

NOTAS HISTÓRICAS Y GEOGRÁFICAS

Artículos

**HISTORIA Y AVANCE DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
EN MÉXICO**

HISTORY AND PROGRESS OF THE EVALUATION OF PUBLIC POLICIES IN MEXICO

Talina Merit Olvera Mejía

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México

talina_olvera@uaeh.edu.mx

<https://orcid.org/0000-0002-2951-8570>

Recibido el 30 de octubre de 2021

Aceptado el 23 de marzo de 2022

Resumen

Abstract

La evaluación es una actividad que se ha vuelto indispensable para los gobiernos en aras de orientar y ajustar las políticas y programas públicos hacia la mejora del bienestar de la población. Muchos han sido los países que la han incorporado como parte esencial de su quehacer público, México no ha sido la excepción. El objetivo de este trabajo es analizar el proceso histórico de la evaluación en México a partir de la década de los noventa e identificar los acontecimientos que la han impulsado, la orientación que ha seguido y los retos para fortalecerla con la intención de que se convierta en una herramienta efectiva para mejorar las acciones públicas. Para esto centramos el análisis en tres dimensiones: la normativa, la organizacional y la práctica.

Evaluation is an activity that has become essential for governments in order to guide and adjust public policies and programs towards improving the well-being of the population. Many have been the countries that have incorporated it as an essential part of their public work; Mexico has not been the exception. The objective of this paper is to analyze the historical process of evaluation in Mexico from the nineties and identify the events that have driven it, the direction it has followed and the challenges to strengthen it with the intention of becoming an effective tool to improve public actions. For this, we focus the analysis on three dimensions: normative, organizational and practical.

Palabras Clave: Historia, Evaluación, Políticas Públicas.

Keywords: History, Evaluation, Public Policies.

Para citar este artículo:

Olvera Mejía, Talina Merit. Historia y avance de la evaluación de políticas públicas en México. Revista Notas Históricas y Geográficas, número, 29 Julio – Diciembre, 2022: pp. 498 – 509.

INTRODUCCIÓN

El diseño e implementación de políticas y programas públicos que mejoren la calidad de vida y el bienestar de la población es el objetivo de los gobiernos y administraciones públicas. Sin embargo, por décadas se ha minimizado la relevancia de la evaluación para mostrar los resultados y efectos de esas acciones y programas en la población beneficiada. Parte de la renuencia a la evaluación se debe a su asociación con el carácter punitivo o que al no haber programas con objetivos claros no haya resultados consistentes que informar. La evaluación comúnmente asociada a la medición, también implica asignar valor a una cosa en función de criterios establecidos previamente. Fue Michael Scriven¹ quien profundizó en la evaluación como ciencia de la valoración, para él la evaluación no sólo consiste en revisar que las cosas se hagan bien y de acuerdo a lo establecido, implica emitir también un juicio de valor sobre lo observado. En este sentido la evaluación es una actividad deliberada y sistemática con la intención de mejorar el proceso de política y programas públicos, es decir, su diseño, implementación y resultados. La evaluación es también llamada investigación evaluativa, debido al uso de la metodología de las ciencias sociales para recabar información, cumplir con el objetivo de la evaluación y llegar a resultados y conclusiones objetivos.

Si la evaluación implica emitir un juicio de valor sobre el objeto evaluado, también emite recomendaciones de mejora en las áreas de oportunidad identificadas. Son estas recomendaciones las que le dan un carácter práctico a la evaluación. En este sentido, las evaluaciones se piensan como instrumentos para mejorar las acciones públicas, esto implica que su información sea utilizada para sustentar las decisiones tomadas. Además de la mejora, la evaluación es también una herramienta de rendición de cuentas, permite a los ciudadanos conocer qué hacen los gobiernos, qué resultados generan las acciones públicas y el uso que se hace de los recursos públicos. Han sido la mejora y la rendición de cuentas las que han orientado la creación de sistemas de evaluación en diversos países. México no ha sido la excepción, y a casi dos décadas de estos esfuerzos hay avances y retos que destacar.

El objetivo de este trabajo es analizar el proceso histórico de la evaluación en México a partir de la década de los noventa e identificar los acontecimientos que la han impulsado, la orientación que ha seguido y los retos para fortalecerla con la intención de que se convierta en una herramienta efectiva para mejorar las acciones públicas. Para esto centramos el análisis en tres dimensiones: la normativa, la organizacional y la práctica. Las fuentes de consulta han sido básicamente documentos oficiales, referencias bibliográficas y sitios web que brindan información sobre el desarrollo de la evaluación a través de las décadas. El trabajo se estructura en cuatro partes.

¹ M. Scriven, "The methodology of Evaluation", Perspectives of curriculum Evaluation. AREA. Series on Curriculum Evaluation, n 1 (1967): 39-63.

La primera expone brevemente los antecedentes de la evaluación a finales del siglo XX y previo a su proceso de institucionalización en el país; la segunda parte analiza las bases normativas, organizacionales y prácticas que han cimentado la evaluación en México, además de identificar las dos vertientes en evaluación, una orientada a la mejora de las políticas y otra orientada a que las decisiones presupuestarias tomen en cuenta los resultados obtenidos en la aplicación de los recursos públicos. La tercera parte se centra en los avances de la evaluación en el ámbito local, que tienen como punto de referencia lo realizado a nivel federal. Por último, establecemos las conclusiones y algunos retos que enfrenta el país para transitar a una cultura de evaluación.

ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

En México, los antecedentes de la evaluación se remontan al ámbito educativo con las primeras pruebas a gran escala para ingresar a la educación secundaria (1972) y con la creación en 1974 de la Subdirección de Evaluación y Acreditación adscrita a la Dirección General de Planeación Educativa, lo que favoreció el papel de la evaluación al menos a nivel estructural. La década de los noventa fue en particular relevante. En 1996, durante la gestión de Ernesto Zedillo (1994-2000), se comenzó a promover la rendición de cuentas y la mejora de la cultura orientada al servicio, para lo cual se implementó el Programa para la Modernización de la Administración Pública (PROMAP) a cargo de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. El Programa introducía el término evaluación en la administración pública y buscaba obtener resultados medibles para la evaluación interna e indicadores de desempeño que guiaran el proceso de toma de decisiones, sin embargo el programa no logró el impacto deseado². Por otra parte, la implementación de programas compensatorios financiados con el apoyo de organismos internacionales impulsó la evaluación de los programas públicos. En 1997 con el inicio de operaciones del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) comenzó su evaluación tanto en componentes cuantitativos como cualitativos. Por ejemplo, en el rubro educativo centrado en el rendimiento alcanzado por los estudiantes se valoraba la situación en que se encontraban las escuelas y su efecto en el logro académico a partir de los apoyos que proporcionaba el programa. En esta década México comenzó a participar en pruebas educativas internacionales como el Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias, (TIMSS, por sus siglas en inglés), las pruebas del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) o del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) en el 2000.

A pesar de estos esfuerzos, en materia de evaluación no existía un objetivo claro, ni una coordinación de acciones, la práctica era más bien aislada. Las incipientes evaluaciones se caracterizaron por la nula comunicación y difusión de sus resultados ante la ciudadanía y opinión pública, principalmente por cuestiones políticas, se pensaba su uso como una herramienta política en contra de los gobernantes en turno.

² O. Feinstein, y G. Hernández, El papel de la evaluación en México: logros, desafíos y oportunidades. En: P. Arizti, y M. Castro, (Eds.) Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México (Washington, D.C.: Banco Mundial y SHCP, 2010), 18-22.

Los canales institucionalizados para difundir la información y los resultados a las áreas evaluadas eran inexistentes, por lo que su manejo era confidencial y discrecional, derivando en evaluaciones irrelevantes al momento de tomar decisiones. La nula difusión de la información significó una escasa rendición de cuentas sobre los resultados y la calidad de los programas.

LA EVALUACIÓN EN UN CONTEXTO POLÍTICO COMPETITIVO

Los esfuerzos en evaluación de la década de los noventa del siglo XX se fortalecieron e institucionalizaron en la primera década del siglo XXI. Fueron varios los acontecimientos que promovieron la realización de evaluaciones en el sector público, principalmente un sistema político competitivo. A decir de Carol Weiss, en un sistema político competitivo los gobiernos tienen incentivos para recurrir a la evaluación y obtener información y justificar políticas³. El que en 1997, por primera vez, el partido en el poder no lograra la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la oposición formara la mayoría y, el más relevante, la transición política y el triunfo por primera vez de un partido opositor en las elecciones presidenciales de julio de 2000, significaron un paso importante en el proceso de democratización de la vida política en México⁴. La transparencia y la rendición de cuentas fueron temas relevantes en la agenda de gobierno, se aprobó normatividad que abrió paso a la participación ciudadana y transparencia en el acceso a la información pública, como la Ley de Transparencia y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). En este marco, en el año 2000 el Congreso de la Unión solicita por primera vez evaluaciones externas a los programas federales sujetos a Reglas de Operación (RO). Esto dio inicio la discusión institucional sobre los procesos de evaluación de políticas para dar mayor racionalidad a la toma de decisiones. Se adoptaron nuevos modelos de gestión pública inspirados en técnicas gerenciales, lo cual tuvo efecto en la evaluación. En 2001 se creó la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social y dentro del Congreso la Auditoría Superior de la Federación de México, con instrumentos enfocados en la auditoría del desempeño.

El proceso de institucionalización de la evaluación en México ha implicado una complejidad técnica, pero también arreglos políticos; tres han sido los escenarios: uno normativo, otro organizacional y finalmente uno práctico. Los ajustes normativos son esenciales debido a que debe garantizarse que los nuevos preceptos en evaluación no desaparezcan con el cambio de administración y que, más bien, comiencen a ser parte cotidiana del quehacer público. En este tenor, en 2004 se aprobó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) que marcó la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el cual inició actividades formalmente en 2006. Este Consejo es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal (APF) con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión.

³ C. Weiss, La interfaz entre la evaluación y las políticas públicas. En C. Maldonado y G. Pérez (Eds.). Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina. CIDE. 2015. 143-178.

⁴ Un elemento importante en la transición democrática fue la transformación previa de la instancia a cargo de los procesos electorales, Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral, que dejó de ser un organismo controlado por el ejecutivo en turno para volverse uno ciudadanizado y autónomo.

Coordina la evaluación de la política social, genera información objetiva sobre su situación y la medición de la pobreza, que permita mejorar la toma de decisiones, mejorar los resultados y apoyar la rendición de cuentas. A este corresponde emitir los lineamientos de evaluación que deberán seguir las dependencias públicas, así como emitir recomendaciones. Está integrado por investigadores académicos elegidos por la Comisión Nacional de Desarrollo Social a través de convocatoria pública y un Secretario Ejecutivo quien tiene a su cargo la dirección del Consejo.

Aunado a la medición de la pobreza, la evaluación también ha sido herramienta para mejorar el desempeño de la administración pública, es decir, para identificar las actividades que desarrollan las dependencias y entender cómo contribuyen al logro de sus objetivos y a la generación de valor, teniendo como referente los objetivos estratégicos del gobierno federal. Para lo anterior, se adoptó el modelo del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y la evaluación del desempeño de los programas y su impacto en la población, quedando así establecido en Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en 2006. Esta creó el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), impulsado en 2007 junto con el PbR por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El objetivo del PbR es que las decisiones presupuestarias tomen en cuenta el desempeño y los resultados obtenidos en la aplicación de los recursos públicos, para lo cual fue necesario un mecanismo de evaluación objetivo y transparente que se concretó con el SED, instrumento central de evaluación. El objetivo del SED ha sido vincular, a partir de una evaluación basada en la metodología de la Matriz del Marco Lógico, la planeación, el diseño y la implementación de los programas públicos con el proceso presupuestario. La evaluación se ha planteado modernizar a la administración pública, dando racionalidad a la asignación presupuestal a través de la medición del desempeño.

La LGDS y la LFPRH han sido las bases de la política de evaluación en México, centrada en la evaluación de la política de desarrollo social a cargo del Coneval y en el SED y el PbR a cargo de la SHCP. Estas iniciativas se integraron con la publicación en marzo de 2007 de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales (LGEFPF) entre el Coneval, la SHCP y la Secretaría de la Función Pública (SFP). Los Lineamientos han dado precisión a la práctica evaluativa, ya que contemplan la planeación evaluativa a través de los Programas Anuales de Evaluación, la emisión de Términos de Referencia que especifican las características y alcances de la evaluación, los tipos de evaluación, la publicidad y difusión de los resultados de las evaluaciones, y el uso y seguimiento de dichos resultados por parte de las dependencias públicas. Con estos ajustes normativos, organizaciones y regulaciones en la práctica de la evaluación, en marzo del 2008 por primera vez el Congreso recibió del Ejecutivo 116 evaluaciones externas de consistencia y resultados coordinadas por el Coneval, la SHCP y la SFP.

Si bien la LGDS sentó las bases para la evaluación de la política social, la LFPRH asoció la evaluación de la política social y parte importante de las responsabilidades del Coneval a la construcción del SED.

Esto refleja dos visiones de la evaluación: una orientada a los propósitos de la evaluación de la política social, a evaluar la eficacia de las políticas en la solución de los problemas; y otra centrada en los procesos de la evaluación del desempeño del gobierno federal, enfocada en modernizar a la administración pública a través del presupuesto⁵.

Además de la evaluación ámbito social, coordinada por el Coneval, otras áreas también han creado organismos independientes de evaluación. Tal fue el caso del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación creado en 2002, obteniendo autonomía en 2013, pero disuelto en 2019. En el sector del medio ambiente está el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático que a través de la Coordinación de Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático, creada en 2015, genera información para la toma de decisiones. La SHCP se hace cargo de los programas del ámbito no social, con lo que la evaluación queda abierta para todas las acciones que realizan los gobiernos.

Para fortalecer los mandatos normativos arriba mencionados, se han realizado reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La reforma al artículo 26⁶ Constitucional de 2014, referente a la planeación democrática nacional, en su apartado C otorga autonomía al Coneval, pero al no haberse expedido aún su Ley, la autonomía no se ha hecho del todo efectiva. La reforma al artículo 134⁷ Constitucional establece la administración eficiente, eficaz y transparente de los recursos económicos de la federación, estados y municipios. Para ello, los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan la federación y las entidades federativas, con el objeto de que los recursos económicos que se asignen a los presupuestos atiendan a los criterios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez. Esto significa que los estados y municipios también adopten la gestión basada en resultados. La práctica evaluativa en México ha establecido variedad de tipos de evaluaciones desde el diagnóstico, el diseño, el proceso, los resultados o el impacto; hasta algunas que responden a necesidades específicas del sistema como las de consistencia y resultados (incluye un análisis del diseño, de los resultados de la planeación estratégica, cobertura y objetivo, y la satisfacción de los beneficiarios de los programas) o las específicas de desempeño. Las evaluaciones pueden ser internas o externas a través de organismos independientes del que ejecuta el programa, como por ejemplo consultorías, universidades o centros de investigación. Cada año se publica el Plan Anual de Evaluación con los programas y tipos de evaluación que se realizarán. También se han establecido metodologías y formas de pago de las evaluaciones. La difusión de la información y resultados de las evaluaciones es pública y obligatoria. Se debe publicar el informe final de evaluación, el resumen ejecutivo con los hallazgos y recomendaciones, los anexos de la evaluación, los datos sobre los evaluadores externos, el tipo de evaluación contratada, la metodología y el costo total de la evaluación.

⁵ F. Acosta, Evaluando la política social y el desempeño de gobierno en México: tensiones y dificultades institucionales. En: J. M. Ramos; J. Sosa y F. Acosta, (Coords.) La evaluación de políticas públicas en México (México: COLEF e INAP, 2011). 123-146.

⁶ Artículo reformado en el 2006 y en 2014 se adiciona el apartado C.

⁷ Reformado en 2008 y posteriormente en el 2016.

Las recomendaciones derivadas de las evaluaciones no son vinculantes, por lo que previo a la elaboración del Plan de Trabajo para cumplir con ellas, las dependencias operadoras del programa emiten un posicionamiento institucional sobre la evaluación y sus resultados, posteriormente definen los compromisos, actividades y plazos para cumplir con las recomendaciones⁸.

Aunado a los esfuerzos en el ámbito público en la evaluación, también la sociedad civil y académicos han realizado aportaciones. Podemos mencionar la creación en 2014 de la Academia Nacional de Evaluadores de México (Aceval), que es una organización de profesionales en la evaluación con el objetivo de fortalecer la práctica e impulsarla como una herramienta para mejorar las decisiones públicas. Esta se encarga de compartir experiencias y capacidades en evaluación entre la comunidad, promover la realización de congresos en la materia⁹ y fomentar la vinculación con actores públicos con relevancia e influencia en el ámbito gubernamental. Por otra parte, está el papel de las instituciones universitarias que durante este siglo han ofertado programas educativos, principalmente en políticas públicas, que consideran a la evaluación en su currícula. Los académicos también han tenido un papel relevante al publicar artículos científicos y libros sobre experiencias, casos, metodologías y enfoques en evaluación. Todo ello ha contribuido a fortalecer la posición de la evaluación.

LA EVALUACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL

Hasta antes de 2008 en la mayoría de los gobiernos locales había poca claridad en su planeación y sistematización de información sobre sus programas públicos (organismo que los operan, la población objetivo, el tipo de apoyo otorgado, el objetivo del programa o criterios de elegibilidad) por lo que no había elementos suficientes para valorar el logro de sus objetivos y medir sus resultados. Como lo mencionamos anteriormente, la normatividad federal ha obligado a los estados y municipios a orientar sus acciones y el gasto público al logro de objetivos; a medir sus resultados a través de indicadores y a incorporar nuevas terminologías como sistema de evaluación del desempeño, matriz de indicadores para resultado, monitoreo, indicadores, evaluación o aspectos susceptibles de mejora. A finales de la primera década del siglo XXI, y en cumplimiento al artículo 134 Constitucional, comienza la adopción formal de la evaluación en el ámbito local. Cada entidad federativa, dependiendo de sus condiciones y capacidades, ha realizado ajustes normativos, institucionales y el diseño de herramientas que monitorean el avance en las acciones públicas. El inicio en muchos casos ha sido desarticulado, pues han asumido los preceptos federales sin especificar acciones concretas para cumplirlos.

Es importante tener en cuenta que los sistemas de monitoreo y evaluación deben responder a la planeación estatal. En consecuencia, los planes estatales han comenzado a incorporar la planeación y el seguimiento a las políticas con el propósito de mejorar el bienestar de población y avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

⁸ El Coneval las llama Aspectos Susceptibles de Mejora.

⁹ En marzo de 2020 realizó la primer Conferencia Internacional de Evaluación, teniendo como sede la ciudad de Mérida, Yucatán, México.

Además, han incorporado el ejercicio eficiente de los recursos a través indicadores de gestión y estratégicos para evaluar el desempeño y los resultados en la aplicación de los recursos. Para dar mayor orientación en el actuar, el Coneval ha establecido una serie de criterios para observar el avance de los estados en la materia. Esto ha implicado robustecer sus marcos normativos con la creación de una Ley de Desarrollo Social, con criterios para crear nuevos programas, con crear padrones de beneficiarios, elaborar Reglas de Operación y lineamientos sobre monitoreo y evaluación, criterios para realizar evaluaciones, difundir información de los programas, transparentar el presupuesto, contar con elementos de monitoreo y evaluación, contar con indicadores de resultados y gestión y contar con áreas responsables en evaluación¹⁰. Los estados también han realizado reformas a sus constituciones para ajustar sus actividades a los principios de eficacia, eficiencia, economía, racionalidad y transparencia en el uso de recursos y logro de objetivos.

Las reformas han implicado también la creación de organismos rectores que guíen, organicen, capaciten y coordinen la actividad evaluativa; ajenos a la operación de los programas, lo que le da objetividad, transparencia y credibilidad a la evaluación. Esto ha generado una amplia variedad de estrategias a nivel estatal como la creación de organismos descentrados como la Comisión Estatal de Evaluación del Estado de Morelos (Coeval); organismos descentralizados como el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México (CIEPS); y organismos autónomos constitucionales como el Consejo de Evaluación de Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa CDMX) y el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap). Al igual que a nivel federal, estos organismos están formados por académicos e investigadores expertos en el tema de evaluación o desarrollo social.

Otra estrategia ha sido la creación de oficinas de evaluación dentro de alguna secretaría del gobierno, generalmente para evaluar los programas presupuestarios de la entidad y que cumplan con lo establecido en las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que han instaurado la evaluación del desempeño y el cumplimiento de los objetivos y metas con base en indicadores que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos. Tal ha sido el caso de la Unidad Técnica Estatal de Evaluación del Desempeño (UTEED) adscrita a la Secretaría de Finanzas Públicas en el estado de Hidalgo. Estos organismos independientes, se complementan con unidades evaluadoras al interior de las distintas secretarías que sirven de enlace para la práctica evaluativa.

Al igual que a nivel federal, los estados también han expedido Lineamientos Generales de Evaluación que guían la práctica. Al respecto, el Coneval también observa la práctica de monitoreo y evaluación en los estados, entre los criterios que considera para dar cuenta de su avance está la publicación de los padrones de beneficiarios de los programas, la elaboración de Planes Anuales

¹⁰ Coneval, Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas, México. 2017/2021.

de Evaluación, la realización de evaluaciones y el seguimiento a los resultados de las evaluaciones¹¹. Algunos estados han expedido normatividad adicional que especifique aspectos relevantes en la práctica evaluativa, como los lineamientos que regulan los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), la construcción y diseño de indicadores de desempeño o la elaboración de RO.

Ajustándose a lo federal, las evaluaciones en los estados han tenido un carácter integral, es decir, contemplan evaluar el diagnóstico, diseño, procesos, resultados e impacto. Durante los primeros años, las evaluaciones se han centrado principalmente en evaluaciones de diseño y operación. También se han normado la difusión de sus resultados mediante la publicación de los informes finales de evaluación y demás documentos relacionados con la planeación y financiamiento de la evaluación. De manera precisa, la ciudadanía y opinión pública puede tener acceso a los Términos de Referencia, la propuesta metodológica, datos de la institución evaluadora y del equipo evaluador, los datos de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación, la forma de contratación de la evaluación externa, el tipo de evaluación contratada, el costo de la evaluación y la fuente de financiamiento, el informe final, un resumen ejecutivo, y el informe de atención a los ASM. Al respecto, cabe señalar que en el afán de que las dependencias cumplan con las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, dado que no son vinculantes (a excepción de la Ciudad de México y Durango), existe un consenso entre los operadores de los programas respecto de las recomendaciones a las que se comprometerán. Una vez definidas, se elabora un documento de trabajo para su cumplimiento. La mayoría de los estados carecen de áreas y acciones que vinculen formalmente los resultados de las evaluaciones con las decisiones tomadas por parte de los gobiernos, a pesar de que la normatividad señala, por ejemplo, la incorporación de los resultados de las evaluaciones en el presupuesto de egresos o de priorizar la asignación de los recursos con base en los resultados y recomendaciones de las evaluaciones.

A nivel municipal, la evaluación también está sujeta al cumplimiento del artículo 134 constitucional. Esta actividad se encuentra enmarcada también por normatividad que obliga a evaluar los recursos federales asignados a los municipios, entre ellos el artículo 85 fracción I y 110 fracción IV, 111 párrafo segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; así como los artículos 49 párrafo cuarto fracción V de la Ley de Coordinación Fiscal; 1 y 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Sin embargo, la práctica evaluativa en este orden de gobierno es aún muy incipiente.

CONCLUSIONES

La historia de la evaluación en México ha estado marcada por el impulso de los organismos internacionales y la garantía a los préstamos otorgados para la implementación de programas sociales en el país. Pero también por la competitividad en el sistema político, reflejada en las alternancias de gobierno, tanto a nivel federal como local, y en los pesos y contrapesos al interior

¹¹ Ídem.

de Poder Legislativo. La visión tradicional de evaluación, centrada en resultados y con cierto carácter punitivo, ha permeado en el ámbito público. Es un reto el transitar hacia una cultura evaluativa, donde esta sea percibida como mejora, generadora de aprendizaje y como parte de la rutina organizacional.

La evaluación cada vez más forma parte de la acción pública. Mucho de ello se debe a los ajustes normativos y reformas constitucionales emprendidos a inicios de este siglo, que además de institucionalizarla a nivel federal la han hecho obligatoria para los estados y municipios en el marco de la gestión y presupuesto basado en resultados para un uso eficiente de los recursos. En este sentido, hay acciones de evaluación en el ámbito de desarrollo social que permitan mejorar las políticas y programas y, por otra parte, hay acciones vinculadas a la evaluación como una herramienta para la rendición de cuentas y toma de decisiones presupuestales en función del desempeño y resultados de los programas. Se han creado organismos rectores en la materia, que si bien la mayoría de ellos no cuentan con autonomía constitucional, sí es exigible su independencia respecto de las políticas y programas que evalúan para garantizar la credibilidad en los resultados de las evaluaciones. Al respecto, el discurso de la transparencia y rendición de cuentas ha permitido la creación de estos organismos independientes en evaluación, lo que por un aparte ha dado claridad y coordinación a la práctica evaluativa mediante el establecimiento de metodologías y de acciones mínimas al momento de realizar evaluaciones. La evaluación no ha sido exclusiva de la parte final de las acciones públicas, sino que se evalúa cada etapa del proceso, desde su diseño hasta el impacto. Por otra parte, ha permitido la difusión de la información y publicación de los resultados de las evaluaciones, los cuales están a disposición de la ciudadanía y opinión pública.

La evaluación ha estado impregnando todas las áreas y todos los niveles de gobierno, cada vez los resultados de las evaluaciones están al alcance de todos los interesados. El propósito de toda evaluación y de los sistemas que se diseñen para realizarlas debe ser brindar información útil y relevante para los gobiernos, para quienes toman decisiones sobre política o programas públicos. El reto es que los estados asuman sistemas de evaluación que respondan a sus necesidades propias y no copien estrategias ajenas a su contexto, recursos y capacidades. Hasta aquí, el reto está en realizar evaluaciones de calidad que respondan a las necesidades de información de quien utilizará la información, en resultados que estén sustentados en metodologías sólidas y no generen dudas en sus conclusiones. Esto implica pensar en evaluaciones más participativas, en las que los actores con intereses en la evaluación se involucren en todo el proceso de evaluación, lo cual además de generar información de interés, también genera un mayor compromiso con la atención a las recomendaciones derivadas de la evaluación, así como un aprendizaje. No obstante, también es necesario pensar en mecanismos efectivos para aumentar el cumplimiento de recomendaciones sustantivas derivadas de las evaluaciones y dar seguimiento a su cumplimiento. Para esto, la existencia de canales formales al interior de las dependencias que vinculen la información de las evaluaciones con la toma de decisiones es indispensable para garantizar su uso efectivo. Finalmente, el papel de la sociedad civil y la academia ha sido relevante en el avance, impulso y fortalecimiento de la evaluación, a través de las asociaciones de evaluadores y de las publicaciones especializadas que visibilizan áreas de interés y de oportunidad.

REFERENCIAS

Acosta, F. Evaluando la política social y el desempeño de gobierno en México: tensiones y dificultades institucionales. En: Ramos, J. M.; Sosa, J. y Acosta, F. (Coords.) La evaluación de políticas públicas en México. México: COLEF e INAP. 2011. 123-146.

Coneval. Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas, México. 2017/2021.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 28 de mayo de 2021.

Feinstein, O. y Hernández, G. El papel de la evaluación en México: logros, desafíos y oportunidades. En: Arizti, P. y Castro, M. (Eds.) Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México. Washington, D.C.: Banco Mundial y SHCP. 2010. 18-22.

Ley General de Desarrollo Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004, última reforma publicada el 25 de junio de 2018.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 09 marzo de 2006, última reforma el 09 de abril de 2012.

Olvera, T. Evaluación de políticas públicas: estudio de caso del Programa Escuelas de Calidad en el estado de Hidalgo, México. 2001-2005, Tesis doctoral en Ciencia Política y de la Administración, Universidad Complutense de Madrid. 2013.

Scriven, M. "The methodology of Evaluation". Perspectives of curriculum Evaluation. AREA. Series on Curriculum Evaluation, n 1 (1967): 39-63.

Weiss, C. La interfaz entre la evaluación y las políticas públicas. En C. Maldonado y G. Pérez (Eds.). Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina. CIDE. 2015. 143-178.