

# Calidad de las evaluaciones del CONEVAL:

## elementos institucionales y metodológicos

tercera edición

**CONEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

---

Lo que se mide se puede mejorar

Lo que se mide se puede mejorar

El CONEVAL es una institución del Estado mexicano con autonomía técnica que evalúa los programas y las políticas de desarrollo social en el ámbito federal, y genera información con rigor técnico sobre los niveles de pobreza en el país.

El CONEVAL ha desarrollado una metodología confiable y transparente que permite medir la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal.

Para mayor información consultar:  
[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)

# Calidad de las evaluaciones del CONEVAL: elementos institucionales y metodológicos

tercera edición

**CONEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide se puede mejorar

#### CONSEJO ACADÉMICO\*

**María del Rosario Cárdenas Elizalde**  
Universidad Autónoma Metropolitana

**Fernando Alberto Cortés Cáceres**  
El Colegio de México

**Agustín Escobar Latapí**  
CIESAS-Occidente

**Salomón Nahmad Sittón**  
CIESAS-Pacífico Sur

**John Scott Andretta**  
Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Graciela María Teruel Belismelis**  
Universidad Iberoamericana

#### SECRETARÍA EJECUTIVA

**Gonzalo Hernández Licona**  
Secretario Ejecutivo

**Édgar A. Martínez Mendoza**  
Director General Adjunto de Coordinación

**Thania de la Garza Navarrete**  
Directora General Adjunta de Evaluación

**Ricardo C. Aparicio Jiménez**  
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

**Daniel Gutiérrez Cruz**  
Director General Adjunto de Administración

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

#### Colaboradores

##### Equipo técnico

##### Dirección General Adjunta de Evaluación

Thania Paola de la Garza Navarrete  
Karina Barrios Sánchez  
Haydée Valentina Saavedra Herrera  
Yunuen Nicté Rodríguez Piña  
Lucero Evelyn Juárez Vera

#### Calidad de las evaluaciones del CONEVAL: elementos institucionales y metodológicos, tercera edición

Tercera edición, noviembre, 2019

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

Citación sugerida:  
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.  
*Calidad de las evaluaciones del CONEVAL: elementos institucionales y metodológicos, tercera edición.*  
Ciudad de México: CONEVAL, 2019.

## CONTENIDO

|  |    |
|--|----|
| Índice de figuras .....  | 4  |
| Introducción .....   | 7  |
| Capítulo 1. Consolidación del Sistema Nacional de Desempeño.....   | 9  |
| Capítulo 2. Marco normativo de la evaluación en México.....  | 25 |
| La evaluación en el Sistema de Evaluación del Desempeño .....  | 26 |
| Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....   | 27 |
| Ley General de Desarrollo Social .....   | 27 |
| Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social .....  | 28 |
| Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.....   | 28 |
| Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria .....                                 | 29 |
| Ley de Coordinación Fiscal .....   | 29 |
| Ley General de Contabilidad Gubernamental.....   | 30 |
| Presupuesto de Egresos de la Federación .....  | 30 |
| Decreto por el que se regula el CONEVAL .....  | 30 |
| Herramientas normativas del CONEVAL para cumplir con sus funciones.....  | 31 |
| Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal..... | 31 |
| Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales .....        | 34 |
| Mecanismo para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora .....                                     | 34 |
| Leyes federales que asignan responsabilidades al CONEVAL .....   | 35 |
| Atribuciones de evaluación .....   | 36 |
| Ley de la Economía Social y Solidaria.....   | 36 |
| Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes .....   | 36 |
| Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas .....  | 36 |
| Responsabilidades de apoyo técnico.....  | 36 |
| Leyes que rigen la Administración Pública Federal .....  | 37 |
| Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública .....   | 37 |
| Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público .....                                      | 37 |
| Capítulo 3. Calidad de las evaluaciones .....  | 39 |
| Criterios y estándares de calidad .....  | 40 |
| Estándares alrededor del mundo .....   | 42 |
| Criterios de calidad para las evaluaciones.....  | 46 |
| Pertinencia y relevancia .....   | 46 |
| Factibilidad.....  | 47 |
| Principios jurídicos.....  | 47 |
| Ética .....  | 47 |
| Rigurosidad.....   | 49 |
| Claridad.....  | 49 |
| Disponibilidad .....   | 49 |



|   |    |
|---|----|
| <b>Capítulo 4.</b> Instrumentos y acciones del CONEVAL para la calidad de las evaluaciones .....              | 51 |
| Inventario Nacional CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social .....                                | 53 |
| Programa Anual de Evaluación .....  | 54 |
| Horizonte de monitoreo y evaluación.....  | 55 |
| Evaluaciones de proceso homogéneo.....  | 56 |
| Evaluaciones de proceso no homogéneo .....  | 58 |
| Términos de referencia .....  | 58 |
| Evaluación externa .....  | 60 |
| Informes y evaluaciones.....  | 62 |
| Aspectos susceptibles de mejora.....  | 65 |
| Satisfacción de los usuarios .....  | 66 |
| Acciones CONEVAL.....   | 67 |
| <b>Conclusiones</b> .....   | 70 |
| <b>Anexo.</b> Número de evaluaciones realizadas mandatadas en el PAE, por tipo de evaluación, 2007-2018 ..... | 74 |
| <b>Referencias bibliográficas</b> .....   | 75 |
| <b>Índice de figuras</b>  |    |
| Figura 1. Línea de tiempo normativa e institucional, 1928-2008 .....  | 23 |
| Figura 2. Tipos de evaluaciones según los Lineamientos .....  | 33 |
| Figura 3. Código UNEG para los evaluadores.....   | 43 |
| Figura 4. Criterios para la calidad de las evaluaciones .....   | 50 |
| Figura 5. Etapas y herramientas de evaluación.....  | 53 |
| Figura 6. Horizonte de monitoreo y evaluación.....  | 56 |
| Figura 7. Infografías de las guías prácticas del CONEVAL.....   | 64 |
| Figura 8. Instrumentos del CONEVAL para la calidad .....  | 68 |
| Figura 9. Aporte de los instrumentos CONEVAL a los criterios de calidad .....                                 | 69 |
| <b>Índice de cuadros</b>  |    |
| Cuadro 1. Comparación de estándares.....  | 48 |

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

|                     |  |
|---------------------|--|
| <b>APF</b>          | Administración Pública Federal   |
| <b>ASM</b>          | Aspectos Susceptibles de Mejora  |
| <b>CAD-OCDE</b>     | Comité de Ayuda de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| <b>CMH</b>          | Contaduría Mayor de Hacienda   |
| <b>CPEUM</b>        | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos                            |
| <b>CONEVAL</b>      | Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social               |
| <b>Deval</b>        | Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo              |
| <b>ECR</b>          | Evaluación de Consistencia y Resultados  |
| <b>EED</b>          | Evaluación Específica de Desempeño   |
| <b>Eval33</b>       | Sistema informático para la evaluación del Ramo 33                               |
| <b>FAF</b>          | Fondos de Aportaciones Federales   |
| <b>Foceval</b>      | Proyecto de Fomento de Capacidades en Evaluación                                 |
| <b>Horizonte</b>    | Horizonte de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social          |
| <b>JCSEE</b>        | The Joint Committee on Standards for Educational Evaluation                      |
| <b>LAASSP</b>       | Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público              |
| <b>LFPRH</b>        | Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria                          |
| <b>LFTAIP</b>       | Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública                   |
| <b>LGDS</b>         | Ley General de Desarrollo Social   |
| <b>Lineamientos</b> | Lineamientos generales para la evaluación de programas federales                 |
| <b>LOAPF</b>        | Ley Orgánica de la Administración Pública Federal                                |
| <b>Mecanismo</b>    | Mecanismo para el Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora             |
| <b>MEED</b>         | Módulo de Información Específica de Desempeño                                    |
| <b>MIR</b>          | Matriz de Indicadores para Resultados  |
| <b>MOCYR</b>        | Módulo de Consistencia y Resultados  |
| <b>NEP</b>          | Nueva Estructura Programática  |

|                            |   |
|----------------------------|---|
| <b>NGP</b>                 | Nueva Gestión Pública   |
| <b>PAE</b>                 | Programa Anual de Evaluación  |
| <b>PbR</b>                 | Presupuesto basado en Resultados  |
| <b>PEF</b>                 | Presupuesto de Egresos de la Federación                                 |
| <b>PGSAPF</b>              | Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal |
| <b>PND</b>                 | Plan Nacional de Desarrollo   |
| <b>Procampo</b>            | Programas de Apoyos Directos al Campo                                   |
| <b>Progres</b>             | Programa de Educación, Salud y Alimentación                             |
| <b>Promap</b>              | Programa de Modernización de la Administración Pública                  |
| <b>Pronasol</b>            | Programa Nacional de Solidaridad  |
| <b>RLGDS</b>               | Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social                       |
| <b>ROP</b>                 | Reglas de Operación   |
| <b>RSSPE</b>               | Research Society Standards for Program Evaluation                       |
| <b>Secodam</b>             | Secretaría de Contraloría y Derecho Administrativo                      |
| <b>Secogef</b>             | Secretaría General de la Federación                                     |
| <b>SED</b>                 | Sistema de Evaluación del Desempeño                                     |
| <b>Sedesol<sup>1</sup></b> | Secretaría de Desarrollo Social   |
| <b>Seval</b>               | Sociedad Suiza de Evaluación  |
| <b>SFP</b>                 | Secretaría de la Función Pública  |
| <b>SHCP</b>                | Secretaría de Hacienda y Crédito Público                                |
| <b>SIEED</b>               | Sistema de Evaluación Específica de Desempeño                           |
| <b>SPP</b>                 | Secretaría de Programación y Presupuesto                                |
| <b>SIMEP</b>               | Sistema de Metas Presidenciales   |
| <b>TdR</b>                 | Términos de Referencia  |
| <b>UNEG</b>                | Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas                              |

<sup>1</sup> De conformidad con el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 30 de noviembre de 2018 en el *Diario Oficial de la Federación*, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) cambió de nombre a Secretaría de Bienestar (Bienestar).

## Introducción

El camino recorrido en el país para hacer del ejercicio evaluativo un elemento básico en la formulación de las políticas públicas, en particular, de la política social, ha sido largo e impulsado por

distintos factores y actores. Sus antecedentes se remontan a finales de la década de 1920, cuando las leyes e instituciones comenzaron su consolidación en el país. En un principio, la evaluación se enfocaba en cuestiones de gestión y financieras para alimentar el proceso de planificación nacional. Actualmente, México cuenta con principios normativos que enmarcan la evaluación y la planeación en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) como instrumentos para orientar las acciones y los programas hacia el logro de resultados.

En los últimos años, la evaluación se ha establecido como una práctica sistemática y ha sido fortalecida mediante la promulgación de diversos documentos normativos que la han colocado como fuente de información para mejorar las políticas públicas. Al respecto, la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) designó al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como responsable de normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social.

Para que el CONEVAL pueda cumplir con esos propósitos, es dotado de un marco jurídico que designa responsables y funciones, y promueve la independencia, objetividad, imparcialidad y transparencia de las evaluaciones, así como su realización por expertos en la materia, cualidades que coadyuvan a dar certidumbre sobre su calidad y confiabilidad tanto a los tomadores de decisiones como a la ciudadanía en general.

La calidad está en función de múltiples aspectos en el diseño y la ejecución; identificar las principales características a tomar en cuenta para valorarla es una tarea que han emprendido organismos internacionales y nacionales de evaluación para delimitar criterios y estándares mínimos. Estos se han complementado con instrumentos equivalentes aplicados a los informes de evaluación, recomendaciones y metodologías.

Esos aspectos fungen como guía para facilitar la ejecución de evaluaciones y la construcción de insumos intermedios, así como en la elaboración de metodologías robustas que respondan a las necesidades de información de los usuarios. De esa manera, las categorías incluidas en los estándares no pretenden ser exhaustivas y admiten innovaciones encaminadas a mejorar las evaluaciones.

El documento que aquí se presenta resalta el rol de la evaluación de la política de desarrollo social en el ciclo de las políticas públicas, dentro del marco jurídico mexicano, como herramienta que sirve para orientar la gestión gubernamental hacia resultados y para cuyo propósito es fundamental generar evidencia confiable mediante ejercicios evaluativos de calidad, apegados a los principios jurídicos.

El documento está organizado en cuatro capítulos y un apartado de conclusiones. En el primer capítulo se realiza un breve recorrido histórico por la maduración y alineación normativa e institucional del SED, el cual comienza en la década de 1920 y concluye con su consolidación, lo que da lugar a una estrategia que integra la planeación, la presupuestación, el monitoreo y la evaluación.

En el segundo capítulo se analizan los documentos que conforman el marco normativo de la evaluación y se identifican los elementos que contribuyen a que la evaluación sea un ejercicio sistemático, independiente, imparcial y transparente. En el tercero se exponen criterios y estándares de calidad desarrollados por organismos internacionales y en otros países para, a partir de sus coincidencias y discrepancias, delimitar un conjunto de categorías que guíen el diseño, ejecución y difusión de las evaluaciones del CONEVAL como ejercicios de calidad que respondan a las necesidades de generación y recopilación de evidencia.

En el cuarto capítulo se describen los instrumentos y las acciones que lleva a cabo el CONEVAL para salvaguardar la calidad de las evaluaciones, al cumplir con los criterios de pertinencia y relevancia, factibilidad, conveniencia, ética, rigurosidad, claridad y disponibilidad. Finalmente, se presentan algunas conclusiones derivadas del análisis realizado en este documento.

# Capítulo 1

## Consolidación del Sistema Nacional de Desempeño



La evaluación hace referencia al análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad (CONEVAL, 2015). La evaluación en México forma parte del SED, estrategia diseñada para configurar un esquema eficaz para la toma de decisiones que considera información objetiva respecto del diseño, pertinencia, estrategia, operación y resultados de las políticas, programas e instituciones públicas (DOF, 31/03/2008).

Dicha estrategia se definió en 2006, mediante la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), cuyo acuerdo de creación fue emitido dos años después al establecer la necesidad de vincular la planeación, programación, presupuestación, seguimiento del ejercicio de los recursos y evaluación de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y del desempeño institucional; esto, con la finalidad de cumplir el objetivo antes mencionado (DOF, 31/03/2008).

La conformación del SED fue el resultado histórico de la maduración, ordenamiento y alineación normativa, institucional y técnica de la evaluación, planeación, programación y presupuestación. Este capítulo hace una revisión histórica de los cambios normativos e institucionales que se llevaron a cabo desde finales de la década de 1920 hasta 2003, que permitieron la integración de los elementos indispensables para la articulación del SED.

Después de un extenso periodo de lucha armada y de efervescencia política, comienza un periodo de diseño jurídico e institucional; es en este contexto que en 1928 se publicó la Ley Orgánica del Departamento del Presupuesto de la Federación y seis años después fue abrogada por la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación, publicada en 1935.<sup>2</sup> La lógica de ambas leyes era la misma: el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) era visto como un instrumento administrativo-contable de control del gasto, que debía contener las previsiones de egresos destinados a cada ramo para atender los servicios administrativos durante el ejercicio fiscal correspondiente a fin de establecer techos presupuestarios y que las dependencias no rebasaran sus asignaciones.

<sup>2</sup> La Ley Orgánica del Departamento del Presupuesto de la Federación fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 8 de junio de 1928 y la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación, el 21 de diciembre de 1935 en el mismo diario.

Nota aclaratoria: El artículo 2º transitorio de la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación de 1935 señala la abrogación de la Ley Orgánica del Presupuesto del 28 de mayo de 1928. Sin embargo, no hay ninguna ley con ese nombre publicada en el DOF en esa fecha, mientras que la Ley Orgánica del Departamento del Presupuesto de la Federación fue publicada el 8 de junio de 1928 y en la parte final se indica que fue rubricada por el presidente y por el secretario de Estado y del despacho de Hacienda y Crédito Público el 28 de mayo de 1928. Asimismo, otras fuentes contienen el texto de esta ley con el título de Ley Orgánica del Presupuesto (1928), por lo que en este documento se consideran ambas leyes como la misma, pero con el nombre indicado en la publicación en el DOF el 8 de junio de 1928.

No obstante, en la ley de 1935 se puede identificar un intento de ir más allá del control del gasto, ya que determinaba la alineación del presupuesto de las secretarías y dependencias del Estado al programa trazado por el presidente (DOF, 31/12/1935); es decir, se manifiesta la intención de coordinar y dar coherencia al gasto de la administración pública federal (APF) y otorgarle un sentido que iba más allá de la atención de necesidades administrativas de las instituciones. Sin embargo, este documento no especificaba las unidades responsables del gasto ni su diseño permitía identificar objetivos comunes en la ejecución de los recursos o si este se alineaba con el programa del presidente.

Por otro lado, con el objeto de coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno federal para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, en 1930 fue promulgada la Ley sobre Planeación General de la República. Para ello, esta ley creó dentro de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas la Comisión de Programa, órgano encargado del desarrollo del Plano Nacional de México; sin embargo, este nunca fue elaborado (DOF, 12/07/1930).

Los primeros planes realizados por instancias gubernamentales aparecen alrededor de la década de los cincuenta y, en su mayoría, para atender coyunturas específicas, por lo que no abarcaban un periodo presidencial completo; entre ellos se encuentra el Plan de Acción Inmediata para el periodo 1962-1964, realizado por la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes Económicos y Sociales a Corto y Largo Plazo, con el fin de acceder a créditos externos de la Alianza para el Progreso (Coquis, 2015). En contraste, el partido político que postulaba a los candidatos presidenciales diseñaba planes de gobierno de alcance sexenal, para sus candidatos presidenciales, que les permitieron ganar el apoyo de algunos sectores del electorado; así, los convirtieron en documentos con fines partidistas y dejaron de lado su papel como instrumentos de planeación.

A finales de la misma década en la que se comenzaron a efectuar los planes gubernamentales, las secretarías de Obras Públicas y de Agricultura y Ganadería, así como la Universidad Nacional Autónoma de México, empezaron a asociar el gasto con sus planes y programas de trabajo; de esta manera, su presupuesto era determinado por el costo de conseguir sus objetivos y metas. Lo anterior detonó un cambio significativo en el modelo anterior de presupuesto, ya que, hasta ese momento, solo se asignaban recursos de acuerdo con los ingresos esperados, mientras que el gasto se organizaba en función de ramos.

Esta nueva forma de calcular el gasto e integrar el presupuesto es conocida como presupuesto programático y no solo tiene como objetivo la asignación de recursos de acuerdo con las necesidades de cada dependencia, sino que tiene como finalidad que el presupuesto de todas las dependencias esté alineado con las directrices y los planes nacionales de desarrollo económico y social formulados por el Ejecutivo federal.

Esta orientación programática se extendió a toda la APF en la década de los setenta; en consecuencia, se crearon unidades de programación encargadas de auxiliar a las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal en la formulación de objetivos,



planes y previsiones, así como en la determinación de los recursos necesarios para cumplir con sus funciones. Asimismo, estas unidades contaban con la asesoría de la Secretaría de Presidencia, con el objetivo de que los programas y el presupuesto de cada institución siguieran métodos compatibles que posibilitaran su coordinación e integración con las demás dependencias (DOF, 11/03/1971).

Durante el periodo presidencial de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se creó la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público para dirigir la implementación del presupuesto por programas. En esta instancia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en conjunto con las secretarías de Presidencia y la del Patrimonio Nacional, trabajó en la integración, programación, seguimiento y control del gasto a través de la implementación de programas globales y sectoriales complementarios entre sí; de igual modo, se planteó que esta comisión llevara a cabo una evaluación permanente de todos los programas y los resultados del gasto para corregir fallas y ajustar procedimientos encaminados a su correcta ejecución (Ruiz, 1983). No obstante, lograr la coordinación efectiva de las tres secretarías no fue tarea sencilla.

En 1976, el país sufría una crisis de múltiples dimensiones, a raíz de la cual José López Portillo (1976-1982) inició su gobierno con una serie de reformas políticas, económicas y administrativas, entre las que destacan la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que permitieron reorganizar la administración pública para institucionalizar y dar consistencia a los esfuerzos que, hasta ese momento, se habían hecho en materia de programación del presupuesto. Asimismo, se incluyó por vez primera la evaluación de resultados como parte de la implementación de la política pública.

La LOAPF<sup>3</sup> concentró en la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) el proceso de planeación económica y social desde su concepción hasta su evaluación (SPP, 1977), lo cual significó que esa secretaría debía encargarse de la planeación, la programación, la presupuestación, el control y la evaluación del presupuesto, con el propósito de articular de manera eficaz la planeación de actividades públicas; esto, debido a que, anteriormente, estos procesos fueron llevados a cabo por tres secretarías distintas,<sup>4</sup> lo que provocó la necesidad de crear instancias adicionales de coordinación, que no siempre lograban sus objetivos.

Para la configuración de la estructura orgánica de la SPP, se creó una subsecretaría por cada uno de los procesos generales que tenía a su cargo; esto dio lugar a la creación de las subsecretarías de Programación, de Presupuesto y de Evaluación. Sin embargo, las unidades administrativas que las conformaban no eran completamente nuevas, sino que se formaron a partir del personal e incluso de las funciones, muchas veces íntegras, de las unidades administrativas encargadas de esas tareas en otras dependencias, antes de la fundación de la secretaría (Rodríguez, 1993).

<sup>3</sup> Esta ley fue publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976. Además de lo ya mencionado, precisaba que las dependencias del Ejecutivo federal debían convertirse en unidades de responsabilidad sectorial con la intención de que se encargaran de la planeación y la conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividad; para ello, facultó a las dependencias del Ejecutivo federal a coordinar a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal y a los fideicomisos que se encontraban dentro de su ámbito sectorial (Exposición de motivos de la LOAPF, 1976).

<sup>4</sup> La planeación del gasto público y de las inversiones estaba a cargo de la Secretaría de Presidencia; la presupuestación del gasto corriente, de la SHCP, y la programación y el control de las entidades paraestatales, de la Secretaría de Patrimonio Nacional (Exposición de motivos de la LOAPF, 1976).

Para cumplir con el objetivo de la SPP, el gasto público debía atender las necesidades nacionales, sectoriales y regionales del país. En este sentido, las subsecretarías de Programación y de Presupuesto tenían que trabajar en conjunto. La Subsecretaría de Programación<sup>5</sup> debía encargarse de realizar estudios económicos, proponer medidas de desarrollo y transformarlos en programas de trabajo, mientras que la Subsecretaría de Presupuesto<sup>6</sup> debía integrar el presupuesto público y autorizar las solicitudes que cada dependencia presentaba, con base en las medidas y los programas de la Subsecretaría de Programación. Sin embargo, estas dos subsecretarías no lograron coordinarse; la primera elaboraba sus planes y programas sin considerar los egresos, lo que ocasionaba que la Subsecretaría de Presupuesto los rechazara al considerar sus costos; por lo tanto, siguió basando la asignación del presupuesto en los egresos, como lo había hecho la SHCP.

El caso de la Subsecretaría de Evaluación fue diferente, pues se esperaba que implementara el sistema nacional de evaluación como un mecanismo para insertar la evaluación en el proceso de planeación y, de esta manera, contribuir a retroalimentar, modificar y mejorar las políticas públicas. No obstante, antes de la creación de la SPP, no se contaba con una visión de la evaluación que fuera más allá del control y la contabilidad del gasto, por lo que el personal asignado tenía funciones heterogéneas; aunado a ello, sus responsabilidades y facultades no fueron definidas con claridad; por ello, durante sus primeros dos años, "se dedicó a preparar estudios parciales y de escaso efecto en todo el proceso económico" (Rodríguez, 1993, p. 156).

Por otro lado, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal<sup>7</sup> establecía que la programación del gasto debía fundamentarse en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social formulados por la SPP por encargo del Ejecutivo federal; para ello, cada dependencia debía contar con una unidad para planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades. Asimismo, tenían que realizar sus anteproyectos de presupuesto con base en programas que señalaran objetivos, metas y unidades responsables de ejecución (DOF, 31/12/1976).

Asimismo, en 1978 se creó la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH),<sup>8</sup> órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de la revisión de la Cuenta Pública del gobierno federal y la del Departamento del Distrito Federal, por medio de auditorías. De manera adicional, la CMH implementó un proceso de evaluación gubernamental de corte histórico, en el cual se tomaban en cuenta los antecedentes de la institución evaluada para observar los cambios que esta había sufrido, sus logros y los obstáculos enfrentados (Solares, 2004).

Entre 1978 y 1979 se llevaron a cabo las primeras evaluaciones a programas en las que se analizó el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural y el Programa Integral para el Desarrollo Rural y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, en colaboración con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>5</sup> La Subsecretaría de Programación se formó a partir de la redistribución de funciones de dos unidades que ya existían en la extinta Secretaría de Presidencia.

<sup>6</sup> La Subsecretaría de Presupuesto se constituyó, en buena medida, a partir de la Subsecretaría de Egresos de Hacienda. Aunque también incluyó una dirección de la Secretaría de Presidencia y dos direcciones de la Secretaría de Patrimonio Nacional.

<sup>7</sup> Publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1976, que abroga la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación publicada en el DOF el 21 de diciembre de 1935.

<sup>8</sup> Por medio de la publicación en el DOF de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, el 29 de septiembre de 1978.



Por otro lado, en el periodo que Miguel de la Madrid estuvo al frente de la SPP (1979-1981) realizó cambios encaminados a reforzar la orientación programática en materia presupuestaria. La Subsecretaría de Programación comenzó a llevar a cabo el análisis económico por ramos específicos para que, de manera posterior, la Subsecretaría de Presupuesto atendiera ese análisis y destinara el gasto de acuerdo con las necesidades de cada sector. Estas modificaciones generaron que ambas subsecretarías respondieran a la misma lógica y que trabajaran en forma conjunta para resolver algunos problemas internos que comenzaron desde su creación.

La Subsecretaría de Evaluación experimentó una transformación radical; si bien en sus orígenes fue pensada para implementar un sistema nacional de evaluación incorporado al proceso de políticas públicas, los cambios en este periodo la convirtieron en una unidad de vigilancia del presupuesto cuya finalidad era evitar pérdidas y malos manejos. Por lo tanto, sus atribuciones se centraron en recabar información financiera, presupuestaria y contable para preparar la Cuenta Pública; establecer normas para llevar a cabo inspecciones en materia presupuestaria y hacer modificaciones al resto de las entidades; fijar los criterios para realizar y vigilar las obras públicas; y determinar los lineamientos para la integración de los informes presidenciales (Hernández, 1993).

Posteriormente, las funciones de la SPP fueron acotándose, en 1983, las tareas de la Subsecretaría de Evaluación fueron trasladadas a la Secretaría General de la Federación (Secogef). Dos años después, en 1985, como resultado de la crisis económica, sufrió recortes en su estructura orgánica y terminó centrándose en una única tarea: la integración y vigilancia del presupuesto, lo que, en términos de eficiencia administrativa, no justificaba su existencia, y trajo como consecuencia su desaparición en 1992 y la reintegración de su única función a la SHCP (Hernández, 1993).

En 1980 se presentó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que se convertiría en el marco de referencia para el diseño del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Este documento contenía un diagnóstico de la situación del país, las acciones y los resultados de la primera mitad del sexenio de López Portillo, los objetivos nacionales de desarrollo, y la estrategia para su implementación, en la que se definían políticas e instrumentos para alcanzar sus objetivos. Asimismo, contaba con un ejercicio de prospectiva a veinte años, considerando su realización.

En 1983, después de que Miguel de la Madrid asumió la Presidencia de la República, se reformó la CPEUM, y se instituyó la planeación a nivel constitucional al hacer obligatoria la elaboración de un PND y de los planes sectoriales. Asimismo, se promulgó la Ley de Planeación<sup>9</sup> con el objetivo de establecer las normas y los principios conforme a los cuales debía elaborarse el PND, los fundamentos de integración y el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, las bases de coordinación de las actividades de planeación con las entidades federativas por parte del Ejecutivo federal, y la integración de la participación de los diversos grupos sociales en el desarrollo del plan y los programas que lo conformaban (Sánchez, 1996).

<sup>9</sup> Publicada en el DOF el 5 de enero de 1983, que aboga la Ley sobre Planeación General de la República publicada en el DOF el 12 de julio de 1930.

De esta forma, se cierra un ciclo de cambios institucionales y normativos que iniciaron a principios de la década de 1970 y que dieron paso a una nueva configuración administrativa, a la que se integró el proceso presupuestario en una secretaría (SPP); instituyó la elaboración del PEF con base en planes y programas de trabajo de las dependencias de la APF; y elevó la planeación a mandato constitucional, lo que aseguró y fortaleció la continuidad de la programación del presupuesto. Sin embargo, el monitoreo y la evaluación quedaron pendientes.

Si bien de 1970 a 1982 se impulsó la evaluación como una fase sustancial del proceso de planeación, que tenía como objetivo corregir fallas y ajustar las políticas y los programas institucionales para alcanzar sus objetivos, esto no fue posible debido principalmente a que, pese a sus objetivos, en la práctica no se consiguió separar esta tarea de la idea de control y contabilidad del gasto; incluso, la evaluación como herramienta de vigilancia del presupuesto se fortaleció cuando Miguel de la Madrid fue nombrado titular de la SPP y con su llegada a la Presidencia de la República. Lo anterior se explica, en parte, porque todos los esfuerzos gubernamentales estaban orientados al ordenamiento, eficiencia y eficacia del gasto como respuesta a la crisis que atravesaba el país.

Pese a que la evaluación quedó fuera del proceso de planeación y programación, desde 1984 adquirió otra dimensión que la alejaba de la fiscalización y el control del gasto; se comenzó a utilizar para medir los resultados de los programas, empezando por los de simplificación administrativa implementados por la Secogef tanto en el sexenio de Miguel de la Madrid como en el de Carlos Salinas de Gortari.

Para el Programa de Simplificación Administrativa, implementado en 1984, cuyo objetivo fue elevar la productividad y eficiencia en la administración pública con miras a reducir y hacer más eficiente el gasto público, se realizó una reunión de evaluación en 1985 que consistió en un recuento de los trámites reducidos y agilizados. Mientras que el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (PGSAPF),<sup>10</sup> puesto en marcha en 1989, contaba con un programa anual, en el cual se señalaban las acciones a desarrollar para cada uno de sus componentes y los parámetros de evaluación para comparar la situación antes de la intervención del programa y después de esta.

Estas evaluaciones estaban a cargo del oficial mayor (responsable del programa dentro de cada dependencia y entidad), con la colaboración del auditor general o el contralor interno. Además, cada tres meses se efectuaban reuniones entre los responsables del programa y la Secogef para analizar y valorar los avances e introducir ajustes en el PGSAPF en caso de ser necesario. Al finalizar cada año, se realizaba otra evaluación para señalar las medidas de mayor impacto en cada institución, los incumplimientos y las tareas pendientes (Aguilar, 1996).

Del mismo modo, la evaluación fue incorporada al Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), creado en los primeros días de gobierno del presidente Carlos Salinas como su programa insignia, enfocado en el combate a la pobreza a través de subsidios en infraestructura, vivienda y otros servicios sociales. En un principio estaba conformado por 13 subprogramas y para 1992 contaba con 42.

<sup>10</sup> Dicho programa estaba compuesto por cuatro elementos: agilización de trámites; desconcentración y descentralización; modernización integral de los sistemas de atención al público; y desregulación administrativa.

En su implementación participaron más de diez secretarías y dependencias, así como los sectores social, privado y académico. En la estructura del programa estaba previsto un comité de evaluación que tendría como función realizar estudios sobre los efectos sociales y económicos de sus subprogramas. Asimismo, en sus principios fundamentales estaba considerada la participación social en el proceso de evaluación (Rojas, 1992).

En 1992 se reformó la LOAPF, lo que dio lugar a la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) facultada para formular, conducir y evaluar la política de desarrollo social (DOF, 25/05/1992).<sup>11</sup> También, mediante esta secretaría, se incorporó la participación de la sociedad en el control y la vigilancia de la gestión pública, a través del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana, y en los programas sociales, mediante la figura de Contraloría Social. Esta última buscaba fomentar la participación de los beneficiarios de los programas, de modo que ellos eran los encargados de vigilar el buen funcionamiento de los programas. Estas contralorías, que siguen vigentes en nuestros días, se integraron a programas como el Pronasol y a los Programas de Apoyos Directos al Campo (Procampo), entre otros (Aguilar, 1996).

Aunado a los avances en materia de evaluación, a mitad de la década de 1980 surgió una preocupación cada vez mayor por la eficiencia y eficacia de los recursos públicos escasos, con la intención de administrarlos de mejor manera en un contexto de crisis; por ello, surgieron los diferentes programas de simplificación administrativa. En la década de los noventa, esta preocupación condujo a transformaciones significativas en la administración pública, al incorporar el enfoque de la nueva gestión pública (NGP).<sup>12</sup>

Durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), los principios de la NGP se reflejaron en la implementación del Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap), en las reformas del Sistema Presupuestario para la configuración de una nueva estructura programática (NEP) y en la integración de la evaluación de impacto del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá).

El Promap, implementado desde 1995 por la Secretaría de Contraloría y Derecho Administrativo (Secodam),<sup>13</sup> tenía como propósitos conseguir la profesionalización y ética de los servidores públicos, y lograr un gobierno eficaz y eficiente. Para el primer propósito, se puso en marcha el servicio profesional de carrera, mientras que, para el segundo, se creó el sistema de evaluación del desempeño,<sup>14</sup> enfocado en la medición y evaluación de la gestión pública, integrado por convenios institucionales de desempeño; indicadores estratégicos, de gestión y de servicio; encuestas a beneficiarios; auditorías de resultados; y por el Sistema de Información Ejecutivo (Mejía, 2005).

<sup>11</sup> De acuerdo con el artículo 32, fracción I, de la LOAPF, en ese momento la política de desarrollo social se refería de manera particular a los asentamientos humanos, el desarrollo regional y urbano, a la vivienda y la ecología.

<sup>12</sup> Este enfoque fue la respuesta a la crisis económica y a las fuertes críticas relacionadas con la ineficacia de gobiernos anglosajones como Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia. Como resultado de su aplicación, se redujeron los costos del sector público y mejoró la calidad de los servicios públicos ofrecidos. Incluso, organismos internacionales, como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), adoptaron sus principios (Cejudo, 2011).

<sup>13</sup> Mediante el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 28 de diciembre de 1994, desapareció la Secogef, para dar lugar a la Secodam.

<sup>14</sup> Es importante no confundir este sistema con el SED implementado en 2008, ya que, si bien forma parte de sus antecedentes, los dos funcionan bajo lógicas, objetivos y estructuras distintas; por ello, y con fines de claridad, al sistema propuesto por la administración de Ernesto Zedillo se le escribe dentro de este documento en minúsculas y sin utilizar siglas.

Por otro lado, en septiembre de 1997 se anunció una reforma presupuestaria que consistió en la modificación de la estructura del presupuesto y en la introducción de indicadores estratégicos para evaluar y monitorear los programas y las actividades gubernamentales, lo que dio lugar a la NEP, cuyo propósito fue mejorar el uso de los recursos presupuestarios (Presidencia, 1997). Para la creación de esos indicadores, las dependencias encargadas de los programas debían formar grupos de trabajo para la construcción de indicadores preliminares que luego se enviaban a la SHCP para su revisión y clasificación en cinco dimensiones de desempeño: impacto, cobertura, calidad, eficiencia y alineación de recursos (Mejía, 2005).

En este contexto nació Progresá, cuyo propósito era el combate a la pobreza por medio de la generación de incentivos de tipo económico, para mantener a las niñas y los niños en la escuela y asegurar el seguimiento de la salud en las familias beneficiarias. Su diseño, implementación, seguimiento y evaluación fueron totalmente innovadores, debido a que:

- El desarrollo de todos sus componentes estaba basado en evidencia.
- Dentro del programa se coordinaron acciones de educación, salud y alimentación, derivadas de estudios previos sobre la transmisión intergeneracional de la pobreza.
- Por primera vez se utilizaron reglas de operación (ROP) para definir el funcionamiento del programa.
- Para elegir a los hogares que serían beneficiados, se aplicó la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares, a partir de la cual se integró un padrón único. Además, esta encuesta sirvió para hacer un diagnóstico de la problemática antes de la implementación del programa.
- La evaluación de impacto del programa fue prevista desde su diseño y se llevó a cabo mediante el levantamiento de la Encuesta de Evaluación Progresá, que incluía 186 localidades de control (localidades donde el programa no fue implementado) y en 320 localidades beneficiarias (Pérez, 2010).<sup>15</sup>

Después de la implementación de Progresá, la Cámara de Diputados estableció en el PEF de 1998 que todos los programas federales que otorgaran subsidios directos debían contar con ROP que señalaran la información básica de los programas, como sus objetivos, indicadores de desempeño, poblaciones beneficiarias, mecanismos de operación, entre otros. La información derivada de las ROP ayudaría a hacer más fácil el monitoreo y la evaluación de estos programas, y reduciría los espacios de discrecionalidad en su operación.

En el último año del sexenio, se anunció la intención de articular los mecanismos del Promap, especialmente los del sistema de evaluación de desempeño, con el renovado proceso de planeación, programación y presupuestación, expresado en la NEP, para alinear los programas gubernamentales con los planes sectoriales y el PND. Al mismo tiempo, por medio del monitoreo y la evaluación se propiciaría la mejora continua de los programas. Estos elementos contribuirían a afinar la planeación y la objetividad y racionalidad del gasto. Sin embargo, su realización no fue posible por la falta de tiempo para su integración (Pardo, 2003).

<sup>15</sup> La encuesta fue levantada en cuatro ocasiones: marzo y noviembre de 1998, y junio y noviembre de 1999. Con la información obtenida, el gobierno encargó al International Food Policy Research Institute la evaluación del programa y sus resultados fueron publicados en el año 2000 (Pérez, 2010).

Por otro lado, en 1999 se reformó la CPEUM a fin de crear una entidad de fiscalización superior de la Federación que sustituiría a la CMH; así, el Congreso comenzó a trabajar en la Ley de Fiscalización de la Federación, que derivó en la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Sin embargo, el proceso legislativo se extendió hasta el 29 de diciembre de 2000 y la ASF inició funciones hasta 2002, a partir de la reforma a la CPEUM y la ley que la reglamentaba.<sup>16</sup> A diferencia de la CMH, esta entidad dejó de lado la evaluación para centrarse en la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública de los Poderes de la Unión y de las dependencias del gobierno federal (Solares, 2014).

En la administración de Vicente Fox (2000-2006) se continuó impulsando la modernización administrativa, pero con una nueva cara: la agenda del buen gobierno. Esta contaba con seis líneas estratégicas: gobierno que cueste menos; gobierno de calidad; gobierno profesional; gobierno digital; gobierno desregulado; y gobierno honesto y transparente.

Para su puesta en marcha, se eliminó el sistema de evaluación del desempeño impulsado por la administración anterior y se aprovechó su estructura para promover el Sistema de Metas Presidenciales (SIMEP), en el cual los titulares de las dependencias del gobierno federal debían negociar cada año con el presidente de la república un conjunto de metas que contribuyeran a cumplir los objetivos de la agenda del buen gobierno, alineadas con el PND y los programas sectoriales.

Las metas acordadas en el SIMEP estaban sujetas al seguimiento y la evaluación; se consideraban tres elementos: resultados de operación, esfuerzos realizados para alcanzar las metas y satisfacción de la ciudadanía. Para ello, las instituciones cargaban a un sistema sus metas y avances, acompañadas, en ocasiones, de explicaciones sobre su desempeño. Los resultados de dichos procesos se incorporaban a reportes periódicos con recomendaciones sobre el cumplimiento de los compromisos establecidos y el ejercicio del gasto.

Es importante señalar que la información generada a partir de este sistema, así como la información derivada del Promap no era pública y solo se destinaba para el uso interno. No obstante, en 2002, como parte de los principios de la NGP, el gobierno incorporó la transparencia y la rendición de cuentas en el bagaje normativo de nuestro país, por medio de la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.<sup>17</sup>

Esta ley instrumentó procedimientos sencillos para que las instituciones<sup>18</sup> pudieran poner su información a disposición de toda la población, como metas y objetivos de sus unidades administrativas, presupuesto asignado e informes de su ejecución; diseño, implementación, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio; y padrones de beneficiarios de los programas sociales, entre otras (DOF, 11/06/2002). Esto contribuiría a un clima de confianza en las instituciones públicas.

<sup>16</sup>De acuerdo con los artículos transitorios de la Ley Federal de Fiscalización, la ASF inicio sus funciones en 2001; sin embargo, ese año se limitó a cumplir las facultades y obligaciones conferidas a la CMH (Solares, 2014).

<sup>17</sup>El 4 de mayo de 2015 se publicó en el DOF la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAI), de observancia general en toda la república, y el 9 de mayo de 2016 se abrogó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAI), que mejoró y fortaleció la transparencia y rendición de cuentas en nuestro país.

<sup>18</sup>De acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las instituciones que debían transparentar su información eran los Poderes de la Unión, la APF, los órganos constitucionales autónomos y cualquier otro órgano federal.

En el mismo año, el PEF 2002 estableció la evaluación de resultados de los programas gubernamentales sujetos a ROP; para su regulación, la SHCP y la Secodam emitieron un acuerdo que contenía previsiones sobre las características de los evaluadores externos, las propuestas de trabajo que estos debían entregar y los aspectos a incluir en los informes (DOF, 30/04/2002). A partir del PEF 2003 y hasta el de 2007, las previsiones que se habían determinado en el acuerdo de 2002 se introdujeron dentro de dichos instrumentos; en cambio, en el PEF 2008 se estipulaban ciertos lineamientos sobre las evaluaciones, pero se señalaba que los términos para llevarse a cabo se encontraban en el Programa Anual de Evaluación (PAE).

En 2003 se hicieron modificaciones a la LOAPF que implicaron la eliminación de la Secodam para transformarla en la Secretaría de la Función Pública (SFP),<sup>19</sup> y se añadió a sus funciones tradicionales de fiscalización y control normativo de la gestión gubernamental la valoración del desempeño de los procesos de la gestión a través de auditorías de desempeño. Por ello, sus órganos de vigilancia y control se transformaron en lo que hoy se conoce como órganos internos de control encargados de la revisión y verificación del cumplimiento de las metas en cada dependencia (Mejía, 2005).

Con la incorporación de la evaluación en el Promap y en el SIMEP en los sexenios de Ernesto Zedillo (1994-2000) y de Vicente Fox (2000-2006), respectivamente, la evaluación pasó de utilizarse para medir los resultados de determinados programas a ser parte fundamental del ciclo de políticas públicas, ya que esta proporcionaba información sobre la operación de los programas y los esfuerzos realizados para alcanzar las metas y los objetivos de todas las instituciones de la APF. Lo anterior, dotó al gobierno de la capacidad de corregir anomalías, irregularidades y rediseñar sus acciones, al tener evidencia sobre dónde y cómo estas se estaban generando.

El diseño de estos programas, en especial en lo referente a la incorporación de la evaluación, tiene sus raíces en el enfoque de la NGP y, de manera específica, en la gestión para resultados que, como su nombre lo indica, busca orientar la labor gubernamental en los resultados y no solo en los procesos como se había venido haciendo. Para conseguirlo, era necesario dotar a las instituciones y dependencias de la APF de elementos de información y conocimiento que les permitiera alcanzar los mejores resultados posibles en la implementación de acciones gubernamentales, fomentar y mejorar la rendición de cuentas, así como coadyuvar a la modernización de su gestión y la evaluación de su desempeño (SHCP, 2013).

En 2001, la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Sedesol formó un equipo técnico para crear un sistema de monitoreo y evaluación para el sector social (Castro *et al.*, 2009), cuyos elementos se introdujeron en la LGDS, promulgada por el Congreso en 2004; con esta ley comenzó el proceso de institucionalización de la evaluación.

<sup>19</sup>A partir de las modificaciones, esta dependencia también debía encargarse de coordinar el servicio profesional de carrera.



Es importante mencionar que esta ley proporciona un nuevo marco para la evaluación en México, en parte, gracias a condiciones preexistentes, particularmente: se encomienda a la Sedesol la evaluación de la política de desarrollo social (1992); la incorporación de ROP y la evaluación obligatoria a todos los programas federales que otorgan subsidios directos (1998-2002); la evaluación externa a los ejecutores del programa por parte de instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional e internacional (2002); y la creación de la ASF (2002) y la SFP (2003).

Las primeras tres permitieron que la LGDS incorporara el monitoreo y la evaluación como parte del deber de la Sedesol, en especial aquellos programas sujetos a ROP, mientras que la exigencia de la evaluación externa, junto con la creación de la ASF y la SFP —que, con sus nuevas facultades y funciones, dejaron de lado tareas de evaluación que sus antecesoras habían contenido, lo que ocasionó un vacío institucional—, motivó la necesidad de creación del CONEVAL y la definición de los otros organismos evaluadores independientes.<sup>20</sup>

Esta ley es en especial valiosa para el fortalecimiento de la evaluación, debido a que crea al CONEVAL con el objeto de evaluar la política de desarrollo social como un organismo público descentralizado, con autonomía técnica y de gestión. Con esta ley, como antecedente, se definieron actores, responsabilidades y actividades, y se dio paso al ejercicio normado, sistemático y riguroso de la evaluación para que, en 2006, se publicase la LFPRH, cuyo objetivo es fijar las bases para valorar el desempeño de los programas y las acciones públicas a fin de contribuir a la creación e implementación del PbR.

El PbR tiene como propósito encauzar el proceso presupuestario hacia resultados, al integrar un ciclo que incluye la planeación, programación, presupuestación, ejercicio de gasto, control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. Este ciclo utiliza elementos como indicadores de desempeño, metas y objetivos dentro de los programas presupuestarios para poder hacer comparaciones entre los resultados esperados y los observados, mediante la implementación de evaluaciones de resultados de forma regular. Con base en esta evidencia, se efectúa la asignación de recursos a partir de resultados específicos, medibles y tangibles, que no solo pueden ser observados por los operadores de la política, sino por la población en general (SHCP, s.f.).

Para su implementación, la LFPRH creó el SED y designó a la SHCP como la instancia responsable de dar seguimiento a los resultados de la recaudación y ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades; esto, con el objetivo de identificar la eficiencia, economía, eficacia y calidad de la APF, así como el impacto social del ejercicio del gasto público. Al CONEVAL le encomendó la evaluación de la política de desarrollo social (CONEVAL, 2015).

En julio de 2007, con miras al inicio del proceso de integración del PEF 2008, la SHCP emitió los Lineamientos generales para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2008, que buscaba modificar la estructura del PEF para garantizar la correcta implementación del PbR y del SED. No obstante, no fue sino hasta 2008 cuando el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño fue publicado, por lo que el SED comenzó a operar de manera gradual, lo que permitió consolidar, progresivamente, sus elementos (DOF, 31/03/2018). Estos se encuentran comprendidos en dos pilares: la gestión para la calidad del gasto y la evaluación de políticas públicas y programas presupuestarios.

En resumen, a finales de la década de 1920, aparecieron las primeras leyes que buscaban regular el presupuesto y la planeación: en el primer caso, el presupuesto se limitaba a una relación de ingresos y egresos, y la planeación, que se pensaba como un elemento importante para conseguir el desarrollo del país, no logró institucionalizarse dentro del quehacer público sino hasta los años cincuenta, cuando comenzaron a elaborarse los primeros planes gubernamentales.

En 1959 se insertó en algunas instituciones la orientación programática, que se fue extendiendo a toda la APF hasta que, en 1976, empezó su institucionalización a través de reformas constitucionales y la creación de nuevas leyes. Este proceso terminó en 1983 con la promulgación de la Ley de Planeación, que hace obligatoria la elaboración del PND, que integra la planeación, la programación y el presupuesto.

En este mismo periodo surgió la intención de incorporar la evaluación al proceso de política pública. Sin embargo, no había una visión clara de cómo debía implementarse y terminó confundándose con la labor de fiscalización y control del gasto. Ya en los años ochenta se comenzó a percibir una separación entre estas tareas gracias a la puesta en marcha de programas que buscaban simplificar los trámites de la administración pública, y la evaluación se empezó a utilizar para medir los resultados de estos programas.

<sup>20</sup> Artículos 72 y 73 de la LGDS.

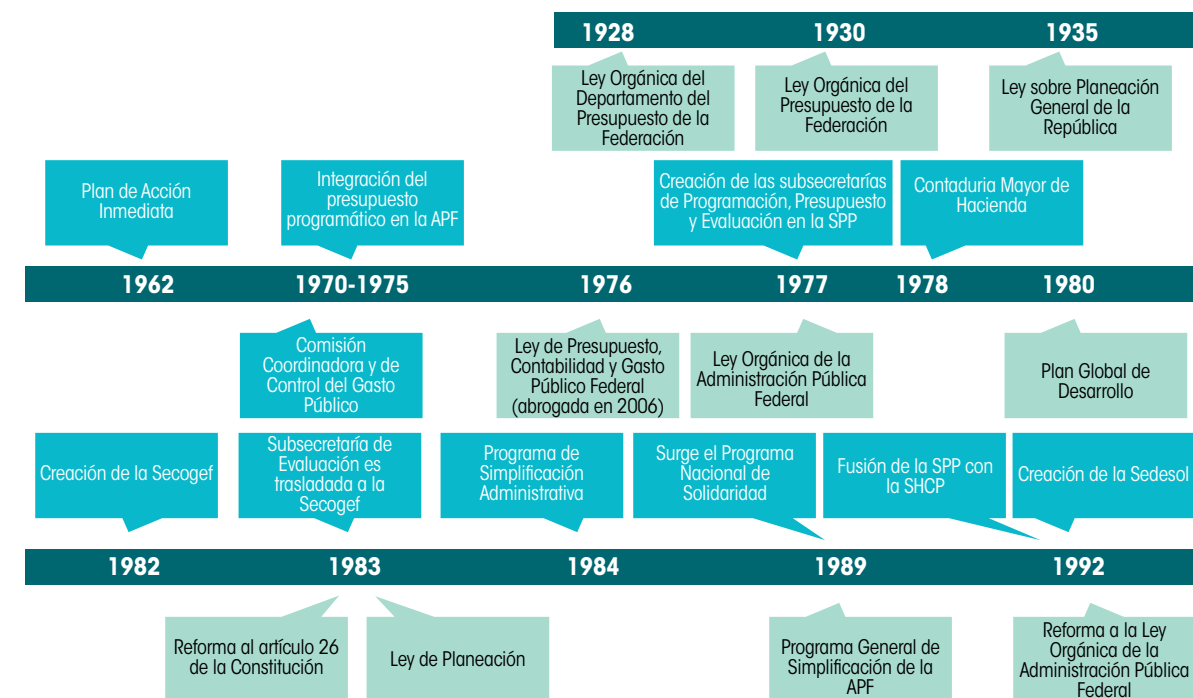
Posteriormente, la evaluación se incorporó al programa insignia del gobierno federal (Pronasol) y, en 1992, se creó la primera secretaría facultada para evaluar la política de desarrollo social (Sedesol). Para 1997 se renovó la estructura del presupuesto, lo que permitió la incorporación de indicadores estratégicos para evaluar y monitorear los programas y las actividades gubernamentales. Asimismo, nació Progresá, un programa de vanguardia basado en evidencia, que incluyó las ROP y la evaluación de impacto, lo que dio paso a que los programas con características similares emplearan los mismos elementos por instrucción del Congreso; en 2002 se agregó al PEF la evaluación de resultados de los programas gubernamentales sujetos a ROP.

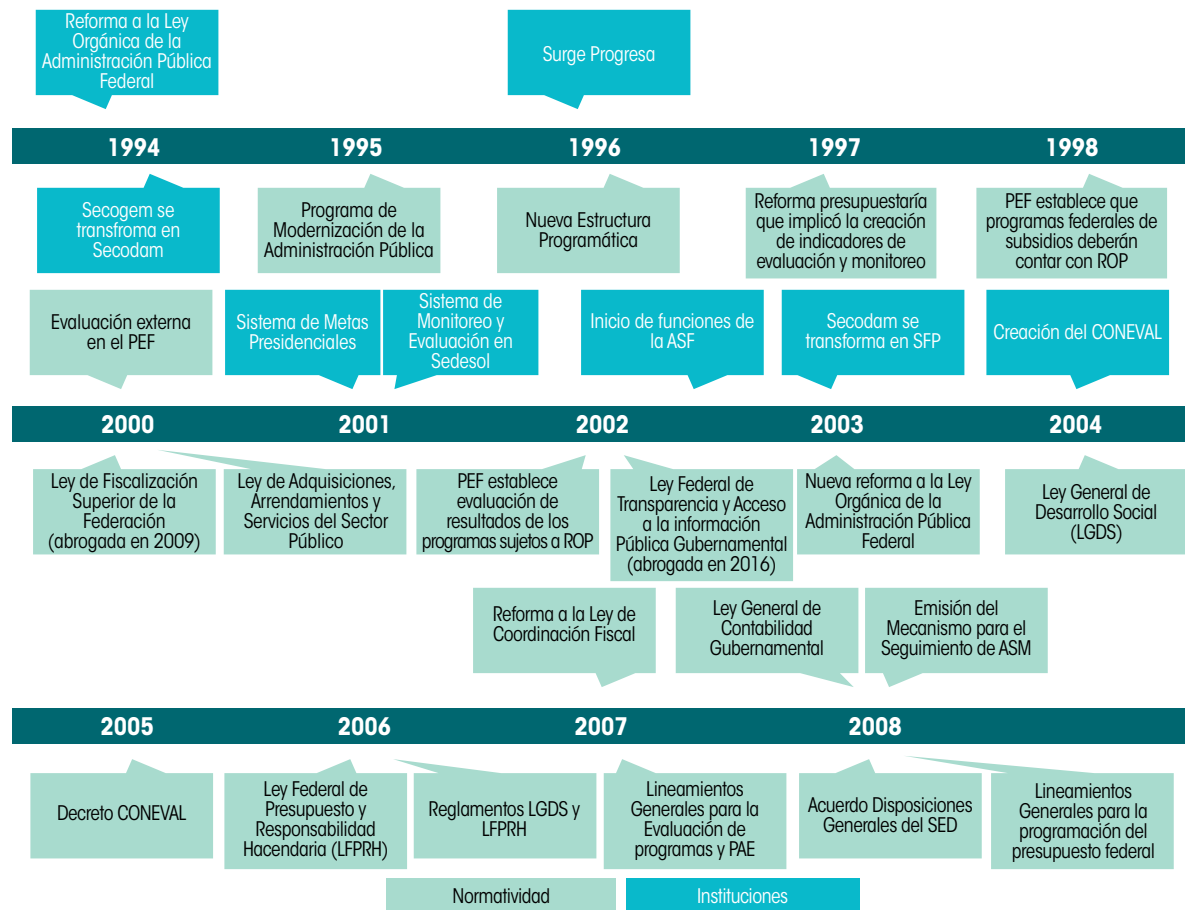
Por otro lado, en 1999, se creó la ASF, que dejó de lado tareas de evaluación para concentrarse en la fiscalización, mientras que, en 2003, la Secodam, que históricamente también había tenido funciones de evaluación, se transformó en la SFP y se establecieron los órganos internos de control que acotaron sus labores a la fiscalización, control normativo y seguimiento del desempeño institucional, dando un paso más en la separación entre las nociones de evaluación y control del gasto.

En los años siguientes, la APF incorporó la gestión para resultados y PbR; enfoques que buscan la eficiencia en la asignación de recursos y el ejercicio del gasto, con el objetivo de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto y promover la confianza ciudadana al transparentar el quehacer gubernamental, los cuales permitieron la articulación del SED.

Este recuento muestra que la incorporación de la planeación, programación, presupuestación y evaluación dentro del SED emana de un proceso histórico de maduración, evolución, ordenamiento y alineación normativa, institucional y técnica de tales elementos, cuyos esfuerzos no siempre estuvieron articulados u orientados al fortalecimiento de la evaluación como instrumento para mejorar las políticas públicas, sino hasta la emisión de la LGDS que creó al CONEVAL como el organismo encargado de evaluar y establecer los criterios y lineamientos para las evaluaciones en materia de desarrollo social y para la medición y definición de la pobreza.

Figura 1. Línea de tiempo normativa e institucional, 1928-2008





Fuente: Elaboración del CONEVAL.

## Capítulo 2

### Marco normativo de la evaluación en México





El capítulo anterior hace un recorrido a través de la integración de la planeación, programación y presupuestación, en el que se coloca la planeación en el centro de la actuación gubernamental, ya que, en el PND, se señalan los objetivos y las directrices nacionales mediante los cuales todas las dependencias e instituciones de la APF deben elaborar planes de trabajo y programas para que, con base en estos, su presupuesto sea determinado.

Posteriormente, con el SED, la evaluación pasó a ser parte fundamental del ciclo de las políticas públicas para mejorar su diseño y ejecución y, con ello, lograr sus objetivos y atender el problema público que le dio origen. La forma en que la evaluación se inserta en el proceso de planeación y presupuestación en México está definida por el SED y reglamentada por un conjunto de leyes federales que asignan atribuciones tanto a las instituciones encargadas de la evaluación —CONEVAL y SHCP— como a las entidades y dependencias que operan programas federales.

Para que la evaluación pueda contribuir a orientar la labor gubernamental hacia los resultados y alimentar el proceso de las políticas públicas, resulta necesario institucionalizarla y dotarla de un marco jurídico que asegure su independencia, objetividad, imparcialidad, transparencia, así como su realización por parte de personal capacitado, características que contribuyen a dar certeza de calidad y confiabilidad.

Por tal motivo, este capítulo describe el marco normativo que rige la evaluación, particularmente, aquella en materia de desarrollo social. El capítulo está organizado en cuatro apartados: en el primero se explica el papel de la evaluación dentro del SED; en el segundo se detallan las leyes que disponen la evaluación como un ejercicio continuo, obligatorio y sujeto a criterios y lineamientos determinados por el CONEVAL; el tercero presenta las herramientas normativas diseñadas por el CONEVAL para establecer criterios homogéneos de evaluación y lineamientos encaminados a promover la rigurosidad, independencia, imparcialidad y transparencia del proceso de evaluación; y el cuarto detalla las leyes transversales a la APF a las que se sujeta la evaluación en cuanto a transparencia y disponibilidad de la información, así como en relación con procesos de contratación.

### **La evaluación en el Sistema de Evaluación del Desempeño**

El SED se compone de dos pilares: la gestión para la calidad del gasto y la evaluación de políticas públicas y programas presupuestarios. El primero está a cargo de la SHCP y la SFP y está integrado por dos elementos: el Programa de Mediano Plazo y la austeridad y racionalidad presupuestaria, mediante los cuales se busca promover acciones que contribuyan a mejorar, en términos de eficacia y eficiencia, el funcionamiento y los resultados de las instituciones y dependencias de la APF; mejorar y actualizar la prestación de servicios públicos; fomentar la productividad; y reducir el gasto público.

En tanto, la gestión para la calidad del gasto y la evaluación de políticas públicas y programas presupuestarios está a cargo del CONEVAL y de la SHCP; el primero evalúa la política de desarrollo social y sus programas, y la segunda evalúa los programas del ámbito no social.

Para cumplir con esta tarea, el CONEVAL delimita los programas de ámbito social mediante un inventario nacional; analiza las políticas de desarrollo social y proporciona un diagnóstico, que busca la alineación de los programas sociales con el PND; además, mide y explica sus avances y obstáculos con base en distintas metodologías de evaluación e indicadores. La orientación hacia el logro de resultados se complementa con el uso de los hallazgos y las recomendaciones, que es promovido a través de la difusión de informes y documentos de evaluación, y con el seguimiento de compromisos de mejora establecidos por las entidades y dependencias a cargo de programas. Cada uno de estos aspectos es normado por distintas leyes, descritas en la siguiente sección.

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

La evaluación del gasto público y su establecimiento como elemento fundamental para la mejora de la gestión y la política pública está inscrita en la CPEUM, la cual determina que este debe orientarse a la satisfacción de objetivos y resultados, principalmente, por medio de la evaluación del ejercicio de dichos recursos por instancias técnicas. En su artículo 26-C, se dispone que el CONEVAL será el encargado de medir la pobreza y evaluar los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social.

Asimismo, la transparencia y disponibilidad de la información está consagrada como un derecho en el artículo 6°. Por eso, aquella que se encuentre en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.

### **Ley General de Desarrollo Social**

Mediante la LGDS, publicada en 2004, se definieron los derechos sociales, los principios rectores, los objetivos y los responsables de la política social. En esta se dispuso la creación del CONEVAL como ente encargado de normar y coordinar la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social, así como de establecer los lineamientos y criterios para la definición y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico.

Asimismo, se le reconoce como un organismo público descentralizado, con autonomía técnica y de gestión, cualidades que coadyuvan a que estas se realicen con personal técnicamente competente y que, además, sean llevadas a cabo con objetividad e imparcialidad. Al mismo tiempo, fomenta la participación social y de los ejecutores de los programas evaluados que proporcionarán la información para la evaluación y retroalimentación del proceso.

Para promover la generación periódica de información que alimente la toma de decisiones, en esta ley se instituyó que la evaluación tendría una periodicidad anual y sería realizada directamente por el CONEVAL o a través de organismos evaluadores independientes. Esto implica que los evaluadores no deben estar vinculados a los operadores de los programas ni su ejercicio debe obedecer a intereses políticos que sesguen el diseño, análisis, recomendaciones o hallazgos.

Con los resultados de las evaluaciones, el CONEVAL puede emitir recomendaciones y sugerencias para contribuir a mejorar los programas y eficientar el gasto público. Del mismo modo, contribuye a la transparencia, rendición de cuentas y uso de los hallazgos para la toma de decisiones, al señalar que los resultados de las evaluaciones deben ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación* y ser enviados a la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y a la Secretaría de Bienestar para estimular su uso entre los tomadores de decisiones y la ciudadanía en general.

### **Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social**

El reglamento de la LGDS complementa la aplicación de esta al precisar algunas de sus disposiciones. En este sentido, señala que el CONEVAL establecerá los requisitos mínimos para que los organismos evaluadores independientes participen en las convocatorias; de igual forma, determinará criterios y lineamientos para la realización de evaluaciones.

Igualmente, asigna responsabilidades a las dependencias y entidades de la APF a cargo de programas, acciones, fondos y recursos destinados al desarrollo social, para llevar a cabo evaluaciones. Dentro de estas obligaciones, se encuentran el coordinarse con el CONEVAL, apegarse a los criterios definidos por el Consejo, cubrir el costo de las evaluaciones, implementar un sistema de verificación y seguimiento para sus intervenciones, y efectuar procedimientos sujetos a lo dispuesto por el CONEVAL para contratar evaluaciones externas.

El reglamento reafirma las obligaciones del CONEVAL en cuanto a la generación de criterios y lineamientos homogéneos que guíen las prácticas de evaluación y, complementariamente, indica que las dependencias y entidades deben apegarse a estos y trabajar de manera coordinada con este para lograr un ejercicio sistemático que retroalimente las políticas públicas.

### **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

En la LFPRH, publicada en 2006, se determinan las bases y los responsables en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. En ella se ordena que la SHCP esté a cargo de la programación, presupuestación, evaluación y control presupuestario del gasto público federal correspondiente a las dependencias y

entidades. La SFP se encargará del control y auditoría, inspeccionará y vigilará el cumplimiento de las disposiciones de la LFPRH. Por último, el encargado de coordinar las evaluaciones en materia de desarrollo social será el CONEVAL. Para ello, se tienen algunos instrumentos, como el PAE y los indicadores estratégicos y de gestión.

Como obligaciones de las instancias públicas a cargo de la evaluación, se estipula el seguimiento a las recomendaciones y se insiste en que debe llevarse a cabo por evaluadores independientes, que, además, sean imparciales, competentes y transparentes, como cualidades necesarias para lograr ejercicios objetivos y útiles.

Asimismo, se establece que todas las evaluaciones deben ser publicadas y contener, al menos, los datos generales del evaluador externo; datos generales de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación; la forma de contratación del evaluador externo; el tipo de evaluación contratada; base de datos elaborada con la información de gabinete o de campo; los instrumentos de recolección de información; la nota metodológica con la descripción de las técnicas y los modelos utilizados; un resumen ejecutivo en el que se describan los principales hallazgos y recomendaciones; y el costo total de la evaluación externa.

### **Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

Para promover la evaluación continua y sistemática, en el reglamento de la LFPRH se establece que el SED será obligatorio para las dependencias y entidades de la APF. Al respecto, señala a la SHCP y al CONEVAL como responsables de emitir el PAE, en el cual se detallan las evaluaciones —y su tipo—, responsables y plazos para cada ejercicio fiscal.

El reglamento promueve la difusión y el uso de las evaluaciones al señalar que las dependencias y entidades deberán publicar sus evaluaciones a través de sus respectivas páginas de internet y enviarlas a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a la SHCP y al CONEVAL.

### **Ley de Coordinación Fiscal**

La Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para fijar las reglas de colaboración en materia fiscal. Esta ley estipula que el CONEVAL tiene la atribución de evaluar el ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales (FAF) de su competencia: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, Fondo de Aportaciones Múltiples y Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.<sup>21</sup> Asimismo, se prevé la necesidad

<sup>21</sup> El ámbito de coordinación en cuanto a fondos de aportaciones federales se establece en el numeral 3 del PAE, ejercicio fiscal 2019.

de financiar las evaluaciones al estipular que hasta el 0.05% de los recursos de los FAF aprobados en el PEF, del ejercicio fiscal correspondiente, se destinarán a este fin.

### Ley General de Contabilidad Gubernamental

La Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada en 2008, tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la producción de información financiera de los entes públicos. En esta se atribuye a la SHCP y al CONEVAL la emisión de normas, metodologías y estructura para armonizar la presentación de informes sobre los recursos federales transferidos a entidades federativas, en el ámbito de su competencia.

Además, se delimita que los entes públicos deben publicar su programa anual de evaluación, metodologías e indicadores de desempeño a más tardar el último día hábil de abril. En tanto, los resultados de las evaluaciones deben ser publicados a más tardar treinta días posteriores a su conclusión.

### Presupuesto de Egresos de la Federación

En el PEF 2019 se reiteran las responsabilidades en materia de evaluación de las entidades y dependencias responsables de programas: las evaluaciones deben ser realizadas por instituciones académicas y de investigación, personas físicas o morales especializadas de carácter nacional o internacional con experiencia y reconocimiento en la materia; presentar los resultados en los plazos fijados por el PAE a la Cámara de Diputadoras, la ASF, la SHCP y el CONEVAL; concluir las evaluaciones de los programas anuales de evaluación previos; elaborar un plan de trabajo para dar seguimiento a los hallazgos y resultados de las evaluaciones; y cubrir el costo de las evaluaciones con cargo a su presupuesto.

### Decreto por el que se regula el CONEVAL

El Decreto por el que se regula el CONEVAL ratifica el objetivo asignado al Consejo en la LGDS y le asigna funciones específicas, entre las que destacan las siguientes cuatro:<sup>22</sup>

- Procurar que los resultados de las evaluaciones sean comparables en el tiempo.
- Promover que las evaluaciones se puedan realizar de manera anual o multianual de conformidad con la naturaleza del programa en cuestión.
- Establecer los requerimientos mínimos para que los organismos independientes participen en la evaluación de la política nacional de desarrollo social.
- Alcanzar la mayor calidad en el desarrollo de lineamientos, metodologías, normas, modelos e instrumentos de evaluación, atendiendo criterios de confiabilidad, validez, relevancia, transparencia y representatividad.

<sup>22</sup>Funciones obtenidas del artículo 4° del Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Así, por primera vez en México existe un órgano de gobierno con la obligación específica de homologar criterios de evaluación en el diseño y ejercicio de la política social de la APF, así como de garantizar criterios mínimos para su calidad y promover su comparabilidad en el tiempo con la finalidad de tomar mejores decisiones.

Para cumplir con su objetivo y funciones principales, en este decreto también se establecen atribuciones específicas centradas en los criterios y lineamientos para metodologías de evaluación para programas y acciones enfocadas al desarrollo social; revisar el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas o acciones; coordinarse con instituciones de la APF para definir criterios respecto a la realización de sus evaluaciones y para la contratación de evaluadores externos; y hacer públicas las evaluaciones o estudios que se lleven a cabo.

También, en este se establece su estructura orgánica, y se incluyen seis investigadores académicos<sup>23</sup> (expertos en evaluación de política de desarrollo social), con lo que se fomenta la objetividad de las evaluaciones. Lo anterior, debido a que sus derechos y obligaciones están ligados, ante todo, a las instituciones de educación superior a las que se encuentran adscritos; el vínculo legal con el Consejo se formaliza a través de un contrato de prestación de servicios; es decir, no son funcionarios de gobierno. Además, los investigadores deben contar con el respaldo académico de estar en el Sistema Nacional de Investigadores y que su área de especialización se relacione con problemáticas sociales (CONEVAL, 2018).

### Herramientas normativas del CONEVAL para cumplir con sus funciones

Además de la legislación que dio origen al CONEVAL y vinculó su objetivo a la medición de la pobreza y la evaluación de política pública enfocada al desarrollo social, se ha generado más normatividad para dotar de criterios y herramientas que permitan al CONEVAL cumplir satisfactoriamente con sus funciones y objetivos.

### Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal

El PEF 2007 estableció la coordinación del CONEVAL, la SHCP y la SFP para la evaluación de los programas sujetos a ROP y la de otros programas que ellas definieran y determinó que debían emitir los Lineamientos generales para la evaluación de programas federales de la administración pública federal (Lineamientos) en ese mismo año.

Por ello el 30 de marzo de 2007 se crearon los Lineamientos como herramienta para regular la evaluación de los programas federales;<sup>24</sup> la SHCP y el Consejo se encargaron de interpretar e implementar su contenido, y de observancia obligatoria para las entidades y dependencias de la APF a cargo de programas federales.

<sup>23</sup>Deberán ser "miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología" (DOF, 24/08/2005).

<sup>24</sup>Como objetivos adicionales se señalan regular el diseño de la MIR y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la APF.



Mediante los Lineamientos se unifica el ejercicio de la evaluación en las dependencias y entidades de la APF y se instituye su integración a la planeación y el proceso presupuestario como parte de la articulación del SED. Asimismo, se especifica que la elaboración de los objetivos estratégicos y programas de las dependencias y entidades de la APF deben estar vinculados al PND y los programas sectoriales, y precisan los criterios para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

Además, se especifican los tipos de evaluaciones realizadas por el CONEVAL y el resto de la APF; la emisión de un programa anual de evaluación; los requisitos mínimos a cumplir para ser evaluador externo; los términos para la difusión de evaluaciones; y el seguimiento de resultados y recomendaciones. Con ello se garantiza un lenguaje compartido entre las instituciones y su sistematización.

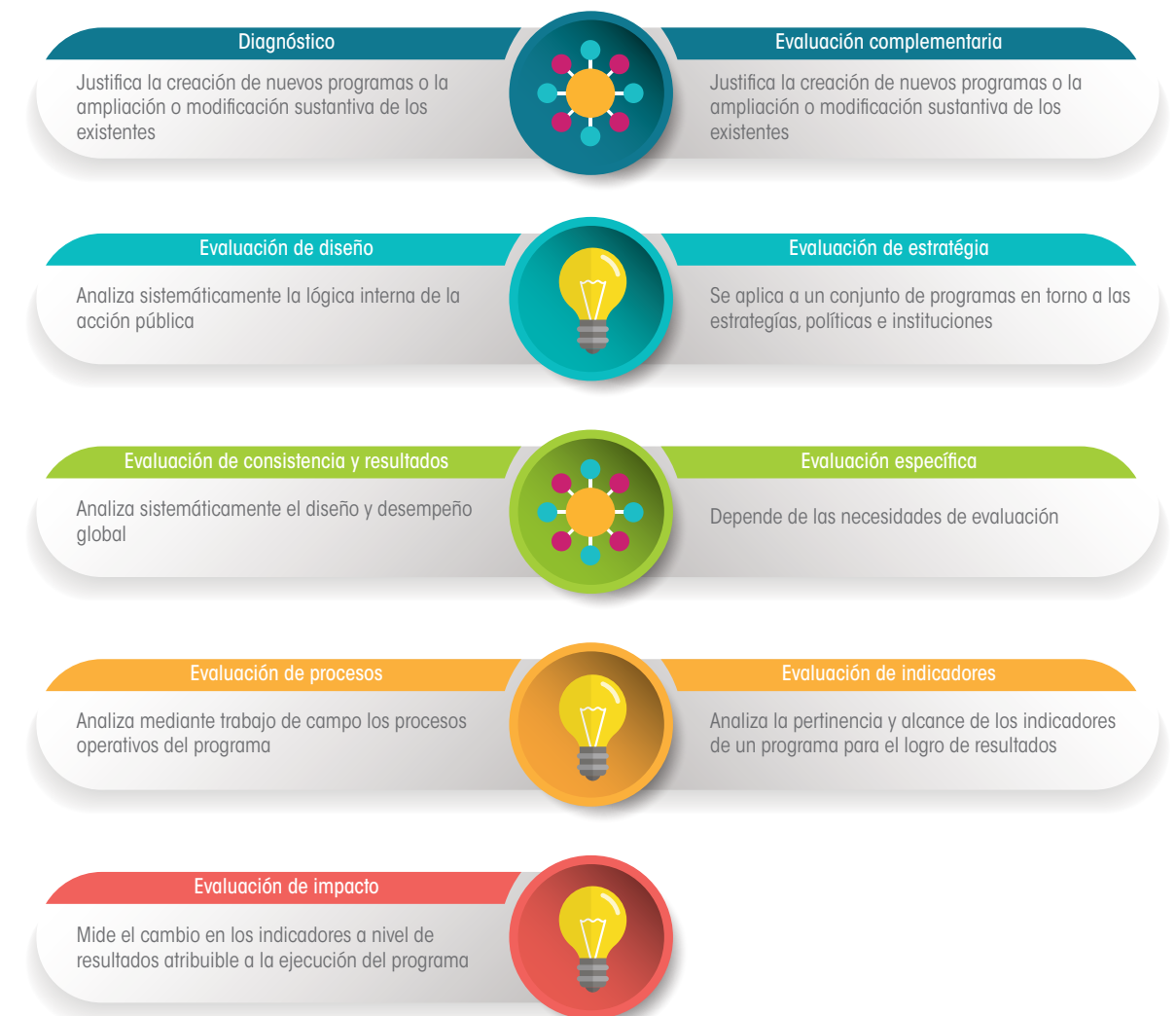
Con la finalidad de mejorar los programas federales, se delimitó un conjunto de evaluaciones a las que los programas debían sujetarse, y que respondían, principalmente, a su tiempo de operación (ver figura 2); estas evaluaciones permiten utilizar diversas metodologías para explicar las buenas prácticas y áreas de oportunidad de las acciones gubernamentales y, con ello, llevar a cabo los ajustes necesarios en su formulación e implementación.

Para lo anterior, se deberá dar seguimiento a los compromisos de mejora derivados de resultados y recomendaciones de las evaluaciones, en los términos determinados por la SHCP y el CONEVAL. Además, las evaluaciones deben realizarse conforme a los términos de referencia (TdR) que determinen la SHCP y el CONEVAL o, en su caso, los elaborados a partir de las características particulares de cada ejercicio.

Asimismo, las evaluaciones ejecutadas o coordinadas por el CONEVAL deben llevarse a cabo por evaluadores externos con cargo al presupuesto de la dependencia responsable del programa federal, o por el CONEVAL en el ámbito de su competencia y cuando este así lo determine. Para participar como evaluador externo, los interesados deben, al menos, presentar una propuesta técnica y acreditar su experiencia y constitución legal.

En cuanto a disponibilidad de información, en los Lineamientos se establece que las evaluaciones deben ser publicadas en un lugar visible y de fácil acceso junto con las bases de datos generadas, los instrumentos de recolección de información, la nota metodológica y el resumen ejecutivo; así también se deberán dar a conocer los datos y la forma de contratación del evaluador externo.

Figura 2. Tipos de evaluaciones según los Lineamientos



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

## Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales

El CONEVAL y la SHCP emiten de manera conjunta el Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales (PAE), en el cual se determinan las acciones de evaluación y monitoreo que se aplicarán a los programas de la APF, políticas públicas y FAF, por lo cual es una herramienta clave para cumplir con la evaluación anual estipulada en la LGDS y la LFPRH.

En este se reiteran las responsabilidades que corresponden a cada actor; asigna a la SHCP, por medio de la Unidad de Evaluación del Desempeño, y al CONEVAL, la coordinación de las evaluaciones previstas en el PAE, y atribuye como competencia del CONEVAL las políticas, programas y acciones de desarrollo social. Las dependencias y entidades de la APF, a cargo de programas o acciones, deben ejecutar el proceso de contratación, supervisión y seguimiento de las evaluaciones, las cuales deberán ser realizadas por instituciones académicas y de investigación, o por personas físicas o morales especializadas en la materia.

Desde la publicación del PAE (a más tardar en abril), las entidades y dependencias de la APF conocen el(los) programa(s) y el tipo de evaluación que deben llevar a cabo, así como el plazo para publicarla. De esa manera, resulta más sencilla la planeación presupuestaria para la contratación de evaluadores externos y la coordinación entre la entidad o dependencia encargada del programa, el evaluador externo y el CONEVAL.

### Mecanismo para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora

Para dar seguimiento a las mejoras derivadas de los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones, el CONEVAL, la SHCP y la SFP emitieron, en 2008, el Mecanismo para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora (Mecanismo); el vigente fue actualizado en 2011 por las mismas instancias.

En este documento se establece un proceso homogéneo para que las dependencias y entidades a cargo de programas usen la evidencia generada por las evaluaciones para modificar algunos procesos o productos que mejoren los programas; esto, a fin de alcanzar su objetivo y solventar el problema público que lo justifica.

La definición de los aspectos susceptibles de mejora (ASM)<sup>25</sup> está a cargo de las unidades responsables, las unidades de evaluación y las de programación y presupuestación, las cuales seleccionan las recomendaciones, resultados o hallazgos de las evaluaciones susceptibles de transformarse en compromisos. Además de definirlos, en su selección se indica a los responsables que deberán intervenir y las acciones a desarrollar para dar respuesta a los ASM.

De ese modo, en el Mecanismo se precisan cuatro tipos de ASM según los responsables de darles respuesta y seguimiento. Los ASM específicos corresponden a las unidades responsables del programa; los institucionales requieren la intervención de una o varias áreas de la dependencia o entidad encargada del programa; los interinstitucionales demandan la participación de más de una dependencia o entidad; y en los intergubernamentales intervienen varias dependencias o entidades de distintos órdenes de gobierno.

### Leyes federales que asignan responsabilidades al CONEVAL

Al CONEVAL se le otorgan otras atribuciones de evaluación o apoyo técnico en temas específicos. Respecto a las atribuciones vinculadas a la evaluación, se encuentran la Ley de la Economía Social y Solidaria; la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; y la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Por otro lado, la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica confieren al CONEVAL responsabilidades de apoyo técnico.

<sup>25</sup> Hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en las evaluaciones externas o informes que pueden ser atendidos para la mejora del programa.

## Atribuciones de evaluación

### Ley de la Economía Social y Solidaria

Establece que el CONEVAL será el encargado de realizar la evaluación periódica de las políticas públicas de fomento y apoyo a las organizaciones, empresas y sociedades del sector social de la economía, así como de emitir comentarios o sugerencias de acción derivadas de los resultados de dichas evaluaciones.

### Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes

Señala al CONEVAL como el responsable de evaluar las políticas de desarrollo social vinculadas a la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y los comentarios que emita serán enviados directamente al Sistema Nacional de Protección Integral.

### Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas

Dicta que el CONEVAL trabajará de manera conjunta con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas para evaluar las políticas públicas y la aplicación de planes, programas, proyectos y acciones gubernamentales, así como emitir recomendaciones para garantizar el acceso pleno a los derechos sociales.

### Responsabilidades de apoyo técnico

La Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica atribuyen al CONEVAL responsabilidades de apoyo técnico. En ambas se dicta que el CONEVAL, junto con la Comisión Reguladora de Energía, deberá brindar apoyo técnico para el diseño e instrumentación de programas que tengan como objeto apoyar con suministro adecuado de hidrocarburos y energía eléctrica en zonas rurales y urbanas marginadas.

## Leyes que rigen la Administración Pública Federal

Además de las atribuciones mencionadas, existe legislación transversal a toda la APF que contiene obligaciones específicas para el CONEVAL en materia de adquisiciones, transparencia, disponibilidad y difusión de las evaluaciones realizadas.

### Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Esta ley, publicada en 2016, regula el acceso a la información en posesión de cualquier ente público, entre ellos, el CONEVAL. Por ello, el Consejo está obligado a transparentar, publicar, mantener actualizada y permitir el acceso a la información que genera, como las evaluaciones y los insumos empleados en su elaboración.<sup>26</sup> Asimismo, la información debe ser confiable, verificable, veraz, oportuna y en un lenguaje sencillo para que cualquier persona pueda comprenderla.

Además de las obligaciones en materia de transparencia adquiridas por el CONEVAL como organismo público federal, se determinó que este deberá mantener actualizados y hacer públicos los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza; resultados de la medición de la pobreza; metodologías de evaluación; valoración de desempeño de los programas federales de desarrollo social, así como el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.

### Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

En virtud del proceso que realiza el CONEVAL —y las instituciones de la APF— en la contratación de evaluadores externos para salvaguardar la independencia, imparcialidad, rigurosidad y competencia señaladas en la LFPRH, se destaca la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP). En esta se norma la prestación de servicios, las adquisiciones y el arrendamiento de bienes muebles en el sector público para garantizar las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad que no exceda el presupuesto aprobado para tales fines en el PEF. Para lo anterior, las entidades y dependencias deben efectuar una investigación de mercado que indague sobre las condiciones que imperan en este. A partir de ello, la contratación puede ser realizada mediante licitación pública, invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa, con preferencia por la primera.

<sup>26</sup> En el artículo 12 de la LFTAIIP se establece que los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.



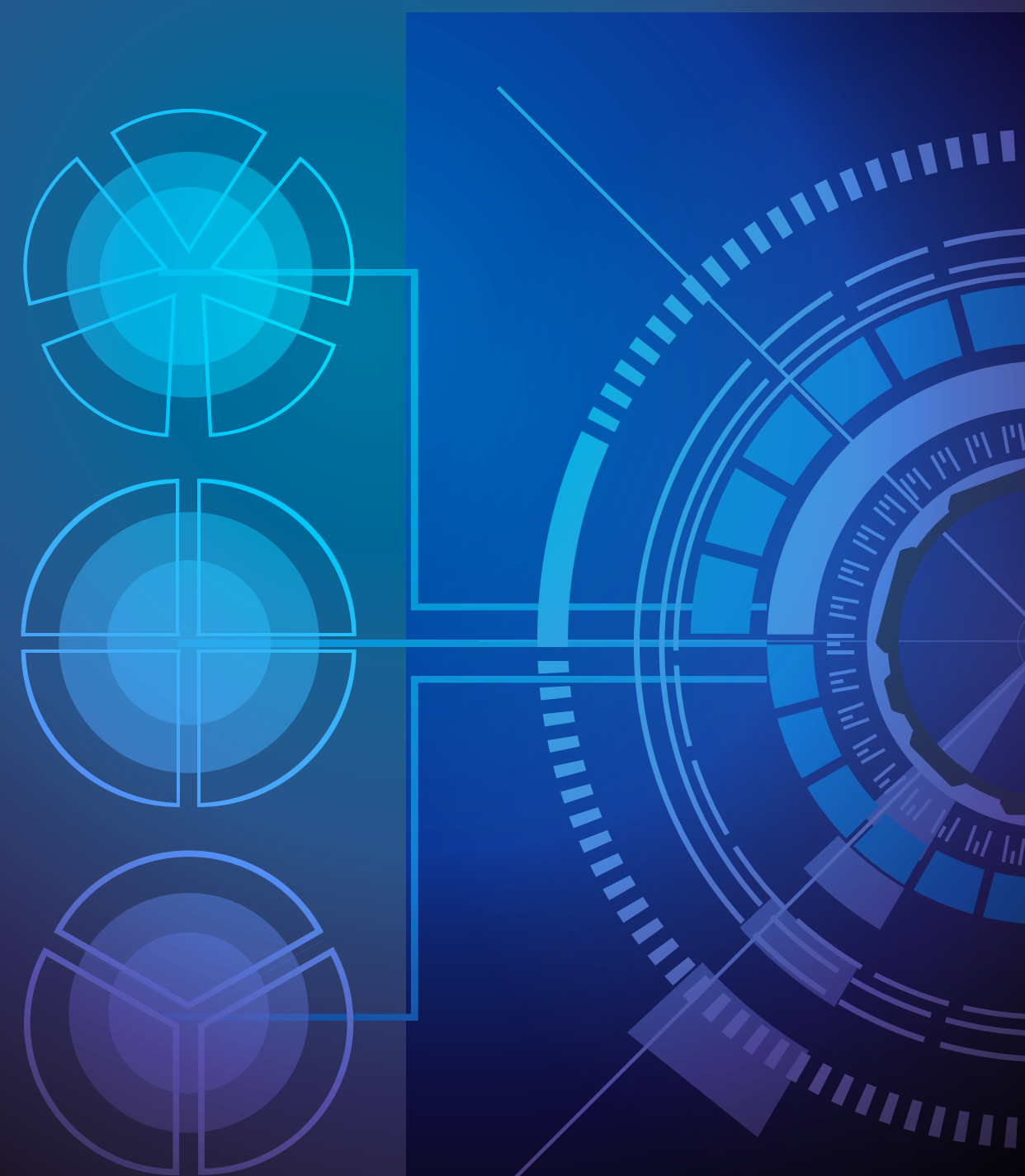
Para los servicios de consultorías, asesorías, estudios o investigaciones, se incluirá a instituciones públicas y privadas de educación superior y centros públicos de investigación en el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas. Este procedimiento es ejecutado mediante la difusión de la invitación en Compranet<sup>27</sup> y en la página de internet de la dependencia o entidad. En caso de no recibir propuestas o si estas no cumplen con los requerimientos técnicos o presupuestarios, se podrá realizar una adjudicación directa.

La evaluación se circunscribe al SED mediante una serie de normas que rigen las obligaciones y atribuciones en la materia dentro de la APF, al señalar a los responsables de ejecutarlas, los plazos para su elaboración y los mecanismos para su correcta implementación y difusión. Del mismo modo, el CONEVAL ha diseñado herramientas normativas, como los Lineamientos, el PAE y el Mecanismo para, por un lado, dar cumplimiento a las atribuciones conferidas por la reglamentación y, por el otro, definir criterios homogéneos que permitan la realización sistemática, periódica, útil y confiable de evaluaciones.

<sup>27</sup> Compranet es un sistema electrónico desarrollado por la SFP con el objetivo de simplificar, transparentar, modernizar y establecer un adecuado proceso de contratación de servicios, bienes, arrendamientos y obra pública de las dependencias y entidades de la APF.

## Capítulo 3

### Calidad de las evaluaciones



Las evaluaciones, como fuente de evidencia sobre la pertinencia, eficiencia, eficacia, funcionamiento, sostenibilidad, resultados, logro de objetivos y metas de las políticas públicas, deben brindar información útil y confiable; estas cualidades se logran en función de múltiples aspectos en el diseño y la ejecución que determinan su calidad.

La calidad es un concepto amplio que comprende apreciaciones subjetivas y objetivas. Discernir las características principales a tomar en cuenta para valorarla es una tarea que han emprendido organismos internacionales y nacionales de evaluación para delimitar criterios y estándares mínimos. Su configuración busca impulsar y reforzar la credibilidad del proceso, los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones, así como suscitar consenso en torno a la metodología empleada y las temáticas abordadas.

Con el objetivo de contribuir a conformar un marco común de referencia para producir evaluaciones de calidad y fomentar la cultura de la evaluación, el capítulo está estructurado en tres secciones. En la primera se explica de manera breve el desarrollo del concepto calidad; en la segunda se documentan los principales esquemas de calidad para las evaluaciones, sus características y diferencias; y en la última parte se describen los estándares y criterios considerados por el CONEVAL en la ejecución de evaluaciones.

### **Criterios y estándares de calidad**

La calidad se define en el *Diccionario de la Real Academia Española* como "propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor". Esta definición muestra que se trata de un concepto relativo y que, además, para valorar la calidad es necesario partir de características o criterios previamente definidos. Por lo regular, el concepto se asocia a la fabricación de bienes en el sector privado, particularmente en la generalización de estándares en la línea de producción. Sin embargo, las propiedades a las que se ciñe este concepto se han modificado en el tiempo, lo que ha dado lugar a que su objeto y ámbito de aplicación se amplíe y traspase el sector privado y la producción de bienes para insertarse en la gestión pública y la provisión de servicios (Caddy y Vintar, 2002).

Al respecto, Harvey y Green (1993) agrupan en seis categorías las acepciones temporales de calidad: tradicional, excepcional, consistencia, centrada en el propósito, relación precio-calidad y transformativa. Desde la visión tradicional, la calidad es una cualidad intrínseca que no puede ser medida y, por lo tanto, su valoración es intuitiva. En el enfoque excepcional, la calidad es también un atributo intrínseco, pero cuya valoración depende de una serie de características definidas de manera previa; de modo que existe un umbral contra el cual comparar. En tanto, desde la perspectiva de consistencia, la calidad se consigue cuando el proceso o producto no presenta defectos.

La categoría que se enfoca en el propósito sugiere que la calidad solo puede ser apreciada en términos funcionales, es decir, a partir del grado de cumplimiento del cometido para el que fue creado el bien o servicio. Por ello, es posible acatar ciertas normas o carecer de defectos y, aun así, no alcanzar la categoría de calidad si el uso no se ajusta a la finalidad de su elaboración.

De acuerdo con lo anterior, el cumplimiento y propósito pueden ser valorados desde la perspectiva del proveedor o del consumidor. La apreciación del productor considera mecanismos y procesos para garantizar un estándar, mientras que el consumidor valora la satisfacción de sus necesidades y contrasta las características observadas con las esperadas (Wang y Strong, 1996).

Por otro lado, el enfoque de precio-calidad en el sector público se asocia con la rendición de cuentas; es decir, un bien o servicio es de calidad cuando se consiguen los resultados deseados, acordes con la restricción presupuestaria. Mientras, en el sector privado adquiere una connotación de rentabilidad económica al comparar los costos para producir un objeto de calidad en relación con el precio de venta.

Finalmente, con base en la visión transformativa, la calidad se expresa cuando el bien o servicio añade valor a un proceso u objeto. Sin embargo, la noción de valor es producto de la apreciación subjetiva y no un parámetro que responda a propiedades cuantificables.

El inconveniente de vislumbrar la calidad como una propiedad que solo puede ser valorada individualmente desde la experiencia, o como cualidad intrínseca al objeto, radica en que su validez dependerá de la agudeza y credibilidad del observador. En cambio, por medio de la definición de normas y criterios se precisan los elementos a considerar por el observador y el conjunto de cualidades a cumplir como requisitos mínimos. Con ello se homologa el lenguaje adoptado para emitir apreciaciones, se hace posible comparar productos o servicios valorados por agentes distintos y, aún más importante, los proveedores de tales bienes y servicios saben qué propiedades procurar y, en consecuencia, diseñan mecanismos e instrumentos para acatarlas.

En materia de evaluación, se han desarrollado estándares de calidad para las evaluaciones, entre los que se encuentran los del Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (JCSEE), Evaluation Research Society Standards, los del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) y los del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD-OCDE). Estos fungen como guías generales para los evaluadores y los usuarios de las evaluaciones y rigen la evaluación para que sea un ejercicio objetivo y sistemático orientado a la construcción de evidencia sobre el funcionamiento y los resultados de las políticas públicas (OCDE, 2008).

## Estándares alrededor del mundo

Los estándares más utilizados en la actualidad fueron desarrollados en Estados Unidos a principios de 1980 —actualizados en 1994 y 2011— por un comité de especialistas y usuarios de las evaluaciones, el JCSEE. En su primera edición se denominaron Standards for Evaluations on Educational Programs, Projects and Materials y, desde 1994, son conocidos como The Program Evaluation Standards. En ellos se definen cuatro atributos de la evaluación sólida y treinta criterios a satisfacer, acreditados por el American National Standards Institute:

- Utilidad: la información proporcionada por la evaluación debe cubrir las necesidades de quienes la utilizan.
- Factibilidad: la evaluación debe ser imparcial, eficiente y eficaz.
- Conveniencia: la evaluación debe ser elaborada con ética y satisfacer las normas jurídicas aplicables.
- Precisión: la evaluación debe ser realizada con rigor técnico para que sus resultados y recomendaciones sean confiables, precisas y válidas.

Del mismo modo, en 1982, la Sociedad de Investigación en Evaluación estadounidense integró un comité que, a diferencia del anterior, estaba compuesto, principalmente, por expertos cuyo objetivo era la profesionalización de la evaluación en diversas áreas y disciplinas (Stufflebeam, 2000). Este comité publicó los Research Society Standards for Program Evaluation (RSSPE), compuesto por 55 estándares organizados en cinco categorías vinculadas a las etapas de la evaluación.

En la etapa de formulación se debe acordar el presupuesto, los objetivos y los métodos; a partir de ello, se justifican los instrumentos a emplear y se diseña el plan de trabajo (estructura y diseño). Durante el proceso de recolección de información debe garantizarse la validez y confiabilidad de los datos (preparación y recolección de datos). El tipo de análisis aplicado a la información debe ser consistente con el objetivo de la evaluación (interpretación y análisis de los datos). Los resultados del análisis deben presentarse de manera precisa, completa y con claridad acorde con la audiencia correspondiente (difusión) para que los hallazgos y las recomendaciones sean útiles (uso de los resultados).

Por su parte, el CAD-OCDE cuenta con 27 criterios de calidad, clasificados en cuatro categorías: consideraciones generales; finalidad, planificación y desarrollo; ejecución y presentación de resultados; y seguimiento, utilización y aprendizajes.

La primera de estas se refiere a la evaluación como un proceso libre y abierto mediante el cual se fomenta el aprendizaje institucional. En la segunda se desarrollan los requisitos metodológicos de las evaluaciones a partir del enfoque, objetivos y recursos. La tercera aborda, por un lado, las características de los informes de evaluación y, por el otro, la ética e independencia de los evaluadores. En la última categoría se argumenta que los resultados de las evaluaciones deben satisfacer las necesidades de los usuarios y difundirse en un formato accesible (CAD-OCDE, 2010).

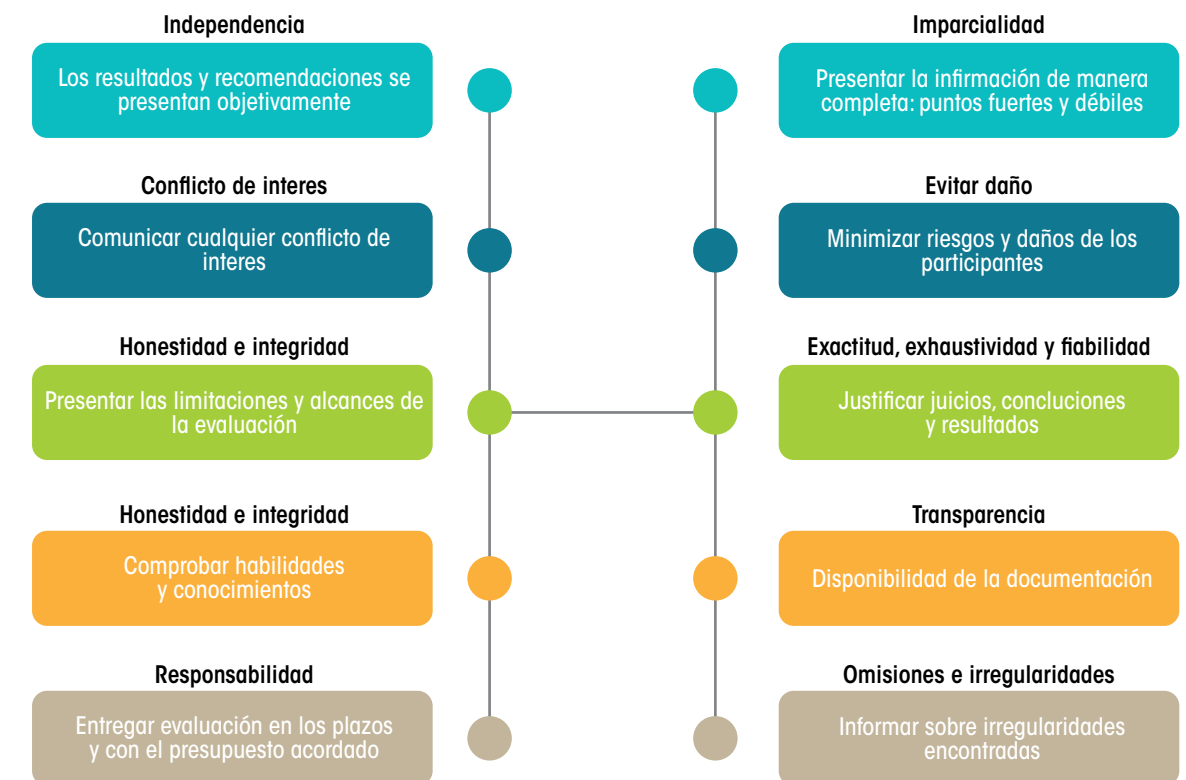
En adición, el UNEG considera una serie de principios básicos, divididos en diez normas generales y cuatro institucionales.<sup>28</sup> Las últimas versan sobre la importancia de un entorno favorable para evaluaciones independientes, competentes y sostenibles, desarrolladas por organizaciones que fomenten su uso y seguimiento (UNEG, 2016).

En las normas generales, como características clave del proceso de evaluación y como compromisos del evaluador, se señalan la credibilidad, independencia, imparcialidad, ética, profesionalismo, respeto a los derechos humanos e igualdad de género. A estas se añade la utilidad de las evaluaciones para generar conocimiento y promover la transparencia; ambas encaminadas a fortalecer las capacidades nacionales de evaluación.

Una diferencia básica del esquema UNEG y CAD-OCDE respecto al resto es la distinción entre los atributos de la evaluación en sí misma y las cualidades del evaluador.

El papel del evaluador es significativo por su incidencia en la integridad y rigurosidad de la evaluación, mediante la independencia política de sus valoraciones y el ético desarrollo del proceso de investigación.

Figura 3. Código UNEG para los evaluadores



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en UNEG (2008).

<sup>28</sup>Las normas vigentes se emitieron en 2016, después de un proceso de actualización de las normas de evaluación y de los estándares de evaluación, ambos en el Sistema de Naciones Unidas.

Por ello, algunos enfoques lo colocan en el centro del análisis; por ejemplo, en 2008, el UNEG diseñó un código de conducta para los evaluadores en el que se distinguen sus obligaciones éticas en la procuración del bienestar de los informantes, su compromiso con la fiabilidad y rigurosidad del proceso de evaluación, y su deber con la veracidad en la presentación de los hallazgos y las recomendaciones (UNEG, 2008). En atención a lo anterior, plantearon diez criterios: independencia; imparcialidad; conflicto de intereses; evitar daño; honestidad e integridad; exactitud, exhaustividad y fiabilidad; competencia; transparencia; responsabilidad; y omisiones e irregularidades (ver Figura 3).

Del mismo modo, la Asociación Americana de Evaluación complementó los RSSPE con cinco principios guía para el evaluador. Este debe comprobar que cuenta con las habilidades, experiencia y capacitación para desempeñarse competentemente (competencia) y cumplir con los mejores estándares técnicos cualitativos y cuantitativos durante el proceso (evaluación sistemática), sin dañar a los participantes o a cualquier otra persona involucrada (respeto). Así también, el evaluador tiene la responsabilidad social de reportar los hallazgos con claridad y precisión, en función de los intereses y las habilidades técnicas de los receptores (responsabilidad), y asegurar la imparcialidad e independencia del proceso de evaluación, los resultados y recomendaciones (integridad-honestidad).

Distintas oficinas nacionales y regionales de evaluación han adaptado los estándares anteriores a sus necesidades y contexto, para lo cual aglomeran varios criterios en una definición y descomponen otros en categorías específicas; por ejemplo, el Proyecto de Fomento de Capacidades en Evaluación (Foceval), junto con la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y el Caribe y el Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (Deval), delimitaron conceptualmente los Estándares de Evaluación para América Latina y el Caribe a fin de aplicar metodologías confiables para mejorar la calidad de los resultados e impulsar el desarrollo profesional de la evaluación en la región (Rodríguez-Bilella *et al.*, 2016).

Este grupo de trabajo retomó los criterios JCSEE, al igual que los utilizados por el UNEG y los complementó con revisión de literatura sobre estándares, así como con opiniones de expertos. Como resultado, propusieron 26 criterios agrupados en cinco dimensiones: evaluación rigurosa; adecuada evaluabilidad; evaluación conducida con principios éticos y jurídicos; adecuada comprensión cultural; y relevancia y utilidad.

A su vez, estos criterios fueron utilizados como punto de partida por el Foceval en Costa Rica para valorar, en 2017, la calidad de 11 evaluaciones nacionales. Para ello, consideraron como criterios la imparcialidad e independencia; equidad, participación y transparencia; credibilidad y exactitud; utilidad y calidad del informe; y exhaustividad y adecuación de la información (Murciano, 2017).

Otras naciones como Francia, Suiza, Alemania, Canadá, Reino Unido y Australia han formulado sus propios estándares y criterios. En la carta francesa de evaluación se consideran indispensables los criterios de pluralidad, imparcialidad, competencia, respeto a las personas, transparencia, factibilidad y responsabilidad para el desarrollo de la evaluación como práctica profesional en el marco institucional de este país (SFE, 2006).<sup>29</sup>

La Sociedad Suiza de Evaluación (Seval) adecuó los JCSEE al contexto de sus procesos, de tal manera que diseñaron 27 criterios, divididos en tres categorías (principios generales, planificación e implementación, y mediación de resultados) para acatar los principios de utilidad, factibilidad, conveniencia y precisión (Seval, 2016). En el caso alemán, el Deval recuperó el trabajo de la Seval para establecer la utilidad, factibilidad, conveniencia y precisión como características básicas de la evaluación (Deval, 2016).

En cambio, las sociedades de evaluación inglesa, australiana y canadiense se centraron en las capacidades técnicas, profesionales y éticas de los evaluadores para conducir ejercicios creíbles, útiles y rigurosos (AES, 2010; Canadian Evaluation Society, 2011; UKES, 2012). Sin embargo, no muestran criterios generales, sino extensas listas de características.

Asimismo, los criterios y estándares para las evaluaciones de calidad se han complementado con instrumentos equivalentes aplicados a los informes de evaluación, las recomendaciones y las metodologías. En general, son presentados en forma de lista para verificar si estos se atienen a las características deseables; este formato facilita discernir los elementos a cumplir, pero eleva la probabilidad de reforzar prácticas no adecuadas que no son explícitamente valoradas.

En cambio, los estándares expuestos están conformados por criterios sistemáticos que no pretenden ser exhaustivos y, en consecuencia, permiten tener en cuenta tanto aspectos generales como prácticas particulares. Además, tienen la ventaja de admitir innovaciones encaminadas a mejorar las evaluaciones, según su tipo y los medios para satisfacer tales criterios.

Cada uno de los esfuerzos mencionados muestra la importancia otorgada a la realización de ejercicios con calidad en el campo de la evaluación; cada uno considera los aspectos del proceso de evaluación, aunque en distinta profundidad. La rigurosidad es un criterio presente en cada uno de los estándares, asociado con las cualidades de competencia, profesionalidad, integralidad, independencia e imparcialidad del evaluador, así como con la exposición completa del análisis y los resultados. Igualmente, el respeto a principios éticos y jurídicos está presente en la mayoría de los estándares. En algunos casos (JCSEE, Suiza y Alemania), estos criterios se engloban bajo el concepto de conveniencia, mientras que los estándares enfocados en los evaluadores resaltan la ética, entendida esta tanto como respeto a las personas y su cultura como la capacidad de analizar con objetividad la información, independientemente de afinidades políticas.

<sup>29</sup>Publicados por la Société Française de l'Évaluation en 2006.



La relevancia, pertinencia y utilidad de las evaluaciones se refieren a que la información proporcionada por la evaluación debe cubrir necesidades de conocimiento, se deben tomar en cuenta los recursos monetarios, humanos e institucionales, y ser provista con oportunidad. Por ello, la factibilidad es un criterio clave, pues, aunque las necesidades de información sean apremiantes y se cuente con un diseño riguroso que respete las normas éticas y jurídicas, sin recursos no será posible satisfacerlas. En caso de aventurarse en una encomienda técnica ajustada en sus recursos, pero no en sus propósitos, será a costa de su calidad.

Finalmente, los criterios con menor mención son la transparencia y la presentación de los resultados de forma clara para la audiencia. No obstante, estos conceptos están estrechamente ligados a la utilidad, pues un ejercicio evaluativo es estéril si no logra comunicar los resultados en función de los intereses y habilidades técnicas de los receptores. De la misma manera, la transparencia facilita que cualquier persona interesada pueda acceder a la información y a los insumos que la sustentan; este aspecto es en particular relevante en las instituciones de carácter público que realizan evaluaciones.

### **Criterios de calidad para las evaluaciones**

A partir de la revisión del apartado anterior, se plantean siete criterios que constituyen un marco de referencia para la formulación y el desarrollo de evaluaciones de calidad en el CONEVAL: pertinencia y relevancia; factibilidad; principios jurídicos; ética; rigurosidad; claridad; y disponibilidad. La acotación de criterios no significa que el resto no se consideren importantes, sino, como se muestra en el cuadro 1, son categorías comprensivas, es decir, los términos no retomados textualmente por su especificidad son integrados bajo expresiones generales. A continuación, se describen los elementos incorporados en cada uno de los criterios.

### **Pertinencia y relevancia**

Los interesados y las personas involucradas en la evaluación deben ser identificadas para determinar sus necesidades de información y tenerlas en cuenta en el diseño de la evaluación. Los elementos proporcionados por la evaluación deben cubrir las necesidades de información de los usuarios y servir para identificar necesidades emergentes; además, los resultados del ejercicio deben ser comunicados con oportunidad.

### **Factibilidad**

La evaluación debe implementarse de acuerdo con las necesidades de los usuarios y los participantes, y mantener una relación adecuada con el uso previsto de la información. Para responder las preguntas planteadas, se diseñan y planean las etapas que conformarán la evaluación, así como las metodologías, instrumentos y técnicas de recolección de información. A partir de dicha planeación, se determinan los recursos humanos, materiales y técnicos necesarios para su elaboración y, con ello, la viabilidad de llevarla a cabo.

### **Principios jurídicos**

Las evaluaciones deben seguir las normas, leyes y reglamentos vigentes desde el diseño y la planeación hasta su ejecución y publicación. Contar con un marco normativo que disponga y promueva la evaluación contribuye a generar un proceso continuo, sistemático y ordenado; la definición normativa de responsabilidades coadyuva a la alineación y coordinación anticipada de actividades entre los agentes involucrados.

### **Ética**

La ética de la evaluación involucra al evaluador y al proceso de recolección y presentación de información. La competencia y credibilidad del evaluador es clave para lograr la aceptación de los resultados; este debe ser independiente de intereses políticos y de quienes implementan las políticas, además de demostrar que poseen las habilidades, experiencia, educación y credibilidad necesarias para llevar a cabo la tarea.

En relación con el proceso evaluativo, los procedimientos empleados no deben afectar la integridad de los participantes ni influenciar sus respuestas; estos deben ser informados sobre el propósito de la evaluación y el alcance de su participación; el diseño para recolectar información debe ser objetivo, al igual que los instrumentos empleados para tales fines. En consecuencia, el rigor técnico se relaciona directamente con la ética.

**Cuadro 1.** Comparación de estándares

| Estándares por institución                               | Pertinencia y relevancia              | Factibilidad                         | Principios jurídicos  | Ética   | Rigurosidad  | Claridad | Disponibilidad  |
|--|---------------------------------------|--------------------------------------|---|---|--|----------|---|
| JC SEE   | Utilidad                              | Factibilidad                         | Conveniencia  |   | Precisión  |          |   |
| RSSPE  | Estructura y diseño                   | Formulación y negociación            |   |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Preparación y recolección de datos</li> <li>Interpretación y análisis de datos</li> </ul>   |          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Comunicar los resultados</li> <li>Uso de los resultados</li> </ul> |
|  | Formulación y negociación             |                                      |   |   |  |          |   |
| RSSPE Evaluador  | Responsabilidad                       |                                      |   | Respeto   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Competencia</li> <li>Evaluación sistemática</li> <li>Honestidad e integridad</li> </ul>   |          |   |
| CAD-OCDE   | Finalidad, planificación y desarrollo |                                      |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Consideraciones generales</li> <li>Finalidad, planificación y desarrollo</li> </ul>  | Ejecución y presentación de resultados   |          | Seguimiento y utilización de aprendizajes   |
| UNEG   |                                       | Capacidades nacionales de evaluación | Principios objetivos y metas convenidos internacionalmente  | Derechos humanos e igualdad de género   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Profesionalidad</li> <li>Independencia</li> <li>Imparcialidad</li> <li>Credibilidad</li> </ul>  |          | Transparencia   |
| UNEG evaluador   |                                       |                                      |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Responsabilidad</li> <li>Honestidad e integridad</li> <li>Evitar daño</li> <li>Independencia</li> <li>Imparcialidad</li> <li>Conflicto de intereses</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Competencia</li> <li>Exactitud, exhaustividad y fiabilidad</li> <li>Honestidad e integridad</li> <li>Omisiones e irregularidades</li> <li>Independencia</li> <li>Imparcialidad</li> <li>Conflicto de intereses</li> </ul> |          | Transparencia   |
| Estándares de Evaluación para América Latina y el Caribe | Relevancia y utilidad                 | Adecuada evaluabilidad               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Principios éticos y jurídicos</li> <li>Comprensión cultural</li> </ul> |   | Rigurosidad  |          |   |
| Foceval  |                                       |                                      |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Independencia</li> <li>Imparcialidad</li> <li>Credibilidad y exactitud</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Utilidad y calidad del informe</li> <li>Exhaustividad y adecuación de la información</li> <li>Credibilidad y exactitud</li> </ul>   |          | Equidad, participación y transparencia  |
| Francia  |                                       | Factibilidad                         |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Imparcialidad</li> <li>Pluralidad</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Competencia</li> <li>Imparcialidad</li> </ul>   |          | Transparencia   |
| Suiza  | Utilidad                              | Factibilidad                         | Conveniencia  |   | Precisión  |          |   |
| Alemania   | Utilidad                              | Factibilidad                         | Conveniencia  |   | Precisión  |          |   |

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

## Rigurosidad

La rigurosidad se refiere a la existencia de procesos claros y transparentes en el diseño, planeación y ejecución de la evaluación. La elección de las fuentes de datos, métodos de recolección, instrumentos y técnicas empleados en el proceso deben brindar elementos suficientes para responder las preguntas de evaluación. Igualmente, debe justificarse el diseño del estudio, los procedimientos e instrumentos para la recolección de datos, así como las estrategias de aproximación a informantes clave.

Para ello, los informes juegan un papel determinante, pues en estos se plasman los hallazgos, conclusiones y recomendaciones identificados por el evaluador y, a su vez, se explican los criterios empleados en la recolección, análisis e interpretación de información. Las conclusiones deben derivarse del análisis presentado y justificarse teórica o empíricamente de manera imparcial. Para ello, se documenta la información presentada y los detalles proporcionados deben ser suficientes, completos y consistentes con el propósito de la evaluación.

## Claridad

Los criterios y fundamentos teóricos y empíricos deben ser consistentes, explícitos y precisos y, a su vez, deben estar en un lenguaje claro y comprensible para que los potenciales usuarios de las evaluaciones comprendan la metodología, análisis, conclusiones, recomendaciones y hallazgos. Las evaluaciones deben describir el propósito, preguntas, procedimientos, fuentes de información y resultados que permitan su uso y entendimiento.

## Disponibilidad

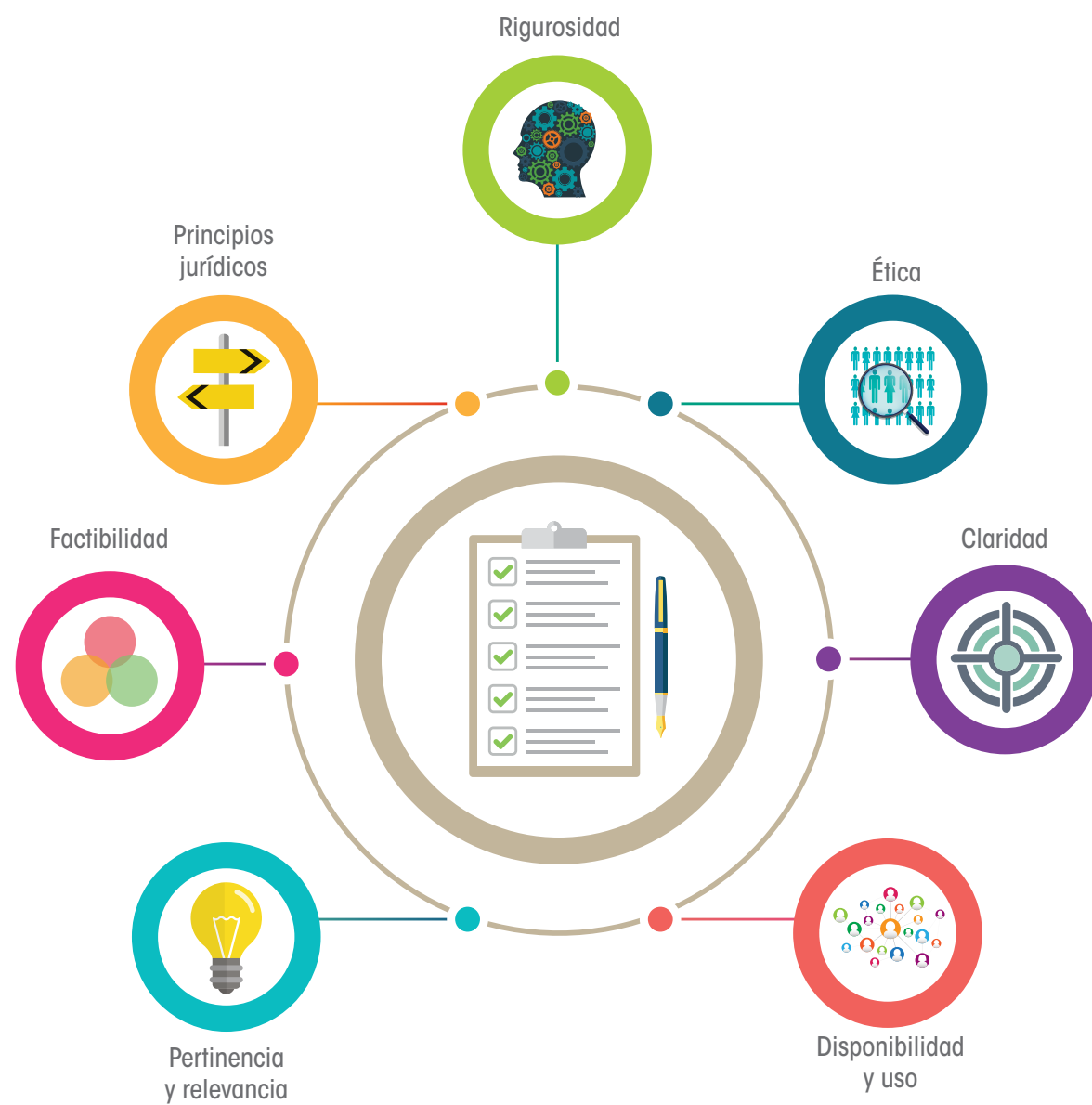
Las evaluaciones y los documentos que sustenten la información presentada deben publicarse oportunamente para que cualquier persona interesada pueda acceder de manera gratuita y sin restricciones de registro.

Al fungir como guía, los criterios facilitan la ejecución de evaluaciones y la construcción de insumos intermedios, así como la elaboración de metodologías robustas que respondan a las necesidades contextuales de generación y recopilación de evidencia; elementos que por su incidencia en la confianza de la sociedad coadyuvan a la transparencia y rendición de cuentas.

Sin embargo, la consecución de estos puede verse mermada en la práctica, dado el contexto y las restricciones técnicas. Así, al valorar la calidad, la discusión debe plantearse en torno a si se tuvieron en cuenta y se probaron los estándares durante la formulación y ejecución de la evaluación, así como si se diseñaron estrategias para franquear las condiciones concretas con base en las cuales tuvo lugar

su puesta en marcha, pues no siempre será posible cumplir con los estándares de la misma manera. Por ello, la selección de un conjunto de criterios que representen fehacientemente las cualidades del proceso de evaluación requiere que estos se adapten al contexto cultural, así como al propósito y audiencia. En consecuencia, los estándares son redefinidos y adaptados en el tiempo.

Figura 4. Criterios para la calidad de las evaluaciones



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

## Capítulo 4

### Instrumentos y acciones del CONEVAL para la calidad de las evaluaciones



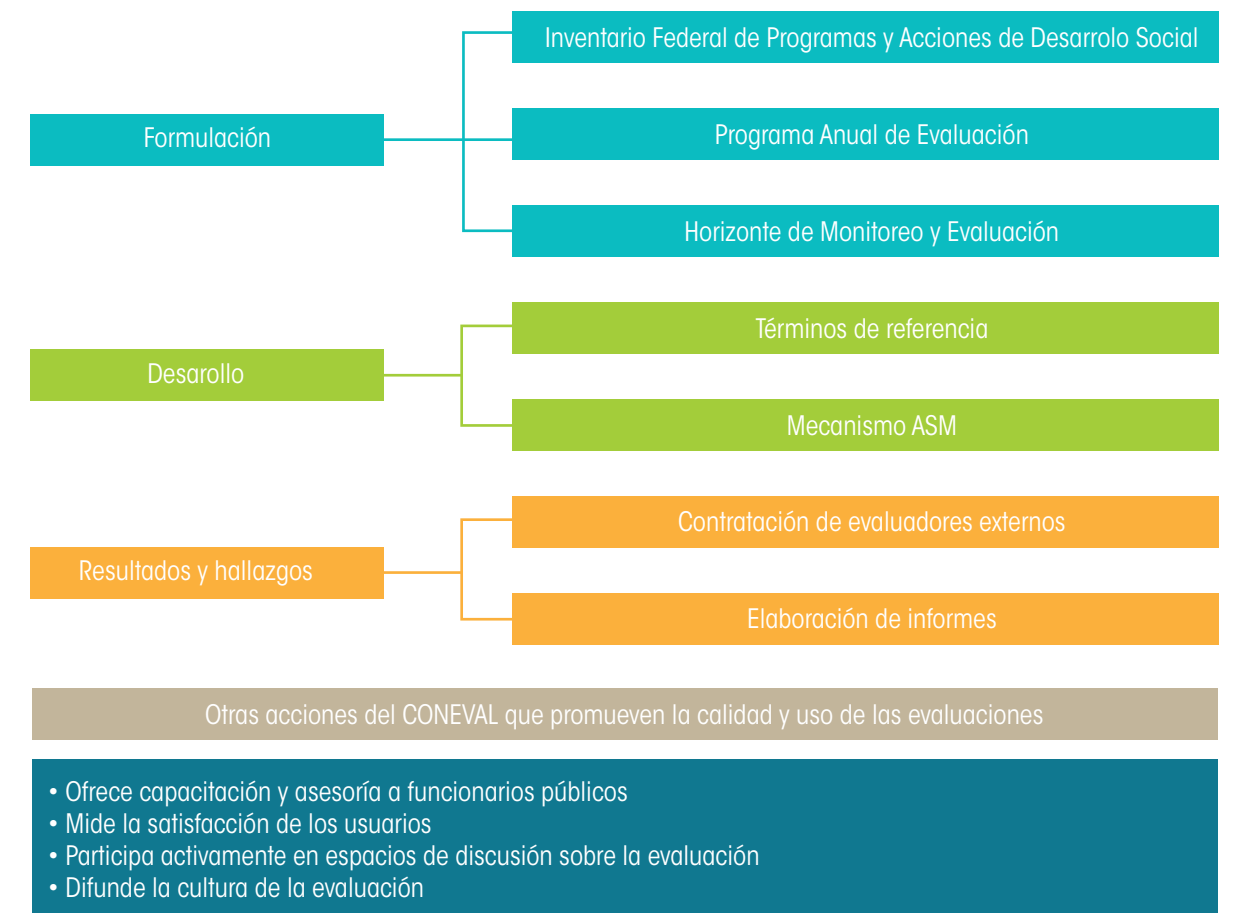
La calidad es entendida como el cumplimiento de los criterios de pertinencia y relevancia, factibilidad, principios jurídicos, ética, rigurosidad, claridad y disponibilidad señalados en el capítulo precedente. En este capítulo se hace una descripción de los instrumentos y las acciones del CONEVAL y de su contribución a los criterios delineados previamente, con el objetivo de mostrar la manera en que el Consejo salvaguarda la calidad de las evaluaciones.

Según Weiss (1973), el proceso de evaluación de las políticas públicas se compone de tres etapas. La primera corresponde a la formulación y en ella se definen las preguntas de investigación a partir de las necesidades de información; en la segunda se lleva a cabo el estudio y, en la tercera, se derivan implicaciones de política con los resultados y hallazgos. Cada una de estas etapas presenta retos que deben ser resueltos para evitar consecuencias adversas que mengüen la calidad.

En la formulación, el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, el PAE y el Horizonte de Monitoreo y Evaluación favorecen los criterios de pertinencia, relevancia y factibilidad. En el desarrollo, los TdR y la contratación de evaluadores externos coadyuvan a la ética y rigurosidad de las evaluaciones. En la tercera etapa, la revisión y elaboración de informes facilita comunicar la información en un lenguaje sencillo que transparenta los aspectos metodológicos y el arribo a conclusiones y recomendaciones con rigor técnico. El uso de las recomendaciones es previsto en el Mecanismo.

Asimismo, el CONEVAL desarrolla otras acciones para promover la calidad y el uso de las evaluaciones; por ejemplo, brinda capacitación y asesoría a funcionarios públicos, mide la satisfacción de los usuarios, participa activamente en espacios de discusión sobre la evaluación y difunde la cultura de la evaluación. En conjunto, estos instrumentos y acciones permiten que el CONEVAL cumpla, también, con los principios jurídicos que rigen sus actividades y con las atribuciones otorgadas por la normatividad.

Figura 5. Etapas y herramientas de evaluación



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

### Inventario Nacional CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social

El CONEVAL integra anualmente el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (Inventario Federal) que, como su nombre lo indica, contiene información sistematizada de las intervenciones de desarrollo social del gobierno federal. Este instrumento constituye el universo de actuación del CONEVAL en materia de evaluación.

Para delimitar dicho universo, se desarrolló una metodología en la que se definen criterios de inclusión y exclusión. En los primeros se considera la clave presupuestal (S, U, E, B),<sup>30</sup> los ramos<sup>31</sup> a los que pertenecen las intervenciones y su vinculación con la dimensión de bienestar económico o con alguno de los derechos sociales establecidos en la LGDS (alimentación, salud, trabajo, educación, seguridad social, vivienda digna y decorosa, medio ambiente sano y no discriminación).

<sup>30</sup> Los programas son aquellas intervenciones con clave presupuestaria S (reglas de operación) o U (otros programas de subsidios) y las acciones, se identifican con las claves E (prestación de servicios públicos) o B (provisión de bienes públicos).

<sup>31</sup> Hacienda y Crédito Público; Agricultura y Desarrollo Rural; Economía; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Bienestar; Turismo; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; Entidades no Sectorizadas; Cultura; Aportaciones a Seguridad Social; Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.



Del conjunto anterior se excluyen aquellos programas U, E, B con recursos asignados por los siguientes conceptos: instancias o universidades estatales, delegaciones federales en los estados; acciones judiciales; sindicatos o prestaciones para los trabajadores; operación de infraestructura, monitoreo y planeación, pago de devoluciones de derechos y recaudación; entes autónomos; centros de metrología; centros y servicios de geología; servicios funerarios; centros meteorológicos; y federaciones de profesionistas.

En el Inventario Federal se incluyen datos presupuestarios de los programas, su alineación con las estrategias nacionales de desarrollo, derecho social al que se vincula, características del tipo de apoyo, niveles de la MIR (fin, propósito, componentes, actividades), definición de la población (objetivo, potencial y atendida) y cobertura.<sup>32</sup>

Esta información es integrada y validada mediante un sistema informático, administrado por el CONEVAL, denominado INCO, en el cual se utilizan como fuentes de información el Sistema de Evaluación Específica de Desempeño (SIEED),<sup>33</sup> la Cuenta Pública, los registros de evaluaciones y ASM del CONEVAL, además de campos reportados<sup>34</sup> por las dependencias responsables de los programas.

Para complementar el mapeo de la política de desarrollo social, el CONEVAL integra un catálogo homólogo a nivel estatal y municipal, que utiliza información pública de carácter definitivo de los gobiernos locales, como es el caso del PEF, la Cuenta Pública de Hacienda, los informes de gobierno (estatal o municipal) y el presupuesto de egresos municipal. Los datos recabados por el CONEVAL son validados por las entidades federativas o los consejos y organizaciones municipales.

Estos tres catálogos son puestos a disposición<sup>35</sup> de la población en general y los tomadores de decisiones como fuente de información de fácil acceso y consulta sobre los programas y las acciones de desarrollo social instrumentados en el país, con lo cual se contribuye a la transparencia.

### Programa Anual de Evaluación

La LFPRH señala que el CONEVAL, de forma conjunta con la SHCP, como instancias responsables de la evaluación, deben establecer un programa anual de evaluación. Por su parte, los Lineamientos establecen que en el PAE se determinarán las evaluaciones que se llevarán a cabo en cada ejercicio fiscal, a qué programas se aplicarán, así como los responsables y plazos para ejecutarlas. Este instrumento normativo del CONEVAL tiene como finalidad establecer el calendario de ejecución de las evaluaciones, promover la vinculación y articulación de estas con el proceso presupuestario, pues, de

<sup>32</sup> La MIR es una herramienta de monitoreo que sirve para identificar, de manera resumida, los objetivos de un programa, los medios para lograrlo, y se definen variables cuantitativas para realizar un seguimiento en el tiempo de su evolución.

La población atendida es aquella beneficiada por el programa en un ejercicio fiscal. La población objetivo es aquella que el programa tiene planeado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad. La población potencial es aquella que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención (CONEVAL, 2019).

<sup>33</sup> En el apartado de evaluaciones de proceso homogéneo se aborda el SIEED.

<sup>34</sup> La lista de campos reportados por las dependencias puede ser consultado en el siguiente enlace: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Sistemas\\_DGAE/INCO/GuiaDeUsuarios\\_INCO.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Sistemas_DGAE/INCO/GuiaDeUsuarios_INCO.pdf)

<sup>35</sup> Los tres inventarios pueden consultarse en la página web del CONEVAL en la siguiente liga: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario\\_nacional\\_de\\_programas\\_y\\_acciones\\_sociales.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx)

acuerdo con la LGDS, el periodo de ejecución de las evaluaciones será del 1 de mayo al 30 de abril (pertinencia y relevancia).

Asimismo, contiene un apartado en el que se contemplan las restricciones de recursos (factibilidad) que pudiesen tener las dependencias, entidades y el CONEVAL para ejecutar las evaluaciones, en cuyo caso se define el proceso para obtener una prórroga.

El CONEVAL solicita a las dependencias y entidades el envío de sus necesidades de evaluación para ser consideradas en la integración del PAE. Igualmente, en este se incorporan las evaluaciones propuestas por el CONEVAL y la SHCP, en el ámbito de su coordinación.

El PAE propicia la utilidad de las evaluaciones, pues, al apegarse a la normatividad (principios jurídicos), garantiza la pertinencia y relevancia de estas, ya que cubre las exigencias de información de los usuarios oportunamente e identifica otras necesidades.

### Horizonte de monitoreo y evaluación

Respecto a la pertinencia y relevancia de las evaluaciones, el CONEVAL diseñó el horizonte de monitoreo y evaluación para que quienes operan los programas de desarrollo social planeen las acciones a realizar anualmente e identifiquen sus necesidades de monitoreo y evaluación con mayor facilidad. El horizonte es una guía basada en la madurez temporal de los programas y las acciones de desarrollo social (ver figura 6), que permite, por un lado, saber qué preguntas de investigación son pertinentes y relevantes de hacer en una evaluación y, por otro, registrar el grado de avance y logro de los objetivos planteados para que, en su caso, se puedan mejorar.

Su primer componente es el diagnóstico, instrumento aplicado a las propuestas de programas de nueva creación o con cambios sustanciales, en el cual se identifica y caracteriza el problema público que acredita el diseño y cobertura de la intervención propuesta y se aproxima el monto presupuestario y financiamiento para su operación, con la finalidad de que, con esta información, se determine la viabilidad de su implementación y se incorpore a la estructura programática del PEF. En este sentido, el CONEVAL, en coordinación con SHCP, publicó los elementos mínimos que deben cumplir los diagnósticos, de acuerdo con lo establecido en los Lineamientos, para contar con instrumentos homogéneos para su valoración.

Con los diagnósticos se busca promover el diseño robusto de políticas públicas y, por tanto, su audiencia principal son los operadores de programas y acciones.

Por su metodología, las evaluaciones que componen el horizonte se catalogan en proceso homogéneo y no homogéneo. Las primeras son aquellas con metodologías estandarizadas para los programas o acciones analizadas. En este grupo se encuentran las evaluaciones de diseño, de consistencia y resultados, de procesos, específica de desempeño, y el análisis de factibilidad de la evaluación de impacto.

Figura 6. Horizonte de monitoreo y evaluación



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

### Evaluaciones de proceso homogéneo

En la evaluación de diseño se examina la congruencia en la configuración del programa mediante su funcionamiento; la operación del padrón de beneficiarios; los instrumentos y mecanismos para la entrega de apoyos; su vinculación con la planeación sectorial y nacional; el registro de operaciones presupuestarias; la justificación de su creación, y se identifican potenciales complementariedades o duplicidades con otros programas federales. A partir de esta evaluación, es posible mejorar la lógica interna del programa, es decir, que sus objetivos, mecanismos e instrumentos contribuyan a la solución del problema público que le dio origen.

En la Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR) se analiza la capacidad institucional, organizacional y de gestión de un programa, por medio de seis apartados: diseño, planeación estratégica, operación, cobertura y focalización, percepción de los beneficiarios y resultados. Con estos se examina la lógica y congruencia en el diseño del programa, las estrategias de cobertura y focalización, los instrumentos y sistemas de información para su operación, planeación e identificación de satisfacción, así como los resultados obtenidos en la atención del problema.

Mediante un enfoque cualitativo, en la evaluación de procesos se analizan los procesos operativos para identificar en qué puntos es posible mejorar la comunicación interna o externa, si se genera información que precisen los responsables, en qué etapas de la implementación se acumulan los retos, así como cuáles son las fortalezas, oportunidades y amenazas del programa. Con ello, proporciona elementos para valorar la gestión encaminada al logro de metas y objetivos de un programa.

En la Evaluación Específica de Desempeño (EED) se valora el desempeño de los programas, mediante información entregada por las unidades responsables de estos y las unidades de evaluación de las dependencias o entidades. La EED fue diseñada para generar información sintética, homogénea y útil para las y los servidores públicos de las dependencias y entidades.

Para la realización de las evaluaciones de procesos homogéneos se dispone de sistemas informáticos que permiten organizar, concentrar y homogeneizar la información reportada por el evaluador. Por un lado, el Módulo de Consistencia y Resultados (MOCYR) se utiliza para la elaboración de la Evaluación de Diseño y la ECR; mientras que, el Módulo de Información Específica de Desempeño (MEED) y el Sistema de Evaluación Específica de Desempeño (SIEED) son empleados en la realización de la EED. Para cada uno de estos instrumentos informáticos, el CONEVAL ha elaborado guías de usuario y brinda asesorías a los actores involucrados.

El SIEED se utilizó por primera vez en el ejercicio 2012-2013, lo cual hizo posible que 14 dependencias y entidades de la APF y 22 evaluadores trabajaran en tiempo real sobre la misma base. Por su parte, en la primera aplicación del MOCYR (2011-2012), 17 dependencias y entidades del gobierno federal y 68 evaluadores pudieron llevar a cabo en tiempo real las ECR y generar el informe de evaluación en línea.

Respecto a las evaluaciones a los FAF de carácter social, con la intención de ampliar y mejorar la información disponible, el CONEVAL elabora fichas de desempeño para las 32 entidades federativas. Para ello, la entidad coordinadora cuenta con un sistema informático en línea (Evaluación del Ramo 33-EVAL 33) para integrar, por entidad federativa, información correspondiente a la descripción del fondo; contexto (número de municipios, localidades rurales y urbanas, porcentaje de municipios en situación de pobreza y rezago social de municipios); presupuesto y cobertura; análisis de indicadores estratégicos y de gestión; análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas; seguimiento a recomendaciones; calidad y suficiencia de la información; recomendaciones y datos de contacto.

La Evaluación de Impacto aporta información para actores a nivel gerencial y para los ciudadanos sobre la efectividad de los programas. Con ella se identifican los resultados atribuibles a la ejecución del programa al discernir relaciones causales; es decir, busca comparar los efectos que tiene la intervención del programa sobre los beneficiarios en ciertos indicadores, respecto a la situación hipotética de qué habría pasado si los beneficiarios no hubieran sido atendidos por este.

No todos los programas cuentan con las condiciones necesarias para realizar una evaluación de esta naturaleza; por este motivo, el CONEVAL diseñó un modelo de análisis de factibilidad para determinar la viabilidad de llevar a cabo una Evaluación de Impacto a un programa específico; dicho análisis debe ser ejecutado por la dependencia o entidad para la posterior revisión y, en su caso, aprobación del CONEVAL.

## Evaluaciones de proceso no homogéneo

La metodología de las evaluaciones de proceso no homogéneo se define a partir de las características particulares del programa, conjunto de programas o políticas; en este grupo se encuentran las siguientes evaluaciones:

La Evaluación Específica se realiza mediante trabajo de campo o de gabinete y la metodología dependerá de las características de cada estudio. En estas se incluyen los análisis costo-efectividad, percepción de beneficiarios y el análisis de calidad.

La Ficha de Monitoreo y Evaluación<sup>36</sup> es un tipo de evaluación específica en la que se muestra información sintética de los programas y las acciones sobre sus avances en los resultados y cobertura, fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas y recomendaciones, así como la vinculación con el sector. Su elaboración se encuentra a cargo de las áreas de evaluación de cada una de las dependencias, no de las áreas operativas de los programas y las acciones federales, es decir, son áreas independientes a los ejecutores.

Las Evaluaciones Complementarias son de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades. Para su elaboración, el CONEVAL emite comentarios a la metodología propuesta por las dependencias y entidades.

En las Evaluaciones Integrales se analizan las acciones conjuntas de distintos programas sociales dirigidos a enfrentar problemáticas afines, como salud, educación, empleo, desarrollo forestal, población indígena, vivienda, alimentación, entre otras.

Las Evaluaciones Estratégicas se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones para obtener una visión completa de su funcionamiento conjunto y de las sinergias generadas que coadyuvan a la consecución de los objetivos sectoriales, regionales y nacionales.

## Términos de referencia

Traducir las necesidades de los operadores y hacedores de políticas en preguntas de investigación es una tarea que requiere experiencia y diálogo entre las partes involucradas, pues un diseño inadecuado puede derivar en amenazas a la validez y credibilidad. Por lo tanto, la entidad contratante y el evaluador deben acordar, antes de iniciar la evaluación, el alcance de esta, así como las temáticas y variables a incluir. En los TdR se explica por qué y para qué se llevará a cabo el estudio, qué necesidades de información se cubrirán con su realización, el alcance y enfoque, los temas a desarrollar y las fuentes mínimas de información.

<sup>36</sup>Para su elaboración se utiliza el SIEED y el MEED.

Sin embargo, no es factible delimitar completamente el horizonte de actuación del evaluador; mediante un diseño flexible es posible enriquecer el análisis con la experiencia de quien lleva a cabo la tarea y retroalimentar el abordaje con los hallazgos durante el proceso. El grado de maleabilidad dependerá del objeto y tipo de evaluación; usualmente, este se hace explícito con cláusulas de requerimientos mínimos.

La emisión de TdR del CONEVAL ha respondido a las necesidades de información, a la maduración del sistema de evaluación y a lo mandado en el PAE. El primer ejercicio de aplicación de las evaluaciones de diseño y las ECR ocurrió durante 2007, mientras que las primeras EED y evaluaciones de procesos se llevaron a cabo en 2009. Por ello, la versión inicial de TdR para las evaluaciones de tipo homogéneo corresponde a esos años.

Desde entonces, para fortalecer la rigurosidad de las evaluaciones, estos instrumentos se han perfeccionado a partir de las enseñanzas derivadas de su aplicación, pruebas piloto, revisión de literatura, consultas a evaluadores y responsables de programas, así como mesas de trabajo con usuarios, expertos y organismos internacionales. Dichos ejercicios han posibilitado abordar temáticas relevantes de la agenda política nacional, afinar los tópicos abordados y los métodos de recolección de información.

La edición original de los TdR para las ECR contenía cien preguntas dicotómicas (sí/no) que debían ser respondidas y justificadas con evidencia documental mediante análisis de gabinete. A partir de los resultados de ese ejercicio, el CONEVAL identificó la necesidad de mejorar los TdR, para lo cual realizó un análisis de relevancia y construcción, así como grupos focales con evaluadores y con las unidades de evaluación de las dependencias y entidades. Una vez identificadas las áreas de oportunidad e incorporados los cambios, se realizaron evaluaciones piloto, que fueron examinadas para integrar mejoras a la estructura y el contenido del instrumento.

De esa manera, el contenido se redujo a 51 preguntas divididas en seis apartados: diseño; planeación y orientación a resultados; cobertura y focalización; operación; percepción de la población atendida; y medición de los resultados. Con los TdR modificados se evaluaron 141 programas de desarrollo social entre 2011 y 2012. Asimismo, este fue el primer ejercicio en el que se implementó el MOCYR.

Finalmente, en 2018 se probó una batería de preguntas piloto para analizar la factibilidad, dada la disponibilidad de información documental, de incluir tres apartados: no discriminación, perspectiva de género y contraloría social. El análisis de estos pilotos no ha concluido a la fecha de publicación de este documento.

Los TdR para la Evaluación de Procesos se probaron en un piloto durante 2008 y con los resultados del ejercicio se realizaron mesas de discusión con especialistas en el tema, se obtuvo retroalimentación de las dependencias evaluadas y se revisó sistemáticamente bibliografía especializada. Con estos insumos se ajustó el instrumento y fue aplicado a tres programas; con ello se distinguieron áreas de oportunidad que derivaron en cambios para conformar los TdR utilizados en 2013. En los años subsecuentes se

efectuaron pruebas piloto y se asimilieron aprendizajes de su ejecución, materializados en los TdR vigentes (2017), en los cuales se añadió un análisis del flujograma de actividades del programa y de su consolidación operativa.

De igual forma, para el modelo inicial de TdR de las EED se realizó un ejercicio piloto a cuatro programas, lo cual permitió mejorar el instrumento para ser aplicado con la primera EED 2008-2009. Enseguida, se ofrecieron talleres de retroalimentación con los evaluadores y estudios sobre la satisfacción de las unidades de evaluación y operadores de programas que sirvieron para progresar en la construcción del instrumento y su actualización en 2012 y 2014. Se añadieron elementos a fin de analizar el desempeño del programa en distintas áreas, no solo resultados, la factibilidad de las metas por indicador y desagregar territorialmente los datos de la población objetivo, atendida y potencial.

El mecanismo para asegurar la rigurosidad de las Evaluaciones de Impacto se compone de cuatro etapas. En la primera, la dependencia o entidad elabora un análisis de factibilidad a partir del guion diseñado por el CONEVAL para ese propósito. Con base en este y en las reuniones con la institución correspondiente, el CONEVAL valora la viabilidad de su realización y emite un dictamen con recomendaciones y comentarios. En caso de dictamen positivo, las dependencias o entidades deben enviar una propuesta de TdR al CONEVAL para recibir retroalimentación y su posterior aprobación.

Una vez concluida la evaluación, la dependencia envía el informe final al CONEVAL para que este convoque a una mesa de análisis integrada por el evaluador externo, investigadores académicos, integrantes de la Comisión Ejecutiva del CONEVAL, la unidad responsable del programa y la unidad de evaluación de la dependencia. A partir de este análisis, el CONEVAL emite una posición institucional sobre la evaluación y sus resultados. De 2007 a 2018 se han organizado cinco mesas de discusión y se han realizado 18 Evaluaciones de Impacto.

En cuanto a las evaluaciones de proceso no homogéneo, debido a su particularidad, el mecanismo implementado para asegurar el rigor metodológico se centra en la revisión documental y consulta a expertos, complementada con comentarios de los consejeros académicos del CONEVAL o de su Comité Directivo.<sup>37</sup>

### Evaluación externa

Las evaluaciones no son la única fuente de información para la toma de decisiones; los operadores de los programas tienen a su disposición otro tipo de insumos provenientes de la experiencia en el funcionamiento diario. En este aspecto, las evaluaciones no solo pueden brindar elementos novedosos, sino confirmar con rigor metodológico cierto conocimiento previo.

<sup>37</sup> Los informes de las evaluaciones estratégicas son revisados y comentados por los consejeros académicos del CONEVAL y por el Comité Directivo de este, mientras que las evaluaciones específicas reciben retroalimentación de los consejeros académicos.

Si bien la experiencia es valiosa para la mejora del quehacer público, también es una fuente de sesgos (Caplan, Morrison, y Stambaugh, 1975; Weiss, 1973), es decir, el conocimiento que poseen los operadores de programas los hace receptivos a los resultados de las evaluaciones, tanto de manera positiva como negativa.

Por esta razón, la credibilidad del proceso de evaluación y del evaluador, como sujeto responsable de esta, es un factor relevante para el aprovechamiento de los resultados. La imparcialidad e independencia del evaluador muestran a los diferentes usuarios que, independientemente de la receptividad del operador, los resultados provistos no ocultan información relevante, la cual no es tendenciosa y el objetivo no está cooptado. De igual modo, el rigor metodológico en el proceso de evaluación es esencial para que los hallazgos sean convincentes y no se vislumbren como el producto de desviaciones técnicas (Leviton y Hughes, 1981).

Al respecto, la LGDS estipula que la evaluación debe realizarse de manera externa a los ejecutores del programa y pueden participar como organismos evaluadores independientes las instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas. Para ello, el CONEVAL —como entidad gubernamental— se sujeta a los procesos de contratación establecidos en la LAASSP y su reglamento.

Para promover la imparcialidad, la independencia, la ética y actuar en concordancia con la reglamentación, la selección de especialistas es realizada mediante procesos competitivos y transparentes. Los TdR incluyen una sección en la que describen los requerimientos para el perfil del coordinador del proyecto en cuanto a su escolaridad y experiencia acreditada, al mismo tiempo que fungen como arreglo contractual entre el evaluador externo y la institución.

Además, estos delimitan los requerimientos técnicos del estudio para la investigación de mercado, a partir de la cual se determina la existencia de oferta y se conoce el precio predominante del servicio. Las distintas ofertas sirven para calcular el precio no aceptable que, junto con la propuesta técnica<sup>38</sup> y los requerimientos de escolaridad/experiencia del evaluador constituyen los criterios para seleccionar la opción factible.<sup>39</sup>

Con base en este procedimiento se procura contratar el servicio con las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, consistencia técnica, financiamiento, experiencia, imparcialidad e independencia. La forma en que este proceso contribuye a la consecución de las últimas características es mediante la imposibilidad de realizar adjudicaciones discrecionales que favorezcan posiciones políticas con interés en invisibilizar los retos presentes en un programa, política o problemática social. La revisión del perfil técnico del evaluador también es una primera aproximación a sus valoraciones objetivas, imparciales e independientes de cuestiones políticas; sin embargo, el procedimiento de

<sup>38</sup> Los TdR proporcionan lineamientos generales para la realización de estudios y evaluaciones, a partir de los cuales los especialistas interesados en llevar a cabo el estudio formulan una propuesta metodológica específica que responde a los objetivos, alcances y preguntas de investigación.

<sup>39</sup> Estos procedimientos se realizan en el portal de Compranet, sistema electrónico desarrollado por la SFP para simplificar y transparentar el proceso de contratación de las dependencias y entidades de la APF.



contratación no es infalible. Por esta razón, las evaluaciones y los insumos proporcionados por el evaluador son revisados, analizados y retroalimentados con la intención de garantizar la representación íntegra de los aspectos estudiados.

### Informes y evaluaciones

Para promover la toma de decisiones informada, el evaluador debe presentar el panorama completo, es decir, los resultados positivos, negativos y no concluyentes, además de mostrar las diferentes perspectivas. Para ello, en los informes de evaluación se proporciona una explicación clara de sus objetivos y alcances, la metodología empleada con las razones de su selección, los criterios abordados, y exponer cómo contribuyen las preguntas formuladas a cubrir las necesidades de información de los usuarios.

Esta descripción coadyuva a que los lectores valoren la rigurosidad y claridad del ejercicio evaluativo en general y de las conclusiones, hallazgos y recomendaciones en particular. De esa manera, el informe permite a los lectores identificar la relación de las preguntas con los hallazgos y conectarlos de manera lógica con las conclusiones, en las que se señalan, de forma equilibrada, las fortalezas y áreas de oportunidad de la política o el programa evaluado que derivan en recomendaciones prácticas y factibles sobre los temas y tipos de decisiones a considerar para promover la consecución de los objetivos del programa o política.

Presentar la información de modo adecuado y comprensible en el cuerpo del informe es una parte del proceso para promover el uso de las evaluaciones. Habitualmente, los tomadores de decisiones y el público en general tienen acotado su tiempo; por lo tanto, la exposición condensada y concisa que permite el resumen ejecutivo facilita la comunicación entre la audiencia y quien realiza la evaluación.

Además de este recurso, el CONEVAL ha utilizado otras herramientas para mejorar el uso y comprensión de la evidencia recopilada por las evaluaciones; por ejemplo, la publicación del documento de *Consideraciones para el proceso presupuestario y de las guías prácticas para mejorar las políticas públicas*.

En el caso de estas Consideraciones, el CONEVAL difunde anualmente un análisis de la contribución que tienen los programas de desarrollo social al acceso efectivo de los derechos sociales, a la disminución de las carencias contempladas en la medición de la pobreza y a la atención de grupos vulnerables; así como el resumen del desempeño y un examen de las similitudes existentes entre programas, con la finalidad de proporcionar evidencia útil a los actores encargados de la conformación del presupuesto de egresos.

Las *Guías prácticas para mejorar las políticas públicas* se complementaron con infografías que contienen una breve descripción de la problemática, sus causas y consecuencias, y una lista del tipo de intervenciones que han mostrado, consistentemente, impacto positivo o nulo, así como aquellas que requieren mayor investigación por la obtención de resultados mixtos o la falta de estudios rigurosos (ver figura 7).

Para verificar y procurar la claridad y rigurosidad de los informes de evaluación, son enviados a los Consejeros Académicos y al Secretario Ejecutivo del CONEVAL para su primera lectura y comentarios. Una vez analizados los comentarios, se incorporan las mejoras sugeridas a los documentos y son enviados de vuelta a la Comisión Ejecutiva para su aprobación y publicación.

En la página web del CONEVAL se encuentran para consulta libre (disponibilidad) todas las evaluaciones realizadas —que a julio de 2019 ascienden a 2,815—, las bases de datos y los documentos metodológicos con los que fueron elaboradas. El anexo presenta el número de evaluaciones mandatadas en PAE por tipo de evaluación, de 2007 a 2018.

Un punto de interés en la realización de evaluaciones es el alcance de los hallazgos y las recomendaciones generadas. Con frecuencia, la utilidad de las evaluaciones se vincula con la toma de decisiones basada en evidencia para mejorar las políticas públicas (Weiss, 1973). Sin embargo, su uso no se restringe a los hacedores de políticas; otros usuarios, como la academia, prensa y ciudadanía, pueden emplearlas para emitir opiniones fundamentadas y, así, promover la rendición de cuentas. En este sentido, las evaluaciones pueden usarse con tres propósitos no excluyentes: instrumental, conceptual y persuasiva (Cook, Levinson-Rose y Pollard, 1980; Leviton y Hughes, 1981; Rich, 1979).

El primero de estos se refiere a la influencia que tienen las evaluaciones para motivar cambios en las políticas públicas. El uso conceptual alude al debate derivado de la información brindada por las evaluaciones. El último involucra la apropiación de la información generada para promover o defender posturas fundamentadas.

El CONEVAL cuenta con un registro en el que se identifican y clasifican los usos (instrumental, conceptual o persuasivo) de la información generada por parte de funcionarios públicos, el Poder Legislativo, la sociedad civil, la academia, organismos internacionales y medios de comunicación. Entre 2007 y 2017 se identificaron casi 5,000 acciones<sup>40</sup> derivadas del uso de información producida por el CONEVAL.

<sup>40</sup>El registro del uso de la información generada por el CONEVAL está disponible en <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/ComoNosMedimos/Paginas/Usode-la-informacion-del-CONEVAL.aspx>

Figura 7. Infografías de las guías prácticas del CONEVAL



### Aspectos Susceptibles de Mejora

Distinguir entre la utilidad y el uso de las evaluaciones es un punto central para entender el funcionamiento de los ASM. Por un lado, la utilidad de la evaluación reside en su calidad; en cambio, el uso es una decisión que depende de factores políticos y técnicos (Leviton y Hughes, 1981). Por ello, juzgar las evaluaciones por la calidad de los programas o las acciones evaluados puede no necesariamente reflejar su potencial o valor agregado.

El uso de las evaluaciones no es una decisión unilateral, sino un proceso en el que están involucrados varios individuos y niveles de la esfera gubernamental. Por lo cual, el CONEVAL diseñó el Mecanismo para precisar el proceso de seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones y sugerencias emanadas de los resultados de las evaluaciones. En este, la evaluación se concibe como un ejercicio de mejora continua y no como un proceso de carácter punitivo.

El Mecanismo está dirigido a los gestores que administran los programas y toman decisiones específicas sobre su funcionamiento.<sup>41</sup> Las instancias que participan en el proceso son, al menos, las unidades responsables de los programas y sus unidades de evaluación. Para la selección de ASM, los actores mencionados analizan los informes de evaluación para identificar las recomendaciones, hallazgos, oportunidades y amenazas susceptibles de convertirse en compromisos, dadas sus capacidades institucionales, recursos humanos y económicos.

Para la consecución de estos compromisos, se definen ASM y actividades orientadas a su cumplimiento, así como los responsables de ejecutarlas. La atención de algunos ASM no depende solo de las decisiones o acciones que pueda emprender un actor, sino que intervienen otras áreas de la instancia que opera el programa e incluso otras dependencias o entidades.

El reporte de estos se lleva a cabo mediante el Sistema de Seguimiento a ASM (SSAS), plataforma informática en línea, administrada por el CONEVAL, que permite sistematizar la información registrada, archivar los documentos probatorios de las actividades y dar seguimiento hasta su cumplimiento. Asimismo, al ser una herramienta en línea a la cual pueden acceder las dependencias responsables desde sus instalaciones, agiliza el proceso de captura y seguimiento.

En este proceso de identificación, compromiso y cumplimiento, los responsables de los programas se apropian de los resultados de las evaluaciones y fortalecen su uso para la mejora continua de las políticas públicas de desarrollo social. Hasta 2019, el porcentaje de cumplimiento de ASM es del 95.2%. De ese modo, los informes se emplean en virtud de que cubren algunas de las necesidades de información de los hacedores y ejecutores de políticas y porque la información proporcionada por la evaluación es confiable y útil debido a la rigurosidad en su desarrollo y formulación, de igual manera por la imparcialidad e independencia de sus resultados, y no por ser un proceso vinculante o punitivo.

<sup>41</sup> Para acercar los resultados de las evaluaciones al Legislativo y alimentar con ello el proceso presupuestario, el CONEVAL envía las evaluaciones e informes a las comisiones correspondientes antes de la discusión del presupuesto anual, así como el documento de *Consideraciones para el proceso presupuestario*.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

## Satisfacción de los usuarios

Para mejorar en forma constante las evaluaciones, el CONEVAL elabora un índice de satisfacción de los usuarios,<sup>42</sup> en el cual se valoran siete dimensiones: utilidad, formato, mecánica, contenido, reputación, confianza y satisfacción. Cada una de ellas está vinculada a un conjunto de variables observables, obtenidas de un cuestionario aplicado a las unidades de evaluación, operadores de programas y evaluadores externos.

En la medición se incorporan las percepciones sobre la contribución de las evaluaciones a la mejora operativa del programa y a la toma de decisiones; la claridad del formato de presentación; la eficiencia y claridad del proceso de carga de información en el sistema; la profundidad y exhaustividad de los temas contenidos en la evaluación, entre otros. Lo anterior obedece a que la satisfacción es un concepto subjetivo, cuya valoración involucra una serie de atributos con distinta ponderación.

En este sentido, la medición combina tres enfoques metodológicos: ecuaciones estructurales; análisis descriptivo de los apartados en los TdR; y análisis cualitativo de entrevistas en profundidad. La primera permite identificar la contribución de cada dimensión a la satisfacción y las otras dos abonan al entendimiento de las percepciones encontradas.

En general, los resultados han mostrado que la satisfacción es más alta para las unidades responsables que para las unidades de evaluación. La dimensión que más contribuye a la satisfacción es la percepción de utilidad de las evaluaciones como insumo para la toma de decisiones, seguida del contenido de la evaluación y la percepción de cualificación del evaluador. Por su parte, la transparencia fomenta la confianza en las evaluaciones y es considerada como un elemento importante de reputación y contacto ciudadano, desde la perspectiva de las unidades responsables y de evaluación. Esta medición ha sido aplicada a las EED (2008-2009) y a las ECR (2011-2012 y 2017-2018), porque el estudio requiere hacer comparaciones entre un número extenso de individuos respecto a un instrumento homogéneo en el mismo momento para evitar desviaciones contextuales.

En 2013 se aplicaron evaluaciones externas al CONEVAL sobre sus resultados y desempeño. En esta última se abordó, entre otros puntos,<sup>43</sup> la percepción de los funcionarios públicos, académicos y legisladores sobre la utilidad y calidad de las evaluaciones. Los hallazgos mostraron que la mayoría de los encuestados consideraron que el CONEVAL era una institución excelente o muy buena por la credibilidad y rigor técnico de la información que genera; además, los informes fueron el principal producto consultado.

<sup>42</sup> Basado en el Índice Mexicano de Satisfacción del Usuario.

<sup>43</sup> Se valoraron aspectos como el diseño institucional, los procesos de planeación y orientación a resultados, la operación, su imagen nacional e internacional. El informe está disponible en [https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Evaluacion\\_al\\_CONEVAL\\_2013.aspx](https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Evaluacion_al_CONEVAL_2013.aspx).

## Acciones CONEVAL

El CONEVAL desarrolla otras acciones para retroalimentar los ejercicios de evaluación y, con ello, promover su calidad y uso. Por un lado, otorga capacitación y asesoría a funcionarios públicos para sensibilizar, desarrollar y fortalecer competencias en temas relacionados con el PAE, las metodologías de evaluación, el uso de los sistemas informáticos, ASM y asistencia técnica en general.

A su vez, participa activamente en la promoción y organización de espacios de discusión sobre la evaluación y el uso de evidencia, como es el caso de la Semana de la Evaluación, espacio de reflexión y discusión sobre el monitoreo y la evaluación de programas públicos en el que participan el sector público, la sociedad civil y la comunidad académica; desde 2015, el CONEVAL es parte del comité organizador.

De igual modo, fomenta y difunde iniciativas que fomentan la cultura de la evaluación mediante la entrega de reconocimientos a dependencias, entidades, sociedad civil y academia que han implementado prácticas destacadas.

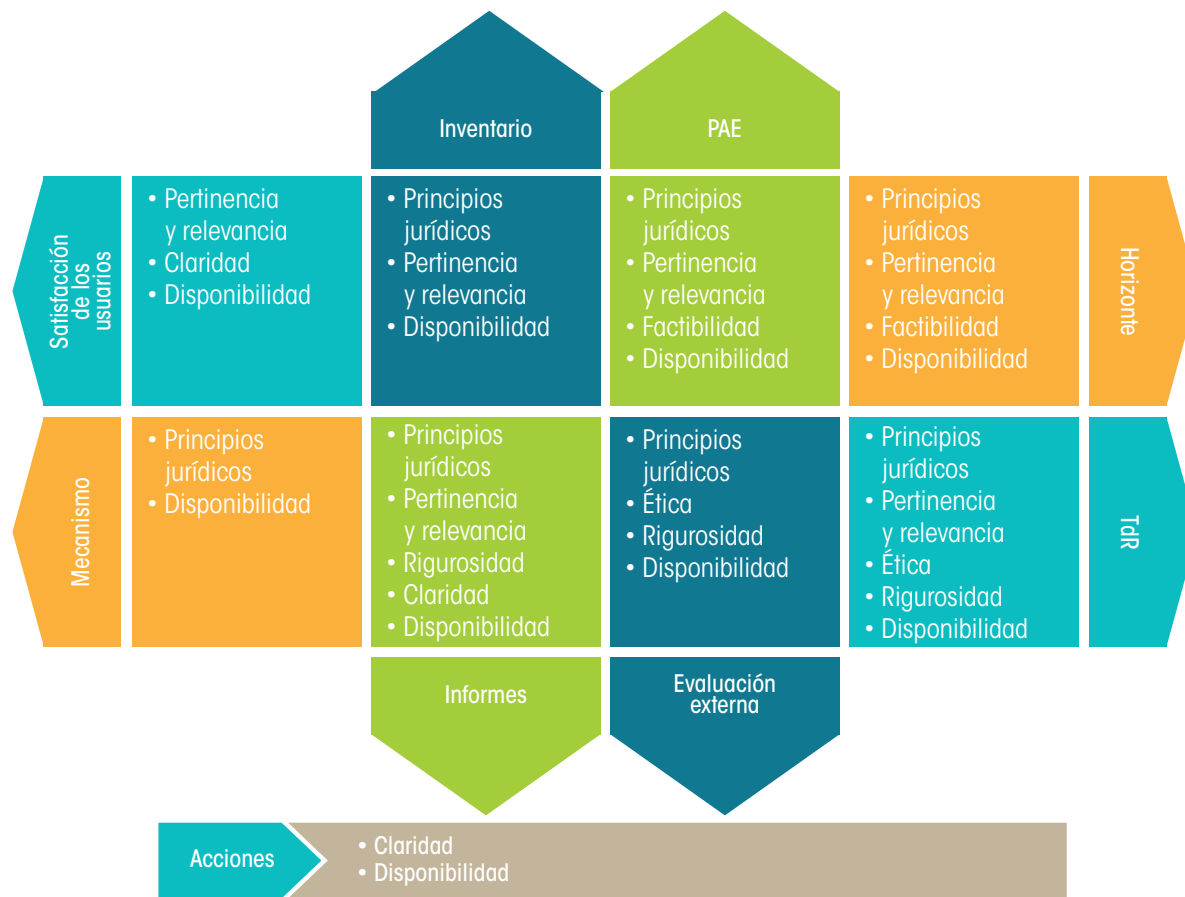
Las acciones e instrumentos descritos en este capítulo promueven, por un lado, que las evaluaciones cumplan con requisitos mínimos para contribuir con información de calidad y, por otro, homologan el lenguaje para facilitar el flujo de información entre los involucrados en el proceso de evaluación y en la audiencia.

El contexto donde se desarrolla la evaluación y en el que opera la política pública delinea el alcance de esta y el uso potencial de sus resultados. Por ello, juzgar las evaluaciones por los avances de las acciones o los programas evaluados puede no necesariamente reflejar su calidad. En cambio, al definir características, se marcan pautas objetivas a seguir para lograr ejercicios pertinentes, relevantes, éticos, factibles, rigurosos, que respeten los principios jurídicos y sean transparentes.

En este aspecto, la calidad de los resultados de las evaluaciones puede incidir en la credibilidad del quehacer gubernamental, puesto que las recomendaciones a los programas, políticas y acciones a partir de evidencia sobre su efectividad robustecen su legitimidad por estar basadas en hechos comprobables.



Figura 8. Instrumentos del CONEVAL para la calidad



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Figura 9. Aporte de los instrumentos CONEVAL a los criterios de calidad

|                                 |   |
|---------------------------------|---|
| <b>Principios jurídicos</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>El inventario delimita los programas y acciones de desarrollo social</li> <li>El PAE mandata evaluaciones, su tipo y plazo de realización/publicación</li> <li>El Horizonte de Monitoreo y Evaluación define los tipos de evaluaciones por temporalidad</li> <li>Los TdR definen los criterios metodológicos a seguir</li> <li>Las evaluaciones externas se realizan en términos de la normatividad</li> <li>Los informes son publicados y el acceso es libre y gratuito</li> <li>Los ASM sirven para dar seguimiento a las recomendaciones</li> </ul>   |
| <b>Pertinencia y relevancia</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>El inventario permite que las dependencias y entidades planeen e identifiquen con quien deben coordinarse en materia de evaluación</li> <li>El PAE señala la temporalidad para ejecutar y publicar las evaluaciones</li> <li>El Horizonte de Monitoreo y Evaluación es una guía para generar información en función de la maduración del programa</li> <li>Los TdR se actualizan para cubrir las necesidades de información de los usuarios y responder a los cambios contextuales</li> <li>Los informes de evaluación responden a necesidades de información y se publican oportunamente</li> <li>La medición de satisfacción de los usuarios aporta información para mejorar las evaluaciones</li> </ul> |
| <b>Facilidad</b>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>En el PAE se prevé la disponibilidad presupuestaria para realizar evaluaciones</li> <li>El Horizonte de Monitoreo y Evaluación define periodos mínimos de operación para poder desarrollar ciertos tipos de evaluaciones</li> </ul>  |
| <b>Ética</b>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Los TdR están estructurados de manera que los procedimientos no afectan la integridad de los participantes ni influyen sus respuestas</li> <li>La evaluación externa impulsa que los evaluadores sean competentes, imparciales e independientes</li> </ul>   |
| <b>Rigurosidad</b>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Los TdR contienen procesos claros de diseño y ejecución de las evaluaciones y detallan información relevante del proceso de recolección y análisis</li> <li>La evaluación externa fomenta que los evaluadores realicen análisis y diseños de evaluación imparciales e independientes y que cumplan con la experiencia técnica y profesional</li> <li>Los informes de evaluación plasman información completa, neutra y consistente</li> </ul>  |
| <b>Claridad</b>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>En los informes de evaluación se emplea un lenguaje comprensible y contienen toda la información para entender el análisis y los resultados derivados</li> <li>La medición de satisfacción de los usuarios da pautas para mejorar la comunicación con la audiencia</li> <li>Las acciones CONEVAL promueven la cultura de la evaluación y fortalecen competencias</li> </ul>  |
| <b>Disponibilidad</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>El inventario, PAE, Horizonte de Monitoreo y Evaluación, las evaluaciones, los informes, los TdR, los procesos de contratación, el análisis de los ASM y las mediciones de satisfacción de los usuarios están disponibles en la página web del CONEVAL para que cualquier persona pueda acceder a ellos sin restricciones ni costo</li> <li>Con las acciones CONEVAL se difunde la información generada por medio de las evaluaciones</li> </ul>   |

Fuente: Elaboración del CONEVAL.



## Conclusiones

La evaluación en México es una herramienta relativamente reciente, cuya construcción puede rastrearse desde 1920 cuando aparecen las primeras leyes para regular el presupuesto y la planeación.

En un principio, la evaluación se enfocaba en cuestiones de gestión y financieras para alimentar el proceso de planificación nacional. En los últimos años, esta se ha establecido como una práctica sistemática para la mejora de las decisiones y acciones gubernamentales, con criterios

homogéneos que promueven su comparabilidad y con prácticas reglamentadas encaminadas a salvaguardar la objetividad y transparencia de la actividad.

Entre la década de 1920 y los años cincuenta del mismo siglo, la presupuestación y planeación se limitaron a la relación de ingresos y egresos; no fue sino hasta la promulgación de la Ley de Planeación, en 1983, que la formulación del PND se hizo obligatoria y se integraron los procesos de planeación, programación y presupuestación. En ese mismo periodo surgió la intención de incorporar la evaluación en el proceso de política pública mediante la medición de resultados de los programas para simplificar trámites en la administración pública, es decir, su rango de actuación estaba muy acotado y los resultados se utilizaban para la toma de decisiones interna, sin difundirlos entre la ciudadanía.

Posteriormente, la evaluación se incorporó al Pronasol y al Progresca; este último es un referente nacional e internacional por el uso de instrumentos como la evaluación de impacto desde su diseño y por la emisión de ROP. Lo anterior dio lugar a que en el PEF de 2002 se incluyera la evaluación de resultados de los programas gubernamentales que otorgaban subsidios directos a la población. Aunado a ello, se determinó que la evaluación debía ser efectuada por evaluadores externos y se creó la ASF (2002) y la SFP (2003), con lo cual se separó la evaluación de las facultades y funciones que sus antecesoras habían ejercido.

La institucionalización de la evaluación se robusteció con la promulgación de la LGDS en 2004, al definir los derechos sociales, los principios rectores, los objetivos, los responsables de la política social, y al determinar la creación del CONEVAL como un organismo público descentralizado, con autonomía técnica y de gestión. A su promulgación, siguieron la publicación y reforma de la LFPRH en 2006 y 2007, respectivamente, que dieron lugar al SED conformado por dos pilares: la calidad del gasto y la evaluación de políticas públicas y programas presupuestarios. Este último a cargo de la SHCP y el CONEVAL.

Al respecto, la constitución del CONEVAL marcó un cambio en la evaluación de la política de desarrollo social al establecer los parámetros, periodicidad, orientación y metodologías de evaluación, aspectos reglamentados por cada una de las leyes analizadas en este documento y que, de manera conjunta, promueven que las evaluaciones sean realizadas por personal capacitado técnicamente, con objetividad e imparcialidad, así como transparentando el proceso de contratación de evaluadores y difundiendo las evaluaciones y sus resultados.

Un hecho central para fomentar la evaluación como un proceso objetivo es el mandato de evaluación externa y la difusión pública de la información. En cuanto a la primera, resalta la importancia otorgada a la independencia, imparcialidad y competencia del evaluador al ordenar su realización por investigadores independientes que no fungen como funcionarios públicos, sino como profesionales especialistas en el tema, sin intereses políticos.

En cuanto a la transparencia y disponibilidad de información, la LFTAIP y la LAASSP marcan reglas claras para garantizar la calidad y el profesionalismo de los consultores externos contratados para los diferentes tipos de evaluaciones a las que estén sujetos los programas y las acciones de acuerdo con el PAE en cuestión, así como para fomentar su disponibilidad y difusión hacia tomadores de decisión o público en general.

Además, el CONEVAL cuenta con los Lineamientos, el PAE y el Mecanismo como instrumentos normativos para acatar sus objetivos y obligaciones. Los Lineamientos dictan los criterios y mecanismos para difundir, dar seguimiento y realizar las evaluaciones; el PAE da orden y sentido temporal al proceso evaluativo que debe ejecutarse año con año; y el Mecanismo responde a la obligación del CONEVAL, la SHCP y la SFP de dar seguimiento (junto con las instituciones evaluadas) a los resultados y las recomendaciones derivados de las evaluaciones.

En este aspecto, es necesario distinguir entre la utilidad y el uso de las evaluaciones. Mientras que la primera está vinculada a los criterios de calidad, el segundo depende de la capacidad para internalizar la información, el contexto en el cual se desarrolla la evaluación y opera la política pública.

De esa manera, el marco jurídico al que se sujeta el CONEVAL promueve la independencia, objetividad, imparcialidad y transparencia del proceso de evaluación; cualidades que coadyuvan a la credibilidad de sus resultados por ser ejercicios de calidad.

La calidad puede ser valorada objetiva y subjetivamente; sin embargo, las valoraciones objetivas son preferidas porque no están sujetas a la credibilidad y sagacidad del observador, sino que emanan de la valoración de criterios preestablecidos. Estos criterios sirven tanto para discernir entre productos de alta o baja calidad como para diseñar estrategias e instrumentos que permitan atenderlos.

Al respecto, el CONEVAL definió, a partir de experiencias internacionales, un conjunto de criterios comprensivos (pertinencia y relevancia, factibilidad, principios jurídicos, ética, rigurosidad, claridad y disponibilidad) y mutuamente dependientes que delimitan el alcance del proceso de evaluación y el uso potencial de sus resultados. Para acatarlos, el CONEVAL cuenta con el Inventario, el PAE, el Horizonte de Monitoreo y Evaluación, los TdR, la contratación de evaluadores externos, el proceso de revisión y publicación de los informes y el Mecanismo ASM.

El inventario delimita los programas y las acciones federales de competencia del CONEVAL; en él se concentra y sistematiza información concerniente a su presupuesto, alineación, cobertura, tipo de apoyo, población, entre otros; es de acceso libre y gratuito para que cualquier persona pueda consultarlo. De esta manera, el inventario contribuye a la disponibilidad y a la pertinencia.

Por su parte, el PAE y el Horizonte de Monitoreo y Evaluación promueven que las evaluaciones sean realizadas de manera oportuna al delimitar plazos para su ejecución y publicación; así como pertinente, porque sirven para identificar y dar respuesta a las necesidades de los operadores de programas. De igual modo, el PAE y las evaluaciones ejecutadas en cada ejercicio fiscal pueden ser consultadas sin restricciones ni condiciones en la página web del CONEVAL, de las dependencias y entidades, y en el *Diario Oficial de la Federación*.

Por su parte, los TdR —vigentes y no vigentes— son de consulta libre y se actualizan a partir de las necesidades encontradas en su aplicación, enriquecidos con las recomendaciones de expertos nacionales e internacionales, y adaptados a las exigencias de conocimiento que surjan por el contexto económico, político o social. En consecuencia, mediante los TdR se fomenta la disponibilidad, pertinencia y relevancia de las evaluaciones, así como su rigor, ya que son la guía metodológica para el diseño y desarrollo del ejercicio.

En correspondencia con la rigurosidad, la contratación de evaluadores externos salvaguarda la imparcialidad e independencia de las evaluaciones. Además, a través del proceso de contratación, regulado por la LAASSP, se asegura que sea un proceso abierto y transparente, sujeto a la disponibilidad presupuestaria, en el que participan profesionales competentes técnicamente y que, por lo tanto, cuentan con las habilidades para desempeñar su labor con objetividad.

Aunado a lo anterior, para asegurar la rigurosidad de las evaluaciones, los informes y documentos publicados por el CONEVAL pasan por un proceso de revisión y retroalimentación en el que se valora que la información presentada sea correcta, completa y consistente, que los resultados y las recomendaciones derivan del análisis y estos se exponen de forma neutra.

Dichos documentos están disponibles para cualquier persona interesada y son enviados a actores clave para promover el acceso a la información y alimentar la toma de decisiones. A partir de estos, los responsables de los programas emiten compromisos (ASM) para mejorar las intervenciones públicas, con base en el proceso señalado por la SHCP y el CONEVAL en el Mecanismo.

Asimismo, el CONEVAL desarrolla otras acciones para transmitir la importancia de fomentar mejores prácticas de recopilación, almacenamiento, sistematización y difusión de información: fortalece competencias mediante capacitaciones; promociona y organiza espacios de discusión; y fomenta iniciativas que promueven la cultura de la evaluación.

Si bien la evaluación de la política de desarrollo social en México se ha fortalecido en los últimos años mediante diversos instrumentos institucionales y normativos, así como con criterios e instrumentos que favorecen la calidad de dicha actividad, el recorrido histórico expuesto en este documento da cuenta de que la evaluación no es exclusivamente un proceso técnico, sino también está inmersa en un contexto político que delinea su incidencia en la mejora del quehacer gubernamental. Por ello, al examinar la calidad debe tenerse en cuenta no solo el cumplimiento de los criterios, sino las tácticas desarrolladas para ceñirse a ellos en función del campo de actuación definido por el contexto.

# Anexo

**Anexo.** Número de evaluaciones realizadas mandatadas en el PAE, por tipo de evaluación, 2007-2018

| Año          | Tipos de evaluación |            |           |                           |              |              |           |                |              |
|--------------|---------------------|------------|-----------|---------------------------|--------------|--------------|-----------|----------------|--------------|
|              | Diagnóstico         | Diseño     | Procesos  | Consistencia y resultados | Específica   | Estratégica* | Impacto   | Complementaria | Total        |
| 2007         |                     | 11         |           | 104                       | 6            | 1            | 3         | 2              | 128          |
| 2008         |                     | 20         |           |                           | 133          | 3            | 6         | 16             | 176          |
| 2009         |                     | 26         | 4         |                           | 136          | 19           | 3         | 19             | 190          |
| 2010         |                     | 11         | 1         |                           | 133          | 21           | 2         | 9              | 157          |
| 2011         |                     | 24         |           | 141                       |              | 12           | 1         | 18             | 186          |
| 2012         |                     | 5          |           |                           | 137          | 25           | 3         | 26             | 172          |
| 2013         |                     | 3          |           |                           | 258          | 1            |           | 9              | 271          |
| 2014         | 47                  | 5          |           |                           | 188          | 20           |           | 3              | 243          |
| 2015         | 59                  | 39         | 3         | 1                         | 307          | 10           |           | 3              | 412          |
| 2016         |                     | 50         | 2         |                           | 154          |              | 1         | 9              | 226          |
| 2017         |                     |            |           | 81                        | 215          |              |           | 2              | 299          |
| 2018         |                     | 195        | 1         | 3                         | 251          | 1            |           | 7              | 263          |
| <b>Total</b> | <b>106</b>          | <b>195</b> | <b>11</b> | <b>330</b>                | <b>1,918</b> | <b>113</b>   | <b>19</b> | <b>123</b>     | <b>2,815</b> |

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Notas:  
La fecha corresponde al año en que se mandató la evaluación.  
Con corte a junio 2019.

\*Se reportan las evaluaciones recibidas debido a que algunas evaluaciones estratégicas no se mandatan.

## Referencias bibliográficas

Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (11 de marzo, 1971). *Diario oficial de la Federación*. México. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4748658&fecha=11/03/1971&cod\\_diario=204600](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4748658&fecha=11/03/1971&cod_diario=204600)

Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación al Desempeño (2008). Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México.

Acuerdo por el que se expiden los requisitos mínimos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán considerar para seleccionar a las instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, interesados en realizar la evaluación de resultados de los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación en el ejercicio fiscal 2002 (30 de abril, 2002). *Diario Oficial de la Federación*. México. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=28719&pagina=4&seccion=1](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=28719&pagina=4&seccion=1)

Aguilar Villanueva, L. F. (1996). Reformas y retos de la administración pública mexicana (1988-1994). *Foro Internacional*, vol. XXXVI, 1, núm. 143, pp. 188-224. Recuperado de <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/download/1421/1411>

Australian Evaluation Society (AES) (2010). *Guidelines for the ethical conduct of evaluations*. Recuperado de [www.aes.asn.au](http://www.aes.asn.au).

Caddy, J. y Vintar, M. (2002). Building quality into Public Administration. En J. Caddy y M. Vintar (eds.), *Building better quality administration for the public: Case studies from central and eastern Europe* (p. 235). Budapest: NISPAcee.

Canadian Evaluation Society (2011). *Evaluation Standards y Guidelines*. Recuperado de [file:///Users/ElahaSarwar/Desktop/Evaluation Standards y Guidelines Canadian Evaluation Society - Ontario Chapter.html](file:///Users/ElahaSarwar/Desktop/Evaluation%20Standards%20y%20Guidelines%20Canadian%20Evaluation%20Society%20-%20Ontario%20Chapter.html)

Caplan, N., Morrison, A. y Stambaugh, R. (1975). *The use of social science knowledge in policy decisions at the national level*. Michigan, Estados Unidos: University of Michigan.

Cardozo Brum, M. I. (2015). *Institucionalización de procesos de evaluación. Calidad y utilización de resultados*. Recuperado de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/45597/227531/file/CESOP-IL-14-LibroInstitucionalizacionProcesosEvaluacion-160520.pdf>

Carrillo Castro, A. (2011). *Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación (1928) en 200 años de administración pública en México* (t. II, v. 2: Génesis y evolución de la administración pública federal centralizada, anexo XIV). México. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3359/15.pdf>

Castro, M. F., López-Acevedo, G., Beker-Busjeet, G. y Fernández-Ordoñez, X. (2009). *El sistema de MyE de México: un salto del nivel sectorial al nacional*. Washington, DC, Estados Unidos. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info\\_public/El\\_sistema\\_de\\_monitoreo\\_de\\_Mexico\\_esp.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info_public/El_sistema_de_monitoreo_de_Mexico_esp.pdf)

Cejudo, G. M. (2011). *Nueva gestión pública*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/272814906\\_La\\_nueva\\_gestion\\_publica](https://www.researchgate.net/publication/272814906_La_nueva_gestion_publica).

Chapoy Bonifaz, D. (2016). *Capítulo tercero. Presupuestación programática y planeación en planeación, programación y presupuestación*. México: IJ-UNAM. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1009/5.pdf>

Comité de Ayuda de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD-OCDE) (2010). *Serie: Directrices y Referencias del CAD Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo*. París.

\_\_\_\_\_ (2008). *Principles for Evaluation of Development Assistance*. Recuperado de <http://www.oecd.org/development/evaluation/2755284.pdf>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2019). *Glosario de evaluación*. México.

\_\_\_\_\_ (2018). *Autonomía de hecho y autonomía de derecho: los retos de la reforma política para el CONEVAL*. México.

\_\_\_\_\_ (2015a). *Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. Memorias del CONEVAL 2006-2005*. México, CDMX. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Sistema-de-monitoreo-y-evaluacion-politica.pdf>

\_\_\_\_\_ (2015b) *La política de la evaluación en México: 10 años del CONEVAL*. México, CDMX. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/CONEVAL\\_politica\\_de\\_evaluacion\\_10\\_A.pdf](https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/CONEVAL_politica_de_evaluacion_10_A.pdf)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (15 de mayo de 2019). *Diario Oficial de la Federación*.

Cook, T. D., Levinson-Rose, J. y Pollard, W. E. (1980). The misutilization of evaluation research. *Knowledge: Creation, Difusion, Utilization*, vol. 1, núm. 4, pp. 477-498. <https://doi.org/10.1177/107554708000100401>

Coquis Velasco, F. (2015). Sistema Nacional de Planeación. En J. Fernández Ruiz (coord.). *La Constitución y el derecho administrativo*. México. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4034/14.pdf>.

Decreto por el que se reforma, adiciona, y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (25 de mayo de 1992). *Diario Oficial de la Federación*. México. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=201084&pagina=5&seccion=1](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=201084&pagina=5&seccion=1)

\_\_\_\_\_ (28 de diciembre de 1994). *Diario Oficial de la Federación*. México. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4781114&fecha=28/12/1994&cod\\_diario=205871](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4781114&fecha=28/12/1994&cod_diario=205871)

Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2005). México, Secretaría de Desarrollo Social.

Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (Deval) (2016). *Standards für Evaluation*. Recuperado de [https://www.degeval.org/fileadmin/Publikationen/DeGEval-Standards\\_fuer\\_Evaluation.pdf](https://www.degeval.org/fileadmin/Publikationen/DeGEval-Standards_fuer_Evaluation.pdf)

Exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAPF) (1976). *Revista de Administración Pública. El Sistema Nacional de Planeación Democrática*, núm. 55/56. Recuperado de [http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA\\_A\\_P/rap\\_55-56\\_1983.pdf](http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_55-56_1983.pdf)

Harvey, L. y Green, D. (1993). Defining quality. *Assessment and Evaluation in Higher Education*, vol. 18, núm. 1, pp. 9-34. <https://doi.org/10.1080/0260293930180102>

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicio del Sector Público (10 de noviembre de 2014). *Diario Oficial de la Federación*.

Ley de Coordinación Fiscal (31 de enero de 2018). *Diario Oficial de la Federación*.

Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía (12 de abril de 2019). *Diario Oficial de la Federación*.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (30 de marzo de 2006). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma 20 de diciembre de 2015. México. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH\\_301215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf)

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (30 de diciembre de 2015). *Diario Oficial de la Federación*.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (27 de mayo de 2017). *Diario Oficial de la Federación*.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (11 de junio de 2002) *Diario Oficial de la Federación*. México. Abrogada el 09 de mayo de 2016. Recuperada en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_abro.pdf)

Ley General de Contabilidad Gubernamental (12 de noviembre de 2012). *Diario Oficial de la Federación*.

Ley General de Desarrollo Social (26 de junio de 2018). *Diario Oficial de la Federación*.

Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (20 de junio de 2018). *Diario Oficial de la Federación*.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (4 de mayo de 2015). *Diario Oficial de la Federación*.

Ley de Hidrocarburos (15 de noviembre de 2016). *Diario Oficial de la Federación*.

Ley de la Industria Eléctrica (11 de agosto de 2014). *Diario Oficial de la Federación*.

Ley del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (4 de diciembre de 2018). *Diario Oficial de la Federación*.

Ley Orgánica del Departamento del Presupuesto de la Federación (8 de junio de 1928). *Diario Oficial de la Federación*. Abrogada el 31 de diciembre de 1935. México. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4591776&fecha=08/06/1928&cod\\_diario=197028](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4591776&fecha=08/06/1928&cod_diario=197028)

Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación (31 de diciembre de 1935). *Diario Oficial de la Federación*. Abrogada el 31 de diciembre de 1976. México. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=187859&pagina=6&seccion=3](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=187859&pagina=6&seccion=3)

Ley de Planeación (5 de enero de 1983). *Diario Oficial de la Federación*. México. Versión original, sin reformas. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4791123&fecha=05/01/1983&cod\\_diario=206246](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4791123&fecha=05/01/1983&cod_diario=206246)

Ley sobre Planeación General de la República (12 de julio de 1930). *Diario Oficial de la Federación*. Abrogada el 5 de enero de 1983. México. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=189760&pagina=7&seccion=3](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=189760&pagina=7&seccion=3)

Leviton, L. C. y Hughes, E. F. X. (1981). Research on the utilization of evaluations. *Evaluation Review*, vol. 5, núm. 4, pp. 525-548. <https://doi.org/10.1177/0193841X8100500405>

Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal (30 de marzo de 2007). *Diario Oficial de la Federación*.

Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la administración pública federal (2011). México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Mejía Lira, J. (2005). La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados: la práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano. México: CLAD. Recuperado de <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/3352/0053504.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Murciano, J. (2017). *Metaevaluación de las evaluaciones elaboradas dentro de la ANE y otras evaluaciones de programas nacionales*. Costa Rica.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2008). *Evaluation quality standards*.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2016). *La política de evaluación del PNUD*. Nueva York, Estados Unidos.

Pardo, M. C. (2003). La modernización administrativa zedillista: ¿más de lo mismo? *Foro Internacional*, vol. XLIII, 1, núm. 171, pp. 192-214. Recuperado de <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/download/1680/1670>

Pérez Vázquez, R. (2010). *Las evaluaciones del programa Oportunidades* (tesis de maestría). ITESM-CCM, CDMX. Recuperado de <https://repositorio.itesm.mx/bitstream/handle/11285/629249/33068001085837.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008 (PEF 2008) (13 de diciembre de 2007). *Diario Oficial de la Federación*. México. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef\\_2008/PEF\\_2008\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2008/PEF_2008_abro.pdf)

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (28 de junio de 2006). *Diario Oficial de la Federación*.

Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social (18 de enero de 2006). *Diario Oficial de la Federación*.

Rich, R. F. (1979). *Translating evaluation into policy*. Recuperado de [https://openlibrary.org/books/OL4417413M/Translating\\_evaluation\\_into\\_policy](https://openlibrary.org/books/OL4417413M/Translating_evaluation_into_policy)

Rojas Gutiérrez, C. (1992). El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo. *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, pp. 440-448. Recuperado de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/258/5/RCE5.pdf>

Rodríguez-Bilella, P., Martinic Valencia, S., Soberón Álvarez, L., Klier, S., Guzmán Hernández, A., y Tapella, E. (2016). *Estándares de evaluación para América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, Argentina.

Rodríguez Hernández, R. (1993). La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto. *Foro Internacional*, vol. XXXIII, 1, núm. 131, pp. 145-173. Recuperado de <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/download/1330/1320>

Ruiz Dueñas, J. (1983). La vía de la planificación mexicana. *Revista de Administración Pública. El Sistema Nacional de Planeación Democrática*, núm. 55/56. México. Recuperado de [http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA\\_A\\_P/rap\\_55-56\\_1983.pdf](http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_55-56_1983.pdf)



Sánchez Luna, G. (1996). Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 86. Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3439/4038>

Sociedad Francesa de Evaluación (SFE) (2006). *Charte de l'évaluation*. Francia.

Sociedad Suiza de Evaluación (Seval) (2016). *Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards)*. Recuperado de [https://www.seval.ch/app/uploads/2018/01/SEVAL-Standards-2016\\_d.pdf](https://www.seval.ch/app/uploads/2018/01/SEVAL-Standards-2016_d.pdf)

Solares Mendiola, M. (2004). *Capítulo cuarto. La Contaduría Mayor de Hacienda a partir de 1978 en la Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*. México: IJ-UNAM. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1327/6.pdf>

SPP (1997). Memoria institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto citada en La administración al servicio de la política: La Secretaría de Programación y Presupuesto. *Foro Internacional*, vol. XXXIII, 1, núm. 131, pp. 145-173. Recuperado de <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/download/1330/1320>

\_\_\_\_\_ (1980). Plan Global de Desarrollo, 1980-1982. *Revista Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 4. Recuperado de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/419/8/RCE9.pdf>

Suárez Dávila, F. (2017). *La evolución del proyecto económico de la Constitución de 1917 y los cambios en el modelo de desarrollo del país: ¿congruencia, vigencia o utopía?* En G. Esquivel, F. Ibarra y P. Salazar (coords.) *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (tomo 3: Estudios económicos y sociales). México. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4320/28.pdf>

Stufflebeam, D. L. (2000). Professional standards and principles for evaluations. En *Evaluation models* (pp. 439-455). [https://doi.org/10.1007/0-306-47559-6\\_24](https://doi.org/10.1007/0-306-47559-6_24)

United Kingdom Evaluation Society (UKES) (2012). *Framework of evaluation capabilities*. Recuperado de <https://www.evaluation.org.uk/app/uploads/2019/04/UK-Evaluation-Society-Framework-of-Evaluation-Capabilities.pdf>

United Nations Evaluation Group (UNEG) (2008). *Código de conducta para evaluaciones en el Sistema de Naciones*.

\_\_\_\_\_ (2016). *Normas y estándares de evaluación*. Nueva York, Estados Unidos.

Villegas Montiel, F. (1984). La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo. *Foro Internacional*, vol. XXV, 2, núm. 98, pp.190-201. Recuperado de <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/download/967/957>

Wang, R.Y. y Strong, D. M. (1996). Beyond accuracy: What data quality means to data consumers. *Journal of Management Information Systems*, vol. 12, núm. 4, pp. 5-33. <https://doi.org/10.1080/07421222.1996.11518099>

Weiss, C. (1973). Where politics and evaluation research meet. *Evaluation Practice*, vol. 14, núm. 1, pp. 93-106. Recuperado de <http://www.sfu.ca/~palys/Weiss-1973-WherePoliticsAndEvaluationMeet.pdf>



*Calidad de las evaluaciones del CONEVAL: elementos institucionales y metodológicos* es un documento que presenta el papel de la evaluación de la política de desarrollo social en el ciclo de las políticas públicas dentro del marco jurídico mexicano como herramienta que sirve para orientar la gestión gubernamental hacia resultados y para cuyo propósito es fundamental generar evidencia confiable mediante ejercicios evaluativos de calidad, apegados a los principios jurídicos. Para ello, el CONEVAL, como órgano responsable de normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social, designa responsables y funciones; promueve la independencia, objetividad, imparcialidad y transparencia de las evaluaciones, así como su realización por expertos, cualidades que coadyuvan a dar certidumbre sobre su calidad y confiabilidad a los tomadores de decisiones en materia de desarrollo social y a la ciudadanía en general.



Coneval



@Coneval



conevalvideo



@coneval\_mx



blogconeval.gob.mx

# CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810,  
colonia Del Valle,  
alcaldía de Benito Juárez,  
CP 03100, Ciudad de México.

[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)