de evaluadores. Un miembro del personal conduce la evaluación y un consultor externo ofrece asistencia en aspectos técnicos de la evaluación y ayuda a recabar información especializada. Con esta combinación la evaluación puede ofrecer un punto de vista externo sin perder el beneficio del conocimiento de primera mano que tiene el evaluador interno del proyecto.

Con la finalidad de facilitar la toma de decisiones entre una evaluación interna y otra externa, Conley-Tyler (2005) ofrece una guía de factores para orientar la decisión de las organizaciones al emprender esfuerzos de evaluación.

Tabla 1.1: Factores para decidir entre evaluadores internos o externos

Factor	Interno	Externo	Pautas
Costo	Débil*		Cálculo de comparación de costos necesario en cada caso.
Disponibilidad	Débil*		Evaluación de la disponibilidad actual necesaria en cada caso.
Conocimiento del programa y operaciones	Débil*		Depende de la cantidad de información organizacional.
Conocimiento del contexto	Débil*		Depende de qué tan inusual es la organización.
Disponibilidad para recolectar información		Débil*	Depende de qué tan “territorial” es la organización.
Flexibilidad			No es un factor determinante.
Habilidades especializadas y experiencia			No es un factor determinante.
Objetividad			No es un factor determinante.
Objetividad percibida		Fuerte**	Puede ser importante para evaluaciones “sensibles” y audiencias específicas.
Utilización de fondos de gobierno		Fuerte**	El gobierno y las organizaciones que reciben fondos del gobierno deben considerar este factor.
Disposición para criticar		Débil*	No es usualmente un factor determinante.
Utilización de evaluación	Débil*		Depende de la finalidad de la evaluación, especialmente si está enfocado al mejoramiento organizacional.
Diseminación de resultados			No es un factor determinante.
Cuestiones éticas			No es un factor determinante.
Inversión organizacional	Débil*		Depende de las necesidades futuras de evaluación de la organización.

\* Débil, indica que el factor favorece ligeramente un tipo de evaluador sobre el otro.

\*\* Fuerte, indica que es más probable que sea un factor determinante.

Conley-Tyler, M. (2005). A fundamental choice: internal or external evaluation? *Evaluation Journal of Australasia (EJA)*, Australia, 4 (68), 3-11.

Sin embargo, la autora sugiere poner atención especial en el amplio rango de roles que puede desempeñar el evaluador en la evaluación, ya que considera que éste puede ser más importante que el origen interno o externo del evaluador, es decir, si éste asume el rol de consultor, facilitador, educador o director de la evaluación puede tener más influencia en los factores mencionados que la mera procedencia del evaluador. Asimismo, Conley-Tyler también plantea la posibilidad de una tercera opción híbrida, la cual consiste en la asociación entre evaluadores internos y externos con la finalidad de aprovechar los beneficios de ambas aproximaciones. Esta alianza permite la división de tareas, reducción de costos, construcción de conocimientos y habilidades organizacionales, en tanto que confiere mayor credibilidad a la evaluación.

### 1.3 ¿Evaluación interna o externa?: La propuesta de evaluación mixta

La pregunta obligada es, qué tipo de evaluación es preferible. Al respecto, se puede argumentar que la autoevaluación o evaluación interna es apropiada cuando los principales objetivos que se esperan lograr están relacionados con el aprendizaje organizacional y la mejora en la implementación de los programas, mientras que la evaluación externa es deseable cuando se busca propiciar un ejercicio de rendición de cuentas. Para el caso específico de la autoevaluación es necesario considerar factores como el tiempo y las habilidades del equipo, las cuales pueden ser insuficientes, así como el rango de los temas cubiertos y la credibilidad de los hallazgos, los que pueden ser limitados o ser altamente cuestionados (OECD, 1998:3).

Carol Weiss (2004) señala que algunos de los factores que deben tomarse en cuenta para tomar la decisión de implementar una evaluación interna o externa son los siguientes: 1) la confianza que tienen los administradores en el personal que se hará cargo de desarrollar la evaluación, la cual está altamente relacionada con la capacidad demostrada por éste; 2) la máxima objetividad posible con el fin de proteger el estudio de posibles distorsiones intencionadas o no; 3) comprensión del programa y conocimiento real de las condiciones y evolución del programa, así como de la institución que lo implementa; 4) potencial de utilización con base en el rol activo que desempeñe el evaluador para traducir los datos en interpretaciones acordes con la realidad institucional y de política en la que se inserta el programa; y, 5) autonomía suficiente que le permita interpretar, desde una perspectiva amplia, el fenómeno de estudio y estar en capacidad de introducir cambios sustantivos de ser necesarios.

Entre las principales ventajas de la evaluación interna, Nerio Neirotti (2007) destaca que ésta permite que se cuente con un mayor conocimiento del proyecto que se autoevalúa, se favorece la revisión y adecuación de fines y objetivos de las acciones que se realizan, se clarifican y dimensionan en mayor grado las fortalezas y los problemas, se logra una mejor organización y jerarquización de la información del proyecto, se incrementa la comunicación efectiva entre los actores involucrados en el proyecto, se fortalece la racionalidad de las decisiones, se promueve la capacitación interna y fortalecimiento del desarrollo profesional, se facilita una mayor participación y apropiación de los resultados de la evaluación, y se potencia y fortalece la autonomía, el mejoramiento y la profesionalización de los actores.

En este sentido, Winberg (1991) sostiene que para que las evaluaciones internas sean útiles, los evaluadores deben tener una perspectiva de gestión y entregar productos de evaluación técnicamente adecuados, oportunos y políticamente astutos, enfocándose en las necesidades de información, preocupaciones y prioridades de la alta dirección. De acuerdo con el autor, una forma de maximizar el impacto de la evaluación interna consiste en adoptar un enfoque gradual o por etapas, el cual exige que la información sea compartida con frecuencia y de forma incremental y oportuna con el cliente a medida que avanza la evaluación, es decir, reportando los hallazgos preliminares, de fases tempranas de la evaluación, tan pronto como estén disponibles, de tal manera que sea posible disponer de información útil para el proceso de toma de decisiones (p. 1).

Por otro lado, entre las principales desventajas de la evaluación interna, señaladas por Neirotti (2007), se mencionan las tres siguientes: 1) encierra el riesgo de que cada grupo actúe con criterios que sirvan para justificar sólo aquello que están haciendo; es decir, que puede convertirse en una autojustificación; 2) en el caso de no existir ciertas condiciones internas para llevar a cabo el proceso de autoevaluación (capacidades metodológicas y técnicas instaladas en los equipos de los proyectos, tiempos y motivación para realizarla y un decidido respaldo institucional), éste se vuelve menos factible y se debilitan sus resultados; y 3) la instalación y diseminación de una cultura evaluativa participativa en los proyectos, o su carencia, es un factor importante al momento de sostener procesos de autoevaluación. No obstante, la instalación de una cultura evaluativa democrática implica un proceso gradual y prolongado que sólo puede hacerse efectivo evaluando, es decir, puede ser considerada como un requisito o condición preexistente para la autoevaluación o como un proceso que progresivamente se va construyendo en el desarrollo mismo de evaluación de un proyecto.

De acuerdo con Neirotti (2007), cuando evaluadores externos se articulan con otros internos, se puede aumentar la credibilidad y contribuir a que se tome conciencia de problemas ignorados anteriormente. El evaluador externo aparece desde esta perspectiva en la bibliografía especializada bajo la figura del “agente provocador” o “amigo crítico”, términos que plantean la idea de una interlocución crítica y reflexiva que puede potenciar aún más las ventajas de la autoevaluación. Además, la combinación de estas dos modalidades favorecería la posibilidad de incluir las diferentes posiciones relevantes de los actores involucrados en los programas.

La combinación de agente externo con independencia pero inmerso en el proyecto es lo que se conoce como *evaluación mixta*, en la que la evaluación externa e interna son pensadas de modo articulado y complementario, fortaleciendo así las ventajas de una y otra y contrarrestando los límites de ambas. Existen diferentes combinaciones posibles para generar sinergia en este proceso, desde la asistencia técnica de un apoyo externo que sólo guíe el desarrollo metodológico de la evaluación interna, pero bajo el control de los equipos internos en el diseño e implementación de los procesos; hasta el proceso liderado por los evaluadores externos en el que la construcción de capacidades hacia el equipo interno sea gradual y paulatina; y este último, se haga cargo de ciertos productos específicos durante el proceso. La ventaja de esta combinación es que incrementa la credibilidad de la evaluación, tanto por el rigor metodológico que se ofrece, como por el intercambio de visiones y concepción de los problemas, en los que probablemente no se había reparado antes por la lógica de inmersión en los programas por parte de los equipos internos.

Es importante mencionar que una parte importante del trabajo de un evaluador, interno o externo, es apoyar en la construcción de habilidades y conocimientos del resto del personal y los *stakeholders*. La Fundación W.K. Kellogg señala que es mejor tener un evaluador que ha invertido tiempo trabajando con el personal para integrar las actividades de evaluación en la gestión y entrega del proyecto, que uno que ha conducido una evaluación perfectamente construida con sólidas recomendaciones que nadie utiliza y sin persona alguna que pueda continuar el trabajo.

#### **1.4 La experiencia canadiense en la implementación y uso de evaluaciones internas**

La experiencia del Gobierno Federal de Canadá en la implementación de sólidos sistemas de evaluación del desempeño durante más de 30 años consecutivos, utilizando la evaluación interna como pilar del sistema, la hace un referente obligado de revisión y aprendizaje para el resto de los países. El modelo se basa en un sólido consejo central de gestión que se hace cargo de la supervisión y la exigencia a la rendición de cuentas a los viceministros, a través de diversos mecanismos, siendo uno de ellos la evaluación del desempeño.



De acuerdo con Lahey (2011), el sistema de seguimiento y evaluación canadiense no es visto como un fin en sí mismo, ya que la finalidad consiste en aportar información sobre resultados que abarquen una variedad de necesidades y usuarios a diversos niveles en todo el sistema. La sostenibilidad de este modelo se debe a la flexibilidad y voluntad de aprender y ajustar sus políticas de evaluación, de considerar a la transparencia como el valor fundamental del sistema, del compromiso permanente de desarrollo de la capacidad de sus recursos humanos, y del acuerdo con la rendición de cuentas y las buenas prácticas de gestión. La estructura del sistema de seguimiento y evaluación canadiense se caracteriza por tres elementos:

1. Unidades de evaluación interna en la mayoría de los departamentos federales, las cuales están a cargo del desarrollo de las evaluaciones, con el liderazgo central de la Secretaría del Consejo del Tesoro (Treasury Board of Canada Secretariat -TBS por sus siglas en inglés-) que se encarga del establecimiento de las normas. Al interior de la TBS se creó el Centro para la Excelencia en la Evaluación (The Centre of Excellence for Evaluation –CEE por sus siglas en inglés–) con el fin de apoyar el desarrollo de capacidades, establecimiento de normas y supervisión del sistema, así como áreas de políticas específicas para brindar orientación y supervisión a los gerentes departamentales.

2. Énfasis en el seguimiento continuo y la evaluación de programas y políticas como herramientas para medir el desempeño. Cada gerente de programa tiene la responsabilidad de implementar los sistemas de seguimiento basado en los resultados y la unidad de evaluación interna es responsable de planificar e implementar evaluaciones que ofrezcan una mejor comprensión del desempeño del programa. La TBS se hace cargo de orientar a los expertos técnicos y a los directores de programas de todo el gobierno.

3. Una base bien definida de reglas y expectativas para la medición del desempeño y las políticas, normas y directrices de evaluación, así como las funciones y responsabilidades de todos los actores del sistema. Al estar incorporadas en las políticas administrativas del gobierno, estas políticas y directrices se han ajustado conforme se fue adquiriendo más experiencia con el sistema.

#### 1.4.1 Principales actores y sistema de operación

Los principales actores del sistema son los *departamentos de gobierno*, que miden el desempeño de sus programas, y la TBS, que establece las directrices generales para éste. Al interior de cada departamento debe existir un comité superior de evaluación presidido por el viceministro, así como una unidad de evaluación interna liderada por un jefe de evaluación,<sup>5</sup> el cual depende del subdirector o tiene acceso directo al funcionario de mayor rango en el departamento. Además, cada departamento debe contar con una planificación anual y plurianual de evaluaciones que defina la política de evaluación del departamento y los mecanismos y recursos necesarios para generar los productos de evaluación previstos. El gasto en evaluación gubernamental en 2005-2006 fue de 32 millones de dólares, en tanto que la necesidad estimada de recursos para ese periodo era de 55 millones de dólares.

Al interior de la TBS, el CEE además de asegurar la calidad y uso de las evaluaciones desarrolladas por los departamentos, realiza las siguientes funciones: desarrollo de perfiles de competencia para evaluadores; estrategia

---

<sup>5</sup> Prácticamente todos los departamentos y organismos importantes (un total de 37) tienen su propia unidad de evaluación (al igual que la mayoría de los organismos de tamaño mediano), lo que significa que aproximadamente 550 profesionales de la evaluación trabajan actualmente en la función pública federal canadiense. Las unidades de evaluación departamentales tienen desde 1 hasta 60 evaluadores, y los presupuestos para la contratación de consultores externos oscilan entre 0 y 8 millones de dólares. El tamaño medio equivale a unos 12 profesionales. El salario de los evaluadores internos ha representado históricamente alrededor del 25% de todos los fondos dedicados a la evaluación en un departamento (Lahey, 2011:3-4).



de desarrollo comunitario; programa de pasantías e instrumentos de evaluación; liderazgo y patrocinio de la evaluación mediante el establecimiento de redes y la oferta de orientación; supervisión operativa y control de calidad mediante normas de seguimiento y prácticas de evaluación de la misma en cada departamento y en todo el sistema; facilitación del uso de los resultados mediante la vinculación de evaluaciones departamentales con analistas de programas de la TBS, con el fin de ayudar a asegurar que la información sobre los resultados se utilice para las decisiones de financiamiento de programas y el sistema más general de gestión del gasto; y, evaluación de todo el gobierno.

Otro actor de relevancia es la *Oficina del Auditor General (OAG)*, la cual supervisa y presenta informes periódicos al Parlamento acerca del funcionamiento del sistema de seguimiento y evaluación. La supervisión opera en tres niveles: 1) del estudio individual de evaluación, 2) organizativo y 3) de todo el gobierno; tanto la *OAG* y el *CEE* de la *TBS* desempeñan esta función.

Actualmente, todos los programas de donaciones y contribuciones deben evaluar su eficacia antes de renovar su financiamiento, ya que esta información es utilizada como parte de las decisiones presupuestales y de renovación de futuros programas, lo cual ha facilitado la institucionalización de la utilización de las evaluaciones en los procesos de toma de decisiones en todo el gobierno canadiense.

### **1.5 El Presupuesto basado en Resultados (PbR) y la concepción de la evaluación desde la perspectiva del Gobierno Federal**

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2012a, 2012c), la implantación y consolidación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) impulsado por el Gobierno de México en la Administración Pública Federal (APF), y cofinanciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF),<sup>6</sup> busca que los recursos públicos se asignen prioritariamente a los programas que generan más beneficios a la población y que se corrija el diseño de aquellos que no están funcionando correctamente.

En este sentido, la SHCP, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) han implementado el PbR<sup>7</sup> y el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), de acuerdo con la estrategia de Gestión para Resultados (GpR),<sup>8</sup> a través de las tres fases siguientes:

---

<sup>6</sup> El costo de la implantación del SED considera la inversión realizada a través de los apoyos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por medio de dos cooperaciones técnicas (apoyo no reembolsable) que se convinieron en mayo de 2006 y en julio de 2007. Ambas ascendieron a \$ 2, 638,376.00 de dólares norteamericanos. Para los ejercicios fiscales 2009, 2010 y 2011, se ejercieron \$360, 000,000.00 para la consolidación en el marco del programa presupuestario P002 "Diseño e instrumentación de las políticas y estrategias en materia de programación, presupuesto, gasto público federal, contabilidad y rendición de cuentas de la gestión del sector público". Estos recursos se destinaron a cubrir las contrataciones de consultoría, asesorías, servicios de capacitación y viáticos nacionales e internacionales para servidores públicos. La fuente de fondeo de estos recursos fueron los préstamos otorgados por el BID, a través del "Programa de Apoyo al Presupuesto basado en Resultados, Fase I" (2043/OC-ME), y por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) "Proyecto de Apoyo a la Gestión y Presupuesto para Resultados" (7622-MX).

<sup>7</sup> Un presupuesto con enfoque en el logro de resultados consiste en que los órganos públicos establezcan de manera puntual los objetivos que se alcanzarán con los recursos que se asignen a sus respectivos programas y que el grado de consecución de dichos objetivos pueda ser efectivamente confirmado mediante el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) (SHCP, 2012c:3).

<sup>8</sup> La Gestión para Resultados (GpR) forma parte de la Iniciativa de Reforma Integral de la Hacienda Pública que el Ejecutivo Federal sometió a la consideración del Congreso de la Unión el 20 de junio de 2007, a través de la cual se propusieron medidas para fortalecer la recaudación tributaria, una mayor corresponsabilidad en la participación de los gobiernos de las entidades federativas, así como un mejor y más transparente ejercicio del gasto (SHCP, 2012a:7).

a) La fase de implantación (2006-2008). Inicia con la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en abril del 2006, la cual marca el comienzo en la construcción del PbR en la Administración Pública Federal (APF), con el fin de mejorar los impactos del gasto público en un contexto de escasez de recursos.

Para favorecer la implantación del PbR-SED, la SHCP tomó las siguientes medidas: 1) ajustes a la Estructura Programática (EP) como la creación del concepto de Programas presupuestarios (Pp) en sustitución de la categoría de Actividad Institucional; 2) establecimiento de criterios generales para orientar la operación de los Pp al logro de resultados y para vincularlos a las Reglas de Operación y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR); 3) adopción de la Metodología del Marco Lógico (MML)<sup>9</sup> y se requirió que los programas que brindaban subsidios y los que estaban sujetos a Reglas de Operación elaboraran su MIR con base en la MML; 4) establecimiento del Programa Anual de Evaluación (PAE) conjuntamente con la SFP y el CONEVAL; y, 5) se emitieron términos de referencia diversos conforme con los tipos de evaluación y se realizaron talleres de divulgación de la Iniciativa PbR-SED y de la MML.

(...) Estas características conforman un marco estándar de presupuestación para resultados, el cual es aplicado uniformemente en las dependencias y entidades de la APF con el auxilio de lineamientos generales y definiciones comunes en materia de PbR. Además, se dispone de modelos estándar para reportar la información de desempeño, un conjunto estándar de indicadores de desempeño y herramientas estándar de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). Asimismo, recientemente se ha desarrollado un sistema estándar que permite calificar el desempeño de los Pp por ramo, el cual se conoce como Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD). (SHCP, 2012a: 9).

En este sentido, dos funcionarios de la Unidad de Evaluación de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, señalaron en entrevista sostenida el 13 de diciembre de 2012 lo siguiente:

Yo creo que en esta administración van a haber dos revoluciones importantes en materia de gasto público, primero, la creación de la estructura programática y después la homologación contable, es una especie de revolución silenciosa. Esto permitió que cada programa se construyera de acuerdo con la Metodología de Marco Lógico y que hubiera congruencia entre el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y los programas presupuestarios, propiamente una vinculación o una alineación, en algunos casos imperfecta, pero de todas formas un esfuerzo impresionante de planeación que creo que cambió para siempre, ya no solamente la forma de trabajar, sino la mentalidad de los servidores públicos; todos o la mayoría que manejan programas presupuestarios conocen la Metodología de Marco Lógico.

En síntesis, el proceso de PbR-SED se esquematiza claramente en el diagrama que se presenta a continuación:

---

<sup>9</sup> La MML es una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos cuyo análisis se centra en la orientación por objetivos. Su adopción permitió uniformar la terminología y establecer un formato general para presentar la MIR de manera estructurada (SHCP, 2012a:8).

Diagrama 1.2: El proceso de PbR-SED



SHCP (2012a). Evaluación del Sistema de Presupuesto por Resultados 2012. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012, artículo vigésimo segundo. México: SHCP.

b) La fase de consolidación del PbR-SED. Inicia a partir de 2009 como un proceso de mejora continua y tiene el objetivo de ampliar y mejorar la calidad de las bases establecidas en la APF con la implantación del SED, así como utilizar esta información en los procesos de planeación, programación, presupuestación, seguimiento, evaluación y transparencia.

Cabe destacar que para 2011, el 48% del gasto programable total tenía MIR y la información de desempeño de los programas presupuestarios fue uno de los criterios empleados para la asignación y reasignación de los recursos presupuestarios en ese año.

c) Diagnóstico en Entidades Federativas sobre el estado que guarda el avance en la implementación del PbR y del SED en materia de transparencia. Las estrategias relativas a la implementación del PbR presentaron un mayor grado de avance (57% en promedio), seguidas por las acciones relacionadas con el SED (45%) y, por último, las relativas al componente de Transparencia (41%).

El objetivo consiste en apoyar la implementación y consolidación del PbR y del SED a nivel local, así como la modernización presupuestaria en los gobiernos estatal y municipal, para lo cual se formalizan convenios de colaboración con algunas entidades federativas.

En consonancia con estas etapas planteadas en el proceso de construcción del PbR-SED, Gloria Rubio (2011) caracteriza el desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación (SyE) en México a partir de dos fases: de 2000 a 2006, y de 2007 en adelante.

La primera etapa se caracterizó por: a) una escasa experiencia y capacidad institucional para emprender los esfuerzos de evaluación, tanto por parte de las instituciones demandantes como por los ofertantes de evaluación; b) la carencia de definiciones con respecto a los tipos de evaluaciones que era oportuno realizar en los diferentes momentos de los programas -cabe destacar que en este proceso de construcción del sistema de SyE algunas secretarías, como la Secretaría de Desarrollo Social, realizaron avances considerables al crear unidades especializadas en la materia y en el uso de metodologías innovadoras (ej. Marco Lógico y mecanismo de retroinformación sobre evaluaciones)-; c) ausencia de incentivos y candados institucionales que fomentaran el uso de los resultados de las evaluaciones; y, d) el énfasis del sistema de SyE estaba puesto en el fomento a la transparencia y la rendición de cuentas, por lo que el potencial de mejora de los programas que otorgaba la evaluación en sí misma figuraba en segundo plano. Asimismo, Feinstein y Hernández (2010) señalan que los cambios institucionales instaurados durante el periodo 2000 a 2006 si bien promovieron el uso de indicadores de desempeño, no estaban integrados como parte de un sistema y eran considerados como sistemas paralelos.

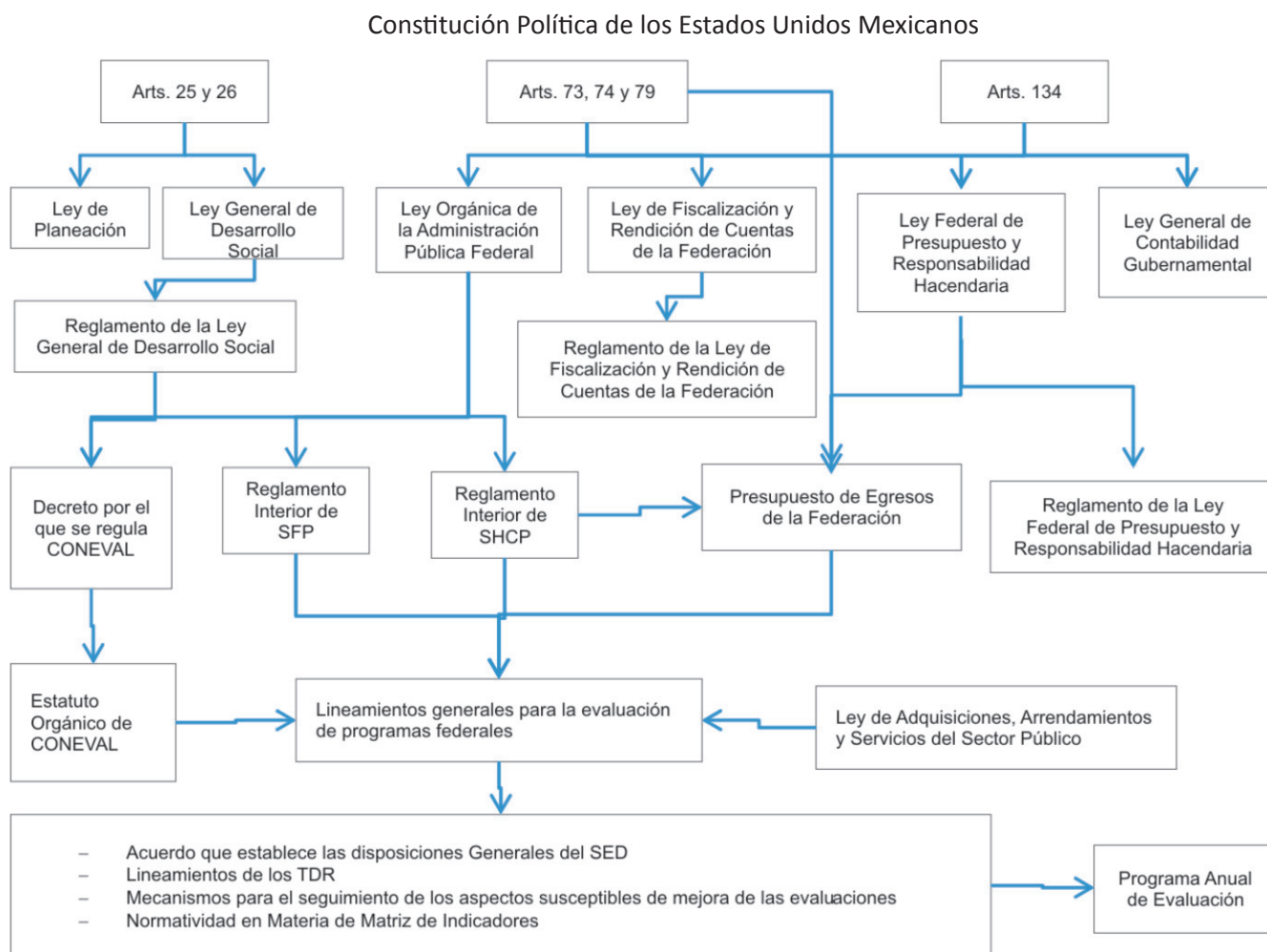
En 2007 se inicia la segunda fase motivada principalmente por la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en 2006, la creación de un Sistema de Evaluación del Desempeño para todo el gobierno y la asociación estratégica entre la SHCP y el CONEVAL.

La primera [SHCP] tenía el mandato de implementar un presupuesto basado en el desempeño, pero su experiencia sobre SyE era limitada, mientras que el segundo [CONEVAL] contaba con una considerable experiencia técnica sobre SyE, pero carecía de una “vara de mando” para asegurar que los ministerios fuera del sector social participaran en el sistema. La combinación de fuerzas ha generado un sistema de SyE para todo el Gobierno Federal con muchas más posibilidades de que se utilice de manera sostenida. (Rubio, 2011: 2).

La publicación de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales por parte de CONEVAL, SHCP y SFP buscaron promover la alineación de los incentivos de las regulaciones anteriores en materia de SyE, definieron los componentes básicos del sistema, los tipos de evaluaciones externas aplicables a los programas federales, así como los instrumentos básicos para la mejora del desempeño de los programas (Feinstein y Hernández, 2010: 19).

El complejo entramado legal que orienta la evaluación de los programas gubernamentales en México se encuentra disperso en distintos cuerpos normativos de diversa jerarquía, el cual se muestra en el diagrama siguiente:

**Diagrama 1.2: Normatividad que regula la evaluación de los programas federales en México**



SHCP (2012c). Transparencia presupuestaria. Observatorio del Gasto. Recuperado de <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=8&group=Evaluaciones%3Cbr%3E%C2%A0&page=Conceptos>

### 1.5.1 El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)

Conforme con lo establecido en la LFPRH, el SED es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos (LFPRH, artículo 2, fracción LI, 2012). El SED instaurado en el gobierno federal busca evaluar el progreso en el cumplimiento de los objetivos sobre políticas y programas para fomentar la toma de decisiones sobre presupuesto. Las instituciones que deben reportar sus avances en desempeño son los organismos del Poder Ejecutivo del Gobierno Federal y los programas con financiamiento federal administrados a nivel local.

El SED está conformado por tres componentes clave:

1. El seguimiento de indicadores del desempeño, identificados a través de una Matriz de Indicadores para Resultados–MIR- y la utilización de la Metodología de Marco Lógico que sirven de insumo para las evaluaciones anuales del desempeño y se reportan trimestralmente al Congreso.

2. La evaluación, se lleva a cabo con base en un Programa Anual de Evaluación y una selección de instrumentos para cada programa realizado conjuntamente por el CONEVAL, la SHCP y la SFP, aunque es necesario destacar que la legislación establece la realización de evaluaciones externas anuales para todos los programas sociales. En este sentido, las evaluaciones que no son parte del sector social no llevan el mismo nivel de avance en la implementación del SED.

3. Un mecanismo de retroinformación establecido en 2008 para dar respuesta al conjunto de recomendaciones emanadas de las evaluaciones y articularlas con el diseño y funcionamiento de los programas. Este documento debe señalar los aspectos a mejorar, los diversos actores involucrados en ella y la relevancia del impacto en el logro de los objetivos del programa. Asimismo, incluye un plan de implementación específico para el programa en cuestión y la Secretaría a cargo del mismo.

El SED se complementa con la realización de auditorías de desempeño desarrolladas por la Auditoría Superior de la Federación (Poder Legislativo) sobre el cumplimiento de objetivos, metas e indicadores.

El PbR-SED es coordinado por la SHCP con asesoría del CONEVAL y la participación de la SFP. La SHCP está a cargo de la conducción de la instrumentación del PbR-SED en la APF, la formulación de los presupuestos basados en el desempeño y de asegurar que la información proveniente de las actividades de seguimiento del desempeño forme parte de las decisiones de presupuesto. El CONEVAL se hace cargo de las definiciones técnicas y el desarrollo de marcos metodológicos sobre evaluación y retroinformación de resultados, así como de la evaluación de políticas y programas de desarrollo social. La SFP, se enfoca en la supervisión del SED, la promoción de la mejora de la gestión pública y de contribuir en la instrumentación del PbR-SED (Rubio, 2011; SHCP, 2012a).

Además de estos tres actores que dirigen el proyecto, la SHCP (2012a) puntualiza la participación de otros actores relevantes en la construcción de estos procesos:

- La oficina de la Presidencia de la República establece los objetivos y prioridades a las cuales orientar el quehacer del gobierno y el presupuesto.
- El Poder Legislativo promueve y apoya reformas, y utiliza información del desempeño para la toma de decisiones como la autorización del presupuesto.
- Las entidades y dependencias de la APF son los principales actores del PbR-SED pues son los que tienen que mejorar su gasto y rendir cuentas. Participan de la armonización contable y deben colaborar utilizando las herramientas, proporcionando la información y utilizándola para mejorar sus resultados.
- Las entidades federativas y municipios adecuan sus normas, orientan sus procesos a resultados, generan información de desempeño, evalúan el desempeño y rinden cuentas.
- Los organismos internacionales son observadores del proceso, proporcionan las mejores prácticas, promueven y dan asistencia técnica y financiera.
- Los organismos autónomos deben colaborar utilizando las herramientas disponibles o generando las propias. Asimismo, deben generar información y utilizarla para mejorar sus resultados y rendir cuentas.



- Los órganos fiscalizadores vigilan y apoyan el cumplimiento de la norma, se concentran en resultados no en procesos, vigilan la calidad de la información y la rendición de cuentas.
- La sociedad civil se informa y exige mejores resultados. Lleva a cabo análisis de investigaciones externas de calidad que coadyuven a la mejora del PbR-SED.

De acuerdo con la SHCP (2012b), uno de los principales retos del PbR-SED ha sido la construcción de una herramienta que permita integrar, concentrar, consolidar, sintetizar y calificar el desempeño de los programas del Plan Nacional de Desarrollo con el fin de conocer su comportamiento. Por tal motivo, se desarrolló el *Modelo Sintético de Información del Desempeño* (MSD), el cual utiliza métodos matemáticos y estadísticos para medir el desempeño de los programas presupuestarios (Pp) de la APF asignándoles pesos diferenciados a las siguientes variables:

**Tabla 1.1: Variables que integran el Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD)**

Variable	Definición
<b>1. Desempeño presupuestario</b>	Considera la eficiencia de gasto de cada programa presupuestario durante los últimos 4 años de principio a fin, estableciendo la diferencia entre el presupuesto autorizado y el ejercido, para determinar el grado de subejercicio o sobre-ejercicio. Para el caso de los Pp pertenecientes a entidades de control directo que cuentan con recursos fiscales y propios, se toma en cuenta la información disponible al primer semestre.
<b>2. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)</b>	Examina tres reactivos relacionados con la MIR: a) Calidad de la MIR; b) Relación anual entre el logro de metas 2011(2012/2011) y la variación en el presupuesto (presupuesto ejercido 2011/aprobado 2012); y, c) el avance en los resultados del Pp al primer semestre de 2012 de conformidad con los indicadores de los niveles de Propósito y Componentes.
<b>3. Evaluación</b>	Considera las evaluaciones externas más recientes registradas en el inventario del Programa Anual de Evaluación. Para dichas evaluaciones, se seleccionan reactivos representativos de conformidad con los términos de referencia por tipo de evaluación.
<b>4. Programa de Mejora de la Gestión (PMG)</b>	Toma en cuenta los resultados del Índice de Desarrollo Institucional del Programa Especial de Mejora de la Gestión. Se alinean los proyectos de mejora con los Pp correspondientes.
<b>5. Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM)</b>	Registra el avance de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) suscritos por los Pp de conformidad con el “Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones externas a programas federales”.

SHCP (2012b). *Modelo Sintético de Información del Desempeño*. Anexo Metodológico. México: SHCP.

El modelo sintético se aplica a todos los programas de la APF que tienen información de desempeño. (Actualmente son alrededor de seiscientos –de mil- programas los que cuentan con información de desempeño). A decir de un funcionario de la SHCP, el presupuesto es un proceso político y la única manera de incorporar esta información de desempeño en la discusión es difundirla a través de mecanismos de transparencia:

(...) si no metes en la discusión pública la información de desempeño de los programas, si no forma parte de la discusión que hacen los medios de comunicación, los propios partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y la academia, si no estamos todos hablando el mismo idioma y estamos todos acordando sobre qué va bien y que va mal, por eso es importante el Modelo Sintético (...) es que se necesita un piso mínimo de lenguaje común para poder saber de qué estamos hablando. (...) Si podemos tener una metodología que pase la prueba de ser mínimamente aceptada por todos estos actores, y que sea el estándar nacional para poder decidir si un programa está bien o mal, y que sea pública como está ahorita en la planilla de transparencia presupuestal, y que sea la base de discusión para saber si algo está bien o está mal, las malas decisiones políticas se vuelven cada vez más difíciles de justificar.

En términos generales, las condiciones que de acuerdo con Rubio (2011) y la SHCP (2012a) hicieron posible la evolución sostenida en la construcción del sistema de SyE en México son: 1) robustez del marco jurídico; 2) demanda de transparencia y rendición de cuentas por parte de la sociedad civil y el Congreso, 3) capacidad institucional existente en algunas secretarías como SEDESOL; 4) buenas prácticas en otros países y la asistencia técnica externa; 5) capacitación continua orientada a crear capacidades institucionales sostenidas a pesar de los cambios de personal;<sup>10</sup> 6) creación de instituciones de SyE *ad hoc* como el CONEVAL y su alianza estratégica con la SHCP; 7) impulso político y técnico de los líderes de las instituciones clave (Presidencia, SHCP, CONEVAL y secretarías sectoriales, etc.);<sup>11</sup> 8) apoyo del Congreso de la Unión, y del Ejecutivo Federal, para impulsar reformas trascendentales logrando implantar el PbR-SED en un tiempo record; y, 9) colaboración por parte de organismos internacionales tales como: el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), entre otros. En este último apartado, México se encuentra entre los países con mayor avance en la materia a nivel regional, junto con Brasil, Chile y Colombia, los cuales iniciaron su proceso desde hace más de 10 años.

De acuerdo con lo expresado por un legislador local del DF y ex funcionario de la Secretaría de Finanzas del DF:

¿Qué creo de la experiencia [federal] mexicana? (...) que se ha hecho evaluación de más o menos buena calidad, independiente; esto nos ha dado mucho conocimiento de los programas, esto ha permitido que los diputados “no le metan mano” y ha hecho más funcionales los programas.

El aumento en la utilización del sistema de SyE dependerá, de acuerdo con Rubio (2011), de la participación coordinada del Congreso, los funcionarios de la SHCP, las secretarías sectoriales y la sociedad civil; de que los

---

<sup>10</sup> La oferta de capacitación dirigida a públicos abiertos de funcionarios públicos fueron fortalecidas y complementadas por estrategias de capacitación focalizadas y de capacitación de capacitadores. En este sentido, como parte de la instrumentación del PbR-SED, tanto en la APF como en las entidades federativas, de 2007 a 2011 se ha capacitado, de manera presencial y a distancia, a un total de 29,468 servidores públicos de los tres órdenes de gobierno a nivel nacional.

<sup>11</sup> Tal como lo afirmara un funcionario, de la Unidad de Evaluación de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en entrevista sostenida el 13 de noviembre de 2012:

(...) lo que hace especial el caso de México es que hay una coordinación del sistema de evaluación del desempeño compartida entre varias instancias, principalmente Hacienda, Función Pública, CONEVAL y la Oficina de la Presidencia de la República, estas cuatro instancias de alguna forma se coordinan para darle rumbo al sistema de evaluación (p.2).



organismos respondan a criterios de eficacia y desempeño; se igualen las capacidades institucionales de todas las secretarías; se genere información de calidad sobre el desempeño; se fortalezca el mercado de evaluadores externos; así como que se genere una mayor demanda, externa al gobierno, para el uso de información relativa al desempeño por parte de la sociedad civil, instituciones académicas y medios de comunicación.

En esta misma línea, Osvaldo Feinstein y Gonzalo Hernández Licona (2010) señalan dos brechas que representan grandes desafíos al sistema de evaluación en México: la brecha institucional y la de capacidad. La primera hace referencia a la falta de institucionalización de la evaluación en varios sectores del nivel central (con excepción del sector social y educativo) y subnacional del gobierno, mientras que la segunda se refiere a la limitada capacidad del mercado de evaluación para conducir o contratar evaluaciones no sociales.

De acuerdo con lo dicho por dos funcionarios de la SHCP en entrevista, el problema principal que tiene México y el resto de países, incluso de aquellos que tienen muchos años con un sistema de evaluación y con un presupuesto basado en resultados, es el pasar de la aplicación y dominio del componente técnico a la toma de decisiones de política pública:

(...) es el truco y es la magia que existe en la literatura sobre el tema en todo el mundo, que hay como un área gris. El cómo diseñar mejores indicadores y cómo obtener información de desempeño, mejor calidad, sobre eso hay mucho, cómo hacer mejores evaluaciones y las tipologías de evaluaciones, sobre eso hay muchísima literatura y está muy avanzada. Pero de ahí a la toma de decisiones de política pública, hay un área gris; no hay una solución única para eso que se pueda tomar como ejemplo.

### **1.5.2 Las evaluaciones de políticas y programas federales**

Las evaluaciones a las que están obligadas las dependencias y entidades de la APF son las evaluaciones externas de programas o políticas en curso o concluidas, las cuales son realizadas con base en estándares homogéneos por evaluadores expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, nacionales e internacionales, contratados por éstas conforme con las disposiciones en materia de adquisiciones.

De acuerdo con los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, la evaluación es el análisis sistemático y objetivo de los programas federales y tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Para tal fin, desde 2007, la SHCP, la SFP y el CONEVAL definen un Programa Anual de Evaluación (PAE), en coordinación con las dependencias y entidades de la APF, con el propósito de establecer el calendario de ejecución de las evaluaciones de los programas y los tipos de evaluación, vinculando este calendario con las actividades de programación y presupuesto, y articulando de este modo las evaluaciones en el marco del SED. Los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (2007) señalan que existen dos grandes tipos de evaluación, de acuerdo con el propósito de la información y la decisión a tomar: 1) las evaluaciones de los programas federales y 2) las evaluaciones estratégicas que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.

En el caso de las evaluaciones de los programas federales, estas se subdividen en:

1. Evaluaciones de diseño.- analizan la justificación de creación de un programa, consistencia entre diseño y normatividad y complementariedad con otros programas (obligatorias para todos los nuevos programas sociales).

2. Evaluaciones de consistencia y resultados.- analizan diseño y desempeño global de los programas.
3. Evaluaciones de indicadores.- analizan la pertinencia de los indicadores para el logro de los resultados del programa.
4. Evaluaciones de procesos.- analizan la implementación eficaz y eficiente de los procesos operativos y su contribución a la mejora de la gestión (aplicados caso por caso).
5. Evaluaciones de impacto.- identifican los cambios producidos en los indicadores y que son atribuibles al programa (aplicados caso por caso).
6. Evaluaciones específicas del desempeño.- se enfocan en aspectos particulares de un programa a través de trabajo de campo o gabinete (se aplican anualmente a todos los programas federales).

Estas evaluaciones se realizan por evaluadores externos con cargo al presupuesto de la dependencia o entidad responsable del programa federal, o por el Consejo en el ámbito de su competencia. Dichas evaluaciones son parte del SED, así como del programa de mejoramiento de la gestión y se articulan sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario. De acuerdo con la SHCP (2012a), entre 2007 y 2011 se programaron 860 evaluaciones, habiéndose cumplido el 81% de las mismas (véase Tabla 1.3).

La SFP y la SHCP se hacen cargo de la evaluación de los programas no sociales, la primera con un énfasis en evaluaciones de gestión, es decir, evaluaciones de proceso, mientras que la segunda tiene interés en la eficiencia del gasto: *“(...) de lo que se trata es cómo podemos obtener mejores resultados y al mismo tiempo ahorrar, esa sería como la expresión mínima de lo que quisiéramos hacer en SHCP”*. (Entrevista con funcionarios de la SHCP).

En materia de evaluación, el CONEVAL es la institución responsable de emitir los Lineamientos de Evaluación que deberán observar las dependencias y entidades responsables de operar programas sociales. De igual forma, tiene a su cargo las evaluaciones de la política y programas de desarrollo social que pueden ser realizadas por la misma entidad o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, a través de los cuales podrá emitir recomendaciones respecto al cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social.

Por Ley, los resultados de las evaluaciones deben hacerse públicos por medio de su difusión en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y deben ser entregados a las comisiones de Desarrollo Social de ambas Cámaras del Congreso de la Unión y a la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal (art. 79). Desde 2007, el CONEVAL envía anualmente a la SHCP un conjunto de consideraciones y recomendaciones para el proceso presupuestario de desarrollo social, ya que consideran que *“si hay una ventana anual de incidencia de las evaluaciones en las decisiones de política pública es en el proceso presupuestario, no se justifica la evaluación si no genera consecuencias de política pública”*. (Entrevista con funcionarios de la SHCP).

Tabla 1.2: Evaluaciones federales programadas y realizadas durante el periodo 2007-2011

Programa Anual de Evaluación													
Tipo de Evaluación	PAE 2007		PAE 2008		PAE 2009		PAE 2010		PAE 2011		Total		% de las realizadas
	Programadas	Realizadas	Programadas	Realizadas	Programadas	Realizadas	Programadas	Realizadas	Programadas	Realizadas	Programadas	Realizadas	
Total	126	136	192	177	193	197	155	161	194	26	860	697	81.0
Consistencia y resultados	116	125	34	19	22	33	15	17	190	25	377	219	58.1
Consistencia y resultados *	103	111	0	0	0		0		173	0	276	111	40.2
Diseño	13	14	34	19	22	33	15	17	17	25	101	108	106.9
Específica	6	6	151	149	158	154	129	134	0	0	444	443	99.8
Obra Pública Ejecutada	5	5	0	0	0		0	0	0	0	5	5	100.0
Calidad de los Servicios	1	1	0	0	0		0	0	0	0	1	1	100.0
Desempeño	0	0	133	131	131	132	126	133	0	0	390	396	101.5
Percepción de los beneficiarios	0	0	1	1	3	0	0	0	0	0	4	1	25.0
Perspectivas transversales (Género, juventud y/o personas con discapacidad) *	0	0	17	17	21	19	0	0	0	0	38	36	94.7
Desarrollo Forestal	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	100.0
Ramo 23 (Fondos Metropolitano y Regional)	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	2	100.0
Costo Efectividad *	0	0	0	0	0		3	1	0	0	3	1	33.3
Impacto	2	3	6	8	4	4	0	1	0	0	12	16	133.3
Estratégica *	2	2	1	1	4	1	3	1	2	0	12	5	41.7
Procesos	0	0	0	0	5	5	8	8	2	1	15	14	93.3
Complementarias (fuera del PAE)	NA	0	NA	5	NA	5	NA	4	NA	4	NA	18	NA

Fecha de actualización: 11/01/2012

Notas:

\* Las Evaluaciones de Consistencia y Resultados del PAE 2011 se entregan a más tardar el 30 de abril de 2012; los resultados se darán a conocer en junio de 2012. Las evaluaciones de Perspectivas transversales; Costo-Efectividad y Estratégicas se realizan y entregan de conformidad con sus Términos de Referencia.

Las complementarias no se contabilizan en el total.

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012a). *Evaluación del Sistema de Presupuesto por Resultados 2012. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012*, artículo vigésimo segundo. México: SHCP

Una de las premisas clave de la evaluación realizada por CONEVAL es el permanente trabajo conjunto entre evaluador y evaluado sobre el proceso de evaluación:

Entrar sin la cooperación del programa es una muy mala idea, llevar la técnica por delante es una muy mala idea, llegar como juez supremo es una muy mala idea, es mejor acordar cuáles serán los parámetros y tiempos de evaluación (...). (Entrevista con funcionario del CONEVAL).

Por tanto, la concepción de evaluación desde la perspectiva de CONEVAL es la siguiente:

La evaluación es un proceso político con elementos técnicos, no al revés, cuando uno lo ve al revés las cosas no siempre llegan muy lejos (...). Dos objetivos de la evaluación, al menos dos, son: evaluar para mejorar porque no siempre lo que diseñamos desde el principio está bien (...) y el segundo objetivo es transparencia y rendición de cuentas. Como el recurso es del ciudadano pues hay que decirle al ciudadano cómo está su recurso en su rendimiento, pero los dos objetivos no siempre van de la mano y no siempre son compatibles en el día a día. (Entrevista con funcionario del CONEVAL).

En el mismo tenor, los funcionarios de la SHCP entrevistados afirmaron que:

(...) la evaluación no es una auditoría, es un auxiliar para tomar decisiones (...). El éxito de un sistema de evaluación es que lo vincules con el gasto, si no lo haces estás perdiendo una oportunidad (...) por eso los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) que vienen de las recomendaciones de las evaluaciones externas se vinculan al ciclo programático presupuestario, de lo contrario la información de desempeño no tiene sentido.

Con relación al seguimiento y atención a los resultados y recomendaciones derivadas de las evaluaciones, en octubre de 2008 se emitió el “Mecanismo para el seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) derivados de informes y evaluaciones externas a programas federales”, el cual busca articular los resultados de las evaluaciones de los programas en el marco del SED y definir los responsables de establecer los instrumentos de trabajo para dar seguimiento a los ASM, así como su formalización. Con el proceso de ASM, los administradores de los programas priorizan las recomendaciones realizadas por los evaluadores y elaboran un plan de trabajo para mejorar esos aspectos prioritarios.

La información de los avances de los aspectos a mejorar se incorporan en el Sistema de Seguimiento a los ASM administrado por el CONEVAL, el cual canaliza los ASM interinstitucionales e intergubernamentales de los programas de desarrollo social a las Comisiones Intersecretarial e Intergubernamental de Desarrollo Social, a fin que los analicen, determinen los actores responsables y posibles acciones para su solución. Tanto la evaluación, plan de trabajo y posicionamiento del evaluado frente al proceso de evaluación se hacen públicos, *“sin ser vinculatorio, se ha incluido este proceso donde el responsable de la mejora es el programa, no el CONEVAL (...); sin tener elementos vinculatorios es una forma de introducir mejoras a partir de las evaluaciones donde el responsable final es el director del programa”* (Entrevista con funcionario del CONEVAL). En el campo de los programas no sociales, la SHCP y la SFP los integran de acuerdo a su problemática y los presentan a las instancias competentes a fin de recibir propuestas de atención.

Finalmente, es necesario reconocer que si bien se ha avanzado de manera importante en la ingeniería organizacional e institucional del sistema de evaluación del desempeño a nivel federal, aún se presentan déficits relevantes y limitaciones por superar relacionadas con la ausencia de un carácter participativo en las evaluaciones, la tendencia a estandarizar los formatos y metodologías, haciéndolos poco flexibles a las condiciones particulares de los diversos programas, y la todavía inmadura cultura de la evaluación en el país.

En la realización de evaluaciones internas, el Gobierno Federal no carece de una figura de evaluación interna o auto evaluación, salvo las encuestas de satisfacción a usuarios (que en ciertas ocasiones son realizadas también por terceros) y otras evaluaciones denominadas “complementarias”, como por ejemplo las del sector Salud, realizadas por las propias unidades de evaluación interna. En entrevista con los dos funcionarios de la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP se dijo lo siguiente:

La verdad es que no suele hacerse eso por dos razones, primero, porque no hay el expertise en las propias dependencias como para evaluar, y en segundo lugar esas evaluaciones no gozan de credibilidad (...). Si tú le das a las dependencias, de por ejemplo una entidad federativa o del propio Gobierno Federal, la posibilidad de que haga evaluaciones internas primero tienes que ser muy riguroso y lo que tienes que hacer es tener modelos de términos de referencia, porque si no van a hacer lo que quieren y el éxito del MSD es que (...) las evaluaciones siempre contienen los mismos reactivos y por lo tanto son comparables, son homogéneas por tipo de evaluación. Es mejor recurrir a evaluadores externos (...) y si no quieren que la dependencia las pague, centralicen ustedes los recursos para que un área del DF la licite como lo hace Chile (...) donde el Ministerio de Finanzas paga las evaluaciones, concentra la información y la usa para tomar decisiones presupuestales, esa es una modalidad.

## 1.6 Comentarios finales

La literatura revisada en este capítulo en materia de evaluación y el análisis de las experiencias canadiense y mexicana, desarrolladas ambas en el gobierno federal, permite concluir que es necesario tomar en cuenta que las decisiones acerca de la implementación de procesos de evaluación en la Administración Pública, a nivel nacional o local y, específicamente, aquellas decisiones acerca de los tipos y herramientas de evaluación a utilizar -cómo el para qué se pretende evaluar, qué tipo de decisiones serán informadas por la evaluación, así como un análisis de los marcos institucionales, sistemas de incentivos y capacidades instaladas que darán soporte a los sistemas de evaluación que se pretenden implementar- deben partir de un análisis detallado acerca de los propósitos de la evaluación.

En el capítulo siguiente se expone la experiencia en materia de evaluación llevada a cabo por el Gobierno del Distrito Federal, a partir de la creación del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evaluación-DF).

# Capítulo II

## El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa-DF)



## El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa-DF)

**E**n el 2007, mediante decreto del Jefe de Gobierno publicado en la GODF, se creó el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa-DF), definido en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (LDSDF) como:

Un organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que tiene a su cargo la evaluación externa de la política social de la Administración y de los programas sociales que ésta ejecuta (Art. 42B LDSDF).

Con la reforma realizada en el año 2009 a la LDSDF, Evalúa-DF se configura como el organismo con mayores atribuciones en materia de evaluación de la Ciudad de México. El artículo 42 apartado C de la citada Ley establece, de manera resumida (Osuna, 2011:43), que las principales atribuciones del Consejo son las siguientes:

a) Organización de la evaluación externa: Organizar, definir y realizar anualmente por cuenta propia o a través de terceros, la evaluación externa de la política y los programas sociales.

b) Lineamientos generales de evaluación: Definición anual de los lineamientos para la realización de las evaluaciones internas y de las convocatorias y aquellos para las evaluaciones externas que realice a través de terceros.

c) Gestión de las recomendaciones: Emitir las observaciones y recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas; gestionar todo el proceso de justificaciones y controversias que de ellas se deriven con los Órganos Desconcentrados, Dependencias, Delegaciones o Entidades de la Administración remitiéndolas a la Comisión; atendiendo los requerimientos que ésta haga al respecto; e instrumentando el seguimiento para el cumplimiento de las recomendaciones.

d) Gestión de la información: Solicitar a los Órganos Desconcentrados, Dependencias, Delegaciones o Entidades de la Administración que estén operando uno o varios programas sociales, la información relativa a los mismos así como recibir la información que estos estén obligados a proporcionar según la LDSDF.

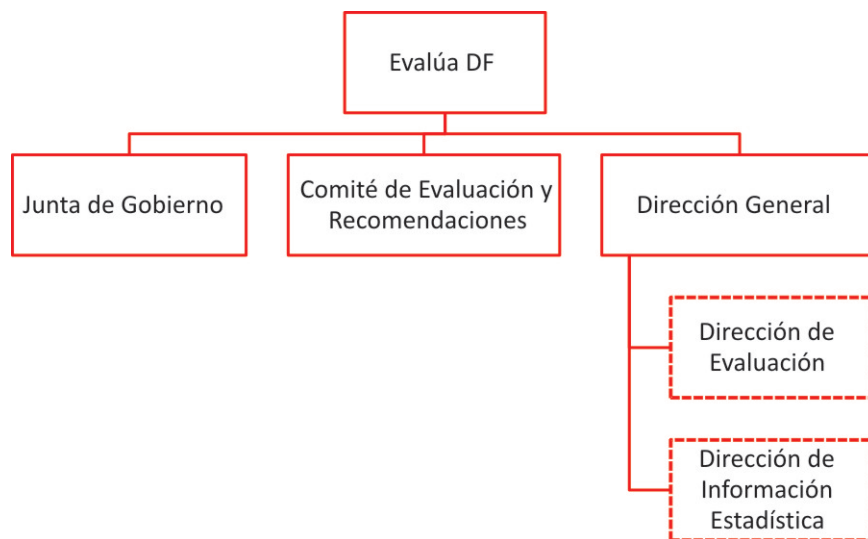
e) Desarrollo de informes y productos: 1) Elaborar un informe anual sobre el estado de la cuestión social en la Ciudad de México y medir bianualmente, con las metodologías, instrumentos e indicadores que el Consejo defina, el avance en el cumplimiento de los derechos sociales en la Ciudad de México, en los niveles de desigualdad y

pobreza; midiendo periódicamente el grado de desarrollo social de las unidades territoriales de la Ciudad de México; 2) Planificar el programa de verificación de los padrones de beneficiarios, usuarios o derechohabientes de los programas sociales y presentar sus resultados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF); 3) Elaborar e informar al Jefe de Gobierno sobre la evaluación global de la política social y la específica externa de cada programa social.

### 2.1 Estructura orgánica de Evalúa

El artículo 42 D de la LDSDF establece que para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, la estructura del Consejo se divide en una Junta de Gobierno, una Dirección General y un Comité de Evaluación y Recomendaciones; además de la estructura administrativa establecida en su estatuto orgánico. Suscritas a la Dirección General, operan las direcciones de Evaluación y de Información Estadística como se muestra en el siguiente diagrama.

**Diagrama 2.1: Estructura Orgánica del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social en el Distrito Federal**



Osuna (2011)

La conformación y atribuciones de cada uno de los órganos componentes del Consejo están establecidos en el artículo 42 apartado E de la LDSDF y se resumen a continuación:



Tabla 2.1: Conformación y atribuciones de los órganos que componen a Evalúa-DF

Órgano	Conformación	Atribuciones
Junta de Gobierno	Jefe de Gobierno (preside)  Titulares de 13 organismos públicos <sup>12</sup>	Tomar las decisiones que considere necesarias para el buen despacho de los asuntos y las demás que con carácter indelegable establezca la Ley Orgánica de la Administración Pública del DF.
		Autorizar la creación de los comités de apoyo que se requieran para cumplir con el objeto del Consejo.
		Verificar el ejercicio del presupuesto.
		Disponer y proveer lo necesario para el cumplimiento del objeto del Consejo, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.
Comité de Evaluación y Recomendaciones (Órgano de toma de decisiones respecto de las atribuciones sustantivas del Consejo)	Titular de la Secretaría de Desarrollo Social (preside) Seis consejeros (as) ciudadanos (as) Titular de la Dirección General (Secretario técnico del Comité), tiene voz, pero no voto.	Definir y medir de manera periódica la desigualdad y la pobreza en el DF.
		Definir, medir y clasificar de manera periódica el grado de desarrollo social de las unidades territoriales del DF.
		Medir bianualmente –o con la frecuencia que los datos disponibles permitan- el avance del cumplimiento de los derechos sociales en el DF.
		Elaborar un informe anual sobre la cuestión social en el DF.
		Definir los lineamientos para la realización de las evaluaciones internas.
		Organizar, definir y realizar, directamente o través de terceros, las evaluaciones externas de la política y los programas sociales. <sup>13</sup>

<sup>12</sup> De acuerdo con el artículo 42 fracción I de la LDSDF, la integrarán los titulares de: La Secretaría de Desarrollo Social, quien suplirá al Jefe de Gobierno en sus ausencias; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; la Secretaría de Desarrollo Económico; la Secretaría del Medio Ambiente; la Secretaría de Salud; la Secretaría de Finanzas; la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo; la Secretaría de Educación; la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades; el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal; la Procuraduría Social del Distrito Federal; el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal; y dos contralores ciudadanos, designados en términos de la legislación aplicable.

<sup>13</sup> Cuando se lleven a cabo a través de terceros, el Comité: Definirá la metodología y los términos de referencia a los que deberán apegarse dichas evaluaciones; aprobará la convocatoria de evaluaciones que será emitida por la Dirección General; decidirá sobre las propuestas de entre quienes respondan a la convocatoria en tiempo y forma, o bien, declarará desierto el concurso, en cuyo caso lo adjudicará de manera directa de acuerdo a la normatividad aplicable; dará seguimiento al desarrollo de la evaluación de forma personal a través de por lo menos dos de sus integrantes o del personal de la estructura de la Dirección General; dictaminará las evaluaciones, a su término con base en el cumplimiento adecuado de los términos de referencia, los términos de la contratación y los estándares de calidad que el Comité establezca; resolverá su aprobación en definitiva.

La evaluación interna como un ejercicio para el rediseño y mejora de los programas sociales en el Distrito Federal

Órgano	Conformación	Atribuciones
		Emitir las recomendaciones y las observaciones con base en las evaluaciones externas de los programas o políticas sociales.
		En los casos de controversia relacionados con las recomendaciones, emitir la resolución que corresponda y enviarla por conducto del Director General a la Comisión Interinstitucional.
		Hacer públicas las mediciones que realice sobre la desigualdad, pobreza y grado de desarrollo social de las unidades territoriales y el avance del cumplimiento de los derechos sociales en el DF.
		Elaborar el Programa anual de trabajo del Consejo de Evaluación, distinguiendo en él las tareas que le corresponderá realizar a los Consejeros y Consejeras, al titular de la Dirección General y a su personal de estructura.
		Diseñar, aprobar y organizar las actividades de capacitación en los temas de su competencia.
		Formular los lineamientos para la elaboración de las reglas de operación de los programas sociales, así como revisarlos y publicarlos anualmente en la Gaceta.
		Designar de manera rotativa de entre sus integrantes a quien asistirá en representación del Comité, a las sesiones de la Junta.
		Invitar para participar en las sesiones o reuniones de trabajo, con voz pero sin voto, a todas aquellas personas que considere conveniente.
		Aprobar el programa de verificación de padrones de beneficiarios, usuarios o derechohabientes de los programas sociales e informar de sus resultados a la Asamblea Legislativa por conducto de la Dirección General.
		Supervisar los Sistemas de Evaluación de la Política Social y de los Programas Sociales, de Indicadores Sociales, de Impacto y Avance de los Programas Sociales, de seguimiento a las recomendaciones y de cumplimiento de los Derechos Sociales en el DF, así como el relativo a la información cualitativa y cuantitativa del Consejo.

Órgano	Conformación	Atribuciones
Dirección General	Titular de la Dirección General del Consejo	Informar al Jefe de Gobierno sobre la evaluación global de la política social y la evaluación específica externa de cada programa social.
		Instrumentar el procedimiento de seguimiento para el cumplimiento de las recomendaciones que emita el Consejo.
		Recibir la justificación que, en su caso, emitan los órganos desconcentrados, dependencias, delegaciones y entidades ejecutoras de los programas sociales, respecto de las recomendaciones emitidas por el Consejo que no hubieren sido aceptadas.
		Atender los requerimientos de información que realice la Comisión Interinstitucional respecto de las controversias que se generen por las recomendaciones que emita el Consejo.
		Emitir convocatorias en las que se definan los lineamientos generales a los que deberán apegarse las evaluaciones externas cuando este organismo las realice a través de terceros.
		Decidir sobre la incorporación o permanencia de las personas en el Directorio de Evaluadores Externos en los términos del artículo 34 del Estatuto Orgánico.

Art. 42E de la LDSDF y Estatuto Orgánico de Evalúa DF.

A los elementos mencionados conviene añadir, como señala Osuna (2011:56), dos actores clave en el proceso de evaluación: los servidores públicos responsables y gestores de las políticas evaluadas y los equipos de evaluadores. Éstos dos grupos y junto con el Consejo conforman relaciones de trabajo donde la Dirección General de Evalúa-DF se vincula con los responsables de las políticas evaluadas y de los programas en que éstos se articulan y los Consejeros del Comité asumen las funciones de comunicación, coordinación y seguimiento del trabajo de los equipos de evaluación.

## 2.2 Evaluaciones externas

El artículo 42 de la LDSDF establece que “La evaluación externa de la política social y los programas sociales es la que realiza de manera exclusiva e independiente el Consejo de Evaluación (...)” A decir de Cardozo (2012), los objetivos de la evaluación en el GDF impulsados por Evalúa-DF son dos: 1) el de carácter técnico que se refiere al aprendizaje para la mejora de la toma de decisiones a favor de actuaciones más eficaces sobre los niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social, garantizando el cumplimiento de derechos y 2) el de carácter político que está relacionado con la rendición de cuentas para la transparencia, mediante la participación social, por una democracia efectiva.

El proceso de evaluación externa que lleva a cabo Evalúa-DF se compone de seis fases (Osuna, 2011:48-50):

- 1) Diseño del programa anual de evaluaciones externas
- 2) Elaboración/Publicación de convocatoria pública
- 3) Firma del contrato/Realización de la evaluación
- 4) Aprobación de la evaluación
- 5) Recomendaciones a gestores
- 6) Seguimiento de recomendaciones/Análisis del grado de cumplimiento

Los resultados de las evaluaciones externas se deben dar a conocer a la Comisión de Desarrollo Social de la ALDF y deben ser publicadas en el Sistema de Información del Desarrollo Social (SIDESO). Las conclusiones que emite Evalúa-DF, una vez realizadas las evaluaciones externas de las políticas y programas sociales, son de dos tipos: observaciones y recomendaciones. El Estatuto Orgánico del organismo (Art. 31) señala que las primeras son los señalamientos de carácter no vinculatorio por medio de los cuales se proponen cambios en el diseño y operación de los programas y la política social; mientras que por las segundas se entiende las resoluciones de carácter vinculatorio, que una vez aceptadas por los organismos gubernamentales evaluados, tienen como finalidad la reorientación y refuerzo de los programas y la política social (Osuna, 2011: 44).

De 2008 a 2012, se han llevado a cabo 24 evaluaciones externas que incluyen políticas, programas sociales y servicios del GDF, así como una metaevaluación de las evaluaciones realizadas durante el año 2009. A continuación se presenta una descripción de la labor realizada hasta la fecha por el Consejo en materia de evaluaciones externas.

a) Evaluación de programas

El primer programa anual, correspondiente al año 2008, contempló la evaluación de las fases de diseño y operación de 13 programas instrumentados por la Administración Pública del Distrito Federal (APDF), incluyendo tanto programas operados por el gobierno central como aquellos instrumentados por gobiernos delegacionales. La Tabla 2.2 muestra los programas evaluados en ese año.

**Tabla 2.2: Evaluaciones externas realizadas durante el 2008**

No.	Programas evaluados gobierno central	No.	Programas evaluados delegaciones <sup>14</sup>
1	Mejoramiento de Vivienda	1	Miguel Hidalgo
2	Vivienda en Conjunto	2	Tláhuac
3	Microcréditos para actividades productivas de autoempleo	3	Álvaro Obregón
4	Atención integral de cáncer de mama	4	Gustavo A. Madero
5	Apoyo económico a personas con discapacidad	5	Iztapalapa
6	Acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos gratuitos		
7	Pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años (luego bajaría a 68 años)		
8	Estímulos para el bachillerato universal (Prepa Sí).		

Elaboración propia con base en datos de Evalúa-DF.

<sup>14</sup> Las evaluaciones externas se hicieron a los Programas de Desarrollo Social de cada una de éstas Delegaciones.

## b) Evaluación de políticas

En el año 2009 se decidió llevar a cabo un programa de evaluaciones de políticas (y no programas) del GDF. Considerando que la evaluación de una política busca identificar los fines explícitos e implícitos de una intervención, su coherencia interna, los actores que han influido en su determinación y su pertinencia a partir de los diagnósticos disponibles. Tomando en cuenta lo anterior, se llevaron a cabo 11 evaluaciones de política –enfocadas en las fases de diseño e implementación- durante los años 2009 y 2010.

**Tabla 2.3: Evaluaciones externas de políticas 2009-2012**

Año	No.	Política evaluada
2009	1	Promoción del empleo y la protección del trabajo
	2	Acceso al agua potable
	3	Hacia los jóvenes del DF
	4	Hacia la infancia del DF
2010	5	Participación ciudadana
	6	Transporte público
	7	Equidad de género
2012	8	Atención, promoción y garantía de derechos de pueblos y comunidades indígenas residentes en la ciudad y de reconocimiento de la diversidad urbana
		Promoción del desarrollo económico y social de la zona rural de la Ciudad de México

Elaboración propia con base en datos de Evalúa-DF.

## c) Ejercicios de Metaevaluación

En el año 2009 se llevó a cabo el primer ejercicio de metaevaluación que tenía como propósito identificar los puntos débiles y los aciertos que la primer experiencia de evaluación instrumentada en el año previo pudo haber arrojado.<sup>15</sup> Básicamente, la metodología de la metaevaluación se basó en la aplicación de una lista de revisión que analiza el grado de cumplimiento que los equipos evaluadores en los siguientes aspectos: a) Convocatoria; b) Términos de Referencia; c) Propuesta técnica; d) Informe final: análisis global; e) Análisis detallado del contenido del diseño; f) Análisis detallado del contenido de la operación; g) Análisis detallado del contenido de las conclusiones y recomendaciones; h) Dictamen de aprobación de la evaluación por Evalúa-DF; i) Respuesta de los responsables de los programas al informe de la evaluación; j) Recomendaciones de Evalúa-DF; k) Respuesta de los responsables de programas a las recomendaciones. Entre los principales resultados de la Metaevaluación (Cardozo, 2012:48-50) se pueden enumerar los siguientes:

1. Falta de promoción a la capacitación y sensibilización de los funcionarios resaltando los objetivos de aprendizaje y mejoramiento con los que cuenta el sistema de evaluaciones externas en el DF.

<sup>15</sup> La metaevaluación para Díaz y Rosales es una “evaluación de la evaluación” (2003: 39); mientras que Cardozo (2006: 132) la define como “un tipo particular de evaluación que enjuicia la calidad y el mérito de lo que hacen los evaluadores profesionales, persigue el perfeccionamiento de sus trabajos y promueve una mayor comprensión de los mismos”.

2. Los equipos evaluadores participantes contaron con un alto nivel de profesionalización e interdisciplinariedad, aunque no necesariamente acorde con los programas evaluados.

3. La relación entre los tres principales actores del proceso de evaluación (evaluadores, funcionarios que instrumentan los programas y Evalúa-DF) puede calificarse como especialmente buena.

4. El conjunto de las principales variables que determinan la calidad y la utilidad de una evaluación puede calificarse como bueno, si bien es obviamente mejorable.

En 2010, se sometió a concurso la metaevaluación para las evaluaciones de los años 2009 y 2010, siendo la propuesta ganadora la del equipo coordinado por José Luis Osuna. A continuación se enlistan los principales hallazgos:

1. Las políticas evaluadas presentan deficiencias en su diseño y conceptualización (Osuna, 2011: 159);

2. Las evaluaciones partieron de una ambiciosa delimitación de su objeto y alcance lo que derivó en diversas disfuncionalidades, como por ejemplo, la dificultad de discernir si se trataba de una evaluación, investigación o alguna otra alternativa metodológica (Osuna, 2011: 167);

3. El sistema de evaluaciones ha mostrado preferencia por expertos en la política antes que en expertos en evaluación (Osuna, 2011: 177);

4. La gestión de las evaluaciones, particularmente el seguimiento realizado por los consejeros es la pieza clave para el control del sistema de calidad (Osuna, 2011: 182);

5. Los recursos con los que cuenta Evalúa-DF “condicionan sus posibilidades para promover el fortalecimiento de la cultura de evaluación” (Osuna, 2011:184).

Se resalta el último de los resultados de la metaevaluación referente a los limitados recursos con los que cuenta Evalúa-DF, lo que ha impedido que se pueda generar un mayor arraigo e interés por la evaluación en la Administración Pública del DF. De acuerdo con Osuna (2011: 184): *“una prueba de ello es el número de evaluaciones internas recibidas en EVALUA-DF (105/150) que, si bien son obligatorias, pone de relieve la escasa centralidad que aún ocupa la evaluación en las dependencias y órganos públicos en el DF”*.

#### d) Evaluaciones de impacto y de servicios

Durante el año 2011 se llevó a cabo la Evaluación de Operación, Procesos e Impactos de los Servicios de Salud Materno-Infantil del Gobierno del Distrito Federal 2006-2010. Tanto las respuestas de los órganos aludidos como las recomendaciones en torno a esta evaluación están en proceso de publicación. Posteriormente, en el año 2012 se realizó la Evaluación del Diseño de los Servicios Educativos que proporciona el Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal. Al igual que en el caso anterior, las respuestas de los órganos y las recomendaciones están en proceso de desarrollo.

### 2.3 La evaluación interna de los programas

El artículo 42 de la LDSDF establece que la evaluación será interna y externa. Definiendo la evaluación interna como *“la que deben efectuar anualmente y conforme a los lineamientos que emita el Consejo de Evaluación, las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal que ejecuten programas sociales.”* Tanto las evaluaciones internas como externas, deberán incluir, al menos, el logro de los objetivos y metas esperados, diseño, operación, resultados e impacto alcanzado, en función de las prioridades y objetivos de corto, mediano y largo plazo que en cada caso correspondan; la opinión de los beneficiarios, usuarios o derechohabientes y deberán darse a conocer a la Secretaría de Desarrollo Social y al Consejo.

Los resultados de ambos tipos de evaluación serán publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF), incluidos en el Sistema de Información del Desarrollo Social (SIDESO) y entregados a la Comisión de Desarrollo Social de la ALDF. En el caso de las evaluaciones internas, los resultados serán publicados y entregados en un plazo no mayor a seis meses después de finalizado el ejercicio fiscal.

**Diagrama 2.2: Proceso de evaluaciones internas**



Elaboración propia.

A la fecha, Evalúa-DF ha emitido cuatro Lineamientos para Evaluaciones Internas que corresponden a los años 2009, 2010, 2011 y 2013. En el presente estudio se hará referencia únicamente a los tres primeros, dado que los del año en curso han sido recientemente publicados y aún no se cuenta con los elementos de análisis para ser incluidos.

Los primeros Lineamientos emitidos en el año 2009, solicitaron la elaboración de Evaluaciones Diagnósticas con el objetivo de conocer los problemas sociales a que responde cada programa, a iniciarse o en curso, e identificar las capacidades disponibles del propio programa para realizar su evaluación interna en los años sucesivos. En consecuencia, dicha evaluación debía enfocarse en la justificación, las fases de diseño y operación, así como la factibilidad evaluativa que tenía cada programa. Para cumplir con el propósito, los Lineamientos establecen que las evaluaciones internas deberán incluir, al menos, cuatro secciones: justificación, diseño, operación y evaluabilidad.

**Tabla. 2.4: Requisitos mínimos establecidos por los Lineamientos para realizar “Evaluaciones Diagnósticas”**

Sección	Contenido
Justificación	Identificar a través de un diagnóstico, el problema o necesidad social prioritaria sobre la cual incide el programa señalando la magnitud e importancia del mismo.
	Especificar los datos que evidencian dicho problema (línea de base).
	Determinar si las causas del problema han sido identificadas.
	Determinar dónde está localizado y a quién afecta.
	Examinar la situación deseada que se logrará por la intervención del programa.
	Distinguir cuáles son los derechos sociales que se garantizan o garantizarán a través del programa propuesto o en curso.
	Distinguir la forma como el programa contribuye o contribuirá a los objetivos estratégicos del PGDDF 2007-2010, del PDSDF 2007-2010 y de los Compromisos de Gobierno de la Administración en funciones.
	Precisar si ha variado el problema a resolver como resultado de la implementación del programa.
Diseño	Presentar la argumentación lógica que muestre que el programa constituye una respuesta adecuada al problema anterior.
	Analizar si los objetivos planteados y las estrategias (medios y acciones) utilizados o a utilizar permiten incidir efectivamente en la solución del problema.
	Comprobar que los resultados esperados al final de la ejecución del programa estén vinculados a los problemas y necesidades identificados en el diagnóstico.
	Verificar si el programa ha identificado adecuadamente a la población objetivo.
	Señalar si existe coherencia entre los objetivos, estrategias y metas del programa.
	Reconocer si son suficientes las estrategias para alcanzar los objetivos perseguidos.
	Verificar si los programas determinan mecanismos para garantizar la participación ciudadana (a través de qué órganos, formas y procedimientos y en qué aspectos del ciclo del programa).
	Precisar si el programa se encuentra alineado con los principios, objetivos y metas de la Política de Desarrollo Social establecidos en la Ley de Desarrollo Social y el Programa de Desarrollo Social 2007-2012, y señalar con cuáles de dichos principios y con qué objetivos y metas.



Sección	Contenido
Operación	Describir los recursos empleados (humanos, técnicos, materiales y financieros) y el plan maestro de instrumentación del programa de corto, mediano y largo plazo.
	Determinar si está llevándose a cabo el programa tal como se diseñó.
	Valorar si la actuación es efectiva y si el programa está alcanzando a su población objetivo.
	Señalar si cumple la normativa legal establecida.
	Comprobar si existen indicadores construidos para el programa, si dan o darán cuenta de sus resultados y avances y, si permiten o permitirán supervisarlos y evaluarlos.
	Definir los avances en la ampliación de la cobertura para atender al universo total de la población objetivo a la que está dirigido el programa.
	Determinar los avances en la elaboración, seguimiento y depuración del padrón de beneficiarios (o derechohabientes) del programa.
	Identificar, medir y valorar los resultados alcanzados.
	Proponer medidas correctivas o de reorientación para decidir si el programa continúa aplicándose de la misma manera o con modificaciones tendientes a resolver, o reducir, los problemas identificados.
	Evaluabilidad
Establecer los criterios y parámetros de medición cuantitativos que se utilizarán en la evaluación.	
Determinar si está definido un sistema y mecanismos de generación, recolección y registro de datos para generar información sobre indicadores del programa.	
Establecer si las fuentes de información están especificadas para todos los indicadores.	
Determinar si hay una clara concatenación entre indicadores y objetivos del programa.	
Identificar si los indicadores establecidos son suficientes para medir los objetivos, estrategias, resultados y efectos directos del programa.	
Señalar si la información del programa se puede utilizar para su seguimiento.	
Indicar si hay algún plan de seguimiento y evaluación que incluya la divulgación de información a los involucrados.	
Mencionar si se espera que los involucrados, incluyendo los beneficiarios, participen en el seguimiento y evaluación.	
Determinar si existe información complementaria para evaluar el programa.	
Definir si existe un equipo interdisciplinario de especialistas que puedan realizar la evaluación.	
Valorar la disponibilidad de tiempo para realizar la evaluación.	

En el año 2010, los segundos Lineamientos solicitaron Evaluaciones Internas de Operación con el objetivo de que los programas desarrollaran sistemas de información (en caso de ausencia o debilidad) y diseñaran indicadores de seguimiento que permitieran, al finalizar la administración, realizar una evaluación global del diseño, operación y resultados. Debía incluirse la evaluación de operación y resultados de la gestión para los años 2010 y 2011; el reporte final debía contemplar, al menos, los siguientes apartados: hallazgos, valoración de los sistemas de información, conclusiones, sugerencias y cronograma.

**Tabla 2.5: Requisitos mínimos establecidos por los Lineamientos para realizar “Evaluaciones de Operación”**

Secciones	Contenido
Hallazgos	Exposición breve y resumida de las fortalezas y oportunidades, las debilidades y amenazas, de la operación del programa así como las recomendaciones pertinentes a los aspectos del programa que hayan sido analizados y evaluados.
Valoración de los sistemas de información	Determinar si la información del programa es veraz y está completa, si su recolección es oportuna y regular, y si está organizada y sistematizada.
	Establecer una calificación relativa a la realización o no del seguimiento de un número limitado y suficiente de indicadores del programa; si éstos son claros, precisos y adecuados y si reflejan significativamente el propósito del programa.
Conclusiones	Determinar la estrategia de medición de los indicadores de cantidad, calidad, tiempo, lugar y grupo social de referencia.
	Incorporar conclusiones que permitan tomar decisiones oportunas y pertinentes con compromisos institucionales que mejoren la gestión de los programas desde una perspectiva de derechos.
Sugerencias y recomendaciones	Incluir sugerencias y recomendaciones que sean pertinentes a los aspectos del programa que hayan sido analizados y evaluados y que busquen ser modificados.
Cronograma	Establecer un cronograma para la instrumentación de las sugerencias y recomendaciones.

Lineamientos para Evaluaciones Internas 2010, GODF, México, D.F.

Finalmente, los terceros Lineamientos publicados en 2011, se enfocaron en la solicitud de evaluaciones globales de resultados (Evaluaciones Integrales) con el fin de valorar mediante trabajo de gabinete, la eficiencia y eficacia del programa; así como la efectividad y sostenibilidad de sus estrategias, tomando en cuenta la percepción sobre la satisfacción de las expectativas generadas en los beneficiarios o derechohabientes. Las evaluaciones debían responder, por lo menos a 12 interrogantes planteadas por los Lineamientos como se muestra en la Tabla 2.6.

Tabla 2.6: Requisitos establecidos por los Lineamientos para realizar “Evaluaciones Integrales”

No.	Pregunta
1	¿Cuál ha sido el desarrollo del programa en esta administración, desde su inicio hasta la actualidad? ¿Los procedimientos de intervención e implementación se realizaron de acuerdo a las necesidades que el programa debía atender?
2	¿Qué variables económicas, sociales y políticas han afectado su funcionamiento? ¿Cuáles son sus debilidades y mayores logros? ¿Cuáles sus obstáculos?
3	¿Ha sido un programa efectivo en el cumplimiento de sus metas y en el logro de sus objetivos? ¿Se ha modificado la situación de los derechohabientes y beneficiarios a través de la operación del programa y de la asignación de recursos? ¿Se han desarrollado las capacidades para la satisfacción de necesidades? ¿Vale la pena que continúe? ¿Cuáles son las principales variables del programa que mayormente afectan sus resultados?
4	¿Ha sido un programa eficiente en términos de lograr los mayores resultados con una inversión óptima de recursos humanos, monetarios y tiempo? ¿Cuál ha sido la relación entre los logros alcanzados y los recursos dispuestos (expresados en valor monetario) para el programa? ¿Cuál ha sido el aprovechamiento de los recursos con relación a los productos obtenidos y al cumplimiento de metas? y ¿Cuál ha sido el aprovechamiento de los recursos en relación con los resultados obtenidos? ¿Pueden mejorarse los resultados sin tener que aumentar los recursos?
5	¿El programa ha llegado a la población objetivo? ¿Cómo ha garantizado la igualdad de oportunidades y no discriminación en el acceso de dicha población al programa?
6	¿El programa se ajusta a las características, necesidades y expectativas de los beneficiarios o derechohabientes? ¿Toma en cuenta sus áreas de interés y puntos de vista? En caso afirmativo, proporcione ejemplos.
7	¿Qué percepción tienen los beneficiarios y derechohabientes sobre el programa? ¿cuáles con relación a sus necesidades reales, y cuáles respecto de los problemas relacionados con la operación de los programas?
8	¿Han incorporado en el programa mecanismos de consulta a la ciudadanía?
9	¿Se solicitó e incorporó la participación de los beneficiarios o derechohabientes en el proceso evaluativo del programa? ¿Existen datos puntuales de la participación de la ciudadanía en el diseño, seguimiento y análisis de los programas?
10	¿Cómo puede mejorarse la calidad de los servicios que brinda el programa?
11	¿Existe claridad sobre cuáles son los factores que deben ser controlados y evaluados en el programa?
12	¿Qué información es necesaria para el personal que debe tomar las decisiones y orientar la marcha del programa?

## 2.4 Comentarios finales

Evalúa-DF es el órgano con mayores atribuciones en materia de evaluación en la Ciudad de México. De creación reciente y aún en proceso de construcción, ha desempeñado una labor notable y enriquecedora, que sin embargo, debe valorarse como incompleta en tanto que aún enfrenta retos importantes, como por ejemplo, que el elemento que lo distingue de otros órganos de evaluación, esto es, el carácter vinculatorio de sus recomendaciones, no termina por funcionar del todo. Si bien en este capítulo no se abona en dichos rezagos, sí es importante mencionar que este es uno no menor.

Además, como se presentó en este capítulo, la Ley de Desarrollo Social del DF no sólo establece que se llevarán a cabo evaluaciones externas, sino también ejercicios de autoevaluación o evaluación interna. Sobre estos últimos, sin embargo, se observa que carecen de especificidad, seguimiento y retroalimentación.

Es importante señalar que la intención manifiesta de los Lineamientos para Evaluaciones Internas es que el proceso sea incremental; sin embargo se puede identificar, desde los primeros Lineamientos, que los aspectos solicitados no sólo son complejos y ambiciosos, sino que requieren de una considerable cantidad de tiempo para su elaboración y, sobre todo, de amplios conocimientos sobre conceptos de evaluación y políticas públicas. Por tanto, en el siguiente capítulo se revisa, entre otras cosas, el apego a dichos lineamientos, y se esbozan algunos de los problemas que ha enfrentado la implementación de este ejercicio interno.

# Capítulo III

Revisión de las evaluaciones  
internas disponibles en la  
Gaceta Oficial del DF



## Revisión de las evaluaciones internas disponibles en la Gaceta Oficial del DF

Como se mencionó en el capítulo anterior, Evalúa-DF dando cumplimiento a un mandato de Ley, emitió Lineamientos específicos durante los años 2009 y 2011 (dos en este último año), para que se pudieran evaluar los programas sociales que se instrumentaron en los años 2009, 2010 y 2011. En este capítulo se analizan los rubros que se solicitaron evaluar en dichos lineamientos.

El capítulo se divide en cinco apartados. En el primer apartado se describe la metodología que se siguió para seleccionar el universo de evaluaciones a revisar. En el segundo se revisan de forma general las evaluaciones internas, tomando como referencia los distintos rubros que se piden analizar en los tres Lineamientos emitidos: Evaluaciones Diagnósticas, de Operación e Integral. En el tercero se discute sobre distintos aspectos relevantes encontrados en las evaluaciones realizadas por las Delegaciones políticas del DF. Posteriormente, el cuarto apartado presenta un análisis similar para el caso de evaluaciones realizadas por dependencias gubernamentales del GDF. En la parte final se presenta un breve apartado de conclusiones.

### 3.1 La selección de las evaluaciones internas a revisar

Para este estudio se recopilaron todas las evaluaciones internas disponibles a agosto de 2012: tanto las que fueron entregadas a Evalúa-DF como las que fueron publicadas en la GODF. Se obtuvo un número total de 203 informes finales de las autoevaluaciones, las cuales se dividen de la siguiente manera: 128 Diagnósticas, 55 de Operación, y 20 Integrales. De las 203 evaluaciones, 157 corresponden a programas sociales que cumplieron con una, dos o las tres evaluaciones requeridas. De éstas, el 61% corresponden a programas delegacionales, en tanto que el 39% restante a programas del gobierno central, ya sea que se trate de secretarías, unidades desconcentradas o unidades descentralizadas. En la Tabla 3.1 se describe, entre otras cosas, el número de evaluaciones publicadas por año, destacando que es en 2010, el primer año en el que se expidieron Lineamientos para Evaluaciones Internas, que las dependencias cumplieron en mayor medida con este requerimiento.

Tabla 3.1: Numeralia de las evaluaciones internas

Diagnóstica	Operación	Integral
128 (63%)	55 (27%)	20 (10%)

**Evaluaciones por nivel de dependencia (gobierno central o delegacional)**

Evaluaciones elaboradas por el Gobierno Central	Evaluaciones elaboradas por las Delegaciones
62 (39%)	95 (61%)

**Evaluaciones entregadas o publicadas por año**

2010	2011	2012
111 (55%)	65 (32%)	27 (13%)

Elaboración propia con base en datos de Evalúa-DF y la GODF.

Posteriormente, para delimitar el análisis del presente estudio, se llevó a cabo una clasificación del tipo de programas, debido a que de las 203 evaluaciones internas correspondientes a 157 acciones sociales, no todas cumplen con las características necesarias para ser objeto de una evaluación interna. Es decir, la clasificación realizada se llevó a cabo tomando las definiciones establecidas en los Lineamientos para la formulación de nuevos programas sociales específicos que otorguen subsidios, apoyos y ayudas y para la modificación de los ya existentes, emitidos por Evalúa-DF el 18 de agosto del 2010. En ellos se detallan las siguientes definiciones:

- Programa social:

“Es una intervención pública directa que, mediante un conjunto sistemático y articulado de diagnósticos, objetivos, acciones y estrategias institucionales, busca contribuir al bienestar social, objetivo individual y colectivo, así como a la materialización y goce progresivo de los derechos sociales mediante la distribución de recursos, la provisión de servicios, el otorgamiento de subsidios y la construcción y operación de infraestructura social” (GODF, 18/08/2010:16).

- Programa social específico es: un *“conjunto sistemático de objetivos, estrategias, actividades, recursos y acciones de la Administración Pública del Distrito Federal para promover el desarrollo social mediante el goce progresivo de los derechos”*.
- Programa social de Apoyo: *“Son todas aquellas transferencias monetarias o en especie de carácter permanente o regular, dirigidas a mejorar el ingreso de las personas y/o los hogares.”*
- Programa social de Ayuda: *Corresponde a aquellas transferencias monetarias o en especie que no son permanentes y que sólo se entregan una o dos veces por año, y que sirven para intentar solucionar “problemáticas específicas, ya sea para atender contingencias y emergencias, para solventar una necesidad concreta, o para financiar proyectos de desarrollo de organizaciones civiles u organizaciones sociales y comunitarias” (GODF, 18/08/2010:16).*
- Programa social de subsidios: *Son aquellos que permiten el disfrute de un bien o servicio que presta cualquier dependencia de la Administración Pública del Distrito Federal (APDF), mediante el otorgamiento de un descuento o una exención de pago.*
- Acciones institucionales de beneficio social, las cuales *“Constituyen actividades a cargo de las propias dependencias, órganos desconcentrados, entidades o delegaciones, vinculadas al pago de promotores, instructores o personal para operación de programas sociales, a la prestación de un servicio, a la operación de infraestructura social o a la realización de eventos, con cargo al capítulo 4000” (GODF, 18/08/2010:16).*

A la luz de estas definiciones, se realizó una nueva categorización de las evaluaciones dependiendo si se trata de Apoyos, Ayudas, Subsidios y/o Acciones.

**Tabla 3.2: Evaluaciones por clasificación (apoyos, ayudas, subsidios o acciones institucionales de beneficio social)**

Apoyo	Ayuda	Subsidio	Acción
17	87	2	51
11%	55%	1%	33%

Elaboración propia con base en datos de Evalúa-DF y la GODF.

De ellos, se resume que el 33% de los programas, correspondieron a la categoría de acciones institucionales de beneficio social, por lo que *strictu sensu* sus procesos de implementación o los beneficios que otorgan, no permiten llegar a las mismas conclusiones que otros programas; no obstante, de acuerdo con la normatividad establecida, dado que los recursos para su operación provienen del capítulo 4000 del Distrito Federal, se encuentran obligados a emitir Reglas de Operación (RO) como el resto de los programas sociales y por ende, a realizar ejercicios de evaluación interna.<sup>16</sup>

De acuerdo con un ejercicio llevado a cabo por la Dirección de Evaluación de Evalúa-DF en el que se analiza el tipo de acción social de cada una de las RO publicadas en la GODF, de los 157 programas que cumplieron con esta obligación, la mayor parte se concentra en transferencias directas ya sea en efectivo o en especie (50%), además de las que corresponden a la instrumentación de servicios sociales (28%). El restante 22% pertenece a acciones de asistencia social, transferencias unidas a servicios, servicios y pagos a terceros, concursos y otras acciones.

**Tabla 3.3: Evaluaciones por tipo de programa**

Asistencia social	Transferencia directa	Transferencia y servicios	Servicios/ pagos a terceros	Servicio	Concursos/ proyectos	Otros
2	78	7	11	44	11	4
1%	50%	4%	7%	28%	7%	3%

Con base en lo anterior, se tomó la decisión de evaluar todas aquellas acciones catalogadas como apoyos, ayudas y subsidios, lo que dio como resultado: 105 acciones con perspectiva social. Así, resultó en 138 evaluaciones, correspondientes a 105 programas. De este total de evaluaciones a analizar: 84 son Diagnósticas, 43 de Operación y 11 Integrales.<sup>17</sup> Previo al análisis de las mismas, se elaboraron fichas técnicas de cada programa evaluado, a fin de contar con elementos mínimos de sistematización y comparación. En los Anexos 2, 3 y 4 se incluyen los formatos que se utilizaron para cada tipo de evaluación.

<sup>16</sup> El capítulo 4000 del Código Financiero del DF está relacionado con ayudas, subsidios, aportaciones y transferencias.

<sup>17</sup> En el anexo 1 se presentan las evaluaciones internas que fueron objeto de análisis por dependencia, programa y tipo de evaluación.



### 3.2 Análisis de las evaluaciones: ¿se apegaron a los Lineamientos?

#### a) Evaluaciones Diagnósticas

Los Lineamientos para la Evaluación Diagnóstica señalan que esta tiene como objetivos: 1) conocer los problemas sociales a los que responde cada programa a iniciarse o en curso, que argumente sobre su pertinencia y la forma en que el mismo busca incidir en su solución, así como los problemas identificados en su operación y sus posibles soluciones; e 2) identificar las capacidades disponibles en el propio programa para realizar su evaluación interna en los años sucesivos (GODF, 12 de nov 09: 26). Las Evaluaciones Diagnósticas se componen de cuatro secciones principales: justificación, diseño, operación y evaluabilidad. A continuación se analiza cada uno de estos rubros. Se analizaron 84 Evaluaciones Diagnósticas, de las cuales 33 son de programas del gobierno central y 51 de programas de las Delegaciones.

Uno de los puntos que se prioriza en la sección de Justificación es la identificación del problema o la necesidad social prioritaria. Al respecto, es importante mencionar que los 138 informes de evaluaciones –pertenecientes a 105 programas- no logran precisar el problema a atender. Cardozo ya había advertido sobre esto, al mencionar que *“en general, los programas carecen de diagnósticos que les permitan justificarse con base en la información que identifique problemas o las necesidades sociales insatisfechas, menos aún analizar su relevancia y determinar su prioridad (...)”* (Cardozo, 2012: 91). En la revisión de evaluaciones se identificó que en varias de estas se plantea la intención u objetivo del programa, pero sin una descripción previa de cuál es el problema que se busca atender.

Lo anterior tiene repercusiones en el diseño mismo del programa: *“Si no existe un diagnóstico sobre el problema, como ya hemos visto, es prácticamente imposible determinar con precisión la población objetivo y mucho menos cuantificarla”* (Cardozo, 2012: 91). De hecho, mientras la identificación del problema no sea el eje rector de la formulación de un programa, éste difícilmente va a tener consistencia interna.

Otro problema estructural de los programas observado en el apartado de Diseño está relacionado con el manejo de algunos conceptos, como por ejemplo el de metas. Aunque Evalúa-DF ha especificado qué se debe entender por *meta*,<sup>18</sup> algunas de las evaluaciones internas manejan el término de *meta física* como si éste fuera sinónimo del total de beneficios esperados (v.gr. 500 beneficiarios, 200 consultas, 1,500 becas, etcétera). Además de ello, tampoco se incluyen metas parciales. Si nos apegamos estrictamente al concepto de *meta* como *“logros cuantificables por unidad de tiempo”*, tendríamos detalles tanto del proceso como de su gestión. Por ejemplo, si la presupuestación de un programa tiene estipulado becar a mil jóvenes, las metas parciales podrían ser los cortes temporales: 200 jóvenes en los tres primeros meses, 300 más en los siguientes cuatro meses, etcétera.

En cuanto a la sección de Operación, debe señalarse que si bien los Lineamientos de las Evaluaciones Diagnósticas solicitan que éstas incluyan componentes como recursos empleados, plan maestro de instrumentación, ejecución del programa de acuerdo al diseño, valoración del alcance de la población objetivo, indicadores, cobertura, logística del padrón de beneficiarios, analizar los resultados y proponer medidas correctivas, éstos no se desarrollan. No hay descripción de la operación o implementación porque el manejo de metas físicas (como sinónimo de totalidad) genera un vacío en la explicación de este apartado. Se pasa del diseño hacia la evaluabilidad porque las metas no exigen parcialidades analizables.

---

<sup>18</sup> Cfr.: GODF 25 de enero y 18 de agosto de 2010, págs. 147 y 18, respectivamente. Para el uso de Meta Física véase GODF 25 de enero pág. 141.

Este es uno de los aspectos preocupantes que arroja el análisis de las Evaluaciones Internas Diagnósticas, ya que este apartado se reduce –en algunos casos- a la descripción de recursos humanos (presente en menos de la mitad de las evaluaciones internas) y, en otros casos las evaluaciones internas revisadas “*completan*” el apartado con una lista de normas con las que el programa cumple con lo establecido, que va desde la Constitución hasta normas internas según sea la dependencia. Así, al no presentarse información relevante sobre la implementación, no es posible reflexionar en torno al proceso de ejecución del programa. La evaluación pasa del diseño al logro de cobertura de beneficiarios sin detallar el proceso de selección, cuánto costó la aplicación del programa, etcétera. Es decir, la mayoría de evaluaciones carece de información acerca del Monitoreo y Seguimiento del programa y no se mencionan indicadores de esta fase, únicamente se explica que se logró lo estipulado en las Reglas de Operación.

Finalmente, respecto al rubro “*Evaluabilidad*”, se puede concluir que la mayoría de las Evaluaciones Diagnósticas revisadas carecen de consistencia interna. Al no tener un planteamiento problemático sólido, sus objetivos no derivan en metas y al carecer de éstas, no se explicitan las acciones a seguir; lo que genera que haya déficits en la formulación de indicadores, las evaluaciones en su mayoría hacen referencia a estadísticas básicas relacionadas con el número de apoyos otorgados entre las solicitudes recibidas. Las evaluaciones más autocríticas señalan que sus sistemas de información cuentan apenas con lo elemental (nombre, edad, sexo, etc.) y mencionan que la selección de beneficiarios es accidentada y coyuntural (lo cual se confirmó en la entrevista realizada a ex funcionarios de la delegación Coyoacán donde tienen el sistema de información tal vez más desarrollado de las delegaciones).

#### b) Evaluaciones de Operación

El objetivo de la Evaluación de Operación planteado en los lineamientos respectivos es “*dar continuidad al proceso de evaluación interna iniciado en 2010 cuyo propósito fue realizar evaluaciones de diseño (...)*” (GODF, 8 de abril de 2011: 25), dando paso a la guía que serviría para definir la Evaluación de Operación. Las Evaluaciones de Operación se componen principalmente de cinco secciones: hallazgos, valoración de los sistemas de información, conclusiones, sugerencias y cronograma. En esta sección se analizan 43 Evaluaciones de Operación, 18 correspondientes a programas de las Delegaciones y 25 a programas del gobierno central.

En la primera sección de hallazgos, se solicita identificar las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) de la operación del programa en cuestión, así como proponer recomendaciones pertinentes. De la revisión de evaluaciones se desprende que el primer problema es que la mayoría de las Evaluaciones de Operación no cuentan con el FODA y, las que lo presentan, lo hacen de manera somera y breve. Las pocas evaluaciones que realizan este ejercicio no establecen las Debilidades y Fortalezas como componentes internos del ente implementador; del mismo modo, las Amenazas y Oportunidades tampoco señalan los factores externos como constitutivos. Las Fortalezas y Oportunidades descritas en las evaluaciones carecen de autocrítica y las Debilidades y Amenazas pueden describirse en cierto sentido como fatalistas, teniendo como aspecto principal la insuficiencia de recursos en el presupuesto del programa. Hay que señalar que casi el total de las Evaluaciones de Operación no siguió el formato sugerido en los lineamientos correspondientes. Se observa que en éstas se combinan los Lineamientos de las Evaluaciones Diagnósticas con los de Operación.

El segundo apartado de valoración de los sistemas de información es prácticamente inexistente. En los casos en los que sí se describe, se presentan afirmaciones sobre los sistemas de información que son difíciles de comprobar, así por ejemplo, se menciona que se tiene sistematizada la información, pero no se proporcionan datos ni se detallan los medios de verificación empleados. Cabe señalar que el formato abierto que se plantea en los Lineamientos da lugar a esta situación, ya que se solicita identificar si la información del programa está organizada y sistematizada, pero no se requieren medios de comprobación. Por otro lado, aunque en la mayoría de los

casos se menciona que los objetivos se cumplieron y en algunos casos se superaron, no se presenta una descripción detallada de cómo se logró el objetivo y la atención a su población. Ello puede obedecer a la ausencia de padrones de beneficiarios completos y de indicadores (intermedios y finales) que avalen el logro de objetivos, haciéndose evidente un déficit en la explicación de la formulación de indicadores que permitan demostrar sus alcances y limitaciones, así como una estrategia de medición más elaborada.

Finalmente, los Lineamientos para las Evaluaciones de Operación piden incluir secciones de conclusiones, sugerencias y cronograma. De acuerdo con lo expuesto en los lineamientos correspondientes, las conclusiones son *“necesarias para permitir tomar decisiones oportunas y pertinentes con compromisos institucionales que mejoren la gestión de los programas desde una perspectiva de derechos”* (GODF, 8 de abril 2011: 28). Al respecto, se debe anotar que la mayoría de las evaluaciones revisadas no incorporan la noción de derechos como un tema central: lo que subyace en éstas es la idea de la falta o escasez de recursos –aunque señalan que se han cumplido los objetivos-. Por otro lado, son pocas las evaluaciones que incluyen un apartado de sugerencias y/o un cronograma.

### c) Evaluaciones Integrales

Los terceros Lineamientos o de “Evaluación Integral” tenían el objetivo de:

(...) dar continuidad al proceso de evaluación interna iniciado en 2010 cuyo propósito fue realizar evaluaciones diagnósticas, seguido, en 2011 del propósito de desarrollar sistemas de información para permitir completar la evaluación interna de operación y de resultados, para, en 2012, realizar una evaluación global de resultados que incluya el seguimiento de metas junto con una valoración del grado de satisfacción ciudadana respecto del programa (GODF, 29 de abril de 11: 102).

Estos Lineamientos señalan que el informe de la evaluación debería contener al menos los siguientes cinco apartados: Introducción; Contenido de la Evaluación; Plan de Evaluación y Procedimientos empleados; Presentación de los resultados de la evaluación; y, Conclusiones y recomendaciones. El análisis se basa en la revisión de 11 evaluaciones, 5 pertenecientes a acciones sociales del gobierno central y 6 a programas de las delegaciones. A continuación se presenta una síntesis del análisis de cada sección/apartado que solicitaban los Lineamientos de Evaluación.

De acuerdo con los lineamientos correspondientes, la Introducción debe señalar el propósito y limitaciones de la evaluación. Sin embargo, en casi todas las evaluaciones, con excepción de las que elaboró la Secretaría de Salud y la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, la Introducción presenta únicamente los antecedentes o el marco general de la evaluación.

En lo que respecta a la sección de contenidos, los Lineamientos requieren cuatro puntos: 1) Enfoque evaluativo y metodología empleada; 2) Descripción del objeto de la evaluación; 3) Interrogantes centrales; y, 4) Información requerida para la evaluación. El análisis llevado a cabo permite concluir que las 11 evaluaciones revisadas presentan dificultades para desarrollar el enfoque evaluativo y la metodología empleada. Esto probablemente se deba a que en los propios Lineamientos no se señala qué se entiende por estos conceptos, ya que no se encuentran descritos ni en el cuerpo ni en el Glosario, y a que posiblemente los equipos a cargo de la evaluación interna no cuentan con el perfil profesional para realizar estas tareas. También se observa ambigüedad en cuanto al objeto de la evaluación: algunas evaluaciones lo presentaban como el objetivo de la evaluación y otras lo refieren a la población objetivo. Sólo en el caso de las evaluaciones realizadas por la STyFE se plantearon interrogantes centrales de la evaluación.

En cuanto al Plan de Evaluación y Procedimientos Empleados, los Lineamientos pedían cuatro puntos: 1) Plan de recolección de la información; 2) Diseño de la evaluación; 3) Descripción de las técnicas e instrumentos empleados; y 4) Resumen y análisis de datos. De la revisión realizada se concluye que la recolección de información está dirigida al análisis de los padrones de beneficiarios, fichas de ingreso, cuestionarios y entrevistas; en algunos casos se realizaron encuestas de satisfacción, sin embargo, en los casos en que se reporta, no se anexa el instrumento utilizado. Lo que sí se menciona (en el caso de la SSDF) es que se realizaron cédulas de satisfacción (sic) mediante muestreo aleatorio en 14 de las 16 Delegaciones del DF. La mayoría de las evaluaciones plantea el diseño de la evaluación de manera general. Asimismo, se observa que se privilegia el análisis numérico de datos, pero es escasa la descripción de indicadores y metas.

Finalmente, en lo que concierne a los dos últimos apartados que debe contener el Informe de la Evaluación –sobre los Resultados de la evaluación y las conclusiones y recomendaciones- los Lineamientos solicitan expresamente lo siguiente: 1) Detalle de las variables estudiadas y sus indicadores; 2) Resumen de los resultados; 3) Opiniones y percepción sobre el programa, interpretación, criterios concluyentes del análisis del objeto de evaluación; 4) Comentarios sobre los aspectos más débiles y más sobresalientes de la evaluación; 5) Recomendaciones sobre el Programa; y, 6) Cronograma propuesto para su instrumentación.

Cabe señalar que no en todos los documentos se mencionan las variables aunque sí se describen los indicadores; tampoco se presentan “Metas”, y sólo algunas “Acciones”. Además, aunque la mayoría de las evaluaciones incluyen información estadística, carecen de estadísticas financieras: correspondientes a los gastos operativos, logísticos, de personal, difusión, etcétera –lo cual no es exclusivo de las Evaluaciones Integrales-.<sup>19</sup> Las evaluaciones también omiten aspectos relacionados con la selección de beneficiarios.

### 3.3 El proceso de evaluación en las Delegaciones

En este apartado se exponen aspectos relevantes que surgieron a partir de la revisión de las evaluaciones internas realizadas por las Delegaciones. Interesa no sólo indagar sobre la tarea realizada por el ente evaluador, en este caso las Delegaciones y rescatar aprendizajes que puedan ser replicados en otras –el caso de Coyoacán-, sino también plantear interrogantes sobre los apoyos otorgados a algunos de los programas que al denominarse “sociales” están sujetos a evaluación –Milpa Alta-.

#### Coyoacán

El proceso de evaluación en la Delegación Coyoacán es interesante por ser el único caso en el que la delegación contrata a una institución externa para realizar su evaluación interna. Aunque esto pudiera parecer contraintuitivo -recurrir a lo externo para realizar lo interno- lo cierto es que ésta es una alternativa a la que pueden recurrir el resto de las dependencias que no cuentan con el personal capacitado en materia de evaluación; pudiendo presentarse la oportunidad de generar evaluaciones mixtas (las que combinan al ente implementador con la experiencia del evaluador externo) (Cardozo y Mundo, 2012: 26), tal como se mencionó en el Capítulo 1. De hecho, en entrevista con ex funcionarios de la Dirección General de Desarrollo Social de la Delegación se indicó que se encargaron evaluaciones internas a organizaciones de la sociedad civil en 2010 y 2011, teniendo como resultado buenas sugerencias y un aprendizaje mutuo.

---

<sup>19</sup> Es importante señalar que los programas con menos presupuesto son los que desglosan con mayor claridad el mismo. En su mayoría, las Evaluaciones Integrales coinciden en señalar que los recursos presupuestales y humanos son limitados.

## Tlalpan

Tlalpan destaca por ser una de las delegaciones que más evaluaciones entregó (23), sólo después de Miguel Hidalgo (32). Sin embargo, se trata, en todos los casos, de Evaluaciones Diagnósticas (no se entregaron Evaluaciones de Operación o Integrales). También sobresale el hecho de que las evaluaciones estén narradas a manera de “Informes de gestión”, en los que se destacan los logros alcanzados y no los procesos de implementación. Otro aspecto que se observa tanto en Tlalpan como en el resto de los entes públicos que están encargados de la política social en la Ciudad de México, es que a pesar de que muchos programas sociales implican entregas de apoyos en especie (lentes, uniformes, chamarras, juguetes, etcétera), no se presenta información que avale que la adquisición de insumos se realizó mediante procesos de licitación pública o concurso que garantice el mejor producto al menor costo. Aunque es necesario reconocer que los Lineamientos de evaluaciones internas no solicitan esta información, en aras de que haya transparencia y rendición de cuentas, se considera que es algo que podría incluirse en futuros lineamientos.

## Milpa Alta

La Delegación Milpa Alta publicó en la GODF 20 evaluaciones internas: 18 Diagnósticas, 1 de Operación y 1 Integral. En este estudio se analizaron 15: 13 Diagnósticas, 1 de Operación y 1 Integral.

En el caso de los programas dirigidos hacia la productividad agrícola, destacan dos programas denominados *Del Sector Frutícola y Productivo* y *Programa Delegacional de Apoyo con Abono Orgánico a Productores Modalidad en Especie*, cuya razón de ser radica en la entrega de 554 pipas para surtir de agua a los huertos frutícolas, y la distribución de abono orgánico, respectivamente. De manera similar, la demarcación cuenta con un programa para financiar fiestas patronales: *Apoyos Económicos y en Especie para la Realización, Rescate y Fomento de Celebraciones, Conmemoraciones, Festejos, Tradiciones y Costumbres, Eventos Culturales y Cívicos*, que no ofrece un marco problemático en el cual sustentar una oferta gubernamental mediante un programa social. Al respecto, surge el cuestionamiento acerca de si estas estrategias puntuales podrían considerarse como programas sociales y alerta sobre la posibilidad de que más acciones estén siendo consideradas como tales. El asunto de fondo que esto plantea es ¿qué es un programa social?, aunque esta interrogante no es la preocupación central de este capítulo y de este estudio, sin duda es un cuestionamiento que surge a partir de la revisión a fondo de las evaluaciones internas.

## Miguel Hidalgo

La Delegación Miguel Hidalgo destaca por ser el ente gubernamental con más evaluaciones internas publicadas en la GODF, con un total de 32 evaluaciones de 26 programas: 14 Diagnósticas, 9 de Operación y 9 Integrales. Para este ejercicio, se tomaron como objeto de análisis 18 evaluaciones de 13 programas. De las evaluaciones realizadas, el único programa que presentó las tres evaluaciones requeridas por los tres Lineamientos fue el programa *Beca Joven – Atención a la Juventud*. Otros 4 programas -*Ayudas Sociales de Fomento al Empleo y Autoempleo*, *Mejorando tu Casa – Apoyo a la Vivienda*, *Recorridos Turísticos* y *Prevenir en Buena Medida*- realizaron al menos dos de las tres evaluaciones requeridas. Destaca también que la construcción de indicadores tiene su fuente en encuestas levantadas por la delegación.

La Delegación también destaca por ser sumamente autocrítica con los programas, implementados por ellos pero diseñados por el GDF; como por ejemplo *Apoyo Integral a la Juventud*, *Apoyo Integral a Niños y Jóvenes en Situación de Calle*, *Apoyos Alimenticios Complementarios en Educación Básica* y *Vamos al Faro* (todos con Evaluaciones Diagnósticas). La Delegación señala que estos programas carecen de diagnósticos que sustenten el plan-

teamiento del problema a solucionar; se sostiene que los objetivos de estos programas son irrealizables y que no tienen relación plena con las estrategias planteadas, incluso, se afirma en algunos casos que los programas “carecen de congruencia”. De hecho, aunque la autocrítica se aprecia más para este tipo de programas –los diseñados por el GDF, que los propios- las evaluaciones de Miguel Hidalgo también cuestionan sus propios programas. Ejemplo de ello fue el programa Ven por tus tenis: “(...) se adquirieron 55,744 pares de tenis, de los cuales solo se repartieron 18,583 pares de tenis, es decir, un 33% del total, por lo que indiscutiblemente hubo desde un principio una planeación incorrecta (...)” (GODF, 7 de jul 2011: 81), para el cual se sugirió concluir su vigencia.

#### Tláhuac

En la Delegación Tláhuac se analizaron 5 de los 9 programas que realizaron una evaluación interna (todas Evaluaciones de Operación): *Ayudas a Personas en Situación de Vulnerabilidad Social; Asistencia Social: Adultos Mayores y Discapacitados y Acciones Institucionales de Servicios Funerarios, Despensas, Electrificación y Apoyo a los Niños en Ludotecas y Estimulación Temprana (incluye subprograma de Maestros Jubilados); Ayudas Económicas al Fomento Deportivo; Desarrollo Rural Tláhuac y Tláhuac por la Educación.*

Con excepción del Programa Desarrollo Rural Tláhuac -a cargo de la Dirección de Desarrollo Económico y Rural- los otros cuatro programas están a cargo de la Dirección General de Desarrollo Social. En tres de estos últimos, el lenguaje se centra en la minimización de los problemas y la alta valoración de los logros obtenidos. Sin embargo, se dejan de lado elementos sustanciales del Programa como el planteamiento del problema, los objetivos general y particulares, metas, acciones, indicadores, etcétera. De hecho, sólo uno de los cuatro programas de la Dirección de Desarrollo Social presenta un estilo más autocrítico, al igual que el programa a cargo de la Dirección de Desarrollo Económico y Rural. El denominador común en la redacción de las evaluaciones -que no es exclusivo de la Delegación Tláhuac-, es la continua presentación de logros con poca evidencia, así como la ausencia de un sentido más crítico y un balance más objetivo de sus resultados, esto quizá se deba a la idea de que dichas evaluaciones estarán asociadas con futuros sistemas de recompensas y sanciones.

#### Magdalena Contreras

Las evaluaciones presentadas por la Delegación Magdalena Contreras (de los programas Apoyos Comunitarios, Becas Musicales Juveniles y Apoyo de Servicio Funerario Básico) no fue posible valorarlas, ya que omitieron la mayoría de los apartados solicitados y gran parte de sus respuestas fueron sumamente escuetas.

#### Xochimilco

La Delegación Xochimilco, por su parte, presentó 3 Evaluaciones Diagnósticas de 3 programas distintos: *Electrificación y Colocación de Transformadores Fuente, Apoyo Infantil Recreativo y Escolar “AIRE” y Jóvenes Vulnerables en Educación Superior “JOVES”.*

En el primer programa, el diagnóstico muestra cifras sobre los asentamientos humanos irregulares existentes en la Delegación Xochimilco, resaltando el estado de hacinamiento y su evidente falta de servicios, así como la falta de suministro de energía. Para la implementación del programa se realizó un Convenio de Colaboración con la Comisión Federal de Electricidad (CFE) a fin de realizar acciones que mejoren la calidad del servicio. Dicho Convenio obliga a que la CFE sea el implementador del programa mientras que la Delegación diseña la política.



El objetivo general planteado por el programa es congruente y operable. Presenta dos metas: la primera es la cobertura, planteando atender el 100% de las solicitudes de gestión de colocación de transformador fuente o de electrificación; y la segunda, consiste en realizar el proyecto de colocación de transformadores o de electrificación. La evaluación identifica a la población objetivo que corresponde a personas que no tienen un adecuado suministro de energía en un porcentaje de 31.7%, pero no presenta fuentes de información. Asimismo, en el documento se enumeran seis estrategias que inciden en el problema y su relación con las líneas programáticas.

Si bien en la justificación del programa se hace notar la alta vulnerabilidad de la población y el alto nivel de marginación, no se explican las razones por las que se presentaron tan pocas solicitudes de suministro eléctrico (24), cuando existe de por medio un Convenio que planteaba atender el 100% de las solicitudes.

En el segundo programa *Apoyo Infantil Recreativo y Escolar "AIRE"* se observa la falta de claridad y dispersión entre los objetivos planteados. Inicialmente, en la evaluación se menciona tácitamente la necesidad gubernamental de *"hacer algo por los niños que no festejan reyes o el día del niño" (s/a, s/p), pero el objetivo general toma otro curso centrando la intención en "Contribuir a mejorar las condiciones de vida y desarrollo psicológico de los niños y niñas"*. Los objetivos particulares dispersan la acción todavía más al plantear *"contribuir con la adquisición de útiles escolares y/o alguna otra necesidad de los niños beneficiados"*, y *"proporcionar un incentivo psicológico (...) mediante la entrega de juguetes y realización de eventos populares (...)"*. (Evaluación Interna del Programa Apoyo Infantil Recreativo y Escolar "AIRE", 2009: 2).

Se asume que estas acciones podrían incidir positivamente en el entorno social y cultural de los niños y, sobre todo, en su salud mental; sin embargo, el planteamiento de los objetivos resulta algo confuso. El programa busca, por un lado, *"realizar entregas en especie"* (organizar festivales, entregar juguetes y dulces en el día de reyes y el día del niño) y por el otro lado, otorgar apoyo económico en el mes de septiembre para la adquisición de útiles escolares, sin sustentar en ningún momento cómo estas acciones contribuyen a mejorar las condiciones de vida y desarrollo psicológico de los(as) niños(as).

El tercer programa revisado fue *"Jóvenes vulnerables en Educación Superior "JOVES"*, el cual presenta coherencia entre el objetivo general y su operacionalización. Sin embargo, los indicadores están planteados en cifras totales y no en términos de explicar el impacto del programa. La ejecución del programa se realiza principalmente en tres momentos: primero, detectar a la población objetivo; segundo, realizar el padrón de los aspirantes a ofrecer el apoyo; tercero, entregar el apoyo. Esta secuencia en la evaluación es sumamente escueta y no permite ver cada fase en la operación del programa. Por ejemplo, en la selección de posibles beneficiarios no queda claro el mecanismo con el que se vinculan el personal de la Delegación ni los potenciales beneficiarios. (Se menciona que se realiza un estudio socioeconómico, pero no se detalla información acerca de su calidad, por ejemplo, quién lo diseña, aplica y evalúa). De igual manera, no se señalan aspectos relevantes de la operación del programa como las funciones del personal o los costos operativos del programa.

### 3.4 Evaluaciones realizadas por dependencias del GDF

En este apartado se ofrece una revisión más detallada de algunas de las evaluaciones realizadas por dependencias. Se analizan los casos de las evaluaciones de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE); del Fideicomiso Educación Garantizada (FIDEGAR); del Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS); y del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF).

## Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo STyFE

Es la única entidad gubernamental que publicó en la GODF las 3 evaluaciones de 3 programas,<sup>20</sup> a saber: *Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES)*, *Capacitación y Modernización (CYMO)* y *Seguro de Desempleo*. Las nueve evaluaciones presentan un apartado estadístico sólido, son autocríticas y propositivas, aunque no se ajustaron a los lineamientos respectivos son las evaluaciones más completas. La principal debilidad detectada radica en que las sugerencias y recomendaciones presentadas en las evaluaciones diagnósticas se repiten en las de Operación y luego se omiten en las Integrales.

En el caso del programa CYMO, la Evaluación de Operación advierte:

(...) el programa ha sido visto como una estrategia complementaria de tercera generación a las acciones sustantivas de vinculación laboral y la capacitación para el empleo por años, enfoque que desde esta perspectiva bidimensional corre un alto riesgo al desconocer la caracterización de la estructura productiva del DF. Esta valoración surge de la experiencia y observación empíricas de la aplicación del Programa, el cual ha dado cuenta de que todo micro y pequeñas unidades productivas radicadas en el DF, tienen un tránsito hacia la informalidad una vez que no sobreviven al proceso de maduración de negocio y, en paralelo también a sus trabajadores (GODF, 4 de julio de 2011: 31).

En la evaluación integral de este programa no se explicita qué medidas se tomaron para superar la problemática detectada, aun cuando hay cierto acercamiento en las interrogantes que estipulan los Lineamientos de Evaluación Integral.<sup>21</sup>

En el caso del Programa *Seguro de Desempleo*, no es posible determinar si hubieron avances a propósito de la reformulación del programa a partir de las evaluaciones internas. Por ejemplo, se menciona en la Evaluación Diagnóstica el problema de seguridad laboral que representa el número de personal que opera el programa (2 de base y 93 por honorarios), pero en la siguiente evaluación, se señala que sigue vigente ese esquema y en la tercera evaluación éste se omite. Es decir, las evaluaciones subsecuentes, al tratar de dar respuesta a distintos lineamientos, no dan espacio para reflexionar necesariamente en torno a los avances que pueda tener un programa con respecto a problemáticas previamente detectadas. Por otro lado, tanto evaluadores internos como implementadores del programa (que en la mayoría de casos son los mismos) omiten reflexionar en torno a un problema en específico y analizar subsecuentemente lo que ha pasado con él esto puede ser resultado, en gran medida, de la ausencia de la incorporación de estos aspectos en los Lineamientos.

## Las Evaluaciones del Fideicomiso de Educación Garantizada FIDEGAR

Realizó 8 evaluaciones internas de cuatro programas sociales: *Educación Garantizada*, *Niñ@s Talento*, *Prepa Sí (Prueba)*, y *Va Segur@*. Destaca la extensión de las Evaluaciones Diagnósticas en las que se incluyó una Matriz de Marco Lógico (MML) que hace uso de Árbol de Objetivos, Árbol de Medios, Resumen Narrativo de la MML, Lógica Vertical de los Niveles de Objetivo en la MML, Factibilidad de Medición de los indicadores de la MML, así como Lógica Horizontal de los indicadores del programa. Si bien los programas del FIDEGAR (sobre todo los correspondientes a 2009) tienen una metodología detallada que incluye una amplia bibliografía, carecen de meca-

---

<sup>20</sup> La Delegación Miguel Hidalgo también entregó tres evaluaciones del programa Beca Joven Atención a la Salud, pero es el único caso de los 26 programas con algún tipo de Evaluación publicada en la GODF. La Delegación Milpa Alta entregó al menos una evaluación de cada lineamiento estipulado, pero no del mismo programa.

<sup>21</sup> Cfr. GODF. Lineamientos de Evaluación Interna Integral, 29 de diciembre de 2011, Pág. 105.



nismos comprobables sobre la adecuada asignación del beneficio a la población correspondiente. De hecho, uno de los problemas a los que se enfrentan los programas es el seguimiento de beneficiarios, así como el involucramiento de los padres o tutores dentro de los programas.

#### Instituto de Asistencia e Integración Social IASIS

Presentó 11 evaluaciones internas de 8 programas. En este ejercicio se revisaron 7 (4 Diagnósticas y 3 de Operación de un total de 4 programas): *Atención Social a Familias que habitan en Vecindades y Viviendas Precarias en el DF*; *Atención Social Emergente y Protección a la Comunidad*; *Comedores Públicos*; y, *Financiamiento para la Asistencia e Integración Social del DF*. Se destaca que a pesar de ser evaluaciones autocríticas, presentan ciertos déficits conceptuales. El enunciado inicial de la parte de Hallazgos, es el mismo para cuatro evaluaciones internas y no tiene conexión lógica; aunque se señala que se analizó un “proceso estratégico”, no se define cuál es. Lo anterior es recurrente en los programas de Atención Social a Familias que habitan en Vecindades y Viviendas Precarias en el DF y Financiamiento para la Asistencia e Integración Social del DF.

El principal problema detectado en el Programa de Comedores Públicos está relacionado con la discrepancia existente para instrumentar las actividades; se establece, por un lado, el manual de procedimientos, y, por el otro, las Reglas de Operación. En el documento también se reconoce que los sistemas de información no se desarrollan, a pesar de que se genera información, ésta no es debidamente procesada por carecer tanto de personal como de equipo de cómputo para desarrollar dicho proceso.

Aunque las evaluaciones no se ciñen a lo establecido en los Lineamientos, destaca la información que aportan sobre diversas deficiencias en la operación del programa. Sin embargo, llama la atención que después de este valioso ejercicio de autocrítica, una semana después de haberse publicado la evaluación se enviara una nota aclaratoria en la que se señalan un conjunto de actividades que subsanarían los problemas detectados en la versión inicial.

#### Secretaría de Desarrollo Económico (SDE)

La Secretaría de Desarrollo Económico presentó dos evaluaciones internas (Diagnóstica y de Operación) del programa Financiamiento a la Micro y Pequeña Empresa (FONDESO). En lo general, en el documento presentado se destaca la falta de presupuesto, personal, etcétera. Se presentan diagnósticos detallados, pero éstos son actualizados sólo hasta 2005. En su análisis FODA con respecto a la evaluación de Operación, se describe, que las fortalezas hacen alusión a los objetivos del programa y no al posible impacto. Otra se refiere a la participación ciudadana, vista como medio de promoción y no como un componente para el rediseño y la operación. Las Debilidades y Amenazas son claras, aun cuando se concentran en la determinación de la falta de recursos materiales y humanos y no se abunda en los posibles resultados. Se reconoce la falta de adecuación a las necesidades de los microempresarios.

Las evaluaciones señalan que si bien se genera información, esta no tiene un procesamiento adecuado por falta de servicios informáticos y no repercute en la generación de mejores indicadores de gestión. Los inadecuados sistemas de información se adjudican a la escasez de recursos materiales (computadoras) y, el cronograma sólo enlista dos actividades a realizar, el incremento de la publicidad del programa y la generación de nuevas líneas de financiamiento. A pesar de ser evaluaciones autocríticas, la segunda no subsanó las fallas detectadas en la primera, se puede sustraer de ello que es la falta de personal y recursos enfatizados de manera regular.

## Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia

El DIF-DF presentó un total de 21 evaluaciones, correspondientes a 13 programas. Aquí se retoman 15 evaluaciones de 9 programas: *Apoyo Económico a Policías Preventivos con Discapacidad Permanente; Apoyo Económico a Personas con Discapacidad; Becas Escolares para Niños y Niñas en Condiciones de Vulnerabilidad Social 2009-2010; Comedores Populares; Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas; Desayunos Escolares 2009-2010; Entrega de Despensas a Población en Condiciones de Marginación y Vulnerabilidad; Potencialidades; y, Atención Integral a Madres Solas Habitantes de la Ciudad de México.*

Las evaluaciones se apegan a los lineamientos correspondientes y tienen la peculiaridad de que sus indicadores provienen de una Metodología de Marco Lógico. Los FODA correspondientes a la evaluación de Operación son amplios y arrojan información valiosa y, aunque el lenguaje de éxito acompaña a la mayoría de las evaluaciones, son autocríticas y sugerentes. Sin embargo, carecen de una propuesta de línea basal (que muchas de las evaluaciones reconocen) para poder medir el impacto real del programa, con lo cual podría avanzarse en la mejora de la aplicación de los programas sociales. La mayoría de estos programas atiende a poblaciones inestables (madres solteras, cooperativas, población vulnerable; la única población que atienden que pueda considerarse más o menos estable son los policías discapacitados), lo que complica quizá la construcción del estudio de base y dificulta la medición de impacto real de los programas.

## Secretaría de Educación

Esta dependencia entregó 10 evaluaciones, en este ejercicio de valoración se revisó a profundidad la Evaluación del Programa de Apoyos a Estudiantes de Secundaria. La evaluación destaca que el mecanismo de selección de beneficiarios consiste en lanzar una convocatoria en las 86 secundarias ubicadas en las zonas del DF con mayor índice de marginalidad. Para dar seguimiento del posible impacto del programa, se recurre a una encuesta dirigida a padres, madres o tutores, de la que se derivan resultados como los siguientes: el 83% menciona que ha habido un incremento en el aprovechamiento del apoyo y 77% que utiliza el beneficio para materiales escolares (GODF 4 de jul 2012: 106). Las encuestas; deben medir el impacto real del programa lo que implicaría combinar otro tipo de herramientas metodológicas que permitan corroborar que, en efecto, el beneficiario ha incrementado su rendimiento escolar gracias al apoyo otorgado.

Respecto a las otras 9 evaluaciones,<sup>22</sup> la mayoría de ellas acata los lineamientos correspondientes. Sobresale el hecho que las Evaluaciones Diagnósticas son mucho más extensas que las Integrales, y que no se presenta ninguna Evaluación de Operación. Las Evaluaciones Diagnósticas contienen un amplio diagnóstico, e incorporan las herramientas de Árboles de Causas, Problemas y Objetivos. Éstas, a diferencia del resto de las Evaluaciones Internas, con excepción de las de FIDEGAR, utilizan la Metodología del Marco Lógico.<sup>23</sup> Los programas que presentaron una sola evaluación fueron: *Actualización, Certificación y Profesionalización Docente para las Personas que Imparten Educación Preescolar a las Niñas y los Niños Inscritos en los Centros de Atención a la Infancia (CAI) del Distrito Federal; Conectividad Escolar (Aula Digital 2009); Comunidades de Educandos (COEDUCA) 2009; Ac-*

<sup>22</sup> Los programas en cuestión son: *Por una Cultura de No Violencia y Buen Trato en la Comunidad Educativa*, dirigido a los diferentes actores que la conforman, específicamente, hacia las niñas, niños y jóvenes de los centros escolares de educación básica de la Ciudad de México; y *Acciones de Inclusión y Equidad Educativa*. Éstos dos programas presentaron dos evaluaciones; Diagnóstica e Integral, respectivamente.

<sup>23</sup> Aunque incorporan indicadores de impacto, falta desarrollar la medición correspondiente a los impactos en el beneficiario a partir de la aplicación del programa. En este sentido, las evaluaciones de la SE son autocríticas, pues mencionan claramente las dificultades de llegar a ello por el hecho de no poder tener acceso a información escolar (calificaciones, asistencia) para analizar los alcances reales del programa. No obstante, se incorpora en la mayoría de los programas el instrumento de valoración de la satisfacción del beneficiario, ello no implica la medición de impacto.

tualización y Profesionalización Docente; y, Programa de Apoyos Económicos a Estudiantes de Secundaria y Asistentes Educativos. Cabe destacar que este último, es el único programa social analizado que incorpora –dentro de su marco normativo- al Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF).<sup>24</sup>

La Secretaría de Educación, es sin duda, la dependencia que presenta las evaluaciones internas más extensas. Estas corresponden a Evaluaciones Diagnósticas de los programas Conectividad Escolar; Acciones de Inclusión y Equidad Educativa; y, Comunidades de Educandos.

#### Procuraduría Social

Esta dependencia presentó una Evaluación Diagnóstica del programa *Ollin Callan* (Programa para Unidades Habitacionales de Interés Social). De acuerdo al documento, la ejecución del programa tiene sus procedimientos establecidos en los Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Social para UH de Interés Social *Ollin Callan*, así como de la Guía de Procedimientos del Programa. Algunas de las formas organizativas de la implementación son Asambleas Ciudadanas, los Comités de Administración, Comités de Supervisión, Comisiones de Procuración Social, Subcomisiones de Procuración Social, muchos de ellos elegidos en Asambleas Ciudadanas. Sin embargo, y pese a lo importante de estas figuras en la implementación, no se presenta mayor detalle de cómo se organizan estos procedimientos con personal escaso (coordinación general, coordinaciones zonales, promotores, área técnica) en 850 UH en 16 Delegaciones.

La evaluación carece de un desglose detallado del gasto de 90 millones de pesos con los que cuenta el programa. Sólo se señala que los recursos fueron destinados a los Comités de Administración de las UH a través de la partida presupuestal 4105 (con el carácter de “Ayudas”). Se menciona que es la Secretaría de Finanzas quien hace la asignación de presupuesto con un criterio de \$400.00 (cuatrocientos pesos) por vivienda para cada UH. La evaluación sólo menciona un indicador (Intervención del programa) del cual se describe una fórmula que no llega a utilizar datos, sobre todo, por no contar con un documento base del cual partir para realizar cálculos. El documento señala que las metas están bien establecidas, pero no precisa cómo se ejerció el presupuesto en las 16 Delegaciones o en las siete regiones en las que se divide territorialmente el programa. Es decir, no se puede saber cuánto se gastó y en qué rubros en las Delegaciones y/o zonas del DF.

Respecto de los 14 ejes de acción social, en ningún momento se establecen metas específicas en los Mecanismos de Operación, tampoco se señala los programas y servicios del GDF para articularlos en territorio (...). Tampoco se señala si en cada UH se llevarán a cabo todos los ejes contemplados, si se priorizan algunos o de qué manera se aterrizarán (sic). Sin embargo se cuenta con documentos de planeación donde se establecen las metas cuantitativas de las acciones sociales que se efectuarán en el año. Para lo cual no se tienen recursos destinados a estos fines, pero se realizan gestiones a lo largo del año para cumplir con ellas. (...) Sin embargo es importante destacar que dentro de los Mecanismos de Operación no se especifican estas metas, lo cual es entendible en la medida que las acciones sociales no tienen asignado un presupuesto. (GODF, 2010: 25).

La recolección de datos está a cargo de los promotores y asesores técnicos, pero no existe un mecanismo de registro y control de datos de las UH, por lo que el único indicador posible es el de programación por metas.

---

<sup>24</sup> El PDHDF tiene 2412 Líneas de Acción (LA). El programa Asistentes Educativos, menciona la 1533, Vid. PDHDF pág. 645.

## Secretaría de Salud

La Secretaría publicó 6 evaluaciones de 3 programas. Para este ejercicio de valoración se seleccionaron 2 evaluaciones (de Operación e Integral) del Programa *Apoyo para Personas de Escasos Recursos que Requieren de Material de Osteosíntesis, Órtesis, Ayudas Funcionales y Medicamentos fuera del Cuadro Institucional*.

En lo que respecta a la Evaluación de Operación, en el indicador “Eficiencia de apoyos otorgados” se puede observar que de los 300 beneficiarios estimados se atendieron a 208 personas (70%), que promediaron \$13,853.00 pesos por cada paciente; sin embargo no se detalla en qué consistió ese gasto (prótesis, órtesis o ayudas funcionales). La importancia de esto radica en que la estimación presupuestal promedio se excedió casi un 40%, lo que implica menos beneficiarios. En la evaluación no se menciona si el número de beneficiarios fue menor al estimado debido a esta causa.

La evaluación también destaca las siguientes conclusiones, recomendaciones y sugerencias del programa: 1) Actualizar las Reglas de Operación con el enfoque de derechos humanos (sin embargo se desconoce si esta propuesta se plantea por un asunto de congruencia con el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal); 2) actualizar el manual de procedimientos para el acceso al programa (aunque hace falta detallar las razones de esta recomendación); 3) establecer reuniones periódicas con las direcciones, subdirecciones y unidades departamentales vinculadas con el procedimiento de acceso con la finalidad de identificar el avance de su gestión trimestral en la presentación de apoyos, para corregir o fortalecer los procedimientos internos del programa; e 4) incorporar indicadores de gestión con enfoque de derechos humanos por grupos de población.

Sin embargo, la evaluación subsecuente (Integral) no explica concretamente de qué manera se abordaron los aspectos señalados en el párrafo anterior. La Evaluación Integral señala que: “(...) *retoma el logro de objetivos, metas alcanzadas e impacto alcanzado, por lo que se presentará, la cobertura por Delegación política, población beneficiada, variaciones con respecto al año anterior. Así como detectar variaciones y proponer modificaciones en el diseño y operación del Programa*” (GODF, 23 de julio 2012: 70). En cuanto a la metodología empleada se menciona:

(...) se recopilarán los informes mensuales de productividad de programas prioritarios de la Dirección General de Servicios Médicos y Urgencias, así como los recursos asignados y ejercidos concentrados en el Sistema Informático de Planeación de Recursos Gubernamentales de la Secretaría de Finanzas (Sistema SAP-GRP). Se analizará la comparación de los resultados de acuerdo programado y realizado, tipo de ayuda proporcionada y se analizará el ejercicio del gasto del POA, además se aplicará una encuesta de opinión a los beneficiarios (...). (GODF, 23 de julio 2012: 72)

La información presentada se centra en las metas físicas y el análisis costo-eficiencia, y no en el proceso de la implementación, el rediseño o el impacto. La evaluación indica que se realizaron visitas domiciliarias para aplicar cédulas de satisfacción mediante un muestreo aleatorio de 100 sobre 272 beneficiarios en 14 de 16 Delegaciones políticas del DF (exceptuando Azcapotzalco y Milpa Alta). Hay un mayor análisis de la información respecto a la Evaluación de Operación de este programa. Por ejemplo, se pudo observar que el costo por beneficiario promedio en el año 2010 era de \$13,853.00 pesos de un programado de \$10,000.00 pesos, atendiendo a 272 beneficiarios; mientras que en 2011 el costo promedio fue de \$12,382.00 pesos de un programado de \$13,410.00 pesos y se atendió a 208 personas y, aunque los números indican que se hizo más con menos, el presupuesto creció poco más de medio millón de pesos respecto al año anterior.

La Evaluación Integral está inserta en la lógica de mejora continua, da muestra de análisis, trabajo de gabinete y de campo, y describe los aspectos más débiles, aun cuando no profundiza en ellos y son los mismos que se presentaron para el año anterior. No obstante son propositivos en cuanto a las recomendaciones planteadas, no señalan de qué manera implementaron las recomendaciones del año anterior, aunque es necesario reconocer que los Lineamientos no lo solicitan de manera explícita.

#### Instituto de Atención a los Adultos Mayores

El Instituto de Atención a los Adultos Mayores (IAAM) tiene a su cargo uno de los programas más representativos de la política social en la capital de la república: El Programa *Pensión para Adultos Mayores de 68 años*. Éste presentó dos evaluaciones internas (Diagnóstica y de Operación). En ambas hay un adecuado diagnóstico y una clara identificación del problema, particularmente de la necesidad primaria que es la falta de ingreso para las personas adultas mayores de 68 años. En este sentido, existe coherencia entre el diseño y la operación; sin embargo, los indicadores se reducen a la medición de la cobertura, tanto de los beneficiarios como de las nuevas incorporaciones al padrón. Por otro lado, se hace mención de la necesidad de incrementar los recursos disponibles para mejorar la calidad de los servicios prestados, aunque el análisis al respecto es muy limitado. Se trata de un buen informe que de manera sintética aborda todos los requerimientos establecidos en los Lineamientos, sin embargo, aunque dispone de algunos instrumentos de recopilación de información como el levantamiento de una encuesta de percepción de beneficiarios y otros instrumentos no resulta suficiente para generar una evaluabilidad confiable del programa.

### 3.5 Comentarios finales

Las evaluaciones internas de los programas sociales de la Ciudad de México son un ejercicio relativamente reciente en la Administración Pública local. Al igual que las evaluaciones externas, esta actividad requiere un mínimo de elementos para lograr los resultados esperados y para trascender inercias históricas. De las 203 evaluaciones internas existentes (publicadas en la GODF), este capítulo consideró 138, pertenecientes a 106 programas, como unidad de análisis.

Destaca la presentación de evaluaciones internas que fueron reduciéndose en número, conforme fueron sumándose más elementos a los Lineamientos año tras año. En el primer ejercicio de autoevaluación, en el que se solicitó una Evaluación Diagnóstica, se realizaron 128 evaluaciones; en el segundo ejercicio, que requirió una Evaluación de Operación, se realizaron 55 evaluaciones; y, en el tercer ejercicio, en el que se pidió una Evaluación Integral, sólo se realizaron 20 evaluaciones. Es probable que el menor número de evaluaciones responda al incremento de la complejidad de los Lineamientos y a la falta de estímulos y/o sanciones para realizarlas; ello en detrimento de la oportunidad de mejora y aprendizaje continuo. De hecho, un número muy reducido de programas realizaron más de una evaluación: sólo 38 de 157 programas presentaron dos evaluaciones, y únicamente 4 programas realizaron los tres tipos de evaluaciones que se solicitaron en los Lineamientos.

Un hallazgo no menor a partir de la revisión de las Evaluaciones es que a los programas que otorgan insumos materiales (mochilas, uniformes, calzado, lentes, chamarras, juguetes, etcétera) -de acuerdo con los tres primeros Lineamientos-, no se les exige detallar cómo se asignan estos recursos, qué empresas los proveerán y a qué costos. Asimismo, las evaluaciones revisadas no presentan información gradual del logro de objetivos (mensual, bimestral, trimestral, semestral) ya que en los Lineamientos no se solicita información sobre el avance parcial de las metas, por lo que convendría incluirlo en los futuros lineamientos.

En suma, las evaluaciones internas son aún una práctica “en formación” en las dependencias y delegaciones de la Ciudad de México que requieren, de la implementación paralela de un conjunto de elementos de soporte que acompañen la construcción y consolidación de un sistema de evaluación interna sólido en el DF, que permita lograr los objetivos de mejora continua de los programas sociales. En el siguiente capítulo se discuten los mayores retos que enfrenta la institucionalización de la evaluación interna de los programas sociales en el DF.

# Capítulo IV

**Retos para la institucionalización  
de la evaluación interna de los  
programas sociales de la Ciudad  
de México**



## **Retos para la institucionalización de la evaluación interna de los programas sociales de la Ciudad de México**

**E**n este capítulo se discuten algunos de los principales retos que enfrenta la institucionalización del ejercicio de evaluación interna de los programas sociales de la Ciudad de México, a la luz de lo expuesto en el capítulo anterior, así como de las valoraciones y comentarios recogidos en entrevistas con funcionarios y ex funcionarios del Gobierno de la Ciudad de México y del Gobierno Federal, legisladores y expertos en el tema, cuyos nombres se omiten para resguardar su identidad.

El capítulo se estructura en ocho apartados. En el primer apartado, se reflexiona sobre la ausencia de mecanismos de incentivos y/o sanciones para realizar evaluaciones internas. En un segundo y tercer apartados, sobre la necesidad de formación de capacidades en temas de evaluación y sobre el vínculo entre planeación y evaluación, respectivamente. En el cuarto y quinto apartados se discute si todos los programas sociales deben realizar autoevaluaciones, y se ofrecen argumentos sobre la utilidad de la evaluación interna, respectivamente. Posteriormente, en el sexto apartado se presenta la experiencia en materia de evaluación de los entes públicos que lleva a cabo la Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA), instancia que cuando se realizaron las entrevistas, en el segundo semestre de 2012, dependía aún de la Contraloría General del Distrito Federal. En el apartado siete se destaca la importancia de construir alianzas en materia de evaluación. Por último, se plantean un conjunto de consideraciones y reflexiones finales.

### **4.1 ¿Sin incentivos no hay acción?**

De acuerdo con Mackay (2007), los mecanismos de incentivos son esenciales para que cualquier Sistema de Monitoreo y Evaluación se desarrolle. El autor señala que existen tres tipos de incentivos: 1) premios, 2) castigos/correctivos y 3) sugerencias o recomendaciones (también llamados consejos). Los premios ofrecen un aliento positivo y recompensas por llevar a cabo el proceso de evaluación y utilizar sus resultados. Los castigos comprenden reprimendas o penalidades a las dependencias o empleados públicos que no se comprometan con las evaluaciones. Finalmente, los consejos incluyen declaraciones de alto nivel de aprobación y apoyo en relación con la importancia de llevar a cabo las evaluaciones. Éstos últimos también incluyen los esfuerzos dirigidos a despertar el interés en el seguimiento y la evaluación y, la explicación de porqué los funcionarios de gobierno pueden encontrarlo de provecho (p. 76).

Algunos de los premios que se pueden otorgar a las dependencias y/o empleados son: diplomas o premios-reconocimientos de alto nivel por las buenas y mejores prácticas de evaluación; incentivos de presupuesto para programas de alto desempeño; incentivos para el personal –uso de experiencia en seguimiento y evaluación como un criterio para la contratación, promoción, incremento salarial y certificación-, entre otros. Por el lado de los castigos/correctivos, Mackay (2007) menciona la promulgación de leyes, decretos o reglamentos que impon-



ga el Sistema de SyE; tener requisitos formales para la planeación, conducción e informe del SyE -crear estructuras formales para el SyE con el objetivo de garantizar la objetividad, credibilidad y rigor de la información-; retener parte de los fondos de las dependencias o programas si no llevan a cabo las evaluaciones; resaltar la información del SyE desfavorable en los informes del Congreso; poner en evidencia desempeños deficientes; etcétera. Finalmente, en las sugerencias o recomendaciones (consejos) el autor enuncia algunos ejemplos como las declaraciones de alto nivel dadas por presidentes, secretarios de estado, diputados, etcétera; y la realización de seminarios o talleres de toma de conciencia para desmitificar el SyE, ofrecer confianza acerca de su posibilidad de realización y explicar su contenido (pp. 65-67).

El autor sostiene que antes de optar por la implementación de una serie de premios, castigos y/o consejos para desarrollar e institucionalizar un sistema de SyE, es de suma importancia identificar los marcos institucionales de incentivos que operan en los distintos países a través de un diagnóstico organizacional que incluya un análisis sobre la extensión de las capacidades de evaluación gubernamentales. Lo anterior se debe a que a menudo los incentivos existentes representan un desafío para la institucionalización de la evaluación, por lo que es importante identificar para quienes representaría una posible pérdida el hecho de que la información del desempeño gubernamental esté disponible. Mackay señala que los servidores públicos pueden percibir los hallazgos de las evaluaciones como una amenaza, debido al temor de que los órganos de finanzas utilicen los resultados para reducir el presupuesto.

En el caso de las evaluaciones internas en la Ciudad de México no existe un sistema de incentivos y/o sanciones para quien no realice dicho ejercicio interno. En opinión de una ex funcionaria de Evalúa-DF:

(...) ¿por qué no se han hecho evaluaciones internas? Porque como no hubo sanción por parte de Contraloría, porque tampoco había condiciones para que se hiciera, pues no se hacen. ¿Por qué si se publicaban reglas de operación? Porque si no, no liberaban recursos. Y entonces, aunque se pretende pensar la política social desde el desarrollo social, por la vía de los hechos estamos actuando desde la lógica financiera nada más (...).

Para incrementar las posibilidades de implementar un proceso de evaluación exitoso es necesario identificar cómo funciona la Administración Pública (AP) que se encargará de llevarlo a cabo. En este sentido, Mackay apunta que un ambiente en el sector público donde es difícil que los funcionarios se desempeñen con parámetros altos y de manera consistente es un obstáculo para el buen desarrollo del proceso. Debido a que los funcionarios se concentran en tareas cotidianas de administración definidas limitadamente (se desempeñan de acuerdo a la *lógica de lo apropiado*) y no están dispuestos a que se les impute la responsabilidad de su desempeño si no tienen alguna garantía de los recursos con los que cuentan, o si no tienen un control sustancial sobre los productos de sus actividades (2007:76).

En las circunstancias descritas anteriormente, es comprensible que los servidores públicos perciban el proceso de evaluación como algo irrelevante, como algo potencialmente injusto para ellos, y como una amenaza en vez de un apoyo. En el proceso de evaluaciones internas en el DF, la ex funcionaria de Evalúa-DF, señaló que: *“la evaluación interna responde a una lógica de funcionamiento de la administración pública local, que a gritos pide mayor calificación, profesionalización de la gente y condiciones para poder trabajar (...) hay gente muy comprometida, pero no se les dan condiciones o se les desprecia (...) hay que tener la sensibilidad de cómo, cuál es la realidad de los funcionarios del DF (...)”*.

De manera similar, otro ex funcionario de Evalúa-DF señaló: *“el tema de la evaluación obliga a una reforma profunda de la Administración Pública (...), implica transformar la lógica; tiene que ser una Administración Pública mucho más tendiente a la innovación, que premie el cambio, porque el problema es que la administración que tenemos castiga el cambio, castiga la independencia, premia la inercia.”*

Una vez realizado el análisis sobre el proceso de evaluación interna en la Ciudad de México, se observa que no existen mecanismos de incentivos lo suficientemente fuertes para ayudar en la institucionalización de esta práctica. Más allá de que está establecido en el artículo 42C de la LDSDF que Evalúa-DF debe realizar los Lineamientos para las Evaluaciones Internas, no existe ningún argumento legal que involucre a otras instancias (o al mismo Evalúa-DF) en el seguimiento de estas evaluaciones, o que establezca sanciones para las dependencias que no las lleven a cabo en los términos en que Evalúa lo ha establecido.

La ausencia de mecanismos de incentivos relacionados con la elaboración de evaluaciones internas debilita el proceso porque no se incrementa la demanda gubernamental de este tipo de evaluaciones (situación descrita como uno de los prerrequisitos para la institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación). No hay sanciones claras para aquellos que no cumplen, no hay premios o reconocimientos para quienes realizan las evaluaciones en tiempo, forma y de manera destacada (si fuera el caso) o que implementan mejoras derivadas de sus resultados, y tampoco hay declaraciones de alto nivel de gobierno que destaquen su importancia y beneficios de utilización, así como no se ha dado continuidad a la serie de seminarios y talleres que se estaban llevando a cabo con el fin de sensibilizar a los funcionarios públicos sobre este tema.

Al respecto, un ex funcionario de Evalúa-DF expresó que *“no hay ni el sistema de estímulos [en el proceso de implementación de evaluaciones internas en el DF] de quedar bien con el jefe (porque no ha habido señales claras de apoyo del más alto nivel de gobierno), ni el temor de tener algún riesgo. Entonces es más una actitud de profesionalismo personal (...).”*

En el caso del gobierno federal, el CONEVAL otorga anualmente, a las instituciones o a los programas, un premio de buenas prácticas en evaluación y monitoreo. A decir de un funcionario del CONEVAL: *“el premio busca revertir un poquito la amenaza de la evaluación (...) se ha vuelto bien importante para los programas, se sienten felices (...) Es un granito de arena que se ha convertido en un incentivo grande.”*

Un sistema de seguimiento y evaluación -en este caso el proceso de evaluaciones internas- no puede institucionalizarse adecuadamente sin incentivos claros y fuertes que impacten en el incremento de la demanda gubernamental de las evaluaciones. En opinión de funcionarios de la Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA), dependiente al momento de la entrevista de la Contraloría del DF, que estuvieron a cargo de la implementación de la evaluación de los entes públicos (proceso que se describe más adelante):

La evaluación tiene que tener *“dientes”* (...) pero como no es una tarea que tiene que ver solamente con un ente público sino con otros, (...) Finanzas (la Secretaría de Finanzas) serían esos dientes, porque el incentivo es que si algo no va bien, Finanzas que es quien está articulando el presupuesto puede imponer una sanción al respecto. Conociendo otros modelos de presupuesto basado en resultados en otros países, nunca hay una relación tan directa (...), también es verdad que se necesitan muchas capacidades para evaluar y si el presupuesto es por año fiscal no puedes pretender evaluar cada año a todo mundo porque no te alcanza, pero de todos modos se necesita esta articulación.

Además de la ausencia de mecanismos de incentivos en materia de evaluaciones internas, en el DF existe un vacío en el establecimiento de mecanismos de seguimiento y acompañamiento durante el proceso. No hay claridad sobre quiénes son los responsables de acompañar a las dependencias y tampoco se sabe con certeza quiénes deben dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones. Se puede asumir que al ser Evalúa-DF quien se encarga de emitir los Lineamientos, debe ser quien se responsabilice de acompañar y dar seguimiento durante todo el proceso; sin embargo, es necesario reflexionar sobre la pertinencia de que así fuera, ya que el órgano cuenta con recursos humanos y financieros muy limitados para estos fines.

## 4.2 Se requieren recursos humanos capacitados

Al analizar los factores que inciden en el éxito de los Sistemas de SyE, Mackay realiza una distinción entre aquellos que se relacionan con la demanda gubernamental de evaluaciones y los que están ligados con la oferta de evaluaciones. Por el lado de la oferta, Mackay señala que para que un sistema de SyE funcione bien es necesario contar con funcionarios o consultores bien capacitados y que tengan mucha experiencia en el tema. En apoyo de dicho argumento, y en lo que se refiere específicamente a las evaluaciones internas, Neirotti (2007) señala que algunos de los factores determinantes en la calidad de las mismas son el tiempo disponible y las habilidades técnico-metodológicas del equipo que está a cargo de realizarlas. Para Neirotti, si hay ausencia o deficiencias en este tipo de condiciones internas, el proceso y los resultados mismos de la autoevaluación pueden debilitarse.

En el proceso de evaluación interna en la Ciudad de México se observó que ninguna de las evaluaciones incluye el (los) nombre (s) de los evaluadores ni su perfil profesional/académico (lo cual no es un requisito establecido en los Lineamientos). Sin embargo, se sabe que el personal que elabora las evaluaciones internas es el mismo que opera los programas y que, en su gran mayoría, las dependencias de gobierno no cuentan con un área especializada de evaluación, por lo que no disponen de cuadros profesionales con perfiles que tengan conocimientos y/o experiencia en conceptos y metodologías de evaluación. A este respecto, la ex funcionaria de Evalúa-DF entrevistada señaló lo siguiente:

(...) ¿quiénes tenían que elaborar las reglas de operación? y ¿quiénes tenían que elaborar las evaluaciones internas?, pues, eran los mismos; o sea, normalmente quienes operan los programas son quienes tenían que hacer las reglas de operación y son los que tenían que evaluar el programa. Entonces era gente que cuando la contratan, la contratan para operar programas, pero al mismo tiempo por la acumulación de demandas que cada vez se les van pidiendo, junto con todo lo que les pide el resto: de Oficialía Mayor, de Contraloría, de Finanzas (...) que van sumando informes (...); pues estos mismos son los que tienen que hacerlo todo. Entonces, ni tienen los perfiles, ni tenían áreas para hacer las evaluaciones, ni tenían siquiera softwares o máquinas para poder hacerlo, no tenían nada, ni tenían información (...).

Aunque se debe valorar el esfuerzo de los servidores públicos que realizaron las evaluaciones -dadas las condiciones internas de sobrecarga de trabajo, ausencia de perfiles relacionados con temas de evaluación, falta de capacitación, falta de instrumental, etcétera-, también es importante señalar que las evaluaciones internas, como se describe en el Capítulo 3, presentan deficiencias importantes, que van desde déficits en la redacción de los reportes finales, hasta confusión y mal uso de conceptos básicos de evaluación. Incluso, a raíz del análisis de las evaluaciones surge la duda de si las dependencias y, por lo tanto, los encargados de realizar las evaluaciones conocen o no qué es una evaluación interna, cuáles son sus propósitos, qué beneficios aporta este tipo de ejercicio interno a los programas. Se observó también que se desconoce qué es Evalúa DF, qué es lo que hace, y cuál es su misión. En palabras de la ex funcionaria de Evalúa-DF entrevistada:

(...) para poder hablar de evaluaciones internas, una de las cosas que tenemos que hacer es valorar hasta dónde las dependencias sabían y conocían la creación de esta nueva institución [Evalúa-DF] y qué es lo que tenían que hacer y hacia dónde. Porque se conocía en términos de evaluación externa, pero ¿por qué ellos tienen que hacer una evaluación interna?, ¿quiénes son? y ¿cuál es la relación?

Aunque Evalúa-DF, en conjunto con la Escuela de Administración Pública del DF (EAP-DF), brindó capacitación a servidores públicos a través de cursos y diplomados sobre diseño y evaluación de programas, esta experiencia no se ha institucionalizado. Lo anterior cobra mayor importancia a la luz del reciente cambio de administración en el GDF, ya que es muy probable que el personal que opera actualmente los programas -y que deberá encargarse de realizar las evaluaciones internas- no sea el mismo al que se capacitó en años anteriores. Sobre este tema, una de las funcionarias entrevistadas de la CGMA expresó lo siguiente:

(...) a mí me parece que la Escuela de Administración Pública debería de dar (...) una materia básica en donde todos los servidores públicos puedan ser capacitados en aspectos que se necesitan para esta parte, la Escuela ya ha dado cursos importantes, uno de ellos auspiciado también por Evalúa-DF sobre diseño y evaluación de programas sociales (...) entonces sí ha habido ciertos avances, pero no son suficientes.

La investigación realizada constató que en prácticamente ninguna de las dependencias existen áreas/unidades específicas de planeación y evaluación. Sería deseable que estas áreas existieran, pero considerando que implicaría una cantidad considerable de recursos financieros y voluntad política del más alto nivel, una posible solución a corto/mediano plazo es que se contraten a evaluadores externos que guíen metodológicamente las evaluaciones internas, en lo que se conoce como evaluaciones mixtas, lo cual también implicaría destinar una asignación importante de recursos. Ello sin perder de vista que es necesario que el personal que opera el programa esté capacitado para poder administrar las evaluaciones, supervisarlas y establecer un diálogo con los evaluadores. A esto, sin duda, y como ya se mencionó, puede sumarse la Escuela de Administración Pública del DF.

El caso de Coyoacán destaca justo por ser la única Delegación en donde, al identificar claramente que no se contaba con el personal calificado y dado que había sobrecarga de trabajo, se decidió contratar a un evaluador externo para realizar las evaluaciones internas de sus programas. Cuando se le preguntó a una ex funcionaria de la Dirección de Desarrollo Social de la Delegación Coyoacán, de quién venía la idea de contratar a alguien externo para hacer las evaluaciones internas y si ellos podrían haber realizado dicho ejercicio, señaló lo siguiente:

Imposible, (...) yo creo que ninguna Delegación puede evaluar sola, eso es como un mito (...) el tiempo y la concentración que te exige este tipo de programas, o sea no (...) no tienes tiempo o cabeza como para sentarte a generar un procedimiento de autoevaluación. Yo creo que pues tiene que ser, que yo siempre lo he pensado más bien, como un área delegacional, y ni siquiera que esté abocada sólo a los programas sociales, tendría que ser un área de desarrollo delegacional o de la planeación y que pudiese tener cierta objetividad (...).

### **4.3 La evaluación y la planeación: ejercicios que se retroalimentan**

Sobre el vínculo entre planeación y evaluación, Armijo (2011: 13) señala que desde la perspectiva del uso de la evaluación como retroalimentación para la toma de decisiones y el establecimiento de cursos de acción (estrategias), la evaluación se relaciona estrechamente con el proceso de planificación y programación institucional. En este sentido, la posibilidad de pronunciarse sobre los resultados asume la existencia previa de objetivos, que es parte de los aspectos reforzados en un adecuado proceso de planificación. Asimismo, enmarca este vínculo dentro de la Gestión Pública para Resultados, la cual implica que la administración de las organizaciones públicas esté focalizada en la evaluación del cumplimiento de acciones estratégicas previamente planificadas y definidas, en donde además se requiere de un gran esfuerzo de vinculación entre la planeación y operación de los programas y proyectos de desarrollo, que defina con claridad y puntualidad las responsabilidades y compromisos asumidos en ambas acciones.

En opinión de Armijo, el ciclo que abarca de la planeación a la evaluación de la Gestión Pública es un proceso integral que vincula la Programación y el Presupuesto con la Planeación; permite una asignación del gasto congruente con las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo; orienta el proceso presupuestal al logro de objetivos, y administra el presupuesto en función de los resultados obtenidos a partir del Seguimiento, Monitoreo y Evaluación. Así, las etapas de planeación y evaluación se retroalimentan. En la planeación se identifica la problemática que desea atenderse; se realiza un diagnóstico que sirva de base para el planteamiento de objetivos -general y específicos- y para la identificación de población potencial y población objetivo, y se diseñan indicadores que permitan identificar posteriormente los avances alcanzados en torno a los objetivos.

La evaluación, por su parte, identifica la existencia o inexistencia de brechas entre los resultados alcanzados y los objetivos planteados; permite hacer una revisión de los objetivos mismos y las acciones que se establecieron para alcanzarlos, proporciona la oportunidad de aprender de la experiencia y mejorar. La evaluación es, de hecho, el pretexto para que los programas se revisen, se rediseñen, para que planeen. En palabras de un funcionario del CONEVAL:

La evaluación es parte del proceso de planeación necesariamente (...) yo evalúo para ver si lo que yo diseñe aquí está mejorando el problema que yo identifiqué. Lo importante es que esta información fluya de regreso para tomar mejores decisiones de rediseñar programas, de asignar presupuesto, mejorar la operación y eso es un flujo continuo (...).

Sobre el diagnóstico que puede realizarse del vínculo entre planeación y evaluación en la Ciudad de México, citamos la opinión de la ex funcionaria de Evalúa-DF, quien señaló que: *“A priori se reconocía que no existía una cultura institucional de planeación de la política y la evaluación es, o el último eslabón o el primer eslabón del propio proceso de planeación. Entonces, ni lo había al inicio, ni lo había la final. De lo que se carecía era de planeación (...).”*

Lo anterior cobra mayor significado cuando se acompaña de los resultados observados en el análisis de las evaluaciones internas realizadas por distintas dependencias del GDF, donde se tiene que un gran número de los programas no cuentan con diagnósticos minuciosos sobre el problema público sobre el cual se desea incidir. En muchos no se conoce cuál es la problemática a tratar, no hay una clara distinción entre población potencial, población objetivo y población atendida. Los indicadores que se presentan en las evaluaciones internas son, en su mayoría, de operación y no de resultados, y no se considera la evaluabilidad del programa desde su diseño.

Por lo tanto, derivado de la ausencia de la identificación del problema que busca atenderse, su diagnóstico y la explicitación del porqué de la selección de la solución (claridad entre problema-medios-fines), no se distingue una relación clara entre objetivo general y específicos, metas, indicadores y criterios de evaluación. Todo lo anterior se construye en la etapa de diseño de los programas, etapa que necesariamente debe estar enmarcada en un proceso de planeación.

Sobre la ausencia de estos elementos en los programas, a decir de esta misma ex funcionaria, *“(...) ha habido una inercia muy fuerte, que se heredó, de que se instrumentaba un programa sin que previamente se hubieran hecho diagnósticos, se hubiera identificado a qué problemática social estaba respondiendo, qué se esperaba obtener con ese programa, o sea la lógica propia de la evaluación. Entonces simplemente se operaban, obviamente nunca se evaluaban.”*

En suma, se observa una preocupante ausencia de planeación en los programas sociales y esto no es extraño, ya que no hay áreas de planeación y evaluación en las dependencias. Al respecto, el ex funcionario de Evalúa-DF, señaló lo siguiente: *“en el caso de las evaluaciones internas en el DF, el dispositivo institucional no está resuelto, porque no está resuelto un asunto de fondo que es que prácticamente nadie tiene órganos de planeación y evaluación, (...) lo que refleja un pobre desarrollo institucional.”* En esta misma línea, el funcionario cuestionó lo siguiente: ¿por qué en la administración pública de la Ciudad la mayoría de las Secretarías no tienen órganos de planeación y no tienen órganos de evaluación? A lo que él mismo respondió que ello obedecía principalmente a dos razones: 1) se había subestimado todo lo que tiene que ver con el desarrollo institucional de la política social y 2) se generó una lógica de evaluación sin planeación.

Sobre la ausencia de áreas/ unidades de planeación y evaluación en las dependencias, uno de los funcionarios de la CGMA mencionó que sería deseable que las dependencias, al menos alguna, contaran con estas áreas para

fortalecer todo el trabajo que se ha venido realizando en este sentido. El funcionario también señaló que desde la Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA), instancia que dependía de la Contraloría General del DF, se podía impulsar esta iniciativa ya que es el órgano que aprueba la creación de nuevas estructuras orgánicas.

Por su parte, la otra funcionaria entrevistada de la CGMA rescató el ejemplo de la planeación en el gobierno federal y sugirió que, al igual que en ese nivel de gobierno, la planeación debe estar en la Secretaría de Desarrollo Social. La ex funcionaria entrevistada explicó que en el caso federal existe una Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación donde se revisa anualmente el diseño de los programas sociales y se reportan las matrices con sus indicadores en el sistema de Hacienda, que es quien le da seguimiento. La entrevistada refiere que *“a nivel federal hay un ejercicio de planeación fuerte y en el Distrito Federal eso no existe.”*

En lo referente a los ejercicios de planeación que se realizan en el gobierno federal, a decir de la ex funcionaria de Evalúa-DF entrevistada:

(...) Hubo un punto de tensión que nunca se acabó de resolver, y que existe en la realidad y es haber hecho un parangón entre lo que ocurre a nivel federal bis a bis lo que ocurre a nivel del GDF; ¿por qué?, porque el Gobierno Federal previo a los procesos de evaluación, previo a procesos de reglas de operación, hizo un ejercicio, si quieren ustedes más o menos virtuoso y con buenos resultados de homologación y de alineación de las instituciones en un proceder institucional de planeación, lo cual en el DF jamás existió.

#### 4.4 ¿Todos los programas deben autoevaluarse?

La planeación del estudio, como ya se describió en el capítulo 3, implicó revisar cuántas evaluaciones se habían enviado a Evalúa DF, cuántas se habían publicado en la Gaceta Oficial del DF, y seleccionar las que se revisarían a mayor profundidad. Dicho ejercicio evidenció un problema adicional que tiene implicaciones importantes. Se identificó que todas aquellas líneas de acción que emiten Reglas de Operación (RO) y que obtienen sus recursos para la operación del Capítulo 4000 del Código Financiero del DF (ayudas, subsidios, aportaciones y transferencias) deben ser sujetas a evaluación internas. Lo anterior, sin tomar en cuenta que se pueden encontrar acciones de gobierno que no necesariamente cumplen con los requisitos necesarios para ser sujetos de una evaluación; aún más, si se considera que en muchos de los casos, no se cuenta con manuales administrativos que determinen los procedimientos a seguir para llevar a cabo las actividades institucionales de las dependencias públicas.

Sirva como ejemplo, lo resaltado en la Evaluación Externa de los Programas Sociales de la Delegación Tláhuac 2008, en donde se indica que la *“(...) entrega de convocatoria en el CABE y distribución entre sus integrantes para que a su vez ellos la hagan llegar a sus escuelas se expone en lugares públicos. Las Coordinaciones territoriales también apoyan para distribuir la convocatoria, las Casas de Cultura, los Centros Sociales, en todos los edificios delegacionales. Esto se lleva a cabo aunque no está especificado ni en el Manual, ni en la Gaceta.”* (ANIA, 2008: 73).

Luego de una amplia y detallada valoración, consideramos que no es conveniente que todos los programas sujetos a RO implementen evaluaciones internas, por la sencilla razón de que muchos de esos programas son más bien acciones institucionales que no cumplen con los requisitos necesarios para ser sujetos a evaluaciones. Conviene retomar lo que señala Mackay (2007) sobre la priorización de las evaluaciones, al mencionar que la evaluación puede hacerse a partir de la consideración de algunos elementos como el presupuesto de los programas, su visibilidad, si son programas piloto o si son programas problema.



Para el caso de las evaluaciones internas en el DF, y tratando de dar respuesta a qué programas deben evaluarse, el ex funcionario de Evalúa-DF, sugirió que puede hacerse un programa anual de evaluaciones internas, donde se estipule cuáles serán los programas que deberán autoevaluarse. La selección, señala que puede realizarse a partir del presupuesto de los programas o de la relevancia de la problemática que atienden y, sugiere que puede normarlo Evalúa-DF o COPLADE. Para las acciones institucionales, que solo son transferencias, sugiere que estén sujetas a auditorías y no a evaluaciones.

#### 4.5 La utilidad de las Evaluaciones

Los hallazgos de las evaluaciones y la información de seguimiento contribuyen sobre la gobernabilidad en la formulación de políticas con base en evidencia (incluida la toma de decisiones de presupuesto), en el desarrollo de políticas, en la administración y en la rendición de cuentas (Mackay, 2007: 28). Particularmente, los resultados de las evaluaciones internas aportan al proceso de aprendizaje de los programas. La utilidad de la información que arrojan consiste en que permite identificar los aspectos donde se puede mejorar y otorga a quienes operan el programa mayor claridad sobre las rutas que conviene seguir.

El éxito de las evaluaciones está en la medida en que la información que arrojan sea utilizada para mejorar la actuación del gobierno, esto incluye, entre otras cosas, el autoaprendizaje de los programas y la toma de decisiones de presupuesto. Esto, sin embargo, aún no se concreta para el caso de la Ciudad de México. Es muy probable que las evaluaciones aún no estén sirviendo para rediseñar los programas, pues como ya se anotó, las dependencias carecen de áreas no sólo de evaluación, sino de planeación. Pero, además, las evaluaciones tampoco sirven aún para la toma de decisiones presupuestales. En entrevista, un ex asambleísta de la Comisión de Desarrollo Social del DF, nos mencionó cómo funciona el proceso de presupuestación en el DF:

La dictaminación y aprobación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal es atribución de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Para ello, el Gobierno de la Ciudad presenta el proyecto de presupuesto a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa el 30 de noviembre, en años no electorales, y alrededor del 20 de diciembre en años electorales. Al interior de la Asamblea se trabaja en Comisiones y la Comisión de Presupuesto es responsable de procesar la propuesta y dictaminarla.

(...) nosotros invitamos en mesas de trabajo a las 16 delegaciones políticas (...), entrevistamos en mesas de trabajo a los órganos autónomos y a los órganos de Gobierno (...) y después hacemos mesas de trabajo con el Secretario de Finanzas y con el Subsecretario de Egresos, con el Procurador Fiscal y con el Tesorero, esas son las mesas de trabajo oficiales; no recibimos de manera oficial a Secretarías, sindicatos, y miles de peticiones que tenemos de quienes quieren una mesa de trabajo con la Comisión de Presupuestos, sí lo hacemos en muchos de los casos de manera no oficial. (Ex asambleísta de la Comisión de Desarrollo Social de la ALDF, 2012).

De acuerdo con el actor entrevistado, durante el proceso de dictaminación se presentan aproximadamente 500 puntos de acuerdo *“que suman casi el doble del presupuesto de la Ciudad (...), y ahí sí juega un papel muy importante la visión que tenga el Presidente de la Comisión, porque el proceso de dictaminación del presupuesto es un proceso muy largo (...), es de desgaste, para ir eliminando las inquietudes y participaciones, se juega con el tiempo (...).”*.

Este proceso, como se puede observar, no incluye la revisión de las evaluaciones internas y/o de los entes públicos (las que hace la CGMA, como se revisará más adelante). Es decir, las decisiones en materia presupuestal se toman sólo en función de criterios históricos y políticos. Al respecto, el asambleísta entrevistado, quien se

desempeñara como funcionario de Egresos de la Secretaría de Finanzas también comentó lo siguiente: “Egresos es muy poderoso, hay un control muy fuerte especialmente con la idea de contener el gasto, pero no hemos logrado evolucionar de esa idea de contención a una idea más de resultados.”.

#### 4.6 La experiencia de la CGMA: Evaluación del desempeño gubernamental de los entes públicos

En esta sección se discute la experiencia de evaluación de la Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA) de la Contraloría General del Distrito Federal, quien tiene la atribución de evaluar el desempeño de los entes públicos, a través del Programa de Monitoreo y Evaluación del Desempeño Gubernamental (PROMOEVA). Consideramos que esta experiencia está ampliamente arraigada y pueden extraerse lecciones interesantes sobre la evaluación interna de los programas sociales. Para ello, hay que entender qué es lo que realiza el PROMOEVA.

Este programa tiene un alcance en dos niveles: el primero, evaluar la gestión de la administración pública; y el segundo, evaluar los resultados al ciudadano en la Administración Pública del Distrito Federal (APDF) y los Proyectos Especiales de Evaluación que se definan. En entrevista, funcionarios encargados de la operación de la CGMA, señalaron que las evaluaciones de gestión y de resultados son aplicables a todos los entes de la APDF. Así, el objetivo general del PROMOEVA es:

(...) sentar las bases bajo las cuales se construya un modelo de gestión para resultados, es decir, que esté orientado al ciudadano, que no sea gestión por gestión, sino que sea una gestión que entregue resultados al ciudadano y que sea de manera coordinada, ante esta idea de que la Contraloría no es la única y no debería de ser la única interesada en evaluar. (...) En realidad son cinco [objetos de evaluación], es al ente, a sus programas, a sus proyectos, trámites y servicios. (...) mediante estos indicadores e instrumentos que tenemos hemos logrado hacer la evaluación del ente público y en una evaluación de resultados sí hablamos de los programas, pero no es una evaluación profunda de los programas porque hablamos no sólo de un programa, sino de todos los programas del ente público, entonces sí es una evaluación de programas, pero a lo mejor no a profundidad.

Los funcionarios señalaron que la evaluación del ente público (Secretarías, Delegaciones y Entidades) se realiza a partir de la aplicación de un portafolio de gestión, del tipo *Balanced ScoreCard*, denominado Portafolio Integral de Monitoreo y Evaluación (PORTIME), el cual se organiza en perspectivas y vertientes que contienen indicadores de gestión (mensuales, trimestrales y anuales) y de resultados (anuales). Apuntaron que por ahora (durante lo que se considera una primera etapa) los indicadores de impacto sólo se utilizan en caso de que el ente público ya los tenga desarrollados o lleve un avance considerable en su construcción. Asimismo, su evaluación se integra por estadísticas e información cualitativa generada por la Contraloría General, otros entes públicos u Organizaciones de la Sociedad Civil. Con respecto a los programas sociales,<sup>25</sup> los funcionarios señalaron que se les pregunta si tienen programas que ejerzan el capítulo 4000, así como las metodologías que utilizan para el seguimiento y evaluación.

---

<sup>25</sup> Cabe destacar que la CGMA ayudó a homogeneizar y estandarizar las bases de datos de beneficiarios de la Red Ángel, generando así el padrón único de beneficiarios para los 15 programas sociales más importantes. Asimismo, dado que COPLADE debía aprobar los programas sociales de acuerdo con la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente, se decidió que un grupo especializado los revisara previamente, aplicando criterios técnicos y estándares internacionales, con lo cual se identificaron poco más de 200 programas sociales al 31 de enero de 2012; el resto fueron clasificados como actividades institucionales. Dado que la mayoría de ellos no cumplieron cabalmente con todos los criterios establecidos, se elaboraron fichas de observaciones para la mejora de éstos, cuyo seguimiento se encuentra pendiente de implementación. Por otro lado, la CGMA ha realizado un análisis de pertinencia y duplicidad de los programas sociales, es decir, se verificó si el instrumento de política sugerido era pertinente para la resolución del problema definido, y si éste se duplicaba con algún otro en términos de población objetivo, necesidad y ámbito territorial, simultáneamente



Asimismo, los entrevistados comentaron que en una segunda etapa del PROMOEVA se tiene previsto dar seguimiento, a través del sistema, a las recomendaciones emitidas en las evaluaciones anuales, las cuales también son revisadas por el contralor interno de cada ente público: *“si sacas una recomendación tienes que darle seguimiento sino ahí va a quedar enterrada, entonces lo que vamos a hacer por medio del sistema es que al menos se esté moviendo algo, o nos lo justifican, o lo hacen”*. Las perspectivas y vertientes que contienen a los indicadores son las siguientes:

**Tabla 4.1: Perspectivas y vertientes que integran el Portafolio Integral de Monitoreo y Evaluación**

Perspectivas	Vertientes
1) Finanzas Públicas	1.1) Egresos 1.2) Ingresos 1.3) Planeación presupuestal y financiera
2) Procesos Internos	2.1) Reingeniería de procesos 2.2) Evaluación de programas y proyectos del ente público 2.3) Planeación estratégica 2.4) Adquisiciones 2.5) Obra pública
3) Capacidad Institucional	3.1) Arquitectura organizacional 3.2) Capital humano 3.3) Infraestructura de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) 3.4) Política informática 3.5) Muebles, inmuebles y recursos materiales
4) Fiscalización y Rendición de Cuentas	4.1) Auditoría 4.2) Transparencia 4.3) Corrupción
5) Ciudadana	5.1) Atención Ciudadana 5.2) Participación e Involucramiento Ciudadano

Portal de la Contraloría General del Distrito Federal. Recuperado de [http://www.contraloria.df.gob.mx/wb/cg/portafolio\\_integral\\_de\\_monitoreo\\_y\\_evaluacion\\_port#top](http://www.contraloria.df.gob.mx/wb/cg/portafolio_integral_de_monitoreo_y_evaluacion_port#top)

El ente público designa un enlace de nivel Subdirección de estructura que conoce con detalle la operación del mismo, el cual es capacitado en indicadores y metodologías de monitoreo y evaluación, así como todos los funcionarios que participan de las mesas de trabajo, y se genera un portafolio personalizado para cada dependencia. Actualmente, se tienen 14 portafolios ya construidos y se espera cumplir la meta de 24 portafolios de resultados generados.

En el área de innovación, evaluación del desempeño gubernamental y uso estratégico de la información de la CGMA] ahora hay un responsable por portafolio, que es el que empieza a hacer la investigación, (...) nosotros llevamos la propuesta pero ya la versión final es la que se acuerda con el ente público, porque muchas veces llevamos unos indicadores muy bonitos, pero imposibles de levantar, o salen muy caros (...), o a veces decimos “pero es que está en tu página de internet, sí, pero no lo hacemos”. (Entrevista con funcionarios de la CGMA).

El PROMOEVA contempla acciones de carácter vinculante dentro de las atribuciones de la Contraloría General dado que los contralores internos tendrán acceso a los datos, reportes y evaluaciones. Si de esa información derivan hallazgos y posibles incumplimientos, la CGMA turnará la misma a las contralorías internas para las acciones o procesos que se consideren necesarios (Contraloría General, 2011:42).

Al preguntarles sobre cómo la CGMA ha logrado que los entes públicos realicen sus evaluaciones, los funcionarios señalaron que existen dos procedimientos para incentivarlos para que cumplan con estos procesos de evaluación. En el primero, el enlace designado reporta la información en el sistema de PROMOEVA, la cual es revisada por el contralor interno de cada ente público, quien, en su caso, emite comentarios u observaciones. Una vez solventados todos sus comentarios, y bajo su revisión, se autoriza el envío de la información definitiva.

El segundo procedimiento se implementa cuando después del período estipulado para el envío de la información no se solicita un periodo extemporáneo, o habiéndolo solicitado no se reporta la información en los tiempos otorgados. En este caso, se envía un oficio al titular del ente público con copia a la Dirección General de Responsabilidades, que es parte de la Contraloría General, la cual tiene atribuciones para enviar un apercibimiento debido al incumplimiento en el envío de la información. Es importante mencionar que uno de los pilares del PROMOEVA es la generación de capacidades a las mesas de trabajo y funcionarios que fungen como enlaces:

(...) ha habido una labor muy intensa de capacitación, todo el tiempo estamos asesorando por teléfono (...) y en el sistema también nos comunicamos con el enlace, por correo también, entonces es una labor muy, muy intensa de formar capacidades en el ente público (...). Los retos más importantes son las personas y la formación, nosotros hemos dado capacitaciones no sólo al arranque, sino que tenemos una capacitación anual y al inicio de año dimos otra, hemos dado varias y hemos buscado también con CONEVAL, porque fuimos y les enseñamos los indicadores para que los revisaran y les dijimos *“ayúdennos a capacitar porque lo necesitamos”* y nos han ayudado con dos cursos de capacitación que nos dieron a los enlaces, no a todos, algunos (...). Entonces ya vamos avanzados en las capacitaciones, de hecho lo último que hicimos fueron mesas de trabajo para ver que de veras hayan entendido que este signo *“más (+)”* da tanto o que éste no puede ser mayor a tanto, eso es muy difícil, tuvimos que romper un poco con la inercia, porque no se les tenía acostumbrados a esto, se tenía costumbre de reportar, pero no era reportar bien en lo que sí se tenía avance. (Entrevista con funcionarios de la CGMA).

Los impactos y usos de la información proveniente de la evaluación a los entes públicos son de dos tipos: el primero, se refiere al nivel de transparencia, es decir, cualquier ciudadano puede revisar esta información ya que es su obligación hacerla pública. El segundo es el uso de la información por parte de ellos mismos, ya sea para incluirla en algún reporte, definir algún proyecto o elaborar alguna solicitud o petición. Sin embargo, todavía no se usa esta información para la toma de decisiones.

A donde no hemos llegado es a la toma de decisiones, ahí sí no, o sea ya nos conocen, saben que existimos, ya le echan un ojito, pero no a la toma de decisiones, que no se va a lograr la verdad hasta que esté lo del presupuesto basado en resultados y se complemente con la evaluación de decir *“bueno, tu programa lo vamos a cambiar porque pues ya todo mundo te dijo que algo le falta, pues ya hazlo”*, ahí es a donde no hemos llegado (Funcionarios de la CGMA).

Cabe destacar que el área de Finanzas ha trabajado en la generación de un conjunto de matrices de indicadores, insumo clave en el proceso de construcción del presupuesto basado en resultados, a través de una empresa consultora contratada para tal fin, el cual debía estar terminado en octubre de 2012. Para ello, la CGMA facilitó los indicadores de resultados que venían generando hasta el nivel de *“propósito”*, de acuerdo con la estructura de la Matriz de Marco Lógico (MML), con el fin de no duplicar esfuerzos y que la empresa consultora los certificara y trabajara sobre los otros niveles de la MML. Asimismo, se facilitó el listado de funcionarios que fueron capacitados por la Contraloría General y con quienes se trabajó en este proceso de construcción de indicadores, con el fin de que se fortaleciera la construcción de sus propias capacidades y se logaran mayores avances.

Luego de revisar esta experiencia, se puede afirmar que lo hecho por CGMA ha permitido a los distintos entes públicos ir aprendiendo sobre la marcha, porque se han construido, entre otras cosas, capacidades para llevar a cabo las evaluaciones. Con todo, se reconoce que la evaluación aún no sirve a un propósito fundamental: la toma de decisiones y las asignaciones presupuestales. De acuerdo con Wiesner (2000:24) la evaluación saldrá fortalecida si tiene un respaldo legal sólido y si se le ubica institucionalmente cerca de los procesos presupuestarios. La clave para el desarrollo de la capacidad de evaluación radica en hacerlo desde el lado de la demanda, argumento compartido por Mackay, asegurando un vínculo entre el resultado de las evaluaciones y las asignaciones presupuestarias. Dentro de este enfoque, la evaluación actúa como un incentivo que premia a quienes hacen las evaluaciones.

#### 4.7 La búsqueda de posibles aliados en un Sistema de Evaluación

En el caso de las evaluaciones internas del DF, la ruta institucional que sigue al proceso no está claramente definida, incluso, podría decirse que no existe. El único eslabón de la cadena que está claramente estipulado en la Ley es la responsabilidad de Evalúa-DF de emitir los Lineamientos para realizarla. Por tanto, se considera que otro elemento que puede ayudar a la institucionalización del ejercicio de evaluación interna es la identificación de posibles aliados que no sólo compartan dicha responsabilidad, sino que cuenten con las capacidades institucionales para contribuir al proceso: desde el establecimiento de mecanismos de incentivos hasta el seguimiento, acompañamiento y retroalimentación de las evaluaciones internas.

En entrevista, funcionarios del Gobierno Federal y encargados de la operacionalización del Sistema de Desempeño, opinaron que un aliado potencial para Evalúa-DF es el brazo de auditoría de la ALDF porque puede ayudar a fortalecer la obligatoriedad de las evaluaciones internas a la vez que permitiría *checks and balances*. Los ahora ex funcionarios señalaron que en el caso de la evaluación a nivel federal, el Congreso, a través de la Auditoría Superior de la Federación, es un aliado importante porque toda la información de desempeño de la AP vertida en los informes trimestrales es revisada por la Auditoría.

Otros actores entrevistados como los funcionarios de la CGMA, sugirieron que un camino posible para la institucionalización de la evaluación interna sería que el Evalúa-DF estableciera mecanismos de coordinación con la CGMA. En su opinión, la ruta podría ser la siguiente: 1) Evalúa-DF emite los Lineamientos de Evaluaciones Internas y se coordina con la Escuela de Administración Pública del DF para capacitar a los servidores públicos; y, 2) la CGMA les da seguimiento y lo reporta a la Secretaría de Finanzas. Su involucramiento comentaron, sería fundamental particularmente si hay avances en la instalación del Presupuesto basado en Resultados (PbR): la entrega de evaluaciones internas podría ser una determinante para la liberación del presupuesto a los programas. En opinión de estos dos funcionarios, la coordinación entre el Evalúa-DF, la CGMA y la Secretaría de Finanzas permitiría también liberar un poco la carga de trabajo a las dependencias ya que no se estaría duplicando la información solicitada.<sup>26</sup>

En el caso del gobierno federal, el sistema de SyE (PbR-SED) cuenta con tres órganos aliados para su funcionamiento: el CONEVAL, la SHCP y la SFP. Como se mencionó en el Capítulo 1 del presente estudio, el PbR-SED es coordinado por la SHCP con asesoría del CONEVAL y la participación de la SFP. La SHCP está a cargo de la conducción de la instrumentación del PbR-SED en la APF, la formulación de los presupuestos basados en el desempeño

---

<sup>26</sup> Como se señaló en la sección de planeación y evaluación, previo a los trabajos realizados por la articulación de órganos propuesta, la funcionaria de la CGMA, sugirió que la planeación debe estar a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social del DF, ya que ni Evalúa-DF ni la CGMA cuentan con los recursos para revisar el diseño de cada uno de los programas.

y de asegurar que la información proveniente de las actividades de seguimiento del mismo, forme parte de las decisiones de presupuesto. El CONEVAL se hace cargo de las definiciones técnicas y el desarrollo de marcos metodológicos sobre evaluación y retroinformación de resultados, así como de la evaluación de políticas y programas de desarrollo social. La SFP, por su parte, está enfocada en la supervisión del SED, la promoción de la mejora de la gestión pública y de contribuir en la instrumentación del PbR-SED (Rubio, 2011; SHCP, 2012a).

Si bien el ejemplo federal también ha encontrado obstáculos, pues los resultados de las evaluaciones tampoco sirven aún para la presupuestación de los recursos, lo cierto es que denota una mayor y mejor articulación de actores, lo que ha ayudado sin duda a su institucionalización. Ese, por tanto, es un asunto urgente de atender en el caso de la Ciudad de México.

#### **4.8 Comentarios finales**

La revisión de más de 100 evaluaciones internas realizadas por las dependencias del GDF, sistematizada en el Capítulo 3, arroja evidencia importante para determinar algunos de los principales obstáculos y/o retos que enfrenta la institucionalización de dicho ejercicio. Entender mejor ese proceso implicó también sostener varias entrevistas con distintos actores clave involucrados de una u otra manera en dicho proceso. En este capítulo, se analizaron los principales obstáculos y retos que conlleva la realización de evaluaciones internas, a la luz, precisamente, de la revisión de las mismas y de lo expresado por los funcionarios, legisladores y expertos entrevistados.

Es importante señalar también que en este capítulo se retomó lo planteado por Mackay (2007) respecto a tres elementos que ayudan a explicar el éxito de un sistema de Seguimiento y Evaluación (SyE): 1) que las evaluaciones se utilicen; 2) que existan mecanismos de incentivos y sanciones; y 3) que haya recursos humanos capacitados para realizar las evaluaciones. El capítulo, ahonda en el análisis de dichos elementos, señalando los déficits que aún enfrenta la Ciudad de México; y presenta también la experiencia de la Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA), que, aunque también enfrenta retos, ha logrado avances en la institucionalización de la evaluación de los entes públicos.

En el siguiente capítulo se presentan las conclusiones del estudio, además de algunas propuestas que pueden valorarse a fin de mejorar y, a largo plazo, consolidar un sistema de evaluación interna de los programas sociales en la Ciudad de México, la cual sin duda es una tarea no sólo urgente, sino fundamental para la mejora y rediseño de los programas sociales.

# Conclusiones y propuestas de política pública



## Conclusiones y propuestas de política pública

La Administración Pública del Distrito Federal está obligada a realizar dos tipos de evaluaciones: la correspondiente a la del ente público y la externa e interna de los programas sociales. La Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA), dependiente de la Contraloría General del Distrito Federal es, hasta el momento de la elaboración de este estudio, quien se ha encargado de instrumentar las evaluaciones de desempeño para todos los entes públicos de la APDF, con el fin de evaluar su gestión y ofrecer resultados a la ciudadanía. En la práctica, éstos se usan para fines de transparencia, así como para diseñar proyectos o elaborar peticiones, pero no se ha institucionalizado su uso para la toma de decisiones.

Este tipo de evaluación, sin embargo, no incluye una valoración profunda de los programas, siendo el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (Evalúa-DF) quien se hace cargo de realizar evaluaciones externas de algunos programas sociales previamente seleccionados, de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria y las prioridades de desarrollo de la Ciudad. Asimismo, Evalúa-DF tiene el encargo de emitir anualmente un conjunto de lineamientos técnicos para que las dependencias responsables de implementar los programas sociales lleven a cabo evaluaciones internas de los mismos. Los resultados de estas últimas deben ser dados a conocer a la Comisión de Desarrollo Social de la ALDF y publicarse en el Sistema de Información del Desarrollo Social (SIDESO). Sin embargo, como lo muestra esta investigación, dicho ejercicio interno es aún incipiente. Ante la ausencia de un sistema institucionalizado y articulado de planeación y evaluación en la APDF, y, de una política continua y sistemática de construcción de capacidades, los entes públicos tienen escasos incentivos para cumplir con la normatividad que mandata realizar estos ejercicios de autoevaluación.

Como se indicó en el capítulo 1, la evaluación interna es ampliamente recomendada cuando los objetivos están relacionados con el aprendizaje organizacional y la mejora en la implementación de los programas. Este es el objetivo plasmado en la Ley de Desarrollo Social, que proyecta a dicho ejercicio como un instrumento para el aprendizaje y el rediseño de los programas. Sin embargo, aunque la evaluación interna o autoevaluación tiene, en principio, la ventaja de que los funcionarios que la ejecutan poseen una mayor comprensión y conocimiento de las problemáticas internas y están familiarizados con las dinámicas institucionales, esta requiere de un conjunto de condiciones que es de vital importancia tomar en cuenta al decidir implementarla. Estas condiciones están relacionadas, sin duda, con las habilidades técnicas, políticas y de gestión requeridas, así como la imparcialidad, credibilidad y autonomía del equipo a cargo.

Luego de emitir por tres años consecutivos Lineamientos para la evaluación interna de los programas sociales de la Administración Pública del DF, y constatar que pocos programas habían realizado dicho ejercicio, el Comité de Evaluación y Recomendaciones de Evalúa-DF consideró, en agosto de 2012, que era el momento propicio para realizar una indagación sobre las razones por las cuales existían estos rezagos. El estudio, a partir de la revisión de

las evaluaciones entregadas hasta esa fecha, buscó dar cuenta de los retos que enfrentan tanto las áreas encargadas de realizar la evaluación interna de los programas sociales, como del proceso mismo, a fin de plantear propuestas de política pública para su institucionalización.

La valoración sobre los alcances y retos en materia de evaluación interna consideró que el éxito de un sistema de seguimiento y evaluación (SyE) de programas sociales, siguiendo en parte lo planteado por Mackay, se puede explicar a partir de la confluencia de tres elementos básicos: 1) el uso de las evaluaciones; 2) que existan mecanismos de incentivos y sanciones (consecuencias para quienes no las realicen y recompensas para aquellos que demuestren desempeños sobresalientes en la implementación de mejoras); y, 3) que los recursos humanos encargados de implementarlas cuenten con el perfil y/o habilidades necesarias para llevarlas a cabo.

Es importante tener presente que el ejercicio de evaluación interna de los programas sociales del DF no ha sido formulado necesariamente como un proceso a través del cual se sancionen los incumplimientos, sino como un proceso de aprendizaje y mejora, que sirva para retroalimentar la política. Con todo, los tres elementos mencionados nos parecen esenciales como marco de referencia de este estudio.

En esta investigación se concluye que el ejercicio de evaluación interna de los programas sociales del DF no cumple en buena medida con ninguno de los elementos mencionados. Respecto al elemento “uso de las evaluaciones”, se debe mencionar que de poco o nada sirven las pocas evaluaciones internas que se han realizado. Las evaluaciones internas aún no se usan para la toma de decisiones, para el rediseño de los programas, ni tampoco para la asignación de presupuestos ya que, ni la Secretaría de Finanzas ni la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las han incorporado en su valoración para la elaboración de presupuestos. Respecto al segundo requisito, el estudio evidenció que tampoco existen mecanismos de incentivos y/o sanciones para quienes se encargan de llevar a cabo las evaluaciones. La realización u omisión de las evaluaciones no genera ningún tipo de consecuencias.

Finalmente, se encontraron serios déficits con relación a que las evaluaciones cuenten con “recursos humanos capacitados y/o con el perfil para realizarlas”. Esto se hizo evidente al revisar el apego o cumplimiento de los lineamientos emitidos y los contenidos de varias evaluaciones, y en lo expresado por varios de los funcionarios y ex funcionarios entrevistados. Aunque es muy probable que el personal que está a cargo de las evaluaciones internas cuente con conocimientos invaluable sobre el programa y la organización donde opera, es un hecho que éste carece de formación y/o herramientas en materia de evaluación.

Al respecto, se vuelve indispensable reflexionar sobre las condiciones reales de quienes elaboran las evaluaciones internas. La complejidad y exhaustividad de los tres primeros Lineamientos puede haber sido un factor que quizá obstaculizó el arranque o formalización de la evaluación interna, sobre todo si se toma en cuenta que las áreas que tenían que realizarla carecen del tiempo, la formación o entrenamiento para auto evaluarse. De ahí que, como se menciona más adelante, se vuelva indispensable brindar un acompañamiento, seguimiento y retroalimentación a las dependencias. A continuación se elaboran propuestas de política pública que buscan auxiliar la mejora de este ejercicio interno y a su eventual institucionalización.



## Propuestas de política pública

Lo primero que debe señalarse es que es imposible implementar sistemas de sanciones para aquellos entes públicos que no realicen la evaluación interna de sus programas, a menos que se generen procesos simultáneos de desarrollo de capacidades y acompañamiento a los funcionarios que asumen estas funciones de evaluación en sus respectivas dependencias; competencias en las que ellos evidentemente no han sido formados ni figuraban como parte del perfil solicitado para su contratación.

Para lidiar con esta problemática una posible solución es implementar un modelo de evaluación mixta, en el que, como se mencionó en el capítulo 1, se contrata a expertos en evaluación de forma temporal, que trabajarán de cerca con las áreas que eventualmente se encargarán de la evaluación, ayudando a crear y fortalecer capacidades. Para potenciar los resultados de la evaluación interna, se podrían compartir gradualmente los hallazgos preliminares a medida que avanza el proceso, recurriendo a la conformación de equipos de evaluación mixtos conformados por personal de las dependencias y evaluadores externos, a fin de equilibrar los factores relacionados con los aspectos técnicos, el conocimiento de la problemática y de los programas, así como la objetividad, independencia y credibilidad de los evaluadores.

Esta combinación resulta ser la más óptima principalmente en casos donde los funcionarios públicos responsables de llevar a cabo estos ejercicios de autoevaluación carecen de las capacidades técnicas necesarias para llevar a cabo estas tareas. Como se señaló anteriormente, la evaluación mixta favorece tanto los procesos de construcción de capacidades de los funcionarios, como el desarrollo de una cultura evaluativa en la administración pública, incrementando notablemente el rigor y la credibilidad de los resultados del proceso evaluativo.

Al respecto, puede citarse la experiencia canadiense revisada en el capítulo 1, donde la implementación de evaluaciones internas como pilares de las evaluaciones de desempeño sugiere que, además de la relevancia de contar con una plataforma bien definida de reglas de juego y expectativas claras acerca de la evaluación, fue indispensable disponer de unidades de evaluación interna en casi todos los departamentos federales, donde los integrantes tienen responsabilidades muy bien definidas y cuentan con el soporte institucional del más alto nivel. Asimismo, el órgano encargado de definir las directrices de evaluación y de asegurar la calidad y el factor de uso de los hallazgos de las evaluaciones, se responsabiliza también de liderar y movilizar un conjunto de redes que hacen posible la evaluación, desarrollar perfiles de competencia para los evaluadores y desarrollar capacidades en sus recursos humanos, así como promover programas de pasantías e instrumentos de evaluación. Como se ha señalado, actualmente en Canadá los resultados de las evaluaciones se emplean para la toma de decisiones de financiamiento de los programas y del sistema de gestión del gasto en general, lo cual ha favorecido su institucionalización en los procesos de toma de decisiones en el gobierno.

Con respecto a la experiencia mexicana a nivel federal -aunque es mucho más reciente, está centrada en evaluaciones externas y todavía se encuentra en proceso de implantación- la literatura reporta que las condiciones que hicieron posible su evolución y el logro de los primeros resultados favorables fueron, coincidentemente con el caso canadiense, la robustez de su marco jurídico, de las reglas de juego y de las instituciones a cargo de su liderazgo; la demanda de transparencia y rendición de cuentas por parte de la sociedad civil y el Congreso; la voluntad política y técnica de las instituciones clave al más alto nivel, con el apoyo del Poder Legislativo que impulsó reformas trascendentales para hacerla posible; así como la capacitación sostenida para generar capacidades institucionales a pesar de los cambios de personal.



Así, ambas experiencias nos ofrecen lecciones interesantes a retomarse y ajustarse al contexto local para acompañar el desarrollo de las evaluaciones internas en la Administración Pública del Distrito Federal; las cuales están relacionadas con la definición de marcos jurídicos, reglas y expectativas muy claras sobre la implementación de los procesos de evaluación; la construcción de capacidades y competencias técnicas en sistemas de planeación, monitoreo y evaluación de programas; el acompañamiento y orientación permanente a estos equipos; la voluntad y el compromiso político del más alto nivel para impulsar y dar soporte a los esfuerzos de evaluación; y, una amplia flexibilidad para aprender, ajustar y dar continuidad a estas políticas de evaluación.

Estos procesos son graduales y se debe recordar que México, inició estos esfuerzos en 2006, a nivel federal. Por su parte Canadá lleva 30 años consecutivos en la implementación de esta estrategia, manteniendo un propósito de mejora a través del tiempo a lo largo de las diferentes administraciones de gobierno, contando con una amplia apertura al ajuste de sus políticas y sobre todo, con un compromiso hacia la transparencia y la rendición de cuentas.

En el caso del DF, se sugiere también conformar un grupo de instituciones aliadas que se responsabilicen del acompañamiento y retroalimentación a las dependencias encargadas de llevar a cabo la evaluación, ya que Evalúa-DF carece de los recursos humanos y financieros necesarios para dirigir por sí sola esta tarea. Después de revisar la experiencia de la CGMA, y en concordancia con lo expresado por una de las funcionarias entrevistadas, se propone crear vínculos en materia de evaluación entre Evalúa-DF, la propia CGMA y la Escuela de Administración Pública del DF. De acuerdo con lo expresado por una ex funcionaria de Evalúa-DF ya se han realizado este tipo de vínculos, por lo que a la presente administración le convendría retomar este tipo de trabajo conjunto con mayor intensidad. De igual forma se consideran como aliados potenciales, la Secretaría de Finanzas y la ALDF. Éstos últimos en virtud de que la experiencia internacional sugiere que mientras más cercano esté el proceso de evaluación a los órganos presupuestarios, mayor es la probabilidad de que se avance en su institucionalización.

Por otra parte, es tarea importante sensibilizar a las dependencias de gobierno sobre la importancia de llevar a cabo ejercicios de planeación-evaluación ya que no se puede evaluar algo escuetamente planeado. De ahí que sea necesario impartir talleres de sensibilización y capacitación dirigidos a los servidores públicos que fomenten el aprendizaje de los elementos básicos para implementar ejercicios de planeación y evaluación, donde además se erradique la asociación evaluación-amenaza.

Con el fin de fortalecer la institucionalización de ésta práctica, se sugiere que en los futuros Lineamientos se incluyan el establecimiento de criterios básicos de presentación de los informes finales de evaluación: incorporación de un resumen ejecutivo, extensión máxima, estructura del informe, tipografía, etc.; con el fin de homogeneizar la presentación y hacer eficiente el análisis de los reportes y su consulta para el proceso de toma de decisiones. Asimismo, se propone que los informes finales, además de publicarse en la Gaceta Oficial, sean entregados en formato impreso y digital a Evalúa DF con el propósito de darles seguimiento.

Se sugiere también que los Lineamientos emitidos en un futuro sean fáciles de entender, puntuales, ejecutivos, breves, que estos promuevan evaluaciones viables en términos de recursos y tiempos de realización, además de tener en cuenta el contexto en el que operan los funcionarios que las realizan. En síntesis, si se desea avanzar en la institucionalización de las evaluaciones internas, se requiere emitir Lineamientos más sencillos. De hecho, para la emisión de Lineamientos en 2013, se pensó en un primer momento en hacer una petición exhaustiva a todas las dependencias que no hubiesen llevado a cabo las evaluaciones mandatadas de alguno de los tres lineamientos expedidos anteriormente, sin embargo se tomó la decisión, ante el cambio de administración del gobierno del DF, de solicitar una evaluación diagnóstica de los programas y los problemas que éstos buscan resolver, a fin de que los nuevos funcionarios de gobierno la tomaran como base, sobre todo, si no había antecedentes de evaluaciones internas.

Se considera de beneficio que la información producida en las evaluaciones internas se sistematice en una plataforma de uso común para todas las dependencias y entidades, como sucede con el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH) del gobierno federal, el cual aglutina en un formato homogéneo, toda la información de las matrices de indicadores para resultados (MIR) vertida por las dependencias y/o entidades.

Con el fin de avanzar en la construcción de un portal para la sistematización de la información en el DF, sería conveniente solicitarle inicialmente a las Secretarías y, posteriormente a las Delegaciones, la elaboración de Matrices de Indicadores de Resultados. Ello para que la Administración Pública del DF comience a realizar ejercicios de monitoreo. Adicionalmente, permitiría transitar hacia el establecimiento de un lenguaje común y estándares mínimos de planeación. Asimismo, se podría sugerir que en la plataforma, se incorporase la información de las evaluaciones internas –e incluso externas-; lo anterior con el objetivo de homologar la presentación de la información para facilitar su consulta.

En cuanto a la ausencia y por lo tanto, necesidad de construcción de mecanismos de incentivos y sanciones, es claro que la evaluación interna no está pensada como un ejercicio punitivo, sino para el aprendizaje y rediseño de los programas. Con todo, conviene reflexionar sobre la conveniencia de ligar la realización de evaluaciones internas con el ejercicio de asignación de presupuesto de los programas. Como ya se señaló, entre más cerca se encuentre la evaluación del proceso de presupuestación, mayores serán las probabilidades de éxito del sistema de SyE. En este sentido, una sugerencia puede ser que aquellos programas que no realicen al menos una evaluación interna cada dos o tres años, sean objeto de posibles reducciones del presupuesto.

Finalmente, también se identificó que de acuerdo a las definiciones existentes de programa social, existen acciones institucionales consideradas como programas que no cuentan con los requisitos mínimos para ser sujetas a evaluaciones. Por ello, convendría reflexionar sobre la posibilidad de que la autoevaluación no se oriente a todos aquellos programas sujetos a reglas de operación, sino que se diseñe un programa anual de evaluaciones internas en función de criterios clave relacionados con factores estratégicos, ya sea temáticos o presupuestales. Ello implicaría definir la instancia encargada de implementar este programa de evaluación y ponderar si pudiera tratarse de Evalúa-DF, lo cual dependerá de la factibilidad de crear alianzas con otros órganos a fin de fortalecer el proceso.

En este orden, sería necesario que a los programas que se incluyeran en el plan anual de evaluaciones internas, de ser el caso, se les brindara un acompañamiento y seguimiento de manera conjunta con las otras instancias involucradas en el proceso, mediante reuniones de trabajo calendarizadas y con las responsabilidades previamente estipuladas para cada entidad incluida.

## Bibliografía

- AAnderson, L. y Neville, P.T. (2006). *Evaluación de programas: estudios de gran escala y de pequeña escala. Algunas generalizaciones*. Serie Políticas Educativas 5. México: Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A.C., Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C., Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Universidad Pedagógica Nacional, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, Departamento de Investigaciones Educativas.
- Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Serie manuales. Nº 69. Santiago de Chile.
- Briceño, B. (2010). Definición del tipo de sistemas de monitoreo y evaluación: Clientes, usos esperados y utilización real. *PremNotes*, Nº 2, Banco Mundial.
- Busjeet, G. (2012). El sistema de gestión basada en los resultados del estado de Minas Gerais, Brasil. *PremNotes*, Nº 18, Banco Mundial.
- Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos*. México: M. A. Porrúa.
- (2012). *Sistematización de la experiencia de evaluación de Evalúa DF 2008. Metaevaluación y Análisis*. México: UAM.
- Cardozo, M. y Mundo, A. (2012). Guía de orientación para la evaluación de políticas y programas de desarrollo social. México, DF: Evalúa-DF.
- Castro, M. F., López-Acevedo, G., Beker-Busjeet, G., y Fernández-Ordoñez, X. (2009). *El Sistema M&E en México: Un Salto del nivel Sectorial al Nacional*. IEG Independent Evaluation Group, Serie de documentos de trabajo DCE Nº 20, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Castro, M. y Miranda, R. (2010). Definición y uso de indicadores y metas en el presupuesto basado en resultados. Arizti, P. y Castro M.F (Eds). *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México*. Grupo de Evaluación Independiente IEG, la Oficina del Banco Mundial en México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Cohen, E. y Franco R. (1992). *Evaluación de proyectos sociales.*, México: S. XXI.
- Conley-Tyler, M. (2005). A fundamental choice: internal or external evaluation? *Evaluation Journal of Australasia*, Australia, 4 (68), 3-11.
- Contraloría General (2011). *Circular Contraloría General para el control y evaluación de la gestión pública; el desarrollo, modernización, innovación y simplificación administrativa, y la atención ciudadana en la Administración Pública del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 25 de enero de 2011.
- Contraloría General (2012). *Portal de la Contraloría General del Distrito Federal*. Recuperado de [http://www.contraloria.df.gob.mx/wb/cg/portafolio\\_integro\\_de\\_monitoreo\\_y\\_evaluacion\\_port#top](http://www.contraloria.df.gob.mx/wb/cg/portafolio_integro_de_monitoreo_y_evaluacion_port#top)

Cruz, M. (2008). *Análisis del marco lógico en la evaluación de programas sociales. Caso: Programa 3x1 para migrantes*. Tesis para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos. México: FLACSO.

Díaz, L. y Rosales, R. (2003). *Metaevaluación. Evaluación de la evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Costa Rica: EUNED, Ágora.

Djezzar, L. y Gateau-LeBlanc, C. (2008). *Contribution a l'elaboration d'un guide de l'évaluation des politiques publiques. Asssemblée des Départements De France, Institut National Des Etudes Territoriales*. Recuperado de: <http://www.sfe-asso.fr/intranet/ckfinder/userfiles/files/Bibliotheque/ADF%20GUIDE%20DE%20L'EVALUATION%20DES%20POLITIQUES%20PUBLIQUES.pdf>

Fenstein, O. y Hernández, G.H. (2010). El Papel de la evaluación en México: Logros, desafíos y oportunidades. Arizti, P. y Castro M.F, (Eds.). *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México*. Grupo de Evaluación Independiente IEG, la Oficina del Banco Mundial en México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Helgason, S. y Ala-Harja, M. (1999). *Improving Evaluation Practices: Best Practice Guidelines for Evaluation*. París: OECD.

Ibarrarán, P. (s/f). La evaluación fortalece la responsabilidad en el uso de los recursos públicos. La opinión de los organismos internacionales. *Lo que se mide se puede mejorar*. Recuperado de [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

Lahey, R. (2010). *El sistema canadiense de seguimiento y evaluación*. PremNotes, N° 11, Banco Mundial.

Lahey, R. (2010). *The Canadian M&E System: Lessons Learned from 30 Years of Development*. ECD Working Paper Series 23. World Bank. Washington, D.C.

Lambur, M.T. (2008). Organizational structures that support internal program evaluation. *New Directions for Evaluation*, 120, 41–54.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. LFPRH. (2012). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (2007). México: SHCP, SFP, CONEVAL.

López-Acevedo, G., Rivera, K., Lima, L., Hwang, H. (2010). *Challenges in Monitoring and Evaluation: An Opportunity to Institutionalize M&E Systems*. Fifth Conference of the Latin America and the Caribbean Monitoring and Evaluation (M&E) Network.

López-Acevedo, G. (s/f). Gestión por resultados y el papel del CONEVAL. La opinión de los organismos internacionales. *Lo que se mide se puede mejorar*. Recuperado de [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

López-Acevedo, G., Krause, P. y Mackay, K. (2012). *Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*. Washington, DC: World Bank.

Mackay, K. (1998). *Public Sector Performance. The Critical Role of Evaluation*. Selected Proceedings for a World Bank Seminar. Washington, DC: World Bank.

Mackay, K. (2000). *Guía para el diagnóstico y marco para la acción*. Serie de Documentos de Trabajo sobre el Fortalecimiento de la capacidad de evaluación enero de 1999. Nº 6. Banco Mundial, Washington, DC.

Mackay, K. (2006). *Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público*. Serie Documentos de Trabajo sobre desarrollo de la capacidad de evaluación. Nº 15. Banco Mundial, Washington, DC.

Mackay, K. (2007). *Cómo crear sistemas de SyE que contribuyen a un buen gobierno*. Banco Mundial, Washington, DC.

Mackay, K. (2012). Conceptual framework for monitoring and evaluation. López-Acevedo, G.; Krause, P. y Mackay, K. (ed.). *Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*, 21-31.

Martínez, A. y Abreu, J. (2012) La evaluación de las políticas públicas: evolución, principales herramientas y métodos. Pérez, E. Perevochtchikova, M. y Avila Foucat, V. (coords.) *Hacia un manejo sustentable del suelo y la conservación del Distrito Federal*. Serie Estudios Urbanos. México: Instituto Politécnico Nacional.

Martínez, A. y González, F. (2012). *El ciclo de las políticas públicas: perspectivas en implementación y evaluación*. Segunda parte: Evaluación. Guía de estudio de la materia. México: FLACSO, Maestría en Políticas Públicas Comparadas.

May, E., Shand, D., Mackay, K., Rojas, F., y Saavedra, J., eds. (2006). *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe: Actas de una conferencia del Banco Mundial*. Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Washington, DC.

National Community Crime Prevention Programme (s/f). *External and/or internal evaluation. Deciding what Works best for your organisation*. Tip sheet 3.

Neirotti, N. y Poggi, M. (organizadores) (2007). *Evaluación de proyectos de desarrollo educativo local. Aprendiendo juntos en el proceso de autoevaluación*. Serie de publicaciones sobre la iniciativa "Comunidad de Aprendizaje" Fundación W.K. Kellogg. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

OECD Public Management Service (1998): *Best Practice Guidelines for Evaluation*. PUMA Policy Brief No. 5. París: OECD.

OECD/PUMA. (1999). *Improving evaluation practices: best practice guidelines for evaluation and background paper*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development / Public Management Service.

Osuna, J.L. (2011). *Metaevaluación*.

Osuna, J.L. y Márquez, C. (s/f). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Instituto de Desarrollo Integral, España.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. Nueva York: PNUD.

Rubio, G. M. (2011). *Sistema de seguimiento y evaluación del Gobierno mexicano*. PremNotes, N° 14, Banco Mundial.

Rubio, G. (2012). Key choices for a menu of evaluations. López-Acevedo, G.; Krause, P. y Mackay, K. (ed.). *Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*, 121-134.

Segone, M. (Ed.), (2009). *Country-led monitoring and evaluation systems: Better evidence, better policies, better development results*. UNICEF, Devinfo, IDEAS, IOCE, MICS, UNECE y Banco Mundial.

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012a). *Evaluación del Sistema de Presupuesto por Resultados 2012. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012, artículo vigésimo segundo*. México: SHCP.

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012b). *Modelo Sintético de Información del Desempeño. Anexo Metodológico*. México: Unidad de Evaluación del Desempeño SHCP.

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012c). *Transparencia presupuestaria. Observatorio del gasto*. Recuperado de <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=528>

Stake, R. (2006). *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*. Barcelona: GRAÓ.

Torres, R. T. (1991). *Improving the quality of internal evaluation: The evaluator as consultant–mediator*. *Evaluation and Program Planning*, 14, 189–198.

Treasury Board of Canada, Secretariat (s/f). *Program evaluation methods: Measurement and attribution of program results*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services.

Volkov, B. B. (2011). Internal evaluation a quarter-century later: A conversation with Arnold J. Love. B. B. Volkov & M. E. Baron (Eds.), *Internal evaluation in the 21st century*. *New Directions for Evaluation*, 132, 5–12.

W.K. Kellogg Foundation (2004). *Evaluation Handbook*. Michigan: W.K. Kellogg Foundation.

Weiss, C. (2004). *Investigación evaluativa. Métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*. México: Trillas.

Wiesner, E. (2000). *Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos*. Serie de gestión pública. N° 4. CEPAL, Santiago de Chile.

Winberg, A. (1991). Maximizing the contribution of internal evaluation units. *Evaluation and Program Planning*, 14, 167-172.

# Anexos



**Anexo 1. Evaluaciones internas analizadas por programas**

Programa	Tipo de Evaluación		
	Diagnóstica	Operación	Integral
<b>DIF-DF</b>			
Apoyo económico a policías preventivos con discapacidad permanente.		*	
Apoyo económico a personas con discapacidad	*	*	
Becas escolares para niños y niñas en condiciones de vulnerabilidad social 2009-2010	*	*	
Comedores populares	*	*	
Creación y fomento de sociedades cooperativas	*	*	
Desayunos escolares 2009-20*0	*	*	
Entrega de despensas a población en condiciones de marginación y vulnerabilidad	*	*	
Potencialidades		*	
Atención integral a madres solas habitantes de la Ciudad de México	*		
<b>FIDEGAR</b>			
Educación garantizada	*	*	
Niños talento 2009-2010	*	*	
Prepa Sí (PREBU)	*	*	
Va segur@	*	*	
<b>IAAM</b>			
Pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años residentes en la Ciudad de México	*	*	
<b>IASIS</b>			
Atención social a familias que habitan en vecindades y viviendas precarias en el DF	*	*	
Atención social emergente y protección a la comunidad	*		
Comedores públicos	*	*	
Financiamiento para la asistencia e integración social del DF	*	*	



La evaluación interna como un ejercicio para el rediseño y mejora de los programas sociales en el Distrito Federal

Programa	Tipo de Evaluación		
	Diagnóstica	Operación	Integral
<b>PROSOC</b>			
Ollin Callan (programa para las UUHH de interés social)	*		
<b>SDE</b>			
Financiamiento a la micro y pequeña empresa (FONDESOS)	*	*	
<b>SE</b>			
Apoyos económicos a estudiantes de secundaria			*
<b>SEDEREC</b>			
Agricultura Sustentable a Pequeña Escala en la Ciudad de México	*		
Ciudad Hospitalaria, Intercultural y de Atención a Migrantes en la Ciudad de México	*		
Cultura Alimentaria, Artesanal y Vinculación Comercial en la Ciudad de México	*		
De Equidad para la Mujer Rural, Indígena, Huésped y Migrante de la Ciudad de México	*		
Desarrollo Agropecuario y Rural en la Ciudad de México	*		
Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas en la Ciudad de México	*		
Fomento al Turismo Patrimonial y Alternativo	*		
Fortalecimiento y Apoyo a Pueblos Originarios en la Ciudad de México	*		
Para la Recuperación de la Medicina Tradicional y Herbolaria en la Ciudad de México	*		
<b>SEDESO</b>			
Comedores comunitarios	*	*	
Comunitario de mejoramiento barrial	*	*	
Uniformes escolares gratuitos	*	*	
Útiles escolares gratuitos	*	*	
<b>SMA</b>			
Fondos de apoyo para la conservación y restauración de ecosistemas a través de la participación social (PROFACE) 2009	*	*	
<b>SSA</b>			
Apoyo para personas de escasos recursos que requieren de material de osteosíntesis, prótesis, órtesis, ayudas funcionales y medicamentos fuera del cuadro institucional enero-diciembre de 2010		*	*

Programa	Tipo de Evaluación		
	Diagnóstica	Operación	Integral
<b>STyFE</b>			
Capacitación para el impulso de la economía social (CAPACITES)	*	*	*
Capacitación y modernización (CyMO)	*	*	*
Seguro de desempleo	*	*	*

**Anexo 2. Evaluaciones internas analizadas por delegación**

Programa	Tipo de Evaluación		
	Diagnóstica	Operación	Integral
<b>Benito Juárez</b>			
Apoyo a familias en situación de vulnerabilidad	*		
<b>Coyoacán</b>			
Apoyo a profesores pensionados y jubilados que brindan asesoría a menores en la realización de sus tareas	*		
Apoyo emergente preferentemente para la alimentación	*		
Apoyo para la Educación y Desarrollo de las niñas niños y adolescentes de sexto año de primaria y segundo de secundaria.	*		
Apoyo para la educación, la salud, la alimentación y contra la violencia familiar, PROESA 2010		*	
Apoyo preferentemente para la alimentación de adolescentes embarazadas menores de 18 años	*		
Apoyo preferentemente para la alimentación de adultos mayores de 63 a 69 años de edad	*		
Apoyo preferentemente para la alimentación de personas discapacitadas	*		
Becas a menores en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social	*		
<b>Milpa Alta</b>			
Por ti y por tu futuro, a estudiantes de nivel básico primaria y secundaria	*		
Por ti y por tu futuro a jóvenes estudiantes de nivel superior	*		
Abono orgánico modalidad en efectivo	*		
Abono orgánico modalidad en especie	*		
Acciones de ecología doméstica		*	*
Apoyo para la adquisición de semillas y pago de servicios de tractor y/o fertilizantes	*		
Apoyos económicos y en especie para la realización, rescate y fomento de celebraciones, conmemoraciones, festejos, tradiciones y costumbres, eventos culturales y cívicos	*		
Atención a adultos mayores y grupos de ayuda mutua	*		
Del sector frutícola y productivo 2009	*		
Desarrollo social sectorial (PRODESEC)	*		

Programa	Tipo de Evaluación		
	Diagnóstica	Operación	Integral
Emergente de fortalecimiento agrícola	*		
Paquetes de especies menores y/o aves de corral	*		
Servicio complementario a personas con discapacidad	*		
Servicio funerario gratuito a población de bajos recursos económicos	*		
<b>Magdalena Contreras</b>			
Apoyo de servicio funerario básico		*	
Apoyo comunitario		*	
Becas musicales juveniles		*	
<b>Miguel Hidalgo</b>			
Apoyo económico para estudiantes del conservatorio nacional de música			*
Apoyo a mujeres emprendedoras		*	
Apoyo integral a la juventud	*		
Apoyo integral a niños y jóvenes en situación de calle núdica	*		
Apoyos alimenticios complementarios en educación básica	*		
Ayudas sociales de fomento al empleo y autoempleo	*	*	
Beca joven-atención a la juventud	*	*	*
Mejorando tu casa-apoyo a la vivienda		*	*
Recorridos turísticos	*	*	
Servicios alimenticios a niños y niñas de los centros de desarrollo infantil			*
Sin rezago educativo			*
Sustitución de regaderas para la vivienda sustentable		*	
Ven por tus tenis		*	
<b>Tláhuac</b>			
Ayudas a personas en situación de vulnerabilidad social.		*	
Ayudas económicas al fomento deportivo		*	
De asistencia social		*	
Programa de Desarrollo Rural Tláhuac 2010		*	
Tláhuac por la educación		*	

La evaluación interna como un ejercicio para el rediseño y mejora de los programas sociales en el Distrito Federal

Programa	Tipo de Evaluación		
	Diagnóstica	Operación	Integral
<b>Tlalpan</b>			
Apoyo a MYPES 2009	*		
Apoyos alimenticios complementarios en educación básica	*		
Apoyos económicos para la presentación del examen de certificación del bachillerato según el acuerdo 286, 2009	*		
Ayudas sociales a jóvenes estudiantes de nivel licenciatura y posgrado	*		
Becas para niños estudiantes de escuelas primarias	*		
Curso preparación para la presentación del examen único de ingreso a bachillerato 2009	*		
Dotación de chamarras a población infantil en el invierno 2009	*		
Entrega de uniformes escolares deportivos	*		
Fomento agropecuario	*		
Fomento al empleo	*		
Juguetes 2009	*		
Mereces ver y verte bien	*		
Monitores para curso de verano 2009	*		
Operación milagro, ayudas para el pago de realización de estudios oftalmológicos	*		
Otorgar apoyos económicos a jefas y jefes de familia en situación vulnerable	*		
Otorgar ayudas a maestros jubilados	*		
Otorgar implementos y/o aparatos ortopédicos, auditivos, médicos, medicamentos, ayudas para pago de hospitalización y estudios médicos a adultos mayores, personas con discapacidad y/o grupos vulnerables	*		
Visión esperanza y donación de lentes	*		
<b>Xochimilco</b>			
Apoyo infantil recreativo y escolar "aire"	*		
Electrificación y colocación de transformadores fuente	*		
Jóvenes vulnerables en educación superior "joves"	*		

## Anexo 3. Ficha de sistematización de evaluaciones diagnósticas

Nombre del programa, año y tipo de programa (apoyo, subsidio, transferencia, etc.):		Nombre de quien realiza la ficha:		Delegación o dependencia:	Área a Cargo:
¿En qué consiste el programa?	Presupuesto del Programa:		Población beneficiada:	¿Cuenta el documento con nombre de evaluador? Si (cuál)/ no.	¿Cuál es la formación del evaluador?
Justificación: ¿Se tiene identificado el problema o necesidad primaria?					
Diseño: ¿Existe coherencia entre los objetivos, estrategias y metas del programa?					
Operación: Calidad de los indicadores, recursos y coherencia entre operación y diseño.					
Evaluabilidad: ¿Cuenta con las características necesarias para garantizar su evaluabilidad?					
¿Hacen alguna alusión a los recursos para realizar el proceso de autoevaluación?					
Comentarios adicionales					

Anexo 4. Ficha de sistematización de evaluaciones de operación<sup>27</sup>

Nombre del programa, año y tipo de programa (apoyo, subsidio, transferencia, etc.):		Nombre de quien realiza la ficha:		Delegación o dependencia:	Área a Cargo:
¿En qué consiste el programa?	Presupuesto del Programa:		Población beneficiada:	¿Cuenta el documento con nombre de evaluador? Si (cuál)/ no.	¿Cuál es la formación del evaluador?
Hallazgos: La descripción de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, son claros precisos y adecuados					
Valoración de los sistemas de operación: ¿La evaluación permite desarrollar un sistema de información y de diseño de indicadores de seguimiento?					
Conclusiones, sugerencias y cronograma: ¿El cronograma permite observar cómo las conclusiones y sugerencias están insertas en la lógica de mejora continua?					
Comentarios adicionales					

<sup>27</sup> En base a los lineamientos específicos para la evaluación de operación 2011. Cfr.: GODF No.1070 08 de abril de 2011. pp 25-30.

Anexo 5. Ficha de sistematización de evaluaciones integrales<sup>28</sup>

Nombre del programa, año y tipo de programa (apoyo, subsidio, transferencia, etc.):		Nombre de quien realiza la ficha:		Delegación o dependencia:	Área a Cargo:
¿En qué consiste el programa?	Presupuesto del Programa:		Población beneficiada:	¿Cuenta el documento con nombre de evaluador? Si (cuál)/ no.	¿Cuál es la formación del evaluador?
Introducción: ¿El documento señala claramente el propósito y las limitaciones de la evaluación?					
Contenido: ¿Se describe el enfoque y metodología aplicada? ¿Se menciona y explica el objeto de la evaluación? ¿Existen interrogantes centrales de la evaluación? ¿Es válida la información requerida para la evaluación?					
Plan y Procedimientos: ¿Hay planeación en cuanto a la recolección de información? ¿Qué técnicas e instrumentos se emplean para la evaluación? ¿Cómo considera el análisis de datos?					
Resultados: ¿Cómo se relacionan las variables con los indicadores? ¿Es concreto el documento al sintetizar los resultados? ¿Cómo perciben e interpretan la evaluación?					
Conclusiones y resultados: ¿Cómo se destacan los aspectos más sobresalientes y débiles de las evaluaciones? ¿Las recomendaciones son factibles y viables? Valore el cronograma.					
Comentarios adicionales					

<sup>28</sup> En base a los Lineamientos Específicos para la Evaluación Global Interna 2012. Cfr.: GODF 29 de diciembre de 2011. pp 102-107.



**Anexo 6. Evaluaciones entregadas y evaluaciones consideradas como unidad de análisis**

Ente gubernamental/ Delegación	Total de evaluaciones entregadas	Evaluaciones considera- das como unidad de análisis	Fichas / evaluación (%)
Benito Juárez	3	1	33.3
Coyoacán	10	8	80.0
DGIDS	8	0	0.0
DIF	21	15	71.4
FIDEGAR	8	8	100.0
IAAM	3	2	66.7
IASIS	11	7	63.6
INMUJERES-SEDESO	2	0	0.0
Milpa Alta	20	15	75.0
Magdalena Contreras	3	3	100.0
Miguel Hidalgo	32	18	56.3
PROSOC	1	1	100.0
SDE	2	2	100.0
SE	10	1	10.0
SEDEREC	9	9	100.0
SEDES0	8	8	100.0
SMA	2	2	100.0
SSA	6	2	33.3
STyFE	9	9	100.0
Tláhuac	9	5	55.6
Tlalpan	23	19	82.6
Xochimilco	3	3	100.0
<b>TOTAL</b>	<b>203</b>	<b>138</b>	<b>67.9 %</b>
	De estas 203, 128 son diagnósticas; 55 de Operación y 20 Integrales.		68% de las evaluaciones fueron consideradas para el análisis

Fuente: elaboración propia.

---

**Anexo 7. Síntesis de las Evaluaciones Internas**


---

Tipo de evaluación internas	Núm. de evaluaciones internas realizadas	Características específicas de los lineamientos	Ente gubernamental que cumplió con la entrega de al menos una evaluación interna
Diagnósticas	121 (41)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Justificación del programa</li> <li>-Diseño</li> <li>-Operación</li> <li>-Evaluabilidad</li> </ul>	<p>Delegaciones: Benito Juárez, Milpa Alta, Tlalpan, Xochimilco.</p> <p>Dependencias: DGIDS, DIF, FIDEGAR, IAAM, IASIS, INMUJERES, PROSOC, SE, SEDEREC, SEDESO, SMA, STyFE.</p>
De Operación	60 (21)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Hallazgos</li> <li>-Valoración de los sistemas de información</li> <li>-Conclusiones</li> <li>-Sugerencias</li> <li>-Cronogramas</li> </ul>	<p>Delegaciones: Coyoacán, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Tláhuac.</p> <p>Dependencias: DGIDS, DIF, FIDEGAR, IAAM, IASIS, INMUJERES, SDE, SEDESO, SMA, SSA, STyFE.</p>
Integrales	21 (5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Introducción</li> <li>-Contenido de la Evaluación</li> <li>-Plan de Evaluación y procedimientos empleados</li> <li>-Presentación de los resultados de la evaluación</li> <li>-Conclusiones y recomendaciones</li> </ul>	<p>Delegaciones: Miguel Hidalgo:</p> <p>Dependencias: SSA, STyFE, SE.</p>

Fuente: elaboración propia.

## Anexo 8. Guiones de entrevista

### Guión de entrevista ex funcionario de Evalúa DF

Fecha de la entrevista	20 de septiembre de 2012
Nombre del entrevistador	Arcelia Martínez y Ángel Mundo

Agradecemos mucho el tiempo que nos concede para esta entrevista. Como es de su conocimiento, está en marcha la realización del estudio sobre los alcances, retos y propuestas de mejora del proceso de evaluación interna de los Programas Sociales implementados por la Administración Pública del Distrito Federal, y en este marco es que le solicitamos este espacio para conocer, de primera mano, el origen de este ejercicio, las dificultades que, en tu conocimiento, han enfrentado las áreas para llevarlo a cabo, así como su visión sobre el alcance y perspectivas de la autoevaluación en el GDF en el corto, mediano y largo plazo.

1. Para empezar, quisiéramos que nos comentara sobre el proceso de análisis y discusión que se llevó a cabo en Evalúa DF, previo a la emisión de los primeros lineamientos para desarrollar procesos de evaluación interna en el GDF:

- ¿Cuál era la visión de Evalúa DF sobre el alcance de la auto-evaluación?
- ¿Cuáles eran los resultados esperados como producto de este proceso?
- ¿En qué tiempos? y
- ¿Bajo qué condiciones?

2. ¿Por qué se tomó la decisión de que se autoevaluaran todas las dependencias y delegaciones que tuvieran, además de programas sociales (apoyos, ayudas, subsidios), “acciones institucionales” sujetas a Reglas de Operación, cuando estas últimas son sólo actividades (vinculadas al pago de personal, prestación de un servicio, operación de infraestructura social o realización de eventos con cargo al capítulo 4000) que no requerirían de un ejercicio de evaluación de este tipo?

3. En su opinión, y dados los resultados de las evaluaciones internas recibidas en estos 3 años, ¿Cuáles consideras que deberían ser los criterios para definir qué programas de desarrollo social deben autoevaluarse y cuáles no?

4. Y en términos del perfil de los funcionarios que operan los programas o acciones de desarrollo social: ¿Qué sabían sobre ellos?, ¿tenían las capacidades para enfrentar las tareas de evaluación que se les encomendaría?, ¿qué era lo esperable?

5. ¿Cuál es su opinión –ahora como externo- sobre la calidad, complejidad y viabilidad de los Lineamientos?, ¿qué podría cambiarse?

6. ¿Recibieron ustedes (como Evalúa) alguna retroalimentación u opinión sobre los Lineamientos emitidos por Evalúa (con respecto a estas tres variables: calidad, complejidad y viabilidad), por parte de las dependencias y delegaciones del GDF? ¿Cuáles fueron?

7. Dado que los Lineamientos son perfectibles, ¿Qué recomendaciones daría para mejorarlos? ¿Evalúa DF debería emitir dichos Lineamientos? ¿Debería retroalimentar el ejercicio de auto-evaluación? ¿Qué otra instancia debiera/pudiera hacerlo?

8. ¿Cuál sería a su juicio, en términos ideales, la configuración que debería tener el sistema de evaluación interna en el GDF, en una escala mayor, es decir, qué otras instituciones o dependencias deberían formar parte de este sistema y cumpliendo qué responsabilidades (dado que las de Evalúa se restringen sólo a la emisión de los Lineamientos y no involucra un proceso de preparación, acompañamiento ni seguimiento de los resultados de la auto-evaluación)?

9. Desde su perspectiva, ¿cuál es la importancia y las implicaciones de desarrollar procesos de evaluación interna en la Administración Pública del DF?

10. ¿Cuál tendría que ser –a su juicio- la vinculación entre planeación y evaluación en la APDF? ¿Dónde están los focos rojos en ambos procesos y en la vinculación entre ambos?

11. ¿Cuál sería desde su perspectiva, una definición -articulada al contexto del DF- de un “programa social”?

12. En términos generales, ¿tiene conocimiento de quiénes estuvieron a cargo del diseño y elaboración de la evaluación interna en las dependencias y delegaciones del DF y cómo asumieron esta tarea? ¿Sabe qué obstáculos y dificultades enfrentaron al momento de autoevaluarse?

13. Y en el caso de las dependencias y delegaciones que no realizaron la autoevaluación bajo estos Lineamientos, ¿se tuvo algún contacto con ellas para conocer los motivos o las necesidades de apoyo para cumplir con este requerimiento?

14. ¿A qué cree que se deba la baja tasa de respuesta por parte de las dependencias y delegaciones que se auto-evaluaron en estos tres años? (sólo 14 instancias lo hicieron de manera consecutiva, desarrollando una evaluación interna diagnóstica, de operación y resultados globales).

15. ¿Se previó algún mecanismo para recibir autoevaluaciones que las dependencias ya venían desarrollando, bajo sus propias metodologías, pero que no necesariamente siguieran los lineamientos sugeridos por Evalúa DF (e.g. Secretaría de Salud)? ¿Conoce casos de estos?

16. ¿Qué “piso mínimo” considera que debería cumplirse, tanto a nivel de los funcionarios que estarían a cargo de la evaluación interna en las dependencias del GDF, como del sistema de evaluación, para lograr los resultados esperados con la evaluación interna?

17. ¿Qué propuestas o sugerencias daría para superar esas dificultades e ir avanzando en la institucionalización de la autoevaluación en el GDF?

a. ¿Qué fases deberíamos transitar para lograrlo?

b. ¿Cómo debería ser la planeación de este proceso de autoevaluación?

---

**Guión de entrevista diputado de la VI ALDF**

---

<b>Fecha de la entrevista</b>	26 de septiembre de 2012
<b>Nombre del entrevistador</b>	Arcelia Martínez y Ángel Mundo

Agradecemos mucho el tiempo que nos concede para esta entrevista. Le comento que en Evalúa-DF estoy coordinando un estudio sobre los alcances, retos y propuestas de mejora del proceso de evaluación interna de los Programas Sociales implementados por la Administración Pública del Distrito Federal, y en este marco es que te solicitamos este espacio para conocer, de primera mano, algunos aspectos clave, que opera la Subsecretaría de Egresos, así como el papel que juega el proceso de autoevaluación para la toma de decisiones de la ALDF.

1. Primeramente, ¿Cuál es papel que juega la Subsecretaría de Egresos en el proceso de planeación de la política social en el DF?
2. ¿Existe la participación de otras instancias al momento de definir qué programas sociales serán aprobados y por ende recibirán recursos para su implementación? ¿Cuentan con alguna clasificación para discernir entre todos los tipos de transferencias existentes?
3. Si compete ¿por qué se tomó la decisión de que todas las acciones institucionales que reciben recursos del Capítulo 4000 emitan RO, y, por ende, realicen evaluaciones internas?
4. ¿El proceso de autoevaluación de los programas sociales que comenzó en el año 2010, sirvió para ayudar la toma de decisiones en cuanto a la aprobación de los recursos para aquellos?
5. Además de las autoevaluaciones, ¿qué otros trámites deben realizar las dependencias para que les sean aprobados los recursos para la instrumentación de los programas sociales?
6. En los hechos, ¿a cuáles de todos estos trámites les dieron prioridad las dependencias?
7. ¿Cuál fue el papel que jugaron las autoevaluaciones?
8. ¿Cuáles son las principales dificultades que se encontraron para la asignación de los recursos de los programas sociales?
9. ¿Realizaron propuestas para intentar eliminar estas debilidades?
10. ¿Existe alguna propuesta para instaurar un sistema conjunto de planeación y autoevaluación en la APDF, particularmente en lo que concierne a la política de Desarrollo Social?

---

**Guión de entrevista funcionarios de la CGMA**


---

<b>Fecha de la entrevista</b>	24 de septiembre de 2012
<b>Nombre del entrevistador</b>	Arcelia Martínez y Ángel Mundo

Agradecemos mucho el tiempo que nos conceden para esta entrevista. Les comento que en Evalúa-DF estoy coordinando un estudio sobre los alcances, retos y propuestas de mejora del proceso de evaluación interna de los Programas Sociales implementados por la Administración Pública del Distrito Federal, y en este marco es que les solicitamos este espacio para conocer, de primera mano, algunos aspectos clave, que opera la CGMA, sobre los componentes de planeación y evaluación con las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la A. P. del D. F.; así como su visión sobre el alcance y perspectivas de la evaluación en el corto, mediano y largo plazos.

1. Para comenzar, quisiera que abundaran un poco en el “sistema” de planeación y evaluación del desarrollo social que opera en el D.F.

- a. ¿Qué instituciones se hacen cargo de estos dos componentes?
- b. ¿Bajo qué enfoque y qué sistema de incentivos?
- c. ¿Qué resultados esperan obtener cada uno de ellos?
- d. ¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades de este sistema?

2. Cuéntenos un poco sobre los avances que han tenido en la implementación del PROMOEVA (Programa de Monitoreo y Evaluación del Desempeño Gubernamental 2010-2012) y ¿Cuáles han sido las mayores dificultades que han enfrentado para establecer una agenda de evaluación de la gestión y, sobre todo, para impulsar una cultura de evaluación y resultados en la A.P. del D.F.?

3. ¿Quiénes son sujetos de evaluación?, ¿hay algún filtro o selección particular de ciertas dependencias, programas o trámites a evaluar, o se evalúan todos?

4. Si se evalúan todos, ¿quién tomó esa decisión?, dado que en el campo específico de los programas sociales se pueden encontrar múltiples categorías que generan una disparidad de proceso (transferencias distribuidas en ayudas, apoyos, subsidios, o bien prestación de servicios, operación de infraestructura, etc.).

5. Desde su perspectiva, ¿cuál es la importancia y las implicaciones de desarrollar procesos de evaluación interna en la Administración Pública del D.F., particularmente en el ámbito de la política social?

6. Según entiendo, las evaluaciones que ustedes solicitan son de diferente tipo: estratégicas, de diagnóstico, operación, resultados, específicas y auditorías del desempeño. Nos pueden comentar:

- a. ¿Cómo han respondido las dependencias ante la solicitud de realización de las evaluaciones internas?
- b. ¿S les ha proporcionado asesoría o capacitación a las áreas encargadas de realizar estas tareas?
- c. ¿Qué opinión tienen sobre la calidad de las mismas?,

7. ¿Qué “piso mínimo” consideran que debería cumplirse para lograr los resultados esperados con la evaluación interna?

8. ¿De qué manera se ha utilizado la información proveniente del monitoreo y la evaluación sobre los resultados del desempeño?

9. ¿La información proveniente de los ejercicios de autoevaluación llevados a cabo entre los años 2010 y 2012, ha sido considerada para tomar decisiones sobre la instrumentación de algún programa o la reestructuración de alguna unidad operativa en alguna dependencia del gobierno central o delegacional?

10. Sabemos que una de las funciones de esta Coordinación es integrar y mantener actualizado el registro de las estructuras orgánicas de las dependencias del GDF, así como responder a las solicitudes de aprobación de estructura. Al respecto, nos comentaba un ex funcionario de Evalúa DF hace unos días que aparentemente no estarían llegando peticiones para conformar áreas de planeación o evaluación en el GDF. En ese sentido, podrían comentarnos:

- a. ¿Cuál es el rol que juega esta coordinación en estos procesos?,
- b. ¿Ustedes pueden sugerir la creación de áreas o sólo aprueban las solicitudes que reciben?
- c. ¿A qué creen que se deba la escasez o nulidad de solicitudes de creación de órganos de planeación y evaluación en el GDF?

11. ¿Cuál sería a su juicio, en términos ideales, la configuración que debería tener el sistema de evaluación interna en el GDF, en una escala mayor, es decir, qué otras instituciones o dependencias deberían formar parte de este sistema y cumpliendo qué responsabilidades?

12. ¿En su opinión cuál debería ser la vinculación entre planeación y evaluación en la APDF? ¿Dónde están los focos rojos en ambos procesos y en la vinculación entre ambos?, ¿Quién debería hacerse cargo de la planeación en la A.P. del D.F.?

13. ¿Qué propuestas o sugerencias darían para superar esas dificultades e ir avanzando en la institucionalización de la autoevaluación en el GDF?

14. ¿Qué fases deberíamos transitar para lograrlo?

15. ¿Cómo debería ser la planeación de este proceso de autoevaluación?

---

**Guión de entrevista ex funcionarios de la Delegación Coyoacán**


---

<b>Fecha de la entrevista</b>	11 de octubre de 2012.
<b>Nombre del entrevistador</b>	Arcelia Martínez y Carlos Aguilar Astorga

Agradecemos mucho el tiempo que nos conceden para esta entrevista. Como les comentamos en el oficio que les enviamos en días pasados, está en marcha la realización del estudio sobre los alcances, retos y propuestas de mejora del proceso de evaluación interna de los Programas Sociales implementados por la APDF, y en este marco es que les solicitamos este espacio para conocer, de primera mano, las fortalezas y dificultades que enfrentaron en su diseño e implementación, así como su opinión sobre el alcance y perspectivas de la autoevaluación en el GDF.

1. Para empezar, quisiéramos que nos comentaran ¿cómo llegó a ustedes la instrucción de realizar la evaluación interna del programa social?, ¿por qué les asignaron a ustedes esta tarea?

2. ¿Qué tipo de evaluaciones internas desarrollaron, la de diagnóstico, operación o de resultados globales o las tres?

3. ¿Cómo se organizaron para realizar la tarea de autoevaluarse? (se distribuyeron funciones en el equipo, usted tuvo que realizar solo todo el proceso, recurrieron a otras áreas, etcétera).

4. ¿Creen ustedes que un programa social deriva de una problemática o más bien un problema se ajusta a un programa? (la oferta determina la demanda).

5. ¿Cómo era la situación del programa social en términos de planeación, es decir, contaban con un diagnóstico del problema a atender, tenían criterios claros para la definición de su población objetivo, disponían de un sistema de indicadores de monitoreo y seguimiento, etcétera, o carecían de estos aspectos en el diseño y operación del programa?

6. ¿Conocen ustedes los lineamientos específicos que emitió Evalúa-DF para estas autoevaluaciones? ¿Cuál es su opinión sobre estos lineamientos? ¿Les parecieron sencillos o complejos?, ¿muy detallados o generales? ¿Viables de implementarse o no? ¿Qué recomendaciones darían para mejorar los lineamientos que emite Evalúa D.F.? ¿Presentaron ustedes alguna retroalimentación u opinión sobre los lineamientos emitidos a Evalúa-DF? ¿Cuáles fueron?

7. ¿Qué dificultades enfrentaron al momento de autoevaluarse?

8. ¿Cómo lograr que las evaluaciones funcionen para reformular el proyecto y no para mostrar vulnerabilidad frente a enemigos políticos?

9. ¿Solicitaron algún tipo de apoyo o asesoría a Evalúa-DF o a alguna otra instancia del GDF?

10. ¿Consideran que es importante realizar una autoevaluación de los programas sociales? ¿Por qué?



La evaluación interna como un ejercicio para el rediseño y mejora de los programas sociales en el Distrito Federal

11. ¿Consideran que bajo las características actuales de la Administración Pública del DF es viable realizar procesos de evaluación interna?

12. ¿Qué aprendizajes han tenido en la elaboración de sistemas de información (solicitudes, padrón de beneficiarios, etc.)?

13. ¿Qué “piso mínimo” consideran que debería cumplirse para lograr los resultados esperados con la evaluación interna? ¿Qué condiciones hubieran sido las más óptimas para que ustedes dirigieran o realizaran el proceso de evaluación interna?

14. Las Reglas de Operación ¿facilitan o son una camisa de fuerza para realizar los programas sociales? ¿Lo pueden ejemplificar?

15. ¿Cómo consideran que debería ser –idealmente- un sistema de evaluación interna para cumplir con los objetivos de retroalimentar el diseño, la operación y los resultados de los programas sociales?

16. ¿Qué propuestas o sugerencias darían para superar las dificultades que enfrentó en este proceso e ir avanzando en la institucionalización de la autoevaluación en el GDF?

17. ¿Qué fases se deberían transitar para lograrlo?

18. Cómo debería ser la planeación de este proceso de autoevaluación?

19. ¿En qué consisten las sanciones más comunes de la Contraloría en cuanto al manejo incorrecto en un programa?

20. ¿Cómo funcionan las asignaciones presupuestales de los programas financiados por el capítulo 4000?

21. ¿Cuáles son los mayores defectos y virtudes de su relación con la Contraloría (tanto interna como externa)? ¿Pueden ejemplificarlo en algún caso específico?

22. ¿Una contraloría ciudadana podría ser un mecanismo operacionalizable en su demarcación?, ¿cómo podría lograrse? ¿A qué problemas se enfrenta su realización?

23. La mayoría de los programas sociales en el DF están orientados a fortalecer el tejido social, ¿Cómo aprovechar ese capital para mejorar la planeación?

24. Si es el caso ¿ha habido algún acompañamiento entre la evaluación externa y la interna?

25. ¿Qué obstáculos identifican para reformular proyectos a partir de la experiencia del año anterior?

26. Del aprendizaje que conlleva realizar un programa social ¿cómo lo aprovechan para el año siguiente?

---

**Guión de entrevista funcionario de la Contraloría General del DF**


---

<b>Fecha de la entrevista</b>	29 de octubre de 2012
<b>Nombre del entrevistador</b>	Arcelia Martínez y Ángel Mundo

Agradecemos mucho el tiempo que nos concede para esta entrevista. Le comento que en Evalúa-DF estoy coordinando un estudio sobre los alcances, retos y propuestas de mejora del proceso de evaluación interna de los Programas Sociales implementados por la Administración Pública del Distrito Federal, y en este marco es que le solicitamos este espacio para conocer, de primera mano, algunos aspectos clave, respecto de las funciones que lleva a cabo la contraloría en materia de política social, así como el papel que juega el proceso de autoevaluación para la toma de decisiones.

1. Primeramente, ¿cuál es papel que juega la Contraloría General en el proceso de planeación de la política social en el DF? Es decir, ¿se participa en dicho proceso?

2. ¿Cuál es su opinión sobre la obligación de autoevaluar todas las acciones institucionales que reciben recursos del Capítulo 4000 que emiten ROP?

3. ¿Para la Contraloría, es funcional la división existente entre programas, subsidios, acciones institucionales y transferencias?

4. Dado que en las delegaciones existe una pulverización de programas que se llegan a contar por centenares ¿realizan una revisión de todos ellos por algún otro medio que no sean las evaluaciones internas?

5. ¿Qué seguimiento hicieron de las autoevaluaciones que comenzaron a entregarse desde el año 2010 hasta la fecha? ¿Emitieron algún tipo de observación o recomendación a alguna dependencia como Finanzas, Desarrollo Social o a las mismas dependencias que realizaron la autoevaluación?

6. ¿Qué cantidad de evaluaciones internas han recibido en los últimos tres años?

7. ¿Aplicaron algún tipo de sanción ante el incumplimiento en la elaboración de las evaluaciones internas dado que se tendrían que haber publicado más de mil autoevaluaciones en los últimos tres años?

8. ¿Qué otros trámites toma en cuenta la Contraloría para mejorar el desempeño de las distintas dependencias del GDF (gobierno central y delegacionales) en materia de desarrollo social?

9. ¿Qué trámites o requisitos son los que consideran para fiscalizar o vigilar el uso de los recursos en materia de política social?

10. ¿La Contraloría ha emitido recomendaciones a otras instancias del GDF para que los recursos no les sean entregados hasta mejorar el diseño de los programas que instrumentan?

11. ¿Existe alguna propuesta para instaurar un sistema conjunto de planeación y autoevaluación en la APDF, particularmente en lo que concierne a la política de Desarrollo Social?

---

**Guión de entrevista ex diputado miembro de la Comisión de Desarrollo Social de la ALDF**

---

<b>Fecha de la entrevista</b>	31 de octubre de 2012
<b>Nombre del entrevistador</b>	Arcelia Martínez y Ángel Mundo

Agradecemos mucho el tiempo que nos concede para esta entrevista. Le comento que en Evalúa-DF estoy coordinando un estudio sobre los alcances, retos y propuestas de mejora del proceso de evaluación interna de los Programas Sociales implementados por la Administración Pública del Distrito Federal, y en este marco es que le solicitamos este espacio para conocer, de primera mano, algunos aspectos clave, respecto de las funciones que lleva a cabo la Asamblea legislativa, o en particular la comisión de Desarrollo Social, en el proceso de la planeación y monitoreo o seguimiento de los programas y acciones sociales para la mejora en el desempeño y los resultados.

1. Dado que la Asamblea se encarga de definir la cantidad de recursos que el GDF destinarán para el diseño e instrumentación de los programas sociales, ¿qué información es la que resulta determinante para establecer los montos para los programas sociales que le corresponden a cada dependencia?

2. Para el proceso de presupuestación de los programas de desarrollo social, ¿participa la Comisión? ¿Con qué otros actores?

3. En materia legislativa, ¿considera adecuado el actual modelo de cuasi autonomía de las delegaciones para la instrumentación de programas sociales?

4. ¿Qué opinión tiene respecto de la obligación de que todos los programas que obtienen sus recursos del capítulo 4000 tengan que emitir Reglas de Operación, y por ende, tengan que ser autoevaluados?

5. ¿El actual proceso es funcional para las funciones legislativas en materia de desarrollo social o habría que introducir algún tipo de modificación para determinar la cantidad de recursos que se dirigirán a funciones sociales?

6. En sus atribuciones como presidente de la Comisión de Desarrollo Social de la ALDF, ¿qué opinión le merece el hecho de que en las delegaciones existan centenares de programas?

7. ¿Le parece que de esta forma se atienden todas las necesidades de la población o grupos específicos hacia quienes van dirigidos?

8. Dado que la Asamblea, por Ley se convierte en un destinatario directo de los informes finales de las evaluaciones internas ¿Tiene idea del número de evaluaciones recibidas desde el año 2010 hasta el último día de su gestión como diputado local?

9. ¿Hicieron algún tipo de seguimiento de las autoevaluaciones para mejorar o hacer otro tipo de distribución de los recursos destinados a la PS?

10. ¿Emitieron algún tipo de observación o recomendación a alguna dependencia con base en los resultados de dichos procesos (Finanzas, SDS, la misma dependencia ejecutora, etc.)?

---

**Guión de entrevista funcionarios de la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP**


---

<b>Fecha de la entrevista</b>	13 de noviembre de 2012
<b>Nombre del entrevistador</b>	Arcelia Martínez y Julianna Mendieta

Agradecemos mucho el tiempo que nos conceden para esta entrevista. Les comento que en Evalúa-DF estoy coordinando un estudio sobre los alcances, retos y propuestas de mejora del proceso de evaluación interna de los Programas Sociales implementados por la Administración Pública del Distrito Federal, y en este marco es que les solicitamos este espacio para conocer, de primera mano, algunos aspectos clave respecto de las funciones que lleva a cabo la SHCP en materia de evaluación de los programas (y la política) sociales, así como el uso de estos resultados para la toma de decisiones presupuestaria.

1. Para comenzar, cuéntenos un poco ¿cuál ha sido y es el rol de la SHCP en la construcción y desarrollo (y consolidación) del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)? Sabemos que son el ente coordinador del Sistema, pero ¿qué significa esto en concreto?

2. ¿Quiénes están obligados a reportar sus avances y logros de desempeño?

3. Sabemos que la SFP, CONEVAL y la SHCP definen el Plan Anual de Evaluación, ¿con base en qué criterios se formula, es decir, cómo se decide qué tipo de evaluaciones se llevarán a cabo cada año y a qué programas aplicarán?

4. ¿En qué casos, momentos o escenarios se sugiere la realización de una evaluación de procesos, de congruencia y resultados, y de impacto de los programas sociales?

5. ¿Quiénes son los receptores de las evaluaciones?

6. ¿Cuáles es el sistema de incentivos/sanciones (“dientes”) que se aplica cuando se incumple con los requerimientos del SED? ¿Qué pasa si un programa no realiza ajustes a su diseño de acuerdo con las recomendaciones de la evaluación externa?

7. ¿Hasta qué punto se incorporan los resultados de las evaluaciones en la elaboración de los presupuestos?

8. En el portal de Transparencia Presupuestaria se señala que “para el Presupuesto 2011 se utilizó la información de desempeño de los programas presupuestarios como uno de los criterios para la asignación y reasignación de los recursos presupuestarios”:

a. ¿Para esto es que se usó el *Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD)* o estamos hablando de una metodología para otro proceso? ¿Cuáles son los principales programas presupuestarios a los que se aplica esta metodología de medición del desempeño?

b. ¿Qué resultados obtuvieron de este proceso?

c. ¿Qué usos se le dieron a esta información?

d. ¿Qué perspectivas hay en torno a estas mediciones?

9. En el Portal también muestran el avance en la implementación del PbR-SED en las entidades federativas (toman en consideración las variables PbR, SED y Transparencia con pesos diferentes). ¿Qué sí está pasando en los estados que tienen mejores resultados (Baja California, Jalisco, Nuevo León) y qué no está sucediendo en los estados que presentan pocos avances (Baja California Sur, Coahuila, Guerrero)?

10. ¿Qué pasa con la evaluación específicamente en los gobiernos locales (estados y municipios)? ¿Cuál es el nivel de avance?

11. Sabemos que la legislación establece la realización de evaluaciones externas anuales para todos los programas “sociales”, sin embargo ¿cómo se ha pensado o planeado, si fuera el caso, la inclusión de las demás Secretarías (y programas fuera del sector social) a los procesos de evaluación?

12. Además de las evaluaciones externas, ¿existe algún espacio para el desarrollo de evaluaciones internas de los programas sociales (autoevaluaciones)? ¿Se discutió en algún momento este punto?

13. ¿Qué opinarían sobre el desarrollo de evaluaciones internas al interior del Gobierno Federal, le parece viable o no y bajo qué condiciones podría serlo? ¿Creen que sería factible o no tomar en cuenta los resultados de estos procesos de evaluación interna para el proceso de presupuestación?

14. ¿Conocen de experiencias en otros países que implementen procesos de evaluaciones internas y de su inclusión en PbR?

15. Finalmente, ¿cuáles son los principales desafíos en términos de continuidad y consolidación del SED?? ¿Qué aspectos deberían fortalecerse?

---

**Guión de entrevista funcionario del GDF**


---

<b>Fecha de la entrevista</b>	22 de noviembre de 2012
<b>Nombre del entrevistador</b>	Arcelia Martínez y Ángel Mundo

Agradecemos mucho el tiempo que nos concede para esta entrevista. Le comento que en Evalúa-DF estoy coordinando un estudio sobre los alcances, retos y propuestas de mejora del proceso de evaluación interna de los Programas Sociales implementados por la Administración Pública del Distrito Federal, y en este marco es que le solicitamos este espacio para conocer algunos aspectos clave respecto de las funciones que lleva a cabo la Oficialía Mayor en materia de evaluación de los programas sociales del DF, así como el uso de estos resultados para la toma de decisiones presupuestaria.

1. Para iniciar, de acuerdo con la LOAPDF, la Oficialía Mayor tiene como atribución “Diseñar, coordinar e implementar en el ámbito de sus atribuciones, las normas, políticas y criterios que en materia de administración interna deben observar las dependencias. En este sentido ¿han emitido algún tipo de recomendación en materia de planeación de la política de desarrollo social del DF?

2. Sabiendo que la mayor parte de las atribuciones se encuentran encaminadas a la profesionalización de los funcionarios públicos ¿cuáles son las recomendaciones que han emitido para mejorar la profesionalización de los funcionarios, particularmente en materia de política social tanto en los niveles central como delegacional?

3. En las delegaciones de manera particular, se presenta una altísima rotación de los funcionarios públicos, esto impediría que los funcionarios pudieran profesionalizarse de manera específica en aquellas áreas encargadas de instrumentar los programas sociales, ¿la Oficialía ha emitido alguna recomendación para modificar esta situación?

4. ¿Cuentan con algún sistema de evaluación de los funcionarios, particularmente en el área social?

5. ¿Qué seguimiento han realizado sobre los procesos de evaluación interna ya que ahí se muestran algunas de las más importantes limitaciones que presentan los funcionarios tanto para el diseño como para la operación (por no mencionar la evaluación) de la política de desarrollo social del DF?

6. ¿Han establecido algún tipo de calendarización o programación de cursos con la Escuela de Administración Pública del DF en el área de la política social?

7. ¿Los gobiernos delegacionales o las distintas instancias del gobierno central mantienen una relación estrecha con la Oficialía para buscar la mejora en la planeación de los programas sociales o la profesionalización de los servidores públicos?

8. Las autoevaluaciones de los programas sociales del DF, han demostrado una baja eficacia en ambos niveles de gobierno; estas fallas se relacionan con la mala planeación o diseño de los programas sociales, en consecuencia ¿qué acciones ha llevado a cabo esta instancia para modificar estas circunstancias?

**La evaluación interna como un ejercicio para el rediseño y mejora de los programas sociales en el Distrito Federal**

9. Además del manejo del Servicio público de carrera, ¿qué otra injerencia se tiene en materia de planeación de la política social en el DF?

10. ¿Existe alguna propuesta para instaurar un sistema conjunto de planeación y autoevaluación en la APDF, particularmente en lo que concierne a la política de Desarrollo Social?

---

**Guión de entrevista funcionario del CONEVAL**


---

<b>Fecha de la entrevista</b>	29 de noviembre de 2012
<b>Nombre del entrevistador</b>	Arcelia Martínez y Julianna Mendieta

Agradecemos mucho el tiempo que nos concede para esta entrevista. Le comento que en Evalúa-DF estoy coordinando un estudio sobre los alcances, retos y propuestas de mejora del proceso de evaluación interna de los Programas Sociales implementados por la Administración Pública del Distrito Federal, y en este marco es que le solicitamos este espacio para conocer, de primera mano, algunos aspectos clave respecto de las funciones que lleva a cabo el CONEVAL en materia de evaluación de los programas (y la política) sociales, así como el uso de estos resultados para la toma de decisiones.

1. Para comenzar, cuéntenos un poco ¿cuál ha sido evolución del rol que ha jugado el CONEVAL en la construcción, implantación (y consolidación) del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)?

2. Nos decían en la Secretaría de Hacienda que “la visión de Hacienda de la evaluación es distinta a la de CONEVAL y a la de la Función Pública aunque se parece más a la de la Función Pública, pues Hacienda y la Función Pública son los tuteladores del sistema de evaluación del desempeño... de que el gasto público federalizado sea evaluado... pero el sentido profundo es que se utilice la información de desempeño, las evaluaciones y el seguimiento para afectar cada uno de los elementos del ciclo de programación-presupuestación desde la planeación hasta la rendición de cuentas”, entonces, ¿cuál es esta visión de CONEVAL sobre la evaluación?

3. Sabemos que la SFP, CONEVAL y la SHCP definen el Plan Anual de Evaluación, ¿con base en qué criterios se formula el Plan Anual de Evaluación, es decir, cómo se decide qué tipo de evaluaciones se llevarán a cabo cada año y a qué programas aplicarán?

4. Sabemos que la legislación establece la realización de evaluaciones externas anuales para todos los programas “sociales”, ¿de cuántos programas estamos hablando? ¿Cómo manejan esa cantidad de información? ¿Pienso usted que debería acotarse la cantidad de programas a ser evaluados anualmente?

5. ¿Cómo se realiza esto en el caso de los demás sectores no sociales? ¿Cómo se seleccionan qué programas evaluar? ¿Se realizan los mismos tipos de evaluaciones que en el sector social? ¿Qué seguimiento les da Hacienda (énfasis en eficiencia y efectividad del gasto) y la SFP (énfasis en gestión, evaluación de procesos) a estas evaluaciones a diferencia de ustedes en el sector social?

6. ¿Cómo se podrían igualar capacidades y niveles de avance en los otros sectores?, nos decían en la Secretaría de Hacienda que a lo mejor necesitarían muchos CONEVAL para los diferentes sectores, ¿usted qué opina?

7. Nos podría explicar un poco ¿cómo opera el sistema de seguimiento a los ASM? Tenemos entendido que la información de los avances de los aspectos a mejorar como producto de las evaluaciones se sube en el Sistema de Seguimiento a los ASM, que es administrado por ustedes y que ustedes canalizan a las Comisiones Intersecretarial e Intergubernamental de Desarrollo Social para que los analicen y determinen los actores responsables y las posibles acciones para su solución. Pero ¿dónde están los “dientes en este proceso”? ¿Qué pasa si un programa no realiza ajustes a su diseño, por ejemplo, de acuerdo con las recomendaciones de la evaluación externa?



**La evaluación interna como un ejercicio para el rediseño y mejora de los programas sociales en el Distrito Federal**

8. Hacienda afirma que el punto fuerte del SED es su estructura programática presupuestaria, desde la perspectiva del CONEVAL, ¿cuáles considera usted que son las fortalezas y las debilidades del SED?

9. Además de las evaluaciones externas, ¿existe algún espacio para el desarrollo de evaluaciones internas de los programas sociales (autoevaluaciones)? ¿Se discutió en algún momento este punto?

10. ¿Qué opinaría sobre el desarrollo de evaluaciones internas al interior del gobierno federal, le parece viable o no y bajo qué condiciones podría serlo? ¿Cree que sería factible o no tomar en cuenta los resultados de estos procesos de evaluación interna para el proceso de evaluación del desempeño y presupuestación?

11. ¿Conoce de experiencias en otros países que implementen procesos de evaluaciones internas para retroalimentar el diseño e implementación de sus programas o en sistemas de evaluación del desempeño?

12. Finalmente ¿cuáles considera usted que serían los principales desafíos en términos de continuidad y consolidación del SED?, ¿qué aspectos deberían fortalecerse?

La evaluación interna de los programas sociales es un ejercicio que ayuda a su rediseño y mejora. Su práctica e institucionalización repercutirá en la capacidad del gobierno para aprender sobre sus propios procesos, cambiar lo que no funciona y valorar la coherencia entre los objetivos y metas de sus programas.

El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa-DF) es el órgano encargado de la evaluación externa de la política social y de los programas sociales de la Ciudad de México. Entre sus atribuciones está el emitir lineamientos para la evaluación interna de los programas sociales que implementa la Administración Pública del Distrito Federal.

Luego de llevar a cabo esta labor por tres años consecutivos y constatar que pocos programas habían realizado dicho ejercicio, el Comité de Evaluación y Recomendaciones de Evalúa-DF consideró, en agosto de 2012, que era el momento propicio para indagar sobre las razones de estos rezagos.

El presente estudio se planteó como objetivo conocer el proceso de evaluación interna de los programas sociales implementados por la Administración Pública del Distrito Federal, a fin de identificar los alcances y retos que enfrenta su realización y de proponer acciones de política pública que permitan avanzar en su institucionalización.