



UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS

DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

**LA CONTRIBUCIÓN DE LAS EVALUACIONES Y RECOMENDACIONES DEL
CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO
SOCIAL (CONEVAL) EN LA MEJORA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN
MÉXICO.**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

KARINA GUADALUPE JIMÉNEZ VELÁZQUEZ

PROFESOR GUÍA
JUAN CARLOS FERES NAZARALA

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
PABLO VILLATORO SAAVEDRA
CARLOS MALDONADO VALERA

SANTIAGO DE CHILE
2017

**RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR
AL GRADO DE:** Magíster en Gestión y
Políticas Públicas
POR: Karina Guadalupe Jiménez Velázquez
FECHA: 19/12/2017
PROFESOR GUÍA: Juan Carlos Feres

**La contribución de las evaluaciones y recomendaciones del Consejo Nacional de
Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en la mejora de los
programas sociales en México.**

El propósito de la presente investigación fue analizar si las evaluaciones y recomendaciones de CONEVAL han contribuido a mejorar la política de desarrollo social en México, específicamente en los programas *Servicios de Asistencia Social Integral*, *Comedores Comunitarios* y el *Programa Pensión para Adultos Mayores*, de 2014 a 2016.

Entre los principales antecedentes de la institucionalización de la evaluación en México se encuentra el desarrollo de un marco normativo que sentó las bases para el desarrollo del sistema de evaluación, así como la creación del CONEVAL como órgano autónomo, el cual debe evaluar políticas y programas con el fin de mejorar su eficiencia, eficacia, y calidad.

El presente estudio es de carácter descriptivo-exploratorio, el cual se abordó mediante un enfoque cualitativo, a través del análisis documental y elaboración de entrevistas semiestructuradas a actores clave, con el objetivo de recabar información valorativa útil que permitiera la comprensión de las contribuciones del CONEVAL respecto de las evaluaciones que coordina, así como de la información y de las recomendaciones que derivan de ellas, observando a su vez diferentes problemáticas, cuestiones y limitaciones que no se pueden explicar ni comprender en toda su extensión desde la metodología cuantitativa.

A partir de los resultados de la investigación, se pudo observar que las contribuciones del CONEVAL se han visto reducidas, a pesar de los avances respecto a la existencia de un marco normativo para llevar a cabo las evaluaciones de los programas sociales, y al fortalecimiento de la cultura de la evaluación. Los hallazgos muestran que dicho Consejo ha considerado un enfoque predominantemente cuantitativo, cuando lo significativo es identificar el impacto que genera un programa social en el bienestar de los ciudadanos. Si bien no se le resta importancia a la metodología que utiliza, el uso de lo cualitativo le daría mayor precisión a la información que debe proporcionar, respecto al estado del desarrollo social del país.

Aunado a lo anterior, el análisis de las evaluaciones realizadas a los programas seleccionados revela que difícilmente se hace un uso efectivo de las evaluaciones, en principio, porque no todas las evaluaciones que coordina el CONEVAL tienen el mismo nivel de rigidez, en términos de lo efectiva que pudiera resultar la información que proporcionan al órgano evaluado. Algo semejante ocurre con las recomendaciones, las cuales en ocasiones no son viables, debido a las limitaciones presupuestales, a las deficientes capacidades técnicas de las dependencias ejecutoras de los programas, o a la poca o nula voluntad política de los tomadores de decisiones para modificar los programas sociales.

DEDICATORIA

A mi mamá,
quien siempre ha confiado en mí.

AGRADECIMIENTOS

A la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) por la oportunidad que me brindó para la realización del Magíster.

A mi profesor guía, Juan Carlos Feres, por aceptar formar parte de este proyecto, y compartir conmigo su experiencia y conocimientos.

A Pablo Villatoro, Carlos Maldonado y María Pía Martín, por su aporte en esta investigación.

A mi familia y amigos por el apoyo incondicional recibido a la distancia.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
Antecedentes del problema de investigación.....	4
1. Contexto.....	4
2. Institucionalización de la evaluación.....	6
3. La intervención gubernamental a través de programas sociales.....	8
Pregunta de investigación y objetivos del estudio.....	11
MARCO CONCEPTUAL.....	12
1. La Política de Desarrollo Social en México.....	12
2. De las Políticas públicas a los programas sociales.....	13
3. Operacionalización del enfoque de derechos en los programas sociales.....	14
4. La evaluación de los programas sociales.....	16
5. ¿Cómo evaluar los programas sociales? - Tipos de evaluación.....	18
METODOLOGÍA.....	20
RESULTADOS.....	25
1. La evaluación de la política de desarrollo social (PDS) en México.....	25
1.1 Evaluación y monitoreo de los programas sociales: ¿para qué?.....	30
1.1.1 Vinculación de la evaluación con el proceso presupuestario.....	35
1.2 Actores.....	37
1.3 Evaluaciones de los programas seleccionados.....	42
1.3.1 Programa Servicios de Asistencia Social Integral.....	42
1.3.2 Programa Comedores Comunitarios.....	45
1.3.3 Programa Pensión para Adultos Mayores.....	46
1.4 Desafíos de la Política Social.....	49
2. Recomendaciones del CONEVAL.....	52
2.1 De las recomendaciones a las acciones.....	53
2.1.1 Programa Servicios de Asistencia Social Integral.....	53
2.1.2 Programa Comedores Comunitarios.....	54
2.1.3 Programa Pensión para Adultos Mayores.....	56
2.2 Uso de las recomendaciones del CONEVAL.....	58
DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS.....	60
1. Respecto del rol desempeñado por CONEVAL.....	60
2. Respecto a las evaluaciones realizadas y coordinadas por CONEVAL.....	62
3. Respecto del uso de la información que deriva de las evaluaciones.....	64
CONCLUSIONES.....	65
1. Recomendaciones.....	70
2. Alcances y limitaciones.....	71
3. Futuras líneas de investigación.....	72
BIBLIOGRAFÍA.....	73
ANEXO.....	77

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Tipos de evaluación que coordina el CONEVAL.....	19
Tabla 2: Operativización de los objetivos para la identificación de metodología, instrumentos y fuentes de información.....	24
Tabla 3: Resultados de la Evaluación de Diseño 2015.....	42
Tabla 4: Recomendaciones de la Evaluación de Diseño 2015.....	52
Tabla 5: Resultados de la Ficha de Monitoreo 2016.....	53
Tabla 6: Recomendaciones de la Evaluación de Diseño 2015 (PCC).....	54
Tabla 7: Hallazgos y recomendaciones de la Evaluación de Diseño 2015 (PPAM).....	56
Tabla 8: Resultados de la Ficha de Monitoreo 2016 (PPAM).....	57

INTRODUCCIÓN

La creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), marcó un parteaguas en materia de evaluación de las políticas y programas sociales en México, no solo en términos de establecer la diferencia entre las actividades de gestor y evaluador de las políticas públicas, que hasta antes de la creación de dicho Consejo se concentraban en el Gobierno Federal, sino porque la creación del CONEVAL traía consigo un marco normativo que reconocía y garantizaba una serie de derechos sociales, visibilizando un avance no solo en materia de evaluación, sino también en derechos humanos.

Lo anterior sugiere entonces, la necesidad de indagar si se está logrando el objetivo de dicho Consejo de contribuir a la mejora de la política de desarrollo social en el país, considerando claramente el trabajo conjunto que debe desarrollarse no solo con las instituciones que ejecutan los programas sociales, en términos de que éstas hagan un buen uso de las recomendaciones que emite, sino también con otros actores que igualmente desempeñan un rol relevante en materia de evaluación en México.

El establecimiento del referido Consejo cobró especial relevancia debido a que permitiría establecer un orden al sistema de evaluación, proporcionando los lineamientos que permitieran llevar a cabo evaluaciones con ciertos requerimientos con el fin de obtener información sobre el desempeño de los programas sociales.

A través del tiempo, el trabajo realizado por CONEVAL ha sido reconocido no solo en el país, sino a nivel internacional, ya que al ser un órgano autónomo, cuenta con mayor credibilidad, por lo cual debiera desempeñar un rol de gran relevancia en la evaluación de los programas sociales a través de la información que se deriva de las evaluaciones, contribuyendo a mejorar el desempeño de los programas evaluados.

Por lo anterior, la importancia de la realización de la presente investigación radica en identificar y analizar si las evaluaciones que está coordinando el CONEVAL, y las recomendaciones que derivan de ellas, contribuyen a mejorar los programas sociales, y a su vez a la política de desarrollo social en su conjunto.

Del mismo modo, es relevante dar cuenta de qué es lo que ha pasado con la información que proporciona el referido Consejo a las instituciones encargadas de la política de desarrollo social, a lo largo de poco más de una década desde su creación. Es el único órgano autónomo en toda América Latina que se encarga de la evaluación de programas sociales, y sin embargo en los últimos años, México es uno de los países que no ha mejorado sus niveles de desarrollo social (CEPAL, 2016), por lo que es preciso investigar si además de los problemas estructurales que existen en México, el CONEVAL y las Instituciones que ejecutan los programas sociales

no han desempeñado el rol que les corresponde en relación al logro de un objetivo común: contribuir a la mejora del desarrollo social del país.

De acuerdo con las cifras del CONEVAL (2017), a la fecha hay más de 5000 programas y acciones sociales, sin embargo, lo importante no es que el país tenga una gran cantidad de programas, lo verdaderamente significativo radica en tener los estrictamente necesarios con el fin de maximizar el uso de los recursos disponibles y dar mejores resultados, en términos de generar impacto en la población a la que van dirigidos.

Y lo anterior tiene que ver directamente con el rol que debiera estar desempeñando CONEVAL, respecto a identificar, a través de evaluaciones rigurosas, profundas y pertinentes, si los programas están contribuyendo a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, evitando duplicidad en objetivos, observando fallas en el diseño de los programas y en su operación, y por consiguiente, prescindiendo de la creación de nuevos programas que están dirigidos a la misma población objetivo que ya está siendo intervenida.

El objetivo de contar con un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal que llevara a cabo la evaluación de los programas sociales en México, era mejorar la toma de decisiones en materia de política de desarrollo social. Considerando que la contribución del CONEVAL es generar información objetiva y útil, se espera que a través de dicha información, los programas sociales logren el cumplimiento de la mayor parte de sus metas, fortaleciendo a la vez la rendición de cuentas.

En virtud de lo anterior, la presente investigación busca responder a la siguiente pregunta: ¿Cuáles han sido las contribuciones de las evaluaciones y recomendaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) a la política social de México, específicamente a los programas *Servicios de Asistencia Social Integral*, *Comedores Comunitarios* y al *Programa Pensión para Adultos Mayores*, de 2014 a 2016?

Esto aportará al análisis de si el CONEVAL efectivamente lleva a cabo las funciones que le fueron encomendadas a través de un mandato legislativo, tal como la mejora del desarrollo social, a través de las recomendaciones que emanan de las evaluaciones realizadas a los programas sociales. Por lo que el objetivo general de la investigación es analizar si las evaluaciones y recomendaciones de dicho Consejo han contribuido a mejorar la política de desarrollo social en México, específicamente el diseño o implementación de los programas seleccionados: *Servicios de Asistencia Social Integral*, *Comedores Comunitarios* y el *Programa de Pensiones para adultos mayores*, de 2014 a 2016.

Lo anterior sugiere la importancia de identificar a los actores involucrados en materia de evaluación, que junto con el CONEVAL, desempeñan un papel determinante en la mejora de la

política de desarrollo social de México; describir los cambios realizados en el diseño o en la implementación de los programas seleccionados a partir de las evaluaciones y recomendaciones del CONEVAL; e indagar si las evaluaciones que realiza dicho Consejo proporcionan información que permitan observar el desempeño de los programas sociales, en cuanto a contribuir a mejorar la calidad de vida de sus beneficiarios.

Para la presente investigación se utilizará la metodología cualitativa de tipo descriptivo-exploratorio, a través de la cual se busca recabar información valorativa útil que permita la comprensión de la contribución que genera la evaluación realizada a los diversos programas sociales, así como las recomendaciones emitidas por el CONEVAL. La muestra se define como intencionada debido a que no se trata de una selección estadística y las fuentes de información derivan del acceso a la información documental, y a la elaboración de entrevistas semiestructuradas realizadas a diversos actores clave en el tema de la evaluación en México.

La estructura del trabajo inicia con el planteamiento del problema, a través de un panorama general y de los principales antecedentes del tema. En segundo lugar, se exponen los principales conceptos, que en gran medida guiarán el eje central de la investigación, abordando las definiciones de política de desarrollo social, del enfoque de derechos y de la evaluación. En la sección siguiente se abordará la metodología, a través de la cual se busca dar respuesta a los objetivos planteados, para después exponer los principales resultados y finalizar con la incorporación de las conclusiones.

Antecedentes del problema

1. Contexto

La presente investigación estará enfocada en analizar la contribución de las evaluaciones y recomendaciones que realiza el CONEVAL en la política social en México, específicamente en las distintas dimensiones, diseño y/o implementación, de los programas sociales que han sido elegidos para su observación a lo largo de este trabajo. En ese sentido, se hace necesario conocer los antecedentes más relevantes de la evaluación de políticas públicas y programas sociales, con el fin de conocer, a través de un panorama general, la evolución de la misma hasta fechas recientes.

La evaluación de las políticas públicas y programas sociales en México no fue un tema que formara parte de la agenda pública, hasta apenas en la década de los noventa. A partir del proceso de modernización de la Administración Pública se buscaban nuevas formas para lograr una gestión más eficaz y eficiente, por lo que se dio paso a la evaluación como una de las etapas fundamentales dentro del proceso de la gestión gubernamental (Ramos, Sosa, & Acosta, 2011).

Los antecedentes de la evaluación en México podrían considerarse a partir de los intentos realizados por medir las intervenciones gubernamentales, en términos de conocer si hubo un buen manejo de los recursos utilizados, sin embargo, las evaluaciones fueron solo parciales y estuvieron a cargo de las propias instancias de gobierno. De acuerdo a Brum (2006), es en la década de los años 90 cuando diversas instituciones empiezan a realizar actividades de control y evaluación de la administración pública pero solo en términos de presupuesto o respecto a la legalidad de procesos, por lo que no hay información sobre la realización de evaluación de resultados o de impacto de alguno de los programas sociales creados hasta ese momento.

En 1994 se llevó a cabo una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para realizar con mayor eficiencia sus tareas de Gobierno a través de la Gestión Pública Federal, es decir, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades (SFP, s.f.). Por lo que es 1996 cuando se crea el Programa para la Modernización de la Administración Pública (PROMAP) con el fin de promover la rendición de cuentas y mejorar la cultura orientada al servicio, en parte, mediante indicadores para la evaluación del desempeño (Pardo, 2010).

Dicho programa representa un quiebre en términos administrativos, ya que por primera vez se introducen de manera sistemática técnicas gerenciales privadas con enfoques de eficiencia, eficacia y economía, orientación y satisfacción al cliente, enfoques de calidad, planeación estratégica y reingeniería de procesos, que desacreditan en gran medida las políticas públicas realizadas en los gobiernos anteriores (González J. J., 2008). Sin embargo, el PROMAP logró

muy poco y no fue capaz de transformar el proceso de toma de decisiones dentro de la administración (Banco Mundial, 2008).

Con el cambio de gobierno en las elecciones presidenciales del año 2000¹, México vivía un proceso de fortalecimiento democrático en el que los ciudadanos demandaban, entre otras cosas, mayor transparencia en la función pública (Durazo & Murillo García, 2010). Durante ese periodo presidencial (2000-2006), se llevó a cabo una reforma administrativa que tenía como fin transformar las estructuras y procesos administrativos que permitieran, en la medida de lo posible, proveer más y mejores servicios públicos a un menor costo. Además, con el objetivo de lograr mayor transparencia y rendición de cuentas, el Gobierno mexicano aprobó una ley que requería una evaluación anual de todos los programas administrados por el poder Ejecutivo Federal (Banco Mundial, 2008).

Una de las primeras evaluaciones que se llevaron a cabo en México, y que además se convirtió en una de las más influyentes, fue la realizada al Programa Progresas², debido a que contribuyó a los debates sobre las políticas relacionadas con la expansión de los programas de transferencias monetarias condicionadas. Los resultados de dicha evaluación que se entregaron al Gobierno fueron el punto de partida para considerar cambios en las políticas, los cuales estarían basados en resultados. La evaluación fue tan exitosa que permitió la aprobación de nuevas leyes en México que requerían la evaluación de todos los proyectos sociales (Banco Mundial, 2010). Se suma también en el año 2002 la emisión del *Acuerdo de Requisitos Mínimos* que establecía algunos elementos que necesariamente debían contener las evaluaciones externas de los programas del gobierno federal (SHCP, SFP & CONEVAL, 2007).

Hacia el final de dicha administración presidencial, fueron aprobadas la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH - 2006) y la Ley General de Desarrollo Social (LGDS - 2004), las cuales constituyen las piezas centrales de lo que se conoce como la Política Federal de Evaluación de México y que está integrada por instrumentos como el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y la evaluación de la Política de Desarrollo Social (Ramos, Sosa, & Acosta, 2011).

¹ Después de haber gobernado por 71 años ininterrumpidos, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió las elecciones para la Presidencia de la República a través de una alternancia pacífica del poder. El partido opositor era el Partido de Acción Nacional (PAN), gobernó durante dos sexenios seguidos, el de 2000-2006 con Vicente Fox, y de 2006-2012 Felipe Calderón.

² Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC). Representó una nueva forma de política social, las innovaciones principales que se le reconocen son las de integrar en un solo programa las dimensiones de salud, alimentación y educación. Para mayor información véase, Ceccini & Madariaga, (2011), *Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, CEPAL.

2. Institucionalización de la evaluación

La evaluación de la Política de Desarrollo Social es un instrumento coordinado por el CONEVAL, el cual fue creado a través de la LGDS, con lo que oficialmente se institucionaliza el proceso de evaluación de programas sociales en el país, respondiendo a la necesidad de contar con un órgano evaluador de la política social, logrando separar las funciones de gestor y evaluador de las políticas sociales que hasta entonces se concentraban en el Gobierno Federal.

Dicho Consejo está definido como,

[...] una entidad que cuenta con la capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social, la medición de la pobreza y la evaluación de los programas y acciones de desarrollo social, cuya utilidad es mejorar la toma de decisiones en la materia (CONEVAL, 2017).

Su misión es [...] *evaluar los Programas y la Política de Desarrollo Social para mejorar sus resultados y apoyar la rendición de cuentas, mientras que su visión es [...] generar información objetiva y útil que contribuya a la mejora de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2017).*

En 2007 se puso en marcha la Política de Evaluación del Desempeño, ahora denominado Sistema de Evaluación del Desempeño y Presupuesto basado en Resultados (SED-PbR), con el objetivo de mejorar el diseño y el desempeño de las políticas y los programas públicos federales, la transparencia y rendición de cuentas y la racionalidad del gasto público al vincular esta evidencia con las asignaciones presupuestales (INDEP, 2016).

El objetivo general del SED es relacionar, considerando un esquema de evaluación basado en la metodología de Matriz de Marco Lógico (MML)³, la planeación gubernamental, el diseño y la implementación de los programas públicos con el proceso presupuestario. Con ello se busca fomentar que la información relativa al desempeño de los programas evaluados sea utilizada para la toma de decisiones a lo largo de todo el ciclo programático (Ramos, Sosa, & Acosta, 2011).

El referido sistema de evaluación se conforma por diversos procesos que permiten evaluar los resultados de los programas federales, retroalimentar a las instancias que diseñan y ejecutan dichos programas, y mejorar la calidad de la información que se entrega al Congreso y a la ciudadanía.

³ La Metodología de Marco Lógico es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas. Para mayor información ver Ortigón, Pacheco & Prieto (2015). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, pág. 13.

El SED se define en el Artículo 2, Fracción LI, de la LFPRH como *el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de programas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, para conocer el impacto social y económico de los proyectos y programas* (Cámara de Diputados, 2006, pág. 5).

De acuerdo con la información que aparece en la página web del CONEVAL (2017), las evaluaciones que se realizan a los programas, así como los indicadores, avances presupuestales, información de cobertura y los compromisos de mejora a partir de las evaluaciones son integrados por las propias dependencias en el SED, del cual se encarga la SHCP.

El establecimiento y puesta en práctica de los mecanismos mencionados se considera como un gran avance para la obtención de información sistemática, razonablemente confiable y relevante sobre la calidad y el desempeño de sus políticas y programas públicos de carácter social. En ese sentido, se han realizado diversas evaluaciones de diferentes tipos al conjunto de programas sociales, coordinadas por el CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) (INDEP, 2016).

En 2007 se publicaron los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales* entre el CONEVAL, la SHCP y la SFP, los cuales regularían la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (SHCP, 2016), incluyendo la vinculación de los objetivos de la política social estratégica nacional, así como la medición de sus resultados objetivamente mediante indicadores relacionados con la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la Administración Pública Federal, así como el impacto del gasto social público (CONEVAL, 2017).

Los Lineamientos, junto con el SED, representan un logro importante respecto a la promoción de una nueva cultura de administración basada en resultados y evaluación (Banco Mundial, 2008). Cabe destacar que una vez publicados dichos lineamientos en el Diario Oficial de la Federación, se deroga el Acuerdo de Requisitos Mínimos mencionado anteriormente (SHCP, SFP & CONEVAL, 2007).

Del mismo modo, en 2008, las referidas instituciones emitieron la primera versión del *Mecanismo para el seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de los informes y evaluaciones externas a programas federales 2008*, el cual se ha actualizado en dos ocasiones, emitiéndose en marzo de 2011 el *Mecanismo para el seguimiento a los aspectos*

*susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal (mecanismo vigente)*⁴.

Dicho mecanismo es el instrumento mediante el cual se establece el proceso que deberán observar las Dependencias y Entidades para suscribir y dar seguimiento a las recomendaciones y hallazgos que deriven de una Evaluación externa, denominándolos Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM⁵), con el fin de contribuir a mejorar el desempeño de los programas presupuestarios⁶.

Es preciso destacar, que las recomendaciones que derivan de las evaluaciones que realiza o coordina el CONEVAL no cuentan con algún vínculo jurídico que obligue a las Instituciones a considerarlas para la mejora de los programas que estén ejecutando, por lo que el seguimiento dependerá del interés de las propias instituciones para mejorar los programas sociales con el fin de cumplir los objetivos para los cuales fueron creados.

En suma, la información que proporcionan las evaluaciones que se realizan a los programas seleccionados, se ha distribuido de manera tal que tendría que estar siendo considerada para mejorar el diseño y la gestión de los mismos, así como para orientar las asignaciones de recursos con más elementos de análisis. Friscione (s.f.), señala que dicha información podría apoyar las tareas de revisión de la Cámara de Diputados, en cuanto a la aplicación de los recursos públicos, y ayudaría a orientar futuras asignaciones de recursos públicos.

3. La intervención gubernamental a través de programas sociales

A pesar de los avances en materia de monitoreo y evaluación a los programas sociales, de acuerdo con los datos proporcionados por el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), en México existen 273 programas y acciones federales en materia de desarrollo social⁷, mientras que en el ámbito estatal se cuenta con 2,391 programas (más los que se hayan creado hasta la fecha). Si bien cada programa ha justificado su origen, debido a que los procesos de diseño, gestión, implementación y monitoreo de cada uno de ellos se han trabajado de manera aislada, existe duplicidad, así como falta de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno (PND, 2012).

⁴ Para mayor información visitar la página oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en <http://www.gob.mx/shcp/documentos/mecanismo-para-el-seguimiento-a-los-aspectos-susceptibles-de-mejora> Información obtenida el 14 de mayo de 2017.

⁵ De acuerdo al mecanismo, son considerados como ASM los hallazgos, debilidades, oportunidades, amenazas identificadas en la evaluación externa y/o informes, que pueden ser atendidos para la mejora del programa.

⁶ Ídem.

⁷ Programas y acciones federales que consideran los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico establecidos en LGDS.

Sumado a lo anterior, hay programas que presentan un nivel de desempeño escaso, los cuales muestran condiciones de bajo nivel de cobertura de su población potencialmente beneficiaria así como de valores bajos de calidad en su diseño y/o pocos avances en el cumplimiento de metas, lo cual no permite justificar algún incremento presupuestal a este tipo de programas (INDEP, 2016).

Tomando en cuenta la gran cantidad de programas sociales, para la presente investigación se ha considerado el análisis de los siguientes programas:

1. *Servicios de Asistencia Social Integral*: fue creado en 2014 como “Servicios de Atención a Población Vulnerable” con la finalidad de concentrar los servicios que otorga el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) en una sola estructura programática. De acuerdo al diagnóstico elaborado en 2014 (y publicado en 2015) por dicho Sistema, es un programa de modalidad ‘E’ (Prestación de servicios) y clave presupuestal 040, adscrito a la Secretaría de Salud.

Su objetivo general es contribuir a modificar y mejorar la calidad de vida que enfrenta la población, que por alguna circunstancia social, jurídica o física se ve impedida para su desarrollo; mediante el acceso a servicios de asistencia social (Secretaría de Salud, 2014). Fue a través de la Ficha de Monitoreo 2015-2016, donde señala el cambio de nombre con el fin de tener mayor concordancia con las intervenciones que ofrece.

Considerando dicha información, a través del Programa Anual de Evaluación⁸ (PAE) 2014, se solicitó la realización de un diagnóstico a dicho programa, en el PAE de 2015 fue considerado como programa federal sujeto al proceso de revisión y/o aprobación de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), así como a una evaluación de diseño, y una Ficha de Monitoreo 2015-2016.

2. *Comedores Comunitarios*: en 2013, la SEDESOL pone en marcha dicho programa como parte de la Cruzada Nacional contra el Hambre⁹. Es un programa de modalidad ‘U’ (Otros Subsidios). El diagnóstico elaborado por dicha Secretaría menciona que el objetivo del programa es contribuir al cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de alimentación de las personas en situación de pobreza, a través de la instalación y operación de Comedores Comunitarios (Secretaría de Desarrollo Social, 2014).

⁸ Programa que tiene como objetivo dar a conocer qué evaluaciones se llevarán a cabo o iniciarán en el año fiscal correspondiente y a qué programas se aplicarán. Información obtenida de la página web del CONEVAL, en <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/ProgramaAnual.aspx> Recuperado el 03/06/2017.

⁹ Es una estrategia de política social, integral y participativa. Pretende una solución estructural y permanente al grave problema del hambre que existe en México. Información obtenida el 12 de mayo de 2017. Para mayor información revisar la página oficial de dicha estrategia <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/cruzada-nacional-contra-el-hambre-18938>

Derivado de la información que proporcionó el PAE 2014, se solicitó la realización de un diagnóstico a dicho programa; el PAE 2015 requirió una evaluación específica de desempeño, mientras que el de 2016 solicitó una Ficha de Monitoreo y Evaluación.

3. *Programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM)*: su antecedente inmediato es el Programa 70 y Más. Actualmente el programa atiende a nivel nacional a las personas adultas mayores de 65 años en adelante, otorgando apoyos económicos y de protección social, a través de instituciones como el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM¹⁰).

El PPAM es un programa de modalidad ‘S’ (Sujeto a Reglas de Operación¹¹) y clave presupuestal 176, operado de manera centralizada por la SEDESOL. De acuerdo con la información proporcionada por la Matriz del Marco Lógico, el fin de dicho programa es “contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza mediante el aseguramiento de un ingreso mínimo, así como la entrega de apoyos de protección social, a personas de 65 años de edad en adelante que no reciban una pensión o jubilación de tipo contributivo superior a la línea de bienestar mínimo”

El referido programa fue considerado en el PAE 2014 para generar su Ficha de Monitoreo y Evaluación, en el PAE de 2015 fue parte de los programas federales sujetos al proceso de revisión y/o aprobación de la MIR, así como a una evaluación específica de desempeño, y una evaluación de procesos, mientras que la última evaluación fue la Ficha de Monitoreo 2015-2016.

¹⁰ Es un organismo público que tiene por objeto general coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas que se deriven de ella, de conformidad con los principios, objetivos y disposiciones contenidas en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. Información obtenida el 2 de mayo de 2017. Para mayor información visitar la página oficial del INAPAM http://www.inapam.gob.mx/en/INAPAM/Conoce_al_INAPAM

¹¹ Son lineamientos que emite la SFP a través de los cuales regula la manera en la que son implementados los programas sociales.

Pregunta de investigación y objetivos del estudio

Considerando el contexto anterior, la pregunta de investigación que se busca responder es:

¿Cuáles han sido las contribuciones de las evaluaciones y recomendaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) a la política social de México, específicamente a los programas *Servicios de Asistencia Social Integral*, *Comedores Comunitarios* y al *Programa Pensión para Adultos Mayores*, de 2014 a 2016?

El objetivo general de la presente investigación es identificar las contribuciones de las evaluaciones y recomendaciones de dicho Consejo en la mejora de la política de desarrollo social en México, específicamente en el diseño o implementación de los programas seleccionados: *Servicios de Asistencia Social Integral*, *Comedores Comunitarios* y el *Programa de Pensiones para adultos mayores*, de 2014 a 2016.

De dicho objetivo general derivan los siguientes objetivos específicos:

- Identificar a los actores involucrados en materia de evaluación, que junto con el CONEVAL, desempeñan un papel determinante en la mejora de la política de desarrollo social de México.
- Describir los cambios realizados en el diseño o en la implementación de los programas seleccionados a partir de las evaluaciones y recomendaciones del CONEVAL.
- Indagar si las evaluaciones que realiza CONEVAL proporcionan información que permita observar el desempeño de los programas sociales, de manera que contribuyan sustantivamente a mejorar sus resultados y, con ello, la calidad de vida de los beneficiarios.

MARCO CONCEPTUAL

A través del presente apartado se abordarán diversos conceptos y dimensiones que permitirán orientar el presente trabajo de investigación. En principio, es importante hacer énfasis en la definición de la política de desarrollo social, considerando que el CONEVAL tiene como uno de sus objetivos principales llevar a cabo su evaluación. Por consiguiente, se hace necesario el debate respecto a las políticas públicas y programas sociales, conceptos que conforman el eje central de la presente investigación. Posteriormente se presenta un panorama general del enfoque de derechos, el cual es importante abordar debido a que se encuentra contenido en la LGDS a través de la política de desarrollo social, para finalizar con una amplia explicación respecto a diversas definiciones en torno a la evaluación.

1. La política de desarrollo social en México

El objetivo principal de las políticas sociales es mejorar las condiciones de vida de la población, de ahí la importancia de la integralidad de dicha política, a través de la cual, todas las instituciones involucradas en el desarrollo social debieran conformar una sinergia para el logro de objetivos conjuntos, evitando la duplicidad de su labor.

Una política social, además de ser *una intervención deliberada del Estado para redistribuir recursos entre sus ciudadanos con el propósito de alcanzar un objetivo de bienestar* ((Baldock y otros/as: p. xxi) citado en (Gutierrez, 2002)), amplía su definición a partir de los desafíos actuales en materia de desarrollo social, ya que además de buscar la redistribución de recursos en la sociedad, busca garantizar los derechos sociales y económicos de los ciudadanos, así como reducir los niveles de exclusión, la condición de vulnerabilidad y el riesgo social en el que se encuentran.

Para Sabino, una política social es [...] *aquella que diseña el Estado para acometer de un modo organizado las iniciativas destinadas a incrementar el bienestar de la población y resolver algunos de los problemas sociales que afectan a los habitantes de cada país* (1994:16-17, citado en (Matos Bazó, 2005)), por su parte, González señala que son [...] *aquellas que van dirigidas a satisfacer necesidades específicas de la población en lo que se refiere a salud, vivienda, educación, seguridad social entre otros* (1996:13, citado en (Matos Bazó, 2005)).

Lo anterior va de la mano con la definición concebida por el CONEVAL, que es el órgano encargado de realizar su evaluación, refiriéndose a dicha política como un conjunto de acciones dirigidas a resolver la falta de opciones de desarrollo y que la misma garantice el acceso a los derechos sociales a toda la población.

Dichas acciones, políticas públicas o programas sociales debieran estar estructurados de tal forma que en conjunto buscaran mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, con objetivos comunes, materializando a su vez la responsabilidad del Estado por garantizar una vida digna a todos los ciudadanos.

2. De las políticas públicas a los programas sociales

¿Evaluación de políticas o de programas sociales? Conceptualmente es deseable para la presente investigación hacer una distinción muy general entre las políticas y los programas sociales, en la medida en que en ambos se refleja la aplicación de recursos públicos para el logro de fines públicos, por lo que en ellos recae una parte de la responsabilidad de contribuir al desarrollo social, y por lo tanto la evaluación de su costo/efectividad resulta pertinente y necesaria.

En principio, la tarea fundamental de un gobierno debiera ser la de conducir a una sociedad, e intervenir en ella a través de la acción pública con cierta intencionalidad, ya sea para modificar la realidad o para mantenerla. Con ese fin, el Gobierno debe hacer uso de un conjunto de instrumentos o mecanismos, siendo uno de los más relevantes la política pública. Es así como se puede visibilizar la relación entre el Gobierno y la sociedad, es decir, a través de su capacidad para convertir las demandas sociales en políticas públicas que permitan satisfacer a la mayor cantidad de ciudadanos, considerando los problemas públicos que los afectan.

En ese sentido, se hace imprescindible mencionar el trabajo realizado en este campo por el Dr. Luis Aguilar Villanueva¹², quien sin duda se ha convertido en un referente en México, y quien señala que las políticas públicas debieran entenderse como

[...] el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Las políticas se conforman mediante un conjunto de decisión, y la elección entre alternativas (Aguilar, 2003 p. 25, citado en (Astorga & Lima Facio, 2009)).

¹² Es Doctor en Filosofía, con especialidad en filosofía política. Ha sido profesor investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de México y la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Es Investigador Nacional Emérito del Sistema Nacional de Investigadores. Es el introductor de la disciplina de las Políticas Públicas en México y en el mundo académico de lengua española. Es Presidente del Comité de Expertos de la ONU en Administración Pública. Actualmente es el Director Fundador del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara. Para mayor información revisar la página de la Rectoría de la Universidad de Guadalajara en <http://www.rectoria.udg.mx/estructura/directorio/luis-f-aguilar> Recuperado el 01/06/2017.

La generación de políticas públicas obedece a la materialización de la responsabilidad del Estado por satisfacer las demandas de la sociedad, en términos de solucionar un problema público. Desde esa perspectiva, la intervención gubernamental en la sociedad, a través de políticas públicas, tienen como finalidad solucionar o aminorar dichos problemas, algunos de los cuales, debido a su naturaleza, requieren la injerencia del Estado, ya que la sociedad por sí sola no los podría resolver.

Como se mencionó anteriormente, la política social está directamente relacionada con la repartición de bienes y servicios a la población por parte del Estado, en ocasiones derivado de las demandas sociales de los ciudadanos, por lo que constituye un mecanismo de regulación para construir y fortalecer el bienestar social de la población.

De dichas políticas sociales derivan los programas sociales, que son un *conjunto integrado y articulado de acciones, prestaciones y beneficios destinados a lograr un propósito específico en una población objetivo, de modo de resolver un problema o necesidad que la afecte* (BIPS, 2017), los cuales deberían implementarse para disminuir la brecha de desigualdad que existe entre los distintos sectores sociales (Cámara de Diputados, 2013).

3. Operacionalización del enfoque de derechos en los programas sociales

La relación entre el enfoque de derechos y los programas sociales es un tema poco explorado en la literatura. En la práctica, el referido enfoque no cuenta con bases sólidas y coherentes (Abrahamovich (2006), citado en (Muñoz & Abarca, 2015), que permitan visibilizarlo en las intervenciones gubernamentales que tienen como objetivo mejorar el desarrollo social. A pesar del constante uso del concepto de dicho enfoque, el lenguaje legalista que deriva de las declaraciones de derechos humanos dificulta su aplicación práctica en los programas sociales, por lo que se hace necesario *traducirlos en un mensaje más tangible y operativo* ((ACNUDH, 2012: 14) citado en (Muñoz & Abarca, 2015)).

Los programas que forman parte de la política social, debieran tener como eje central proteger y garantizar alguno de los derechos sociales contenidos en la legislación, con el fin de incidir en la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía. Además, a partir de la publicación de la LGDS se garantiza el pleno ejercicio de dichos derechos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social (DOF, 2004).

Resalta entonces la inserción del enfoque de derechos en la política de desarrollo social a partir del análisis del bienestar económico y de los derechos sociales, mediante la creación de la medición multidimensional de la pobreza, la cual fue diseñada por el CONEVAL, y que

considera a la pobreza no solo como falta de ingreso, sino como la negación al acceso a por lo menos alguno de los derechos sociales¹³ (CONEVAL, 2016).

En tal virtud, el Gobierno mexicano, a través de su Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, hace énfasis en que la política de desarrollo social del país considera el enfoque de derechos en términos de reconocer al individuo como un titular de derechos frente al Estado y ya no solo como un receptor de bienes y servicios. Dicho enfoque *asume la obligación del Estado en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos sociales, por lo que la política social deberá ser implementada por las diversas dependencias que conforman la Administración Pública Federal* (Presidencia de la República, 2013-2018, pág. 23).

Por lo anterior es que cobra especial relevancia conocer y entender cómo está definida la política social, para ligar dicho concepto con el de enfoque de derechos, no solo para identificar al Estado como responsable de garantizar los derechos a los ciudadanos, sino que además éste debe operacionalizar dicha política a través de la implementación de programas sociales, para satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

El enfoque mencionado es una perspectiva basada en normas internacionales, busca conceptualizar las obligaciones del Estado, en relación a la persona humana, considerando como último objetivo la realización de los Derechos Humanos, e identifica a las personas como titulares de derechos y obligaciones a lo largo del proceso de las políticas, procurando fortalecer las capacidades individuales (Incide Social, 2015).

Para Ludwing Güendel (2000), el enfoque de derechos supone el inicio de una nueva perspectiva en materia ética e institucional, en términos de construir nuevas instituciones o rediseñar las ya existentes, explica que se trata de crear un nuevo marco de valores que permita gobernar la vida social. Cuando habla del desarrollo de la institucionalidad, menciona que la base se encuentra en una mayor integración social, ya que dicho enfoque se encuentra centrado en el sujeto (Güendel, 2000).

Por su parte, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (*UNFPA*, por sus siglas en inglés), menciona que el referido enfoque desarrolla la capacidad de los garantes de derechos para cumplir con sus obligaciones y además alienta a los titulares de derechos a exigirlos. Los gobiernos deben respetar, proteger y hacer cumplir cada derecho. Respetar un derecho en el sentido que deben abstenerse de interferir en el disfrute de ese derecho, proteger un derecho en términos de evitar que otras partes interfieran en el disfrute de ese derecho, y hacer cumplir un derecho significa adoptar medidas o construir mecanismos para poner en práctica leyes,

¹³ De acuerdo al Artículo 6 de la LGDS, son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

políticas y procedimientos, incluida la asignación de recursos, que permitan a las personas disfrutar de los derechos que por ley les corresponden (UNFPA, s.f.).

Es preciso mencionar, que si los programas están resguardando y garantizando algún derecho social, las evaluaciones debieran realizarse en función de ello, es decir, en primera instancia identificar el derecho que dicho programa está protegiendo y que por mandato debe garantizar, e indagar si se está respondiendo o no a ese propósito.

4. La evaluación de los programas sociales

Dado que toda política pública debiera estar formulada con el fin de incidir positivamente sobre el bienestar social, y que además son objeto de asignación de recursos con altos costos de oportunidad, es esencial que las intervenciones del Estado se sometan a evaluaciones rigurosas de costo/ efectividad.

Si bien, el desarrollo de las políticas públicas está determinado por la realización de un proceso conformado por diversas etapas (formulación, implementación, evaluación)¹⁴, destaca la importancia de reiniciar dicho proceso con los resultados que se obtienen de la evaluación (Brum, 2006). Por lo anterior, la evaluación como última etapa del proceso no solo podría ser considerada como el fin de dicho proceso, sino como un medio para el mejoramiento de los programas.

La evaluación, en términos generales [...] *es una de las actividades primordiales en el proceso de las políticas; ofrece aprendizajes y retroalimentación, que permiten una apreciación iterativa, y ajustar la vigencia y pertinencia de las acciones gubernamentales a las cambiantes necesidades de la sociedad* (Gault, 2014 pág. 10, citado en (Sanabria, 2015)).

A través de la evaluación derivan insumos útiles para tomar decisiones no solo presupuestales, sino también para juzgar la eficacia y por ende, la permanencia o la necesidad de cambio o remoción de algún programa gubernamental o de una política pública; en consecuencia, existe un amplio consenso sobre la conveniencia de evaluar regularmente las acciones de gobierno, con el propósito de conocer si están o no cumpliendo con los objetivos que justifican su existencia y los recursos públicos que se destinan a ellas (Ramos, Sosa, & Acosta, 2011).

¹⁴ El proceso de las políticas públicas puede desagregarse para fines analíticos en diversas etapas; actualmente existe bastante consenso en incluir al menos las mencionadas. Para mayor información revisar: Brum, M. C. (2013). *De la evaluación a la reformulación de políticas públicas*. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. Obtenido de Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal, pág. 126.

En ese sentido, la evaluación podría ser considerada como uno de los mecanismos que permiten hacer efectivas las políticas públicas, en el sentido de que fortalece la gestión y puede ser un medio para eliminar vicios como el uso inefectivo de los recursos presupuestales en soluciones que no se basan en evidencia, por lo que la mejora de las intervenciones gubernamentales está intrínsecamente relacionada al fortalecimiento de las capacidades en materia de evaluación (Sanabria, 2015). En consecuencia, existe un amplio debate respecto a la importancia de realizar evaluaciones a las intervenciones del gobierno, con el fin de verificar si están cumpliendo sus objetivos.

De acuerdo con Gault¹⁵ (2014), la evaluación es una etapa del ciclo de las políticas públicas a través de la cual se puede lograr un reconocimiento de los objetivos que fueron alcanzados de manera efectiva, de las fallas, y de la brecha entre el impacto que se buscaba generar y el que se logró. Es la oportunidad para observar y analizar los aciertos y errores de la intervención gubernamental (CIDE-CLEAR-INPAE, 2014).

Si la evaluación se efectúa de manera adecuada, dependiendo de los resultados que ésta arroje, existe la posibilidad de que la política pública permanezca en el tiempo con el fin de solucionar el problema público que le dio origen, razón por la cual dicha etapa del ciclo de las políticas públicas cobra especial relevancia.

En ese orden de ideas, destaca también la definición que aporta Cardozo (2009: 10), quien menciona que,

La evaluación consiste en la realización de una investigación, de tendencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar, mediante la aplicación de un método sistemático, el nivel de logros alcanzado (resultados e impactos) por las políticas y programas públicos, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada (Citado en (Astorga & Lima Facio, 2009, pág. 11)).

Por lo tanto, los gobiernos efectivos se construyen a través de intervenciones oportunas en la sociedad, a través de políticas públicas y programas sociales, que les permitan estar más cerca de los ciudadanos y sus necesidades. Las definiciones mencionadas nos dan las bases para entender la relevancia de llevar a cabo la evaluación de los programas sociales, considerando que el Gobierno no solo debe responder a las exigencias de una sociedad más informada y que con el paso del tiempo se fortalece su participación en los asuntos públicos, sino dar seguimiento al impacto generado por los programas sociales, y reformularlos en caso de que los resultados de sus evaluaciones así lo ameriten.

¹⁵ David Arellano Gault es profesor-investigador y director de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Recuperado el 03 de junio de 2017.

La definición que aporta el Dr. Gault, así como la descripción anterior del concepto de programas sociales, merecen especial atención considerando los objetivos que se buscan lograr a través del presente trabajo de investigación, lo anterior debido a que la relevancia de la evaluación radica no solo en llevarla a cabo, sino en hacerla de tal manera que proporcione la información adecuada, que permita conocer el desempeño de los programas sociales y su contribución al mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos, además de hacer un buen uso de los resultados que deriven de ella, en términos de mejorar la toma de decisiones en materia de políticas públicas.

5. ¿Cómo evaluar los programas sociales?: Tipos de evaluación

La demanda por evaluaciones se hace necesaria en función de la gran cantidad de programas sociales que presenta como oferta el gobierno mexicano. Sin embargo, el tipo de evaluación que será requerida depende de las necesidades de los programas, con el fin de obtener la información necesaria y así conocer el desempeño del programa que se está evaluando.

Para los fines de la presente investigación, se considerarán únicamente las definiciones que proporciona el CONEVAL, respecto a los diversos tipos de evaluación de las que son objeto los programas sociales, lo anterior con el fin de no expandir la información que brindan una gran cantidad de autores sobre el tema, poniendo énfasis en las evaluaciones que se han realizado específicamente a los programas sociales que serán analizados en el presente trabajo, entre ellas: evaluaciones específicas de desempeño, evaluaciones de diseño, evaluaciones de proceso y fichas de evaluación y monitoreo.

Una vez definido lo anterior, es preciso destacar nuevamente que uno de los fines del CONEVAL es contribuir al mejoramiento de la política de desarrollo social, a través de la generación de información de los programas sociales, y mediante la cual da a conocer el desempeño de los mismos, lo cual es logrado mediante el análisis de los resultados de un conjunto de evaluaciones, considerando que cada tipo de evaluación tiene objetivos diferentes.

En ese sentido, a continuación se definen los diversos tipos de evaluación que realiza el CONEVAL a los programas sociales en México (CONEVAL, 2017):

Tabla 1: Tipos de evaluación que coordina el CONEVAL

Tipo de evaluación	Objetivo
<u>Evaluación de Diseño</u> : es un instrumento dirigido a los programas de nueva creación, y se realiza durante el primer año de implementación del programa público	Permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna de un programa, es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado.
<u>Evaluación de Consistencia y Resultados</u> : puede efectuarse a partir de los dos años de la creación del programa.	Proporciona un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas para alcanzar resultados.
<u>Evaluaciones Específicas de Desempeño</u> : son una síntesis de la información que las dependencias integran en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	Esta evaluación muestra el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas de los programas mediante el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión, así como con base en una síntesis de la información entregada por las unidades responsables de los programas.
<u>Evaluación de Impacto</u> : Esta evaluación utiliza metodología rigurosa para determinar si existe un impacto del programa en características económicas o relacionadas con el bienestar de sus beneficiarios, mediante el uso de los indicadores adecuados.	Mide los efectos netos del programa sobre la población que atiende. No exige el trabajo de campo.
<u>Evaluación de Procesos</u>	Analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente, y si contribuye al mejoramiento de su gestión.
<u>Evaluaciones Complementarias</u>	Buscan profundizar sobre aspectos relevantes del desempeño de los programas.
<u>Evaluación de indicadores</u>	Revisa mediante trabajo de campo la pertinencia y el alcance de los indicadores de un programa para el logro de sus resultados.

Fuente: Elaboración propia con base en la información del CONEVAL

Además de los informes de evaluación, también se cuenta con la posición institucional de las dependencias, la cual permite que se conozca públicamente no sólo el punto de vista del evaluador, sino también de la dependencia que ejecuta el programa, lo cual refleja el carácter participativo en el que se han desarrollado dichas evaluaciones.

METODOLOGÍA

Para el presente proyecto de investigación se utilizó la metodología cualitativa de tipo descriptivo-exploratorio (Quecedo & Castaño, 2002), a través de la cual se buscó recabar información valorativa útil que permitiera la comprensión de la contribución que generan las evaluaciones realizadas a los diversos programas sociales, así como las recomendaciones emitidas por el CONEVAL.

A través de este tipo de metodología, se buscó comprender cuáles han sido las contribuciones de las evaluaciones y recomendaciones del CONEVAL, así como lo que se ha dejado de hacer con la información que proporciona, pero dentro de un marco de referencia, en este caso, en materia de evaluación de los programas sociales y su relación con la mejora de la política de desarrollo social en México. En ese sentido, era relevante obtener una visión diferente de la realidad, no se trató de *buscar “la verdad o la moralidad”, sino lograr una comprensión detallada de las perspectivas de otras personas* (Lecanda & Castaño, 2011, pág. 8)

De acuerdo con Smith M. L. (1987), citado por Lecanda & Castaño (2011, pág.9), entre los principales criterios definitorios de la investigación cualitativa se encuentran los siguientes:

- Es un proceso empírico, no solo es especulación, interpretación o reflexión del investigador.
- Estudia cualidades o entidades cualitativas y pretende entenderlas en un contexto particular. Está centrada en significados, descripciones y definiciones, en un contexto determinado.
- Busca conocer procesos subjetivos.

Por lo expuesto, el modelo cualitativo puede constituirse como una alternativa al paradigma racionalista, puesto que en las disciplinas que forman parte del ámbito social se pueden observar diferentes problemáticas, cuestiones y limitaciones que no se pueden explicar ni comprender en toda su extensión desde la metodología cuantitativa.

En atención a lo expuesto, el tipo de estudio que se llevará a cabo será descriptivo-exploratorio. El estudio exploratorio, según Hernández, Fernández & Baptista (2006), permite indagar en un tema que ha sido poco estudiado, como lo es en este caso, la contribución de las evaluaciones y recomendaciones que realiza el CONEVAL a la política de desarrollo social. También se expondrá de manera descriptiva cómo dichas evaluaciones han logrado, en alguna medida, el mejoramiento de dichos programas, por lo cual se hizo uso de la caracterización de diversos conceptos, además de la aproximación al enfoque de derechos.

El nivel descriptivo de la investigación, permite la identificación de hechos y características de la realidad estudiada, lo cual está determinado por la información que se obtuvo de las fuentes primarias y secundarias.

Con el fin de lograr un acercamiento de las contribuciones del CONEVAL a la Política de Desarrollo Social, se han elegido tres programas sociales en función del uso que le han dado a las recomendaciones emitidas por dicho Consejo, una vez que han sido objeto de diversas evaluaciones, o por el contrario, de la poca o nula utilización de los resultados de la evaluación. Se optó por seleccionar aquellos que al considerar dichas recomendaciones presentan cambios en su diseño o implementación, o de manera contraria, a pesar de los deficientes resultados derivados de las evaluaciones, no toman en consideración las recomendaciones y aun así siguen funcionando y siendo partícipes del proceso de presupuesto fiscal.

En ese sentido, considerando la gran cantidad de programas sociales que se ejecutan en el país, se decidió hacer uso de la información que proporciona el Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales (INDEP), que es publicado anualmente, a través del cual se informa el nivel de cumplimiento de los objetivos de los programas sociales (INDEP, 2016).

El índice referido es una herramienta que permite conocer el desempeño de 157 programas y acciones federales de desarrollo social, y refleja en una escala numérica que va de 0 a 10, el Nivel de Desempeño de cada uno de ellos, definiendo como desempeño a su capacidad para resolver el problema público que les dio origen. Dicho nivel se estima a partir de tres variables que argumentan la información oficial y la cual se encuentra disponible para toda la ciudadanía: calidad del diseño del programa, capacidad para cumplir sus metas y; cobertura de la población potencialmente beneficiaria del programa (INDEP, 2016).

En virtud de lo anterior, se eligieron los siguientes programas:

1. *Servicios de Asistencia Social Integral*, está adscrito a la Secretaría de Salud (SSA). Fue aprobado su presupuesto para el año fiscal en curso, aun cuando la evaluación de CONEVAL muestra graves problemas de diseño e implementación (Idea Consultores, 2015),
2. *Comedores Comunitarios*, ejecutado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ha sido objeto de diversas evaluaciones. El informe de INDEP muestra a dicho programa con múltiples deficiencias en cuanto a su cobertura, por lo que no se encuentra en condiciones de resolver el problema que le dio origen (INDEP, 2016), y

3. *Programa Pensión para Adultos Mayores* de la SEDESOL, uno de los programas que ha mostrado avances en cuanto al cumplimiento de metas y a pesar del seguimiento que dan a las evaluaciones y recomendaciones del CONEVAL, la Cámara de Diputados decidió disminuir su presupuesto fiscal del presente año en comparación con el año 2016 (INDEP, 2016).

Destaca la importancia de dar un seguimiento a las evaluaciones que se realizan generalmente cada año, considerando los requerimientos del PAE, por lo que para el presente trabajo de investigación, se ha elegido la revisión de las mismas durante tres años consecutivos, 2014, 2015 y 2016, con el fin de generar un análisis permita argumentar si hubo o no un desempeño eficiente respecto a los programas elegidos, tomando en cuenta que hay cambios que requieren más tiempo para operacionalizarse.

En cuanto a la recolección de datos se hizo uso del análisis bibliográfico y de contenido de diversas fuentes de información, primarias y secundarias, a través de:

- Revisión documental

Se llevó a cabo una revisión en libros, artículos académicos, legislación, prensa escrita, así como informes realizados por el CONEVAL y por las distintas dependencias ejecutoras de la política social, además de una revisión de los informes publicados por diversas organizaciones civiles y observatorios de políticas públicas.

- Entrevistas semiestructuradas

La muestra para la elaboración de las entrevistas se define como intencionada debido a que no se trata de una selección estadística. En ese sentido, la ejecución de dichas entrevistas estuvo enfocada en el trabajo desempeñado por expertos que laboran en el CONEVAL, específicamente en la Dirección de Monitoreo de Programas Sociales y en la Dirección General Adjunta de Evaluación.

Dada la limitación del tiempo, las entrevistas que se realizaron a los servidores públicos adscritos a las dependencias que ejecutan los programas sociales seleccionados, estuvieron limitadas a la Secretaría de Desarrollo Social, considerando que dos de los programas seleccionados para la presente investigación se encuentran adscritos a dicha Secretaría, a lo cual se sumó la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales.

Para el desarrollo de las entrevistas, se construyeron categorías con base en el marco conceptual y en los antecedentes del tema, lo cual permitió la operacionalización de los conceptos y a su vez obtener una mayor profundización en cada temática. No existe un guion como tal debido al carácter semiestructurado de la entrevista, con el fin de permitir la inclusión de contenidos y cuestiones relacionadas con el interés del entrevistado.

Asimismo, considerando la profundidad que se buscó alcanzar a través de la presente investigación, se hizo necesaria la realización de entrevistas a expertos en el tema de desarrollo social, así como a diversos académicos, de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Universidad Autónoma Metropolitana y del Colegio de México, quienes a través de su experiencia y conocimientos se han convertido en un grupo de presión, exigiendo mayor visibilidad en cuanto a los resultados o impacto de las intervenciones gubernamentales.

Respecto a las consideraciones éticas de la presente investigación, y tomando en cuenta que gran parte de la investigación que sustenta el análisis de la misma, es la información obtenida de las entrevistas, es importante mencionar, que para su ejecución fue necesario que quienes aceptaron formar parte del proceso, firmaran un consentimiento informado a través del cual hacían expresa su voluntad para participar en la investigación. En dicho documento se informaba el propósito de la investigación, así como el uso de la información recabada, haciendo énfasis en la posibilidad de mantener la confidencialidad del entrevistado, si así lo decidía.

Para llevar a cabo el análisis de la información, y considerando las categorías construidas, se hizo uso del método de comparación constante.

Dicho método propone la generación de explicaciones de forma sistemática por medio de la codificación explícita y la utilización de mecanismos analíticos. Particularmente, propone cuatro pasos: (1) comparar incidentes aplicables a categorías; (2) integrar categorías y propiedades; (3) delimitar un relato teórico; (4) escribir dicho relato (Flores, 2009 citado en (Farías, 2017, pág. 24).

Una vez que se codificó la información, el siguiente paso fue la elaboración de memorandos que permitieran un primer acercamiento a las percepciones de los entrevistados, incorporando información que podría utilizarse en las siguientes fases del análisis.

A continuación, se muestra una tabla a través de la cual se vinculan los objetivos de la presente investigación, con la metodología que será utilizada, así como con las diversas fuentes de información:

Tabla 2: Operativización de los objetivos para la identificación de metodología, instrumentos y fuentes de información

Objetivo general	Objetivos específicos	Unidad de observación	Instrumento	Fuentes de información
<p>Analizar si las evaluaciones y recomendaciones de CONEVAL han contribuido a mejorar la política de desarrollo social en México, específicamente en los programas <i>Servicios de Atención a Población Vulnerable, Comedores Comunitarios</i> y en el <i>Programa de Pensiones para adultos mayores</i>, de 2014 a 2016.</p>	<p>Identificar a los actores involucrados en materia de evaluación, que junto con el CONEVAL, desempeñan un papel determinante en la mejora de la política de desarrollo social de México.</p>	<p>Unidades de evaluación de las dependencias que ejecutan programas sociales.</p>	<p>Análisis documental y entrevistas</p>	<p>Portales web de las instituciones de Gobierno y del CONEVAL, así como de las Instituciones y Organizaciones que participan en la evaluación.</p> <p>Entrevistas semiestructuradas</p>
		<p>Política de desarrollo social en México.</p>		
		<p>Tipos de evaluación que se utilizan en México.</p>		
	<p>Describir los cambios realizados en el diseño o en la implementación de los programas seleccionados a partir de las evaluaciones y recomendaciones del CONEVAL.</p>	<p>Programas seleccionados</p>	<p>Análisis documental y entrevistas</p>	<p>Portales web de los programas.</p> <p>Entrevistas semiestructuradas</p> <p>Bases de datos del CONEVAL y de la dependencia que diseña y/o ejecuta dichos programas.</p>
		<p>Tipo de evaluaciones a las que fueron sometidos dichos programas.</p>		
		<p>Recomendaciones emitidas</p>		
	<p>Indagar si las evaluaciones que realiza CONEVAL proporcionan información que permita observar el desempeño de los programas sociales, de manera que contribuyan sustantivamente a mejorar sus resultados y, con ello, la calidad de vida de los beneficiarios.</p>	<p>Evaluaciones realizadas y/o coordinadas por el CONEVAL.</p>	<p>Análisis documental y entrevistas</p>	<p>Bases de datos del CONEVAL y de la dependencia que diseña y/o ejecuta los programas referidos.</p> <p>Entrevistas semiestructuradas</p>

Fuente: Elaboración propia.

RESULTADOS

Recapitulando, a partir de la revisión documental y del análisis de las entrevistas realizadas, en el siguiente apartado serán presentados los principales resultados respecto al objetivo planteado al inicio de la presente tesis, en el cual se planteó el análisis de las contribuciones de las evaluaciones y recomendaciones del CONEVAL a la política de desarrollo social, específicamente en tres programas seleccionados.

El presente apartado está dividido en dos secciones, la primera hace énfasis en la evaluación de la política de desarrollo social en México, lo cual es relevante considerando que esa es una de las principales funciones del CONEVAL. Del mismo modo se explora en los actores que desempeñan un rol importante dentro del sistema de evaluación, finalizando con el análisis de las evaluaciones de los programas seleccionados entre 2014 y 2016.

En la segunda sección se ahonda en las recomendaciones del CONEVAL, debido a la relevancia que debiera significar la información que emite dicho órgano, con el fin de mejorar la toma de decisiones considerando la evidencia. Se presentarán las observaciones generadas por el análisis de las recomendaciones realizadas a los programas elegidos para la presente investigación, así como un apartado final respecto al uso de dicha información en la mejora de dichos programas.

1. La evaluación de la Política de Desarrollo Social (PDS) en México

La revisión de la literatura permitió observar que el Gobierno mexicano utiliza de manera indistinta los conceptos de *política de desarrollo social* y *política social*. Hay autores que insisten en que la política social debe ser parte de una política de desarrollo social dirigida al conjunto de la sociedad y no sólo a los sectores más vulnerables, y que además no se debe sustituir una política social por una simple estrategia de mitigación de la pobreza (Minujin y Bustelo 1999 citado en (Satriano, 2006)).

En México existe un marco normativo en materia de planeación del desarrollo nacional que hace visible el conjunto de Instituciones que debieran desempeñar un rol determinante en materia de desarrollo social. En principio, y para el presente apartado resalta la elaboración del Programa Sectorial de Desarrollo Social (2013-2018), que es un programa que establece los objetivos y las estrategias nacionales en materia de desarrollo social, que están alineados con los Ejes y Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo de la Administración en curso, y que buscan contribuir al desarrollo humano sustentable, a través del desarrollo de capacidades básicas en educación, salud y nutrición que permitan una mayor igualdad de oportunidades de ingreso y superación, en especial para la población en condiciones de pobreza (CONEVAL, 2017).

De acuerdo con el referido Programa (2013), los esfuerzos hechos en las últimas décadas en materia de desarrollo social han sido insuficientes, por lo que se requería de un cambio en el enfoque tradicional, generando una estrategia de desarrollo social que incluyera, entre otras características, un enfoque de derechos sociales, una mayor inclusión productiva de la población y una mejor coordinación institucional que evitara la duplicidad de programas y recursos, elevando su impacto social e incrementando la concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno.

No obstante lo anterior, a partir de la información recabada en las entrevistas realizadas, se puede observar que la política de desarrollo social carece de una línea de acción integral, que dirija el actuar de las dependencias respecto a un mismo fin, considerando la importancia del trabajo en conjunto en los tres órdenes de gobierno, y a nivel federal, estatal y local. La percepción generalizada es la existencia de una política ineficiente y fragmentada, que con la gran cantidad de programas sociales, lejos de cumplir las metas planteadas, genera solo dispersión y duplicación de objetivos.

La política de desarrollo social de nueva generación tiene como objetivo central hacer efectivo el ejercicio y disfrute de los derechos sociales a través del acceso de las y los mexicanos a la alimentación, a la educación, a la salud, a la seguridad social, a los servicios básicos, a la vivienda digna, al disfrute de un medio ambiente sustentable y sano, al trabajo y a la no discriminación. Por ello, la responsabilidad de garantizar los derechos sociales que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recae en el entramado de dependencias, entidades, normas, programas y presupuestos de la Administración Pública vinculada con aquéllos (SEDESOL, 2013-2018).

El desarrollo social de un país debiera contar con la colaboración de todas las dependencias vinculadas a la materia y a la promoción de las actividades productivas de los grupos sociales en pobreza, considerando además que para el logro de dichos objetivos se requiere de los esfuerzos de diversos órdenes de gobierno, a través de sus respectivos planes de desarrollo, así como de sus instrumentos programáticos y recursos presupuestarios.

La política social de nueva generación es una política de derechos sociales y es menester avanzar hacia la exigibilidad legal de esos derechos. Es con cambios de gran calado en las estructuras económicas y sociales como se logrará la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos sociales que la Constitución otorga a todos los mexicanos (SEDESOL, 2013-2018).

En el caso del CONEVAL, refiere que la política de desarrollo social es el conjunto de acciones que buscan resolver la falta de opciones de desarrollo, y que su objetivo primordial es el combate a la pobreza, haciendo énfasis en la importancia de la caracterización y

ubicación espacial de dicho fenómeno, con el fin de mejorar el diseño de las políticas, programas y acciones de desarrollo social, de tal manera que las asignaciones de gasto sean eficientes y eficaces (CONEVAL, 2017). En entrevista con la Directora General Adjunta de Evaluación del CONEVAL comentó lo siguiente:

[...] a pesar de que en la LGDS no está definida, nosotros en el CONEVAL consideramos que la política de desarrollo social tiene que ver con el acceso y ejercicio efectivo de los derechos sociales que establece dicha ley. Dicha política está integrada también por programas presupuestarios, por regulaciones, por estrategias, por instrumentos y por Instituciones que hacen o promueven no solo el desarrollo de capacidades sino también la generación de oportunidades para que cada persona pueda ejercer efectivamente sus derechos sociales.

Anualmente el CONEVAL publica un Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (IEPDS), a través del cual presenta un diagnóstico de dicha política con dos fines importantes: contribuir con la rendición de cuentas del gobierno federal y emitir recomendaciones para la mejora de su desempeño (CONEVAL, 2017).

El Consejo publicó su primer IEPDS en el año 2008. En dicho informe, hizo hincapié en que la política de desarrollo social, y no sólo la medición de la pobreza, es multidimensional. En términos generales, mencionaba que dicha política presentaba retos importantes (CONEVAL, 2008):

- Objetivo fragmentado y disperso.
- Se requería reforzar los sistemas de evaluación en el país, especialmente en los estados y municipios.
- No hay información suficiente sobre los resultados de los programas y acciones de desarrollo sociales de los estados y municipios, debido a que no se han materializado las evaluaciones externas.
- No se mencionan explícitamente los derechos sociales en los planes y programas, y por lo tanto no guían las políticas de desarrollo social.
- Hay un gran número y dispersión de programas sociales y por lo tanto muchos de ellos no son progresivos.
- Insuficiente coordinación tanto al interior y entre instituciones que tienen a su cargo programas y políticas de desarrollo social, como entre la federación, los estados y municipios en materia de desarrollo social.
- La calidad de algunos servicios públicos es deficiente, particularmente en educación y salud, lo cual es más evidente al comparar la cantidad y calidad de servicios destinados a poblaciones indígenas.
- No existe suficiente coordinación entre el conjunto de programas sociales.

Hasta la fecha, el CONEVAL ha publicado 5 informes de evaluación de la PDS: (2008, 2011, 2012, 2014 y 2016). Una vez analizados los informes, es posible observar que todos presentan, en esencia, los mismos retos publicados desde el primer informe en el año 2008. El último informe presentado por CONEVAL, señaló los siguientes desafíos:

- Retos de coordinación tanto horizontal (entre dependencias) como vertical (entre órdenes de gobierno) que dificultan el éxito de la política de desarrollo social.
- Persistencia de un gran número de programas (5,491) lo cual implica la concurrencia de similitudes al no existir mecanismos mediante los cuales se comparta información precisa sobre los beneficiarios y los objetivos.
- Se requiere mayor coordinación interinstitucional y de los instrumentos de generación de información y construcción de padrones que promuevan la acción pública.
- El enfoque de la política de desarrollo social se ha centrado en los indicadores de pobreza.

La relevancia de contar con un órgano tan importante como el CONEVAL no debiera limitarse a la publicación de información sobre una política de desarrollo social ineficiente. La labor de del Consejo de evitar la creación de programas sociales similares a través de los diagnósticos que solicita y de los diversos tipos de evaluaciones que coordina, puede ser cuestionada debido a que los hallazgos muestran que la nula conexión entre los programas sociales entre los tres órdenes de gobierno, permite la duplicación de objetivos y la creación de programas similares.

A través de la información que proporciona el CONEVAL debiera observarse un avance en cuanto a la mejora de los programas sociales, y por consiguiente de la política de desarrollo social en su conjunto. Sin embargo, la información recabada muestra debilidades respecto a la puesta en marcha de una política como tal, que en principio no está definida por el Gobierno mexicano; dispersa y fragmentada considerando la gran cantidad de programas sociales que hay en el país, de los cuales, un gran porcentaje de ellos están duplicando objetivos, muestran deficiencias en cuanto a su cobertura o no muestran capacidad para solucionar el problema público por el cual fueron creado.

[...] la política social es una política casi exclusiva a combatir la pobreza. Es decir, toda aquella política social que tuviera que ver con la educación, la salud de las clases medias, van quedando completamente relegadas, y entonces se ve una transformación o división más marcada entre aquellos que mal que bien estamos en condiciones de pagar servicios médicos y escuelas privadas, y aquellos que reciben servicios médicos o públicos por parte de la política social. Entonces, a partir de ahí hablando de esa política dirigida exclusivamente dirigida al combate a la pobreza, yo creo que es una política demasiado diversificada, con una gran cantidad de programas, y con todo lo que se ha intentado hacer con la fusión, es muy difícil controlar algo tan disperso, coordinarlo o administrarlo [...] (Entrevista con la Dra. Myriam Cardozo Brum [MCB], de la Universidad Autónoma Metropolitana, [UAM]¹⁶).

¹⁶ En adelante, respecto a las observaciones realizadas por la Dra. Brum, derivadas de la entrevista realizada, su nombre y cargo serán abreviados como (MCB, UAM).

Si bien la responsabilidad de operacionalizar las mejoras en la política de desarrollo social recaen en el CONEVAL, el rol que debe desempeñar dicha institución parece estar restringido, cuando solo se limita a comunicar lo fragmentada que se encuentra la política social del país, y coordinando evaluaciones con la información que proporciona solo el órgano evaluador. ¿Cuál ha sido la contribución del CONEVAL en la mejora de la política de desarrollo social, si en los informes de evaluación realizados se ha hecho énfasis en los mismos retos, complicaciones, y áreas de oportunidad de dicha política?

La política (social) en algún sentido ha sido poco exitosa, en el sentido de que no ha logrado uno de sus cometidos, que es abatir la pobreza, ya que las tasas de pobreza son muy similares a las que teníamos hace 25 años y no es exitosa por distintas razones, tampoco se lo podemos atribuir todo a la política social. La pobreza se combate a través de dos maneras: una es a través del crecimiento económico, el cual es bajo y está inequitativamente distribuido, muestra una tasa de 1% por año de ingreso per cápita, lo cual es claramente insuficiente, pero si eso hubiera estado bien distribuido se hubiera contribuido a disminuir las tasas de pobreza. El segundo tema es lo que corresponde a la política social, la cual podría contribuir a reducir la pobreza, pero ha sido insuficiente en ese sentido, está muy fragmentada, hay mucho programas, unos funcionan relativamente bien, pero muchos otros no funcionan, y entonces lo que tenemos al final de cuentas es una política en su conjunto ineficiente, ineficaz, donde se traslapan muchos objetivos, muchos programas van en sentido contrario a lo que esperaba que hicieran. (Entrevista con el Dr. Gerardo Esquivel, Economista del Colegio de México).

De acuerdo con la información analizada, la política de desarrollo social ha estado enfocada en la mitigación de la pobreza, y a pesar de eso, México es el único país latinoamericano que registra una tendencia regresiva en materia de reducción de la pobreza (Paullier, 2015), de ahí que se pretenda identificar y analizar cuáles han sido las contribuciones del CONEVAL, respecto a la mejora de dicha política.

Es en este punto donde valdría la pena preguntarse sobre la relevancia de contar con un órgano autónomo que a lo largo del tiempo, si bien ha contribuido al proporcionar información sobre el estado de la política de desarrollo social, el aprovechamiento de la institucionalidad como tal, ha quedado relegada al análisis de los informes que se publican, pero en ningún caso se ha traducido en una mejora sustantiva en el rediseño o implementación de la PDS en el país.

1.1 Evaluación y monitoreo de los programas sociales, ¿Para qué?

El propósito de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) del gobierno es mejorar la eficacia y la eficiencia de los programas y políticas. El monitoreo y la evaluación no son fines en sí mismos (Hurtado, 2013), a través de dichas actividades se busca no solo conocer el desempeño de la intervención gubernamental, sino fortalecer una cultura de rendición de cuentas y transparencia, lo cual permitiría conocer el impacto de los mismos en la realidad social, con la posibilidad de mejorarlos.

De acuerdo con los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales (2007), el sistema de evaluación y monitoreo, que además está basado en resultados, debe contribuir al mejoramiento de la gestión, la toma de decisiones y el logro de resultados de cada programa federal, considerando la rendición de cuentas y la transparencia.

Si bien en el presente proyecto de investigación serán analizadas con mayor detenimiento las actividades de evaluación realizadas a los programas sociales, es preciso destacar que no solo a través de la evaluación es posible contar con información que permita analizar el cumplimiento de sus objetivos, también a través de actividades de monitoreo se puede obtener información que permita identificar el grado de cumplimiento de las metas de los programas.

De acuerdo con el CONEVAL (2017), el monitoreo es la recopilación de información sobre el desempeño de políticas y programas sociales, el cual se lleva a cabo a través de diversos indicadores, que mediante variables cuantitativas o cualitativas, miden el logro de los objetivos de los mismos. Respecto a dicho tema, el Director de Monitoreo de Programas Sociales de dicho Consejo menciona lo siguiente,

[...] Nos dimos a la tarea de empezar a ver qué era el monitoreo y entonces nosotros lo hemos dividido en tres partes: el monitoreo es la recopilación de información, la búsqueda, confirmación de datos de programas sociales, y de políticas sociales también, y luego lleva una parte de análisis, en el cual buscas mejorar los indicadores y finalmente presentas la información para su seguimiento, porque de hecho, algo que percibimos es que se confunde monitoreo con el seguimiento, y no es así, el seguimiento es la última parte del monitoreo, es la presentación de ya todo lo que hiciste.

Esa es una de las principales funciones del CONEVAL: monitorear todos los programas sociales. Considerando la información que publica el CONEVAL en los inventarios de 2014 a 2016, se realizaron actividades de monitoreo a por lo menos 200 programas por año.

El Director de Monitoreo del CONEVAL señaló que dichos programas se encuentran clasificados de acuerdo a distintas modalidades presupuestarias, los denominados *S*, sujetos a reglas de operación, la categoría *U*, se refiere a *otros subsidios*, ambas modalidades son conocidas como programas sociales. La modalidad *E*, se refiere a la prestación de servicios y *B* que son adquisición de bienes, modalidades conocidas como “acciones sociales”. Cualquier programa que se encuentre en esas modalidades, y que se ubique en el sector social es lo que CONEVAL considera como su universo, denominándolo “Inventario de Programas Sociales” (Guerrero, 2017).

A partir del 1° de enero, cuando inicia el ejercicio del presupuesto fiscal, el CONEVAL da inicio a las actividades de monitoreo de todos los programas sociales (Guerrero, 2017). Lo anterior permite sugerir que si todos los programas sociales son monitoreados año tras año, deberían trabajar en las áreas de oportunidad que son identificadas durante dicho proceso, y así presentar un mayor porcentaje de metas cumplidas. No obstante, en entrevista con el Director de Políticas Sociales de la SEDESOL, comentó que,

[...] desde el 2015, que asumí el cargo, no se han realizado actividades de monitoreo, salvo la Ficha de Evaluación y Monitoreo 2015-2016, pero esa la coordina nuestra unidad evaluadora, que es la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los programas, de esta Institución.

Respecto al tema de la evaluación de los programas, la cuestión no presenta mayores diferencias. Si bien debiera ser considerada como un paso importante dentro del ciclo de las políticas públicas, debido a que permite reconsiderar los objetivos, indicadores, procesos y causales de las mismas, hay un alto porcentaje de programas sociales que no cumplen el objetivo de resolver el problema por el cual fueron creados, a pesar del tiempo que llevan implementándose y del presupuesto que es asignado para su ejecución (INDEP, 2016).

Del mismo modo, la relevancia de la evaluación destaca al facilitar el reconocimiento entre los objetivos que fueron alcanzados de manera efectiva, los fracasos, y diferenciar los efectos observados de los planeados (CIDE-CLEAR-INPAE, 2014). Se convierte entonces en la oportunidad para revisar los errores cometidos, con el fin de hacer las correcciones necesarias para reiniciar el ciclo, es una pieza clave a través de la cual se debiera garantizar que alguna política pública conserve su vigencia respecto a los problemas públicos, o por el contrario, finalizar el proceso para darle oportunidad a una nueva política, mejor diseñada (CIDE-CLEAR-INPAE, 2014), *la evaluación implica, por tanto, un pronunciamiento sobre el valor de una intervención gubernamental, desde el punto de vista de la eficiencia, la eficacia, la legalidad, la transparencia o cualquier otro criterio de desempeño* ((Vedung, 1997) citado en (Ramos, Sosa, & Acosta, 2011, pág. 102)).

El CONEVAL coordina diversos tipos de evaluación, para lo cual considera el Programa Anual de Evaluaciones (PAE) que es publicado junto con la SHCP (desde hace dos años ya no colabora la SFP en dicha publicación). Tomando en cuenta los programas seleccionados para la presente investigación, entre las evaluaciones más utilizadas se encuentran las siguientes (CONEVAL, 2017):

- a) Diagnóstico: es un instrumento que debe justificar la creación de nuevos programas que se pretendan incluir dentro del proyecto de presupuesto anual o, en su caso, justificar la ampliación o modificación sustantiva del programa existente, precisando su impacto presupuestario y sus fuentes de financiamiento. El diagnóstico se entrega al Consejo para su revisión al menos un mes antes de que se incluya en el proyecto de presupuesto anual, y debe contener los elementos mínimos que han sido establecidos por el propio CONEVAL¹⁷.
- b) Diseño: es un instrumento que también está dirigido a los programas de nueva creación. Entre sus objetivos está analizar la justificación de la creación y diseño del programa, así como identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.

[...] CONEVAL cada vez rigidiza y estandariza más, ellos le llaman “estandarizar” y eso a mí me parece muy poco útil porque cada programa merece su propio diseño de evaluación, pero ellos consideran que la estandarización es un valor en sí, o sea, consideran que avanzaron porque estandarizaron las preguntas de la evaluación de diseño, bueno yo pienso que eso es otra forma de no profundizar realmente en los problemas, sino hacerlo de manera superficial. (MCB, UAM)

- c) Específica de desempeño: su objetivo general es valorar el desempeño de los programas en un ejercicio fiscal específico, con base en la información entregada por las unidades responsables de los programas y las unidades de evaluación de las dependencias o entidades. Dicha evaluación reporta datos en temas generales como: avance en la atención del problema o necesidad para el que fue creado el programa; avance en la entrega de bienes y servicios a la población beneficiaria y el ejercicio el presupuesto; cambios en los recursos ejercidos por el programa en el ejercicio fiscal evaluado y anteriores; en materia de cobertura, definición y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida, así

¹⁷ En términos generales, los elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos, requeridos por el CONEVAL son: antecedentes del programa, indicando de manera general el origen de la propuesta y su justificación. Identificar y describir el problema o necesidad que pretende atender, sus causas, su evolución en el tiempo y espacio, así como sus efectos. Del mismo modo, se deben delimitar los objetivos específicos a los cuales se enfocará la intervención, estableciendo la vinculación que tienen con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, Programas Sectoriales u objetivos internacionales aplicables, con la finalidad de determinar, desde el diseño del programa, la manera en la que contribuye al cumplimiento de los objetivos relacionados con las prioridades nacionales. Se requiere también la identificación de la cobertura del programa, la presentación del diseño del programa, las fuentes de financiamiento y el impacto presupuestario. Información obtenida de la página web del CONEVAL. Recuperada el 10/11/2017. Para mayor información revisar

http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Diagnostico_Programas_Nuevos.pdf

como la localización geográfica de la población atendida, y avance en los compromisos de mejora que definen los programas a partir de las evaluaciones¹⁸.

[...] las evaluaciones específicas de desempeño por ejemplo, esas no tienen nada, o sea, es por cumplir con mi obligación de entregarle al Congreso una evaluación, pero al órgano evaluado no le aporta nada, porque la información la dio el órgano evaluado, entonces, seguramente revisaste la información, sacaste un porcentaje, le hiciste algún cálculo, pero la información vino del propio órgano evaluado, entonces cuando los operadores necesitan saber algo que justifica la evaluación, tienen que solicitar una evaluación complementaria y pagarla ellos, porque las que regularmente les hace CONEVAL no les ofrecen lo que necesitan. (MCB, UAM).

[...] en estos últimos dos años no ha habido ninguna otra evaluación, solamente la Específica de Desempeño que también son de las (evaluaciones) recurrentes en el PAE, pero pues son básicamente lo mismo: el análisis de la misma información que les enviamos, aunque son más largas [...]. (PEI:E5)¹⁹

- d) **Ficha de Monitoreo y Evaluación:** instrumento de evaluación y monitoreo que muestra el avance de los programas de forma estructurada, sintética y homogénea para un ejercicio fiscal, con el objetivo de contribuir a la toma de decisiones y mejora de los programas y acciones. La coordina el CONEVAL y es elaborada internamente por las unidades de evaluación de las entidades y dependencias, con información pública entregada por los funcionarios públicos de las unidades responsables de los programas.
- e) **Procesos:** proporciona información para contribuir a la mejora de la gestión operativa de los programas. Ésta evaluación es una de las de mayor utilidad, ya que busca fortalecer y mejorar la implementación de los programas. Analiza, mediante trabajo de campo, si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente, y contribuye al mejoramiento de la gestión, por lo que permite detectar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del marco normativo, estructura y funcionamiento de los programas, aportando elementos para determinar estrategias que incrementen la efectividad operativa y enriquezcan el diseño de los programas.
- f) **Impacto:** miden los efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria y si dichos efectos son en realidad atribuibles a su intervención. Es importante destacar que no todos los programas cuentan con las condiciones necesarias en términos de información sobre beneficiarios y no beneficiarios o de mediciones antes y después de la intervención.

¹⁸ Por población potencial se refiere al total de la población que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y pudiera ser elegible para su atención. Mientras que la población objetivo es la población que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo dado de tiempo. Información obtenida de la página web del CONEVAL. Recuperada el 10/11/2017. Para mayor información revisar http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Diagnostico_Programas_Nuevos.pdf

¹⁹ A lo largo de la investigación serán visibles diversas abreviaturas, las cuales hacen alusión a los entrevistados quienes solicitaron su anonimato.

Por lo que para realizar este tipo de evaluación, el programa debe elaborar un análisis de factibilidad para revisión del CONEVAL.

[...] Como no soy especialista en evaluación de políticas públicas no pudiera yo decir que están mal hechas las evaluaciones, lo que sí puedo decir es que a las evaluaciones no les importa la opinión de los beneficiarios, entonces, hay evaluaciones de impacto, pero en realidad, esas evaluaciones, que cada vez son menos y están muy limitadas, si mantienen la metodología actual ya ningún programa podrá hacer evaluaciones de impacto, porque ya ningún programa tiene población no intervenida prácticamente, y pues quieren mantener población no intervenida como grupo control y ya no va a pasar, en mi programa ya no va a pasar nunca, o sea yo tengo intervención en prácticamente todas las localidades del país, y donde no llegara a tener intervención tengo influencia de alguna manera (JV:E4).

Si bien, el CONEVAL ha coordinado un gran número de evaluaciones a todos los programas sociales, es importante destacar que los tipos de evaluación que son más recurrentes, consideran solo la información que les proporciona el órgano evaluador, y son muy rígidas, por lo que al no usar fuentes alternativas de información que permitan conocer la visión de otros actores relacionados con el programa evaluado, le resta objetividad a los resultados de la misma, entregando información sesgada, e impidiendo realizar mejoras a los programas.

La forma en que está estructurado el documento (de la evaluación) es terriblemente rígido, tienes que cumplir con determinado formato, no puedes excederte, tienes que ajustarte en el espacio que te dan para responder cada pregunta, son las mismas preguntas no importa cuál sea el programa, hay programas que tienen dificultad en una cosa o en otra, pero tú (como evaluador) no le puedes poner énfasis, todos igual, con el mismo cuestionario, con las mismas posibles respuestas y con un espacio muy restringido en cuanto a libertad para explicar lo que estás haciendo. Sí, a lo mejor ese tipo de evaluaciones en algo ayudan pero se podrían hacer de otra manera, o sea ¿por qué hacerlo así de rígido? (MCB, UAM)

La institucionalización de la evaluación en México fue una decisión encaminada a lograr un esfuerzo conjunto, que permitiera conocer el actuar de las instituciones, sus intervenciones y el impacto que ello generaba en el desarrollo social del país. Sin embargo, más allá de la importancia del propio concepto de *institucionalización*, radica la importancia de realizar evaluaciones rigurosas, profundas y pertinentes, eviten la superposición de objetivos, la duplicación de esfuerzos, y que esta actividad sea realmente aprovechada para identificar qué tan eficaces y eficientes son los programas sociales, y por consiguiente la permanencia o eliminación de los mismos.

1.1.1 Vinculación de la evaluación con el proceso presupuestario

En apartados anteriores se habló sobre el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que es un conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas y que permite conocer el impacto social y económico de los proyectos y programas.

El fin último de los programas sociales debiera ser la solución de un problema público, dar atención a las necesidades de un conjunto de la población, a través de un desempeño eficiente en términos del uso efectivo de los recursos públicos, de las capacidades técnicas de los servidores públicos que participan para el logro de objetivos, y de la provisión de bienes y servicios de calidad. Sin embargo, el CONEVAL es enfático respecto a lo que para ellos podría ser denominado “desempeño”, concepto que podría ser definido de acuerdo al objetivo de la evaluación que llevará a cabo, [...] *¿Qué significa desempeño de los programas? puede ir desde el ejercicio presupuestal o puede ser cuál es el efecto atribuible de esa intervención hacia el problema por el cual fue generado, y a los dos les puedes llamar desempeño [...]* (Entrevista con la Directora General Adjunta de Evaluación – [DGAE] del CONEVAL)

El SED es operado por tres instituciones, la SHCP, la SFP y el CONEVAL. Las dependencias ejecutoras de los programas sociales tienen como responsabilidad generar indicadores de desempeño considerando la metodología del marco lógico, y reportar trimestralmente el desempeño de sus programas al referido sistema informático, para después ser revisada por las instituciones mencionadas, dentro del ámbito de sus competencias, con el fin de reportar al Congreso para que la información sea considerada durante la discusión del ejercicio presupuestal²⁰.

Lo anterior en el entendido de que se hace uso de la metodología denominada “Presupuesto basado en Resultados (PbR)”, que tiene como propósito mejorar la eficiencia y calidad del gasto público, es decir, que el gasto sea utilizado para mejorar la calidad de vida de la población a través de políticas públicas eficientes y eficaces. Por lo tanto, la decisión de priorizar programas debiera basarse en los resultados de los programas sociales obtenidos de las evaluaciones y no en componentes políticos.

En el caso específico del CONEVAL, a través del Informe denominado “Consideraciones para el proceso presupuestario”, y con base en el análisis de las evaluaciones de las que son objeto los programas presupuestarios, *elabora recomendaciones precisas sobre los*

²⁰ Es importante destacar que dichas dependencias involucradas en la evaluación de los programas sociales, muestran algunas diferencias respecto al propósito derivado tanto del monitoreo como de la evaluación. La SHCP, por ejemplo, tiene como principal preocupación la eficiencia y la racionalidad en el gasto mediante la implementación del presupuesto basado en resultados, mientras que el objetivo de la SFP ha sido el mejoramiento de la gestión de los sistemas gubernamentales y de la calidad de los servicios públicos (González & Velasco, 2014). En el caso del CONEVAL, pretende evaluar los programas sociales, con el fin de conocer su desempeño en términos del avance en el acceso a los derechos sociales (Garza, 2017).

programas prioritarios que tienen mayor incidencia sobre la reducción de la pobreza y sobre el acceso efectivo a los derechos sociales (CONEVAL, 2017).

Sin embargo, el periodo en el que dan inicio las evaluaciones a los programas sociales, es a partir del segundo semestre de cada año, por lo que las recomendaciones se emiten en el último mes de ese año o bien, el primer mes o bimestre del siguiente. Si se considera que en noviembre se aprueba el presupuesto del siguiente año fiscal, entonces no es posible que los resultados en materia de desempeño de los programas pudiera ser considerado por los legisladores en el debate presupuestal.

[...] el ciclo presupuestario inicia en abril de cada año, que es cuando se cierra la cuenta pública del año pasado, entonces, en ese año, la SHCP empieza a generar el presupuesto del siguiente año, por lo que simultáneamente estás teniendo tres ejercicios fiscales, el que cerró, el que va en camino, y el que propones. La SHCP trabaja con las dependencias hasta junio y entrega a la Cámara de Diputados, en septiembre, el paquete 2018. Si tú evaluaras el año 2017 en 2017, nunca tendrías datos definitivos porque las dependencias apenas van operando. Entonces, si quisieras aportar datos para el paquete del año 2018, tendrías que tener realmente información del 2017, en junio del 2017. Entonces solo les tendrías que haber dado (a las dependencias) el primer trimestre del año para operar. Entonces ¿qué es lo que hacemos? Cierra la cuenta pública en 2016, durante el año 2017 evaluamos 2016, y esa información la damos (a la Cámara de Diputados) en junio de 2017, es lo más actualizado. Si tú revisas la Auditoría Superior de la Federación, van a entregar información de 2016 hasta el próximo año, en 2018, entonces no hay nada más rápido que CONEVAL, somos los más rápidos, desfasados, pero no hay otra manera. Y tiene que estar desfasado por el propio diseño de presupuestación. (Entrevista con la DGAE - CONEVAL).

Los hallazgos permiten observar, que debido a la planeación del sistema de evaluación, y de los tiempos del Congreso respecto al ejercicio del presupuesto fiscal, difícilmente serán considerados los resultados de las evaluaciones en dicho ejercicio, y si bien dicha situación debiera ser aprovechada por las dependencias, quienes tendrían tiempo para hacer un uso efectivo de los resultados con el fin de evitar que disminuya el presupuesto para sus programas, o que sean eliminados de la oferta del gobierno, ello de ninguna manera ha significado un incentivo para mejorar sus programas, aunado a la poca seriedad con la que son consideradas las evaluaciones por los legisladores, en términos de los pocos programas, que aun siendo deficientes, siguen siendo implementados.

1.2 Actores

La evaluación de las políticas en México ha recaído, en mayor medida, en el rol que debe desempeñar el CONEVAL, considerando las atribuciones que le corresponden como órgano autónomo encargado de la misma. Sin embargo, y de acuerdo con la información que se pudo obtener, desde 2008 todas las dependencias deben contar con unidades de evaluación, que permitan el logro de objetivos a través de un trabajo conjunto con la unidad ejecutora del programa. Por lo anterior, en el siguiente apartado se describirán los principales actores que desempeñan un rol importante en materia de evaluación.

En principio, y por obvias razones, unos de los principales actores involucrados en el tema de evaluación es el CONEVAL. De acuerdo con la LGDS, el Consejo debe normar y coordinar la evaluación de la Política de Desarrollo Social del país (Cámara de Diputados, 2016). Como organismo público descentralizado de la Administración Federal, con autonomía y capacidad técnica debe generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, con el fin de mejorar la toma de decisiones en la materia (CONEVAL, 2017).

La creación del CONEVAL trajo algunas ventajas, es decir, si se comparan los lineamientos que están vigentes desde 2007, con aquel acuerdo de 2002, son más precisos, hay una experiencia mayor y las cosas están un poco más organizadas [...]. (MCB, UAM)

Si bien la creación del CONEVAL significó un avance significativo en materia de evaluación, es importante resaltar, que a pesar de que lleva más de una década desempeñando diversas actividades en la materia, los resultados de la presente investigación muestran algunas deficiencias en su labor, y que en gran medida limitan el trabajo que se puede lograr a través de un órgano tan importante como dicho Consejo.

[...] hay problemas que se mantienen (en el CONEVAL) como que no sea vinculatorio, como el problema de que se financie por los propios programas evaluados, que es un problema muy grande, cualquier órgano de evaluación debe ser autónomo, y cómo vas a ser autónomo si el propio programa evaluado paga la evaluación, y hay cosas que incluso empeoraron, como lo del trabajo de campo, por ejemplo, antes había trabajo de campo y obviamente había más recursos, lo que ha hecho CONEVAL es simplificar las evaluaciones y entonces dar menos recursos para cada evaluación y con eso poder hacer una mayor cantidad de evaluaciones. (MCB, UAM)

Respecto a las evaluaciones que coordina el CONEVAL, en las que únicamente recibe insumos de la Institución que ejecuta el programa, es importante insistir que, a través de ellas, difícilmente proporcionará información objetiva respecto a la realidad social del país, debido a la ausencia de percepciones tan significativas como las de los beneficiarios del programa evaluado.

En materia de metodología, el CONEVAL emplea el marco lógico, que consiste en realizar una matriz de indicadores mediante la cual se describe el fin, propósito, componentes y actividades (Guerrero, 2017), lo cual indica que la metodología sugerida para realizar las evaluaciones se encuentra dentro del paradigma cuantitativo. Esto contrasta con la finalidad de los programas sociales, que está orientada al bienestar de la población.

CONEVAL exige la cuasi experimentación o experimentación [...], las cualitativas no las acepta porque su enfoque teórico tiene que ser cuantitativo y experimental. CONEVAL no tiene la apertura de [...] “hagamos otro tipo de evaluación”, más ligada a las ciencias sociales, más cualitativa, que sí nos de alguna idea de cuál es el impacto que da (el programa). Si no es experimental prefieren no tener nada. (MCB, UAM)

Asimismo, la evaluación de la política de desarrollo social, que recae directamente en las funciones del CONEVAL se ve limitada puesto que, como ya se mencionó, en México no existe una política integral como tal, por lo que su rol se restringe a la evaluación de un conjunto de programas, razón por la que cada año, a través de la publicación del Informe de la Evaluación de la PDS, hace énfasis en la fragmentación de dicha política, así como en la gran cantidad de programas sociales.

Si se fijan, [...] el nombre CONEVAL es Evaluación de la Política de Desarrollo Social, no dice de los programas, dice de la política. El CONEVAL no evalúa políticas, evalúa programas, y luego saca un documento anual que se llama Evaluación de la Política que es la suma de esos pedacitos, pero eso no es evaluar la política, cualquiera que estudie políticas públicas sabe que la política pública es más que la suma de todos esos pedacitos [...]. (MCB, UAM)

Respecto a la autonomía del CONEVAL, si bien no forma parte de la estructura de SEDESOL, es preciso destacar que el Secretario Ejecutivo es nombrado por el Presidente, y el Órgano de Gobierno está dirigido por el Titular de la SEDESOL. Lo anterior limita en alguna medida la labor que debiera desempeñar, en términos del tipo de información que proporciona, la cual no permite la eliminación de los programas sociales que realmente no funcionan y que no aportan de ninguna manera al desarrollo social del país.

Es imposible que en miles de programas sociales no haya nunca salido una evaluación que diga que el programa no es pertinente, por lo tanto el programa debería desaparecer, o el programa es pertinente pero tiene poca influencia sobre los

resultados porque es demasiado pequeño, por lo tanto debería crecer, en ningún caso ha pasado eso, nunca. Cuando ha pasado que un programa crezca es por una decisión por fuera del sistema de evaluación, cuando ha pasado que el programa desaparezca es por una decisión 100% financiera, nunca porque CONEVAL o la evaluación dijera: “este programa no es pertinente, por lo tanto desaparece”, “sí hay dinero, pero no es pertinente, no lo hagas”, yo nunca he sabido de eso, en SEDESOL que yo sepa no ha pasado. (JV:E4)

Del mismo modo, esa autonomía con la que cuenta el CONEVAL, que está respaldada no solo por el reconocimiento nacional, sino aquel que ya trascendió fronteras, ha llegado a imponer, de alguna manera, un conjunto de conceptos que se han visto sobrepasados por la realidad social en la que se encuentra el país.

Hay una institucionalidad, sí, pero muchas personas no estamos de acuerdo, ¿qué es una evaluación de consistencia y resultados? Para mí es mucho más ordenado hablar de evaluación de diseño, de implementación, de resultados, de impacto, siguiendo el proceso de la política pública, pero consistencia y resultados es vincular el criterio de consistencia, que puede ser válido para cualquiera, con el de resultados, que es una etapa del proceso, a mí, muchos términos de CONEVAL no me resultan nada claros. Por ejemplo “Aspectos Susceptibles de Mejora”, ¿qué manera de llamarle a las cosas? No me parecen palabras precisas. (MCB, UAM)

A mí me preocupa una cosa más que ha creado CONEVAL como un incentivo perverso y es: ha logrado permear en el lenguaje, incluso de los investigadores, en cómo entender los conceptos, por ejemplo, cuando hablamos ahora de evaluación de impacto, [...] cuando hablamos de pobreza, es sorprendente la cantidad de artículos que no discuten el concepto de pobreza, sino solo dicen “voy a utilizar el concepto de CONEVAL”. Por ejemplo, ¿qué solidez teórica tiene “vulnerables por ingreso”?, y todo mundo está hablando de vulnerables por ingreso, esos conceptos ya no se discuten. Entonces, [...] con esta cosa de “somos autónomos, tenemos este grupo de grandes cabezas académicas que están atrás de nosotros”, de repente hay una imposición del lenguaje, y de conceptos, que ya no están siendo discutidos por la academia. (IB:E9)

Otra de las instituciones que está ligada al tema de la evaluación es SEDESOL, a través de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (DGEMPS), que se encarga de *evaluar el impacto y desempeño de los programas sociales de dicha Secretaría, de acuerdo con la normatividad vigente, proporcionando información objetiva, oportuna y de calidad que apoye la toma de decisiones para la gestión y el diseño de los programas sociales* (SEDESOL, 2013).

De acuerdo con el Reglamento Interior vigente de la SEDESOL (Artículo 28) sus principales atribuciones son:

- I. Emitir los criterios y lineamientos para la evaluación de los programas sociales y acciones que realicen las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría y las entidades del Sector;
- II. Diseñar el conjunto de indicadores de evaluación de impacto económico, social, cobertura, eficiencia, territorialidad, desempeño y gestión de los programas y acciones a su cargo;
- III. Supervisar la evaluación de impacto socioeconómico de los programas sociales de las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría y de las entidades del Sector;
- IV. Normar, coordinar y supervisar el monitoreo y las evaluaciones externas de los programas sociales, que lleven a cabo instituciones académicas y otras de tipo social especializadas, respecto a los programas y acciones financiados con los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación del Ramo Administrativo correspondiente al Desarrollo Social;

[...] por norma, desde 2008 todas las dependencias deben tener unidades de evaluación. La DGEMPS es la contraparte que ayuda con el envío de la información. En este caso, esa dirección se encarga de solicitar información a los programas, con el fin de concentrarla, agruparla, mejorarla y enviarla de nuevo al CONEVAL. En el ideal, ellos también deberían hacer su seguimiento y monitoreo al interior, no solo esperar a lo que hace el CONEVAL, quien hace una variedad de estudios y análisis sobre monitoreo [...]. Por lo que las unidades de evaluación deberían hacer un poco más en materia de evaluación y monitoreo. (Entrevista con el Director de Monitoreo de CONEVAL)

Además de la SEDESOL, la SHCP y la SFP, también cuentan con unidades que se encargan de llevar a cabo el análisis de la información en cuanto a evaluación se refiere, por ejemplo la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP y la Unidad de evaluación y Gestión del desempeño de la SFP.

En el artículo 63 del Reglamento Interior de la SHCP, se encuentran estipuladas las principales funciones de dicha unidad, entre las que se encuentran: evaluar los programas del Gobierno Federal y proponer mejoras; verificar que los programas de las dependencias tengan congruencia con las prioridades del Gobierno Federal; así como reunir y analizar la información en un Sistema de Evaluación del Desempeño que será público (SHCP, 2012).

Además, debe utilizar la información de desempeño para tomar decisiones de presupuesto: qué programa debe recibir más presupuesto y qué programa no; así como transparentar la

información del desempeño de las dependencias y programas federales para que formen parte del debate público.

Otro problema son los perfiles, la gente de Hacienda (SHCP), por ejemplo, de la Unidad de Evaluación del Desempeño, no tienen ni idea de cómo funcionan los programas sociales, ese es un grave problema [...] tienen quizás un panorama general, lo mismo que CONEVAL, quizá menos, [...] entonces, al haber tanto desconocimiento ¿cómo puedes emitir una propuesta de evaluación que no te va a arrojar ningún resultado, porque realmente no sabes cuál es el problema? [...] (PEI:E3)

Aunado a lo anterior, de acuerdo con la información revisada en el Índice de Desempeño de los Programas Sociales,

En los últimos ocho años se han observado amplios esfuerzos por incrementar el grado de transparencia de la información públicamente disponible sobre el cumplimiento de metas y el grado de cobertura de la población potencialmente beneficiaria de cada programa presupuestario, sin embargo los rezagos en materia de transparencia aún no han sido superados y persisten brechas importantes que no permiten conocer el Nivel de Desempeño de un conjunto de programas y acciones públicas que integran la Política Social del Gobierno Federal. Estos programas presentan graves problemas de opacidad [...], por lo que resulta sin fundamentos la propuesta de asignación presupuestal para algunos programas [...] que no ofrecen los elementos mínimos para valorar su desempeño. (INDEP, 2016)

Ahora bien, respecto a la Unidad de Evaluación y Gestión del desempeño de la SFP, una de sus principales funciones es encargarse del desarrollo de una herramienta informática que permite integrar los padrones de los programas de la Administración Pública Federal y, en su caso, de las entidades federativas y municipios, en un sistema de información que facilite la planeación estratégica, la ejecución eficaz y la evaluación integral de la política distributiva del país, favoreciendo y garantizando en forma progresiva mayor equidad, transparencia, simplificación administrativa, eficiencia y efectividad (SFP, 2012). Lo anterior con el objetivo de identificar beneficiarios y derechohabientes de los programas federales para evaluar el impacto, la eficacia y la cobertura de los mismos.

No obstante, dicho objetivo se encuentra limitado a cumplirse debido a que en México no existe un padrón único de beneficiarios, a pesar de que la LGDS lo estipula en su artículo 27 (Cámara de Diputados, 2016), requiriendo a la SEDESOL y a los gobiernos de las Entidades Federativas a integrarlo, lo cual busca también asegurar la equidad y eficacia de los programas de desarrollo social. Si el trabajo de campo deja de ser una constante, no será posible construir los padrones con información fidedigna y actualizada, por lo que seguirán siendo frágiles, limitando el objetivo de favorecer a los ciudadanos en forma progresiva y con equidad.

1.3 Evaluaciones de los programas seleccionados

A través del Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social de CONEVAL, establecen los criterios de exclusión e inclusión que permiten seleccionar los programas y acciones sociales que serán evaluados anualmente. Revisando los inventarios de los años 2014, 2015 y 2016, se pudo observar que dicho Consejo evaluó a 237, 239 y 155 programas sociales, respectivamente.

[...] yo entiendo que CONEVAL, evaluando 200 y tantos programas no puede hacer eso (discutir a fondo cada aspecto de las evaluaciones), porque es imposible de abarcar y volvemos a caer, qué es preferible o no preferible de hacer: menos evaluaciones pero hacerlas más a fondo, que hacer tantas, ¿qué ganamos con hacer tantas si no le está sirviendo a los evaluados, si no se está mejorando en realidad, o muy poco? (MCB, UAM)

Los tres programas seleccionados fueron objeto de diversas evaluaciones, sin embargo, solo una de ellas requirió trabajo de campo, lo cual sugiere que la información obtenida por las evaluaciones, si bien no se puede concluir que esté sesgada, destaca la ausencia de opinión o visión de los actores más importantes de un programa social o política pública: los beneficiarios.

Entre las evaluaciones se llevaron a cabo durante los tres años revisados, se encuentran las evaluaciones específicas de desempeño, evaluaciones de diseño, evaluación de procesos, y las fichas de monitoreo, la mayoría con base en los insumos proporcionados por la dependencia encargada del programa a ser evaluado.

1.3.1 Programa Servicios de Asistencia Social Integral

En 2014, la Secretaría de Salud (SSA), elaboró y publicó el diagnóstico del Programa denominado en ese momento *Programa Servicios de Atención a Población Vulnerable*. En dicho informe mencionó la incorporación del programa a la estructura programática del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), de la SSA. Señaló que el programa estaba conformado por cuatro componentes (DIF, 2014):

1. Asistencia Social y Jurídica
2. Atención Integral a las Niñas, los Niños las y los adolescentes en desamparo y Atención Integral a las y los adultos Mayores Sujetos de Asistencia Social.
3. Atención a Población Vulnerable en Campamentos Recreativos.
4. Prestación de servicios a personas con discapacidad y sus familias en los centros de rehabilitación.

La diversidad de componentes que se puede observar, deriva de la agrupación de objetivos de otros programas en un solo programa presupuestario. Por lo que en alguna medida resulta confuso y complicado respecto a si cada componente tendrá su población objetivo a la que va dirigido el programa. El diagnóstico que publicaron se encuentra dividido en 4 diagnósticos

más, considerando los componentes que conforman el programa social, lo cual obliga a pensar, que la creación del nuevo programa se realizó en función de solo agrupar 3 programas en uno solo.

Otra de las evaluaciones que se realizaron a dicho programa fue la evaluación de diseño que se llevó a cabo en 2015 a través de una consultoría externa. Se observó que fue una de las evaluaciones más completas, en términos de evidenciar fallas, que de acuerdo con los requerimientos de CONEVAL para la creación de programas, no deberían presentar (Idea Consultores, 2015):

Tabla 3: Resultados de la Evaluación de Diseño 2015

Observaciones de la evaluación
1. El Programa no cuenta con objetivos generales ni específicos. Al ser un programa de reciente creación producto de la fusión de otros, resulta complejo en su estructura. Además carece de un problema focal único que articule los objetivos y las intervenciones, sus poblaciones son diversas y en algunos casos ambiguas.
2. Menciona que si bien el programa está enfocado a ofrecer servicios a través de cuatro modalidades, no hay una lógica integradora que les de coherencia para funcionar con objetivos comunes y articulados entre si y que justifique por qué están estos componentes en el Programa.
3. Respecto a la población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad, el programa cuenta con metodologías para identificar y cuantificar sus poblaciones potenciales y objetivo en sus componentes, sin embargo, éstas no son consistentes y adecuadas, y tampoco queda claro los criterios aplicados para determinar por qué esos son los grupos vulnerables prioritarios y no otros.
4. El Programa cuenta con una MIR, sin embargo, los indicadores actuales no son suficientes ni del todo pertinentes para cumplir con el objetivo del Fin.
Conclusiones
1. Refieren que no existe un problema focal que busque atender el programa, es decir, no hay para cada uno de los componentes un problema claro y consistente que articule los objetivos y las intervenciones, por lo que cae en duplicidades y omisiones.
2. Sobre el diagnóstico general de 2014, que a su vez presenta diagnósticos de los cuatro componentes del programa presenta carencias conceptuales y metodológicas como para caracterizar apropiadamente los problemas que busca atender cada uno de ellos. No queda correctamente identificado para cada uno de los componentes cuál es la definición de vulnerabilidad, para cada uno se utilizan diferentes visiones y conceptos en el diagnóstico. Por lo tanto el concepto de vulnerabilidad se convierte en un constructo altamente incluyente lo cual lejos de ser una bondad es un problema en el sentido de que se pierde cualquier posibilidad de focalización o de priorización de manera adecuada y consistente, privando entonces interpretaciones ad hoc de cada grupo de los distintos operadores de los programas.
Opinión institucional
Estuvo enfocada a explicar que no se contemplaron de primer momento los requerimientos mínimos para la creación del programa en cuestión, por lo que no fue construido conforme lo señala la metodología, y al evaluar su diseño en su primer año de operación, mostró las inconsistencias que resaltaron los evaluadores.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la Evaluación de Diseño 2015

Los resultados de la evaluación son muy claros al mostrar las deficiencias del programa. Es importante hacer notar, que el rol que debieran desempeñar las dependencias que diseñan y ejecutan los programas, es de vital importancia en cuanto a contribuir al desarrollo social a través de sus intervenciones.

En el caso específico del programa anterior, y considerando la opinión institucional respecto de los resultados derivados de la evaluación, es alarmante que la propia dependencia haga del conocimiento público que dicho programa no fue diseñado conforme lo señala la metodología del CONEVAL, razón por la cual se observan deficiencias. Ningún programa debería recibir recursos públicos si no justifica el problema público que va a solucionar, así como la población objetivo y potencial que ha considerado para atender.

En ese sentido, y si bien no hay algún tipo de sanciones para las dependencias que no consideren las disposiciones en materia de evaluación, la postura del CONEVAL debió haber sentado un precedente que limitara la ejecución de programas nuevos que no cumplen con los requisitos mínimos, debido a que en esas condiciones, no habría muchas posibilidades de resolver significativamente algún problema público.

Finalmente, en 2016 la unidad de evaluación de la SSA elaboró la Ficha de Evaluación y Monitoreo, haciendo uso de la información proporcionada por el propio órgano evaluador. En ella se informó que el programa cambiaba de nombre a *Servicios de Asistencia Social Integral* con el fin de tener mayor concordancia con las intervenciones que ofrece y destacó que el componente de *Asistencia Social y Jurídica* desaparecía para el ejercicio 2016.

Entre las principales debilidades observadas por el evaluador, destacó que la naturaleza y diversidad de los servicios y las intervenciones que atiende el programa, hacen que pierda la focalización del mismo. Asimismo, además de hacer mención a la falta de un padrón de beneficiarios, a través del cual se logre identificar a la población que podría beneficiar, hizo énfasis en las deficiencias en cuanto a la cobertura del mismo.

Por lo anterior, es que fue imprescindible mostrar en esta investigación cómo se entendería el concepto de *evaluación*. Gault (2014) señala que es una actividad que permite observar si los objetivos fueron alcanzados, así como identificar tanto las fallas, como el impacto generado contra el que se pretendía lograr.

Sin embargo, la evaluación es un proceso que no solo debiera quedarse en la identificación de los aciertos y errores de la intervención gubernamental, además, tiene que ver con la capacidad de la dependencia para considerar realizar modificaciones en el programa, con el fin de corregir lo que no se está haciendo bien, o lo que no funciona, para el uso efectivo tanto de los recursos públicos como de las capacidades de los servidores públicos que forman parte de la unidad que ejecuta el programa, y por consiguiente el logro de objetivos.

Las implicaciones de entender la importancia de llevar a cabo una actividad tan importante como la evaluación, así como hacer uso de la información que de ella deriva, están directamente relacionadas a hacer más eficiente el desempeño de los programas sociales, de modo que contribuyan a mejorar el desarrollo social del país.

1.3.2 Programa Comedores Comunitarios

El diagnóstico elaborado por la SEDESOL presenta un panorama general del problema que busca solucionar el Programa Comedores Comunitarios. Es importante destacar, que el referido diagnóstico sí hace énfasis en el derecho social que dicho programa busca proteger y garantizar, conforme lo estipula el marco normativo en México.

El programa fue creado en 2013 como parte de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. El problema público que busca resolver el programa es “el acceso insuficiente a alimentos variados y de calidad en los territorios urbanos y rurales de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP)”; planteando el problema no en términos de personas, sino de accesibilidad a alimentos en determinadas poblaciones. Los grupos identificados como prioritarios son: niños y niñas de 0 a 11 años, mujeres en gestación y lactantes, personas con discapacidad y personas adultas mayores de 65 años (SEDESOL, 2014).

Dicho diagnóstico refiere que los objetivos generales de las prácticas de comedores comunitarios revisados hacen hincapié en tres elementos: 1) el acceso a la alimentación como un derecho fundamental y social, 2) el reconocimiento del gobierno de garantizar el derecho a la alimentación y 3) la atención a las personas en situación de pobreza. Por lo que el programa busca el reconocimiento de garantizar el acceso a la alimentación a través de la entrega de comidas preparadas (SEDESOL, 2014).

Respecto a la evaluación de diseño, realizada en 2015, menciona que la creación del programa está debidamente justificada en un diagnóstico y propuesta de atención reciente, en el que el problema de acceso a alimentos, sus causas y efectos están debidamente identificados. Una de las áreas de oportunidad que mencionan es la integración de un padrón que recabe sistemáticamente información socioeconómica de los beneficiarios indirectos del Programa, así como de la demanda total.

En ese mismo año, también se realizó una Evaluación de Procesos, realizada por una consultoría externa, a través de la cual se llevó a cabo un análisis sistemático de los procesos sustantivos del programa para valorar si su gestión cumplía con lo necesario para el logro de los objetivos y metas, así como contar con información que permitiera hacer recomendaciones de mejora en la operación del programa. Destaca que en dicha evaluación se realizó trabajo de campo mediante entrevistas a profundidad y grupos focales con diferentes actores relacionados con el programa y la observación directa.

Las principales conclusiones de dicha evaluación mencionan que:

- No se encontró evidencia de que el programa hubiera realizado acciones de coordinación con otras instituciones o dependencias que otorgan apoyos del mismo tipo para lograr complementariedades o evitar duplicidades, por ejemplo con la Secretaría de Educación en lo que respecta a desayunos escolares y al DIF con desayunos infantiles.
- No se identificó la vinculación del programa con otros programas sociales para que las personas voluntarias accedan a otros apoyos como incentivos para seguir participando en los comedores.

En el caso de la Ficha de Evaluación y Monitoreo, realizada en el 2016, no proporciona información relevante debido a que solo hace referencia a los resultados generados en las evaluaciones de diseño y procesos que ya fueron mencionadas.

1.3.3 Programa Pensión para Adultos Mayores

La población adulta mayor en México es considerada como un grupo altamente vulnerable, y la existencia de diversos factores, como el socioeconómico, por ejemplo, determinan su condición de vulnerabilidad. Al quedar fuera de los sistemas de protección, ya sea de pensión o jubilación, los programas sociales que instrumenta el Gobierno se convierten en una medida o fuente de apoyo para coadyuvar en la calidad de vida de este grupo de la sociedad.

El Programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM) es un programa de modalidad ‘S’ (Sujeto a Reglas de Operación) y clave presupuestal 176, operado de manera centralizada por la SEDESOL.

Dicho programa tiene su antecedente inmediato en el programa denominado *Programa 70 y más*, que operó de 2009 a 2012, el cual realizó modificaciones sustantivas en 2014, ampliando su población potencial al considerar como personas adultas mayores a las mujeres y hombres de 65 años en adelante. En ese mismo año, la SEDESOL realizó un diagnóstico con el fin de aportar elementos que justificaran la ampliación de dicho programa para la atención de las personas adultas mayores que no percibían ingresos por concepto de pensión o jubilación.

Las conclusiones de dicho diagnóstico refieren que el principal problema que enfrentan los adultos mayores sin pensión ni jubilación es la escasa y desigual cobertura de los sistemas de pensiones, así como el limitado acceso a los servicios de salud, lo cual agrava su vulnerabilidad. Aunado a lo anterior, y si bien un alto porcentaje se encuentra participando en el mercado laboral, la remuneración que reciben estos trabajadores es muy baja debido a que principalmente se desempeñan en empleos de baja productividad (SEDESOL, 2013).

Es preciso destacar, que la información recabada en las entrevistas, refiere que los cambios que realizó el programa, respecto a la ampliación de su población potencial no estuvieron relacionados con las evaluaciones coordinadas por CONEVAL,

[...] no hubo ninguna recomendación de ningún evaluador para que el programa cambiara de 70 a 65 años, fue una decisión política, o sea, el cambio se consideró sin tomar en cuenta las recomendaciones, ¿qué significa esto?, y esa es mi principal crítica al proceso, no es que alguien se haya equivocado al tomar la decisión, que el resultado haya sido bueno o malo, el problema es que el CONEVAL no dijo nada, el CONEVAL no salió a reclamar, ni nadie, ¿por qué? Y es ahí donde creo que está el problema de la jerarquía organizacional del Estado, en materia de presupuesto basado en resultados, y el sistema de evaluación del desempeño: la mayor parte de las funciones son nominales, no son funcionales, o sea cuando la propuesta del presidente llegó a la Cámara de Diputados para modificar, la Cámara no dijo: a ver, ¿dónde está la opinión de CONEVAL? [...] (JV:E4)

Otra de las evaluaciones de las cuales fue objeto el referido programa fue la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015, elaborada por la Universidad Nacional Autónoma de México, como evaluador externo. Las conclusiones del evaluador señalaron que ante la ampliación de la población potencial, el programa había logrado buenos niveles de cobertura, sostenida en un diagnóstico correcto y actualizado y acompañado de un aumento presupuestal acorde (CONEVAL, 2014-2015).

También hace referencia a las evaluaciones de impacto que se realizaron los primeros años del programa, en su primera versión, las cuales muestran un impacto positivo en diversas dimensiones, sin embargo señala que se requiere actualizar dichas evaluaciones con el fin de que estén relacionadas con las acciones asociadas a las especificidades de las nuevas poblaciones atendidas.

[...] mi formación personal y mi trayectoria profesional me genera una reacción negativa contra la metodología de la evaluación en general, y está relacionado con que, ya voy a cumplir 10 años (en el cargo), y en todos estos años, en todas las evaluaciones que han pasado por aquí, todas las que están disponibles, en ninguna de ellas, [...] se ha hablado con los beneficiarios, o sea, son evaluaciones cuya metodología no implica conocer la opinión de las personas que son objeto de los programas. (JV:E4)

La conclusión del CONEVAL en dicha evaluación fue la siguiente:

El Programa en 2014 y 2015 no ha identificado claramente el problema que busca atender. El objetivo principal del programa aún no se considera que contenga un enfoque de resultados puesto que no refleja claramente el cambio que se pretende generar en la población objetivo; el objetivo principal del programa hace referencia

sólo a la entrega de los apoyos (subsidio y apoyos de protección social) pero no al cambio que se genera a la población con su entrega.

Lo anterior es rescatable debido a lo severo de la valoración del CONEVAL, y si bien es lo que debiera presentar cuando los programas se muestran deficientes en las evaluaciones, es de gran importancia ofrecer sustento teórico y documental, en este caso, la evaluación no presentó fallas importantes, y el diagnóstico presentado por la dependencia para la creación o modificación de dicho programa fue catalogado como correcto y actualizado. Vale la pena resaltar este caso, considerando los programas analizados anteriormente, los cuales presentan claras deficiencias, y en ningún sentido el CONEVAL realizó comentarios de la misma naturaleza.

Otra de las evaluaciones que se realizaron al referido programa, fue la evaluación de procesos en 2015 (también a través de una consultoría externa), que es una herramienta que ayuda a identificar carencias en la normatividad, retrasos en la operación, falta de comunicación, excesiva burocracia, actividades obsoletas y otro tipo de elementos que pueden estar obstaculizando el logro de las metas y objetivos del programa (POLITEIA, 2015).

En ella se hizo referencia a la existencia de procesos que generan productos o servicios directos en los que la SEDESOL tiene control y puede monitorear, y los indirectos, en donde la responsabilidad de la provisión de los productos o servicios no recae en la Secretaría, sino en terceros actores. Es importante destacar lo anterior, en términos de hacer notar que el programa debe cumplir sus objetivos aun cuando la Secretaría que lo opera no tenga el control de todas las operaciones que debe llevar a cabo.

Ahora bien, entre las principales conclusiones de la evaluación se menciona que el programa cubre un derecho social que ha sido identificado como uno de los relevantes a incluir en la medición multidimensional de la pobreza: la carencia de seguridad social de los adultos mayores atendida mediante la entrega de apoyos económicos mensuales y acciones de protección social. Anteriormente se había mencionado la importancia de que las evaluaciones deben identificar el derecho social que el programa estaba resguardando y garantizando, para de ahí partir con la evaluación de sus operaciones, impacto o resultados, según fuera el caso.

En términos generales, los evaluadores observaron un programa altamente institucionalizado, con reglas de operación relativamente claras, procesos claramente definidos en términos de definición de actividades y responsabilidades, así como sistemas de información robustos (POLITEIA, 2015).

La operación del programa es compleja e intervienen en ella muchas áreas de la SEDESOL, y si bien se observa una coordinación adecuada entre las diversas áreas de dicha Secretaría, así como con otras dependencias tales como el CONEVAL, la SHCP y la SFP, la relación con la

Coordinación del Seguro Popular²¹ y el INAPAM²² es débil y sus alcances en los procesos son limitados.

Finalmente, respecto a las Fichas de Monitoreo realizadas en 2014 y 2015, elaboradas por la Unidad de Evaluación de la SEDESOL, se hace mención a la carencia de mecanismos de supervisión, control y auditoría externos a la operación del mismo, que permitan detectar anomalías en la operación o errores en la focalización de los apoyos asignados, por ejemplo, respecto a las complicaciones para los usuarios en cuanto al desplazamiento para recoger los apoyos y el tiempo que tienen que esperar una vez que llegan al lugar de entrega. Asimismo, señala que no cuenta con mecanismos que permitan conocer la percepción de los beneficiarios respecto a la calidad de los servicios, y tampoco ha realizado evaluaciones de impacto recientes que integre a las nuevas poblaciones y contextos geográficos donde se extendió la Población Potencial (esta última observación fue indicada en la EED 2014-2015) (POLITEIA, 2015).

1.4 Desafíos de la política social

Al no existir en el marco normativo una definición general de la política de desarrollo social en México, se limita el alcance de los objetivos de la misma, en términos de carecer de integralidad entre los programas, acciones y proyectos que derivan de la misma, y que en gran medida debiera ser el eje de conducción para la mejora del desarrollo social del país.

La intervención del gobierno debe ser a través un conjunto ordenado de leyes, reglamentos, políticas, programas, estrategias, proyectos y acciones, en los tres niveles de gobierno y a nivel federal, estatal y municipal. Lo anterior para evitar problemas de coherencia y contradicción que pudiera darse entre ellos, y que los dirigiera en direcciones opuestas, contraponiéndose en muchas ocasiones, y por ende, limitando la capacidad del gobierno en términos de eficacia y eficiencia respecto a la conducción social del país (Ramos, Sosa, & Acosta, 2011).

[...] por eso no cambian las cosas, y por eso no importan las recomendaciones que les hagan, porque no hay estabilidad, no hay continuidad, no hay desde arriba un interés, y “desde arriba” me refiero desde el Presidente o el Gabinete de Desarrollo Social, de darle continuidad (a los servidores públicos de las dependencias que conducen el desarrollo social del país, y por ende a la política social), en ese sentido (el proceso) termina siendo poco efectivo, poco eficaz, derivado de la ausencia de una política continua, estable, en un tema que requeriría justamente eso. Es ahí donde está el problema, en las áreas ejecutoras, las cabezas de sector. (Entrevista con el Dr. Gerardo Esquivel, Economista del Colegio de México)

²¹ Sistema de Protección Social, a través del cual el Estado garantizará el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de su utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud. Información obtenida del portal de la Secretaría de Salud en <http://www.seguro-popular.gob.mx/index.php/conocenos/seguro-popular-1> Recuperado el 16/10/2017

²² Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores

Por lo anterior, la política social del país, requiere cambios, con el fin de que sus objetivos estén alineados a un propósito mayor, y que a la vez evite la contraposición de sus programas y acciones. Para que el diseño y desarrollo de las políticas no sea redundante, discordante o se contraponga a las ya existentes, es necesario resolver los principales retos que llevan obstaculizando el buen funcionamiento de la política desde hace casi una década, considerando los informes del CONEVAL, es decir, este problema podría derivar de la mala coordinación entre instituciones desde mucho tiempo atrás:

a) Coordinación interinstitucional

La estructura del gobierno en una gran cantidad de dependencias, a nivel no solo federal, sino estatal y municipal, dificultan la existencia de una coordinación que permita trabajar para el cumplimiento de objetivos comunes, por lo menos en lo que se refiere al desarrollo social del país.

El CONEVAL hace énfasis en que al no contar con información de los estados y municipios, es muy difícil verificar duplicidades en programas y acciones de desarrollo social, y por ende, no se puede disminuir el problema de la fragmentación de la política social (CONEVAL, 2016).

Lo anterior parecería una de las principales causas de la existencia de un gran número de programas sociales que de forma individual, en alguna medida, cumplen con sus objetivo, pero que en una perspectiva de integralidad respecto al cumplimiento de un objetivo más amplio, que es mejorar el desarrollo social, se contraponen unos programas con otros, no se complementan o dejan vacíos.

La correcta coordinación interinstitucional debiera estar acompañada de una política social que esté conformada por procesos, estrategias, programas y acciones que se articulen en un solo objetivo, así como una clara distribución de competencias entre las Instituciones, lo cual daría como resultado una intervención gubernamental integral, la cual es necesaria para implementar una política social eficaz.

b) Evaluaciones ex ante que eviten la duplicidad de programas

Si bien el CONEVAL, por mandato, no tiene a facultad de evaluar programas que no existen, es preciso destacar la importancia de que los programas de nueva creación, que aún no cuentan con presupuesto, sean evaluados antes de dar inicio a su implementación. Lo anterior considerando que la evaluación denominada “diagnóstico”, en ocasiones, no genera información que permita saber si los objetivos del nuevo programa se duplican por la existencia de un programa similar.

Lo anterior permitiría lograr mejoras en el diseño antes de iniciar la operación, con el fin de evitar duplicidades en caso de que haya programas que otorguen beneficios similares; por lo que, además de requerir una mayor integración de esfuerzos por parte de las instituciones que

ejecutan los programas, se debe hacer uso de los recursos con los que cuenta el Estado. En este caso, resalta la utilidad del CONEVAL en materia de evaluación, por lo que el siguiente paso sin duda sería hacer uso de las evaluaciones de diseño, que como su nombre lo indica, debieran evaluar ex ante el diseño de los programas.

c) Construcción de un padrón único de beneficiarios

La LGDS, en el Artículo 27 señala la creación del Padrón Único de Beneficiarios (PUB), el cual debe ser integrado por la SEDESOL y los gobiernos de las entidades federativas. Sin embargo, el padrón en México es un instrumento aún muy débil. No se trata de conocer el número de beneficiarios que viven en situación de pobreza a través del padrón de cada uno de los programas que existen en México, ya que con la gran cantidad de programas, es muy probable que los datos se dupliquen, o que no se encuentren debidamente actualizados.

Para lograr constituir una política social integral no basta con conocer el total de programas sociales a través de los cuales interviene el gobierno para la solución de problemas públicos, o el número de beneficiarios que están afiliados a esos programas, lo que es realmente fundamental es conocer la contribución específica real que tiene dicha intervención en las carencias atendidas, llegar hasta el beneficiario y tener conocimiento en cuántos programas está inscrito, y de qué manera están garantizando sus derechos sociales.

d) Cambiar el enfoque de la política social

La política social ha estado enfocada, casi en su totalidad, al combate a la pobreza. Sin embargo, el desarrollo social va más allá del objetivo de superar dicho fenómeno, tiene que ver con la protección y la garantía de los derechos sociales para todos los ciudadanos.

La Constitución otorga garantía de derechos sociales a todos los ciudadanos. Para lograr el mejoramiento de la calidad de vida y del bienestar en conjunto se debiera considerar que los objetivos a alcanzar son mayores que solo combatir la pobreza, sin que con ello se minimice la importancia de una estrategia que se encargue de reducir la pobreza.

Los objetivos sociales deben ser aún más amplios que solo combatir la pobreza. El enfoque de derechos identifica a las personas como titulares de derechos y obligaciones a lo largo del proceso de las políticas, procurando fortalecer las capacidades individuales. En ese sentido, y como lo menciona Sen (2014), lo importante no es el grado de satisfacción de las personas o la cantidad de recursos con que cuentan para llevar un tipo de vida u otra, sino lo que éstas personas son capaces de hacer o ser realmente. *Una política pública justa sería aquella que creara las condiciones institucionales para que todas las personas de un determinado Estado alcancen el desarrollo y disfrute de su libertad plena* (Nussbaum, 2002 citado en (CONEVAL, 2016, pág. 59)).

2. Recomendaciones del CONEVAL

Si bien es innegable la importancia de un sistema de evaluación que permita verificar el desempeño de los programas, cabe señalar que *una evaluación que no genera información relevante para mejorar el contenido o los procesos de una política pública es probablemente una evaluación sin sentido* (Cejudo & Maldonado, 2011, pág. 13). Del mismo modo, el hecho de que se emitan recomendaciones derivadas de una evaluación, no significa que serán incorporadas adecuadamente por los implementadores de los programas.

En el apartado anterior, relativo a las evaluaciones y monitoreo, se hizo referencia a la relevancia de dichas actividades en términos de que en alguna medida, debieran mejorar la oferta gubernamental en materia de desarrollo social. Sin embargo, hay un largo camino desde el inicio de la evaluación, hasta poder observar cambios en los programas sociales que han sido objeto de dichas evaluaciones.

Todas las evaluaciones que coordina el CONEVAL emiten recomendaciones a los órganos evaluados, y si bien no existe algún vínculo jurídico que obligue a las dependencias ejecutoras a incorporarlas a través de acciones de mejora, el Artículo 110, fracción IV, de la LFPRH, señala que *(las dependencias y entidades) deberán dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que se emitan derivado de las evaluaciones correspondientes* (Cámara de Diputados, 2006).

Finalmente no existen recomendaciones que se le llamen “vinculantes”, no hay obligatoriedad por cumplir las recomendaciones de CONEVAL, que eso tiene sus ventajas y desventajas, no hay ni siquiera una obligatoriedad implícita, todo es por convencimiento, por lo que es una forma de separarlo de la fiscalización. Un extremo de CONEVAL sería llegar a la fiscalización (la cual tiene un resultado distinto), y para eso ya existe la Auditoría, existen los Órganos Internos de Control, etcétera. Nosotros hemos establecido, creo, una estrategia de “trata de mejorar por ti mismo”, “yo te digo en lo que puedes mejorar” [...] (Entrevista con el Director de Monitoreo de CONEVAL).

Las recomendaciones debieran ser pertinentes y factibles, es decir, que consideren que las decisiones de cambio serán viables, por ejemplo, respecto a la gestión interna y modificaciones legislativas, o que existen los recursos disponibles para que la dependencia las pueda llevar a cabo, de lo contrario no pasarán de ser solo una buena idea, que no se traducirán en ninguna mejora para el programa.

Del mismo modo en que es de suma importancia la claridad respecto a quienes son los responsables de las evaluaciones, eso debiera clarificarse en el apartado de las recomendaciones, que haya un responsable de verificar y llevar a la acción las recomendaciones hechas por el evaluador. Sin embargo, lo anterior requiere de un conocimiento profundo de la gestión interna del programa, lo cual no siempre sucede debido a las limitaciones de las evaluaciones.

2.1 De las recomendaciones a las acciones

2.1.1 Programa Servicios de Asistencia Social Integral

Las evaluaciones de las cuales fue objeto el referido programa, cuando se denominaba *Programa Servicios de Atención a Población Vulnerable*, emitieron recomendaciones con el fin de que la dependencia realizara mejoras al programa (Idea Consultores, 2015):

Tabla 4: Recomendaciones de la Evaluación de Diseño 2015

Recomendaciones
1. Revisar los conceptos de vulnerabilidad y asistencia social y focalizar con ello sus poblaciones prioritarias de atención.
2. Se propone fusionar el componente Atención integral rehabilitatoria del programa con el Programa Atención a personas con discapacidad.
3. Valorar la pertinencia de transferir el Centro Nacional Modelo de Atención, Investigación y Capacitación para el Desarrollo Comunitario “Tlazocihualpilli” al Programa de Desarrollo Comunitario “Comunidad DIFerente”, y que funcione como un centro modelo o una instalación. Valorar si la nómina puede absorberse dentro del programa o en la nómina administrativa del DIF.
4. Reestructurar el E040 como un programa para población en desamparo, que incluya a las casas asistenciales de menores y adultos mayores.
5. Dejar los centros recreativos o transferirlos al Programa de Desarrollo Comunitario “Comunidad DIFerente”, pudiendo considerarse como un componente de recreación de dichos programas.
6. Alternativamente, valorar la posibilidad que el componente de adultos mayores se transfiera al INAPAM ²³ , así como de transferir los Centros Recreativos a una institución que los manejara como IMJUVE ²⁴ o INAPAM.
7. Finalmente, el componente de Asistencia Social y Jurídica no debería de ser un programa, ya que es parte de la actividad institucional. Se recomienda que centre su atención en aquellas tareas que deberían de corresponder al sistema nacional DIF y no a los DIF estatales en particular al DIF de Distrito Federal.
Opinión institucional
Señaló que algunos de los planteamientos implican una serie de restricciones normativas que van más allá de los alcances del Sistema Nacional DIF, por lo que es poco probable atender al menos alguna de ellas en un corto plazo (DIF, 2015).

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la Evaluación

Respecto a la Ficha de Monitoreo 2016, considerando que se elabora con base en la información proporcionada por el programa a ser evaluado, debía mostrar si la dependencia había realizado cambios al programa, considerando las recomendaciones de la evaluación de diseño realizada el año anterior (2015). Sin embargo, y si bien son visibles algunas

²³ Instituto Nacional para los Adultos Mayores

²⁴ Instituto Mexicano de la Juventud

modificaciones ejecutadas, ninguna estuvo en línea con lo recomendado por la evaluación anterior.

Tabla 5: Resultados de la Ficha de Monitoreo 2016

Ficha de Monitoreo 2016
1. El programa cambió de nombre con el fin de mostrar mayor coherencia con las intervenciones que ofrecía, de Servicios de Atención a Población Vulnerable, ahora se denominaba “Programa de Asistencia Social Integral”.
2. El componente de Asistencia Social y Jurídica deja de formar parte del programa y pasa al programa denominado Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños adolescentes. Sin embargo la recomendación de la evaluación en 2015 era que dicho componente no tenía ser un programa ya que debería ser parte de la actividad institucional.
3. Destaca que la población objetivo que atiende a través del componente de “Atención Integral Rehabilitatoria” está determinada por todas las personas con discapacidad en el país. Sin embargo, la recomendación era considerar la posibilidad de fusionar el componente con el programa que ya se encarga de ello, denominado <i>Atención a Personas con Discapacidad</i> .
4. Otro grupo vulnerable que atiende, además del grupo de personas con discapacidad, son las personas adultas mayores, no obstante la recomendación fue fusionar dicho componente con el programa que se encarga del referido grupo.
Recomendaciones
1. Analizar el concepto de <i>Asistencia Social Integral</i> y focalizar con ello sus intervenciones, lo anterior con el propósito de evitar duplicidades con otros programas, por ejemplo el componente de Atención Integral Rehabilitatoria con el Programa de Atención a Personas con Discapacidad o el componente de Formación de talleres para oficios con el Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente".
2. Definir con mayor precisión la población objetivo, determinando también el método de cálculo para tal fin.
3. Revisar las metas que son muy parecidas a las que emitieron a través de la evaluación de diseño de 2015.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la Evaluación

Las observaciones de la ficha permiten hacer visible que la dependencia no consideró los cambios recomendados por los evaluadores. El programa continúa duplicando actividades, considerando población objetivo que igualmente es considerada por otros programas, y a pesar de que lo anterior es de conocimiento público (a través de los informes de CONEVAL y de organizaciones civiles), el programa sigue recibiendo el presupuesto definido desde sus primeros años de operación. Las recomendaciones siguen sin funcionar como incentivo para ejecutar un programa mejor diseñado, y eventualmente proporcionar un mejor servicio y de calidad a la población definida para ello.

2.1.2 Programa Comedores Comunitarios (PCC)

En términos generales, las recomendaciones derivadas de la evaluación de diseño de 2015 versaron en mayor medida en cambios que permitieran la ejecución del programa con mayor transparencia.

Tabla 6: Recomendaciones de la Evaluación de Diseño 2015 (PCC)

Recomendaciones	
1.	Si bien el programa sí cuenta con información sobre localización, características del comedor, equipo entregado, número de raciones alimenticias, e información contenida en la solitud de apoyos establecidas en su documento normativo, se recomendó avanzar en la generación de un sistema informático que integrara la información sobre los distintos procesos y etapas operativas del Programa.
2.	Considerando que los Comedores Comunitarios son instalados y operados por la población de las ZAP organizadas en Comités Comunitarios, recomendaron incluir el término <i>población o personas que habitan en las ZAP</i> en la formulación del Propósito del programa.
3.	En el diagnóstico del programa señalan que “la actualización de la información se realizará al menos cada seis meses, dado que el padrón de beneficiarios se integra por las localidades que forma parte de PCC”, sin embargo, los evaluadores mencionan que dicho diagnóstico no precisa a qué información se refiere, y tampoco establecen plazos específicos para actualizar la cuantificación del Problema. Por lo que se recomienda actualizar el problema que pretende abordar, así como los avances y resultados del PCC.
4.	Exhortaron también a difundir los criterios y los procedimientos para elegir a los beneficiarios, además de sistematizar las solicitudes. Lo anterior debido a que en los Lineamientos no se describen ni el procedimiento ni los criterios que utilizan para la selección final de las solicitudes recibidas.
Opinión institucional	
La dependencia no especifica cómo dará atención y seguimiento a las recomendaciones puntuales, derivadas de la evaluación, salvo en lo que respecta a la primera recomendación.	
Señala que el programa incorpora las recomendaciones de la evaluación como parte del rediseño que en ese momento están realizando, basado en tres ejes estratégicos: eficiencia operativa, estandarización de procesos operativos y administrativos e información de calidad, este último hace énfasis en el fortalecimiento de su planeación estratégica al realizar un censo nacional operativo para conocer la infraestructura de los comedores, el acceso a los servicios básicos y el perfil del voluntariado, así como el desarrollo de un sistema que incorpora datos del padrón, operaciones y recursos del programa, lo cual será complementado con un Sistema de Evaluación y Monitoreo Operativo para conocer la satisfacción de los beneficiarios y del voluntariado.	

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la Evaluación

Anteriormente se hizo énfasis en la importancia de que las recomendaciones debieran ser factibles, es decir, que impliquen decisiones políticas viables, capacidades administrativas, y recursos presupuestales. Los resultados de la evaluación de diseño destacan por la practicidad de las sugerencias para la mejora del programa, son pertinentes considerando que el programa no tiene mucho tiempo siendo implementado, y que los cambios sugeridos podrían tener implicaciones positivas en el largo plazo.

Aunado a lo anterior, y si bien dichas recomendaciones son importantes para mejorar el diseño y por tanto la operación del programa, sería significativo que el programa fuera objeto de una evaluación que permitiera observar el impacto que genera en la población beneficiada dicha intervención, en términos de la calidad de los bienes y servicios que proporciona, así como conocer el avance en el acceso a una alimentación nutritiva.

2.1.3 Programa Pensión para Adultos Mayores

Respecto a la revisión de la EED 2014-2015, el evaluador externo recomendó el desarrollo de mecanismos regulares de supervisión, control y auditoría externos a la operación del mismo, para detectar anomalías en la operación o errores en la focalización de los apoyos asignados. Asimismo, señaló la importancia de incluir mediciones regulares sobre la percepción de calidad de los servicios y las características de la población atendida, lo cual podría ser un insumo importante para la toma de decisiones y el desarrollo de nuevos componentes.

Exhortó a corroborar los efectos positivos en contextos temporales, geográficos y sociales diferentes. Además, mencionó que sería deseable que se desarrollaran actividades de coordinación con otros programas, instituciones públicas e instituciones académicas que estén relacionados con la atención a los adultos mayores, lo cual permitiría verificar la duplicidad de actividades relacionadas con mejorar la calidad de vida de los adultos mayores.

De las recomendaciones mencionadas, la dependencia encargada del programa estuvo de acuerdo con la mayoría de ella, salvo en los siguientes casos:

- Respecto a los mecanismos de supervisión, control y auditoría, señaló que no se han eliminado, solo se trasladaron al ámbito de las Delegaciones Estatales de la SEDESOL, igual que los mecanismos de contraloría social.
- Y en relación con las evaluaciones de impacto que se realizaron los primeros años del programa, menciona que si bien coincide con el equipo evaluador en actualizar dichas evaluaciones, no considera que la evaluación de impacto vigente deba desecharse como fuente de información confiable.

En cuanto a la evaluación de procesos realizada en 2015, considerando que la información es más profunda, se presentan los principales hallazgos y recomendaciones derivadas de la misma:

Tabla 7: Hallazgos y recomendaciones de la Evaluación de Diseño 2015 (PPAM)

Hallazgos	Recomendaciones
La planeación estratégica no es conocida por el personal en las delegaciones	Se recomienda generar una guía introductoria del programa, en la que se presenten las definiciones de la planeación estratégica, incluyendo Fin y Propósito, así como derechos de los beneficiarios
El personal de las delegaciones menciona que la difusión en localidades urbanas, principalmente en las grandes urbes es insuficiente y esto probablemente está asociado a la baja cobertura de atención de la población potencial	Generar estrategias para fortalecer la coordinación interinstitucional con otras instituciones federales, estatales y municipales, así como con OSC y empresas privadas para promover el programa.
Algunas sedes de atención, en su modalidad de ventanillas, han sido instaladas en condiciones que no son adecuadas para el acceso y permanencia de los adultos mayores.	Se recomienda generar un documento rector que determine las condiciones mínimas que deben cumplir las ventanillas en términos de acceso a adultos mayores y protección civil.

Los prestadores de servicio en ventanilla, responsables de la incorporación de beneficiarios y su bancarización, no tienen una capacitación formal.	Se recomienda establecer un programa de capacitación obligatorio para cualquier persona de recién ingreso al programa.
Existen discrepancias entre Padrón de beneficiarios emitido para cobro y la nómina de la liquidadora,	Se recomienda mejorar los sistemas informáticos, en particular, lo relativo a las interfaces de intercambio

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la Evaluación

En la Ficha de Monitoreo realizada año 2016, además de las recomendaciones, fueron destacados los principales cambios que el programa estaba realizando, considerando las recomendaciones de las evaluaciones anteriores:

Tabla 8: Resultados de la Ficha de Monitoreo 2016

Avances observados en el Programa
1. Elaboración de una propuesta para la atención del problema identificado en el Diagnóstico, así como en el mecanismo de seguimiento básico a las actividades que realiza la red social para conocer el grado de aceptación y resultados en los beneficiarios, a través de una evaluación de satisfacción de los beneficiarios
2. Impulso de las complementariedades y sinergias con otras instancias que atiendan a los Adultos Mayores
3. Actualización de los instrumentos de planeación estratégica del programa, incluyendo un sistema de monitoreo que permita conocer el avance en las metas y la cobertura del programa
4. Realización de una evaluación de impacto del programa, para lo cual se trabaja en un análisis de factibilidad. Este último cambio llama la atención, considerando que los requerimientos del CONEVAL para realizar una evaluación de impacto no le permiten al programa solicitarla, debido a que al ser un programa universal, no cuenta con población no intervenida.
Recomendaciones
1. Analizar la viabilidad de eliminar la prueba de supervivencia a través de la cooperación interinstitucional, a fin de evitar que la población objetivo no reciba sus apoyos de manera oportuna.
2. Realizar una prueba piloto para evaluar la pertinencia de entregar los apoyos a beneficiarios de localidades con menos de 30,000 habitantes de manera electrónica y por medio de alianzas con otros programas de la Administración Pública Federal, que ya cuenten con espacios establecidos en tales localidades
3. Definir en la normatividad del programa un procedimiento con metodología rigurosa para el seguimiento a los apoyos entregados, y que permita ser un insumo para calcular indicadores de resultados, así como redefinir la población objetivo y su cálculo, considerando las restricciones presupuestarias que enfrenta el programa.
Opinión de la dependencia
1. Señaló que la sugerencia de la eliminación de comprobación de supervivencia, resultaba contradictorio, ya que quienes seguirán realizando dicha comprobación son las personas que

reciben el apoyo por medio de transferencia electrónica, por lo que destacó que buscarán otros mecanismos.

2. Respecto al seguimiento de apoyos entregados, la dependencia mencionó que para obtener dicha información requiere de una evaluación o un estudio para tal fin.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la Evaluación

Las nuevas reglas de operación del programa, publicadas a inicios del año en curso, presentan modificaciones importantes, las cuales retoman algunas de las recomendaciones mencionadas anteriormente. Destaca la obligación del personal que labora en las Delegaciones Estatales de la SEDESOL, de acudir a los domicilios de los beneficiarios para verificar su sobrevivencia, en lugar de que los adultos mayores tengan que ir cada seis meses a los módulos de atención para hacer el trámite.

Otra modificación, es la obligación de la dependencia de revisar periódicamente la información del registro civil para verificar que no se hayan inscrito actas de defunción de los beneficiarios del programa. Además, deberá establecer mecanismos de coordinación con otras instituciones y autoridades estatales y municipales, con el fin de garantizar que sus acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas.

Lo anterior permite observar la importancia de que la evaluación se convierta en un proceso internalizado en la gestión interna de las dependencias que ejecutan los programas sociales y no solo considerarla por obligación. La utilidad práctica de la evaluación debiera traducirse en mejoras, y es evidente que el programa social analizado, ha considerado, en alguna medida, las recomendaciones de las evaluaciones realizadas, y que se ha logrado traducir en beneficios para el sector de la población a quienes van dirigidos los bienes y servicios de dicha intervención.

2.2 Uso de las recomendaciones del CONEVAL

En la sección anterior, se expuso la importancia de hacer uso de las evaluaciones, a través de las cuales se muestre un panorama completo de la funcionalidad de los programas sociales, en términos de conocer su contribución al desarrollo social, específicamente en la mejora de la calidad de vida de sus beneficiarios.

Sin embargo, lo anterior está directamente relacionado, en principio, con dos condiciones: el tipo de evaluación de las que son objeto dichos programas, considerando la larga lista de evaluaciones que coordina CONEVAL y que en su mayoría no proporcionan información tan profunda del funcionamiento en terreno de los programas, y la segunda tiene que ver con la calidad de las recomendaciones, las cuales debieran ser pertinentes y factibles.

[...] por eso salimos bien calificados (en las evaluaciones), porque CONEVAL revisa la superficie, revisa tus objetivos, el cumplimiento de metas y los indicadores, pero no está operando, realmente las mejoras salen de la gente que opera los programas todos los días, ahí es donde de una u otra forma te vas a dar cuenta. Realmente la cuestión de las evaluaciones, los insumos que utilizan para todas las evaluaciones son los mismos, y no se puede evaluar objetivamente un programa así, más bien, se evalúa de manera objetiva cuando se hace de manera específica, considerando las características de cada programa, revisan las reglas de operación, la matriz de indicadores, los resultados de las matrices, las recomendaciones de las evaluaciones anteriores. (PEI:E3)

En teoría, el tema de las evaluaciones no debería pensarse en términos de “salir bien calificado”, sino en términos de que los evaluadores, encuentren las fallas de diseño o de operación en los programas, que no están permitiendo el logro de objetivos, en términos de solucionar el problema público que les dio origen.

Cuando se realiza una evaluación que considera no solo la información que proporciona el órgano evaluado, sino las opiniones de los beneficiarios, de los coordinadores, de los ejecutores del programa, se obtiene información que realmente muestra las áreas de oportunidad, y que al convertirse en recomendaciones debieran, en alguna medida, contribuir al fin último del programa evaluado.

DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

En el presente apartado, se analizarán los principales resultados derivados de la revisión documental y de las entrevistas realizadas, tomando en cuenta el marco conceptual referido al principio de la investigación. Considerando la gran cantidad de insumos recolectados, fue pertinente la selección de los mismos atendiendo a los objetivos del estudio, por lo que a continuación serán explicados a través de tres sub-apartados. En principio respecto del rol desempeñado por el CONEVAL, considerando la labor que le fue encomendada mediante un mandato legislativo, seguido por las evaluaciones que realiza y/o coordina y finalizando con el uso de la información que deriva de las mismas, tomando en cuenta que resulta esencial la toma de decisiones en materia de política pública considerando la evidencia resultante de dichas evaluaciones.

1. Respecto del rol desempeñado por CONEVAL.

No se puede hablar del rol desempeñado por un órgano tan importante como el CONEVAL, sin caracterizar, a grandes rasgos, la política de desarrollo social en México, en principio, por el hecho que debe ser evaluada por dicho Consejo.

El eje central de la investigación es analizar cómo ha contribuido el CONEVAL en la mejora de la política de desarrollo social en el país, pero ¿qué es una política de desarrollo social?

Se mencionó anteriormente, que las políticas sociales son diseñadas por el Estado, y están dirigidas a satisfacer las necesidades específicas de la población, en cuanto a la salud, educación, vivienda, seguridad social (Matos Bazó, 2005). Lo anterior, si bien está reconocido por el Estado mexicano a través de la LGDS, en la cual menciona que la política social debe garantizar los derechos sociales que se encuentran establecidos en la Constitución (alimentación, salud, educación, vivienda digna), es fuertemente cuestionable, en principio, porque la política de desarrollo social en México ni siquiera se encuentra definida en la legislación, que permita que todas las instituciones que se encargan del desarrollo social alineen sus objetivos a un propósito mayor, en este caso, el desarrollo social del país, por consiguiente, al no existir una política social integral, difícilmente se evitará la duplicidad de los objetivos considerando la gran cantidad de programas sociales que existen en México.

La importancia de contar con una política de desarrollo social integral radica en tener la capacidad de definir sus alcances, de precisar quiénes serán los beneficiarios de dicha política, y especificar a los servidores públicos que participan y cuáles serán sus responsabilidades.

Si bien la existencia del Programa Nacional de Desarrollo Social, o la propia Ley General de Desarrollo Social, son considerados avances sustantivos respecto a precisar objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, los desafíos actuales no podrán ser superados hasta que la política de desarrollo social vaya más allá de un conjunto de programas sociales para mitigar la pobreza.

Dentro del debate sobre la importancia de la integralidad de la política social, es relevante hacer mención sobre su vinculación con el enfoque de derechos, el cual se inserta en las políticas públicas, específicamente en los programas sociales, en términos de garantizar a través de las intervenciones del Estado los derechos estipulados en la Constitución. Sin embargo, la relación entre dicho enfoque y los programas, es un tema que poco se cuestiona. Los resultados de la investigación indican que un gran porcentaje de los programas no garantizan ningún derecho social.

Del mismo modo, y a pesar de que en el discurso sea considerada la importancia de una política integral de desarrollo, haciendo énfasis en la coordinación interinstitucional para la instrumentación de políticas públicas en materia de desarrollo social, de acuerdo con los hallazgos se observa que difícilmente se puede poner en práctica, no obstante la creación de programas que requieren la participación de dos o más Secretarías de Estado.

Ahora bien, considerando el contexto anterior ¿a qué se refiere el CONEVAL cuando habla de la *Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*? La Directora General de Evaluación de dicho Consejo mencionó que la política de desarrollo social va más allá de evaluar programas sociales, y tiene que ver con observar que los derechos sociales sean garantizados. Sin embargo, difícilmente podrá ser observado cuando el CONEVAL no realiza trabajo de campo, cuando en su mayoría, las evaluaciones son realizadas haciendo uso de la información que entrega el programa a evaluar, y cuando un gran porcentaje de programas no garantizan ningún derecho social, o simplemente no funcionan.

El prestigio de dicho Consejo ha cruzado fronteras, y en gran medida es por la relevancia que deriva de colocarse como un órgano independiente de la Administración Pública, que tiene la facultad de evaluar las intervenciones gubernamentales, separando las actividades de gestor y evaluador. Asimismo, a través de su creación fue más visible el orden en el proceso, permitiendo dar inicio con la cultura de evaluación y fortaleciéndola a través del tiempo.

No obstante, el rol del CONEVAL se ha visto reducido, en principio, porque no evalúa la política de desarrollo social, sino un conjunto de programas y acciones sociales, que en ocasiones, son creados sin los requerimientos mínimos para ello, situación que empeora al ser implementados, ya que con las deficiencias que presentan, difícilmente solucionarán algún problema público. Aunado a lo anterior, hay algunas evaluaciones que coordina el CONEVAL que no permiten identificar la plena garantía de los derechos sociales vinculados a los programas sociales, debido a la escasez de trabajo de campo que permita generar una visión más amplia.

Finalmente, es importante mencionar que si bien son visibles los avances en materia de evaluación, específicamente la creación del CONEVAL, dichos avances no pueden considerarse suficientes, ya que prevalecen muchos desafíos que están limitando el actuar del Consejo.

2. Respecto a las evaluaciones realizadas y coordinadas por CONEVAL

En relación a las evaluaciones, a partir del marco conceptual se pretendió definirla de manera que lejos de observarla como algún tipo de control, su relevancia radicara en mirarla como una actividad que debiera proporcionar aprendizajes y retroalimentación, y de esta manera, conocer el impacto las intervenciones del gobierno, el desempeño de las instituciones y el impacto social del ejercicio de los recursos públicos.

Sanabria (2015) lo menciona claramente, al considerar a las evaluaciones como uno de los mecanismos, que en alguna medida, permiten hacer efectivas las políticas públicas, en el sentido de que fortalece la gestión, por lo que se convierten en un medio para eliminar vicios como el uso inefectivo de los recursos presupuestales en soluciones que no se basan en evidencia, por lo que la mejora de las intervenciones gubernamentales está intrínsecamente relacionada con el fortalecimiento de las capacidades en materia de evaluación.

Sin embargo, la información recabada a lo largo de la investigación muestra que la evaluación sigue sin desempeñar un papel relevante en materia de política pública, al subestimar la importancia de la información que proporcionaría si se realiza adecuadamente y de manera oportuna.

Si bien en México la evaluación se lleva a cabo a través de un órgano independiente de la institución que está ejecutando el programa social, los hallazgos permiten observar que muy a pesar de lo autónomo que pueda llegar a ser el CONEVAL, presenta limitaciones que no permiten el logro de objetivos, mostrando solo de manera superficial los resultados de los programas sociales que evalúan.

En términos estrictos, la evaluación debiera ser rigurosa, y considerar no solo la información que proporciona el órgano evaluado, con lo cual presentaría información sesgada, sino agregando insumos que aporten otros actores que de alguna forma participan en el programa, y que en alguna medida contribuirían en la mejora de dichos programas para el logro de sus objetivos.

Si bien es cierto que el CONEVAL realiza diversos tipos de evaluación, y cada una de ellas tiene un objetivo diferente, las evaluaciones que podrían proporcionar información significativa que resulten en cambios sustantivos, no se llevan a cabo con tanta regularidad, a diferencia de otras evaluaciones que se realizan anualmente, pero que no son consideradas rigurosas, y que no demuestran si el programa está logrando un desempeño eficaz y eficiente.

Lo anterior es perfectamente visible en las evaluaciones identificadas respecto a los programas seleccionados para la presente investigación. Si bien no es una muestra representativa, destaca que de los tres programas seleccionados, solo uno en tres años tiene una evaluación de procesos, la cual realiza trabajo de campo, el resto son solo evaluaciones específicas de desempeño o fichas de monitoreo, que como ya se mencionó anteriormente, no generan información relevante que permita realizar mejoras al programa, en principio porque

la información a partir de la cual los evaluadores generan la evaluación proviene de los propios programas a evaluar.

Pareciera que cuando se habla de evaluación, se entiende que habrá algún tipo de control y un excesivo uso de la normatividad, relegando el gran aporte que podría proporcionar en tanto se haga de la manera correcta, que sea oportuna, y en definitiva que sea considerado el trabajo de campo como un factor insustituible.

En ese sentido, también es cuestionable el rol que ha desempeñado el CONEVAL. Si bien es cierto que le dio un orden al sistema de evaluación, que ha fortalecido la cultura de la evaluación, la definición de dicha actividad como tal ha quedado muy limitada. ¿De qué sirve la gran cantidad de evaluaciones, si no se llevan a cabo con la profundidad que ello amerita? ¿Para qué realizar una evaluación en la que solo será utilizada la información que proporciona la institución que será evaluada? Por la gran cantidad de programas sociales que existen, y de los cuales un gran porcentaje está duplicando objetivos, es posible concluir que ni siquiera el diagnóstico, que por obligación deben enviar las dependencias al CONEVAL cuando se va a crear algún programa, arroja información que permita evitar la creación de programas que ya existen en la oferta del gobierno.

De acuerdo con Ramos, Sosa & Acosta (2011), a través de la evaluación derivan insumos útiles para tomar decisiones no solo presupuestales, sino también para juzgar la eficacia y por ende, la permanencia o la necesidad de cambio o remoción de algún programa gubernamental o de una política pública, es por ello que resulta conveniente evaluar regularmente las acciones del gobierno, con el propósito de conocer si están o no cumpliendo con los objetivos que justifican su existencia y los recursos públicos que se destinan a ellas.

Sin embargo, no se trata de realizar cualquier evaluación. De los siete tipos de evaluación que realiza o coordina el CONEVAL, quizá solo tres de ellas resultan relevantes en términos de conocer que tan eficientes son los programas sociales, respecto a identificar si efectivamente están garantizando algún derecho social y mejorando la calidad de vida de sus beneficiarios.

Lo realmente significativo de que se realicen evaluaciones a las intervenciones del gobierno es saber qué se hace, qué se ha logrado y qué impacto se generó en la sociedad, respecto al bienestar de la población, es decir, debieran realizarse con el fin de que el Gobierno, a través de las instituciones tengan la capacidad de crear de valor público, a través de los programas sociales, mejorándolos a través del tiempo.

3. Respeto del uso de la información que deriva de las evaluaciones

Los resultados de una evaluación se pueden utilizar de diversas maneras. Como lo menciona Carol Weiss citada en (Cejudo & Maldonado, 2011, pág. 14), *muchos aspectos de una evaluación pueden ser usados: ideas y percepciones, señales que se envían por el solo hecho de evaluar, los procesos de aprendizaje al cooperar con la evaluación, la selección de indicadores de resultados que anuncian un éxito, incluso el diseño del estudio. 'Uso' abarca un amplio espectro de efectos por múltiples tipos de usuario.* Es decir, a partir de la diversidad de usos, los resultados de una evaluación podrán ser utilizados considerando los intereses de los usuarios que la hayan requerido.

Para efectos de la presente investigación, los resultados de las evaluaciones debieran utilizarse para contribuir a la mejora de un programa. A través de las evaluaciones se logran identificar deficiencias en la gestión, fallas en los indicadores, o en la implementación, por lo que debiera generar oportunidades de mejora de manera concreta.

Ahora bien, el propósito de los mecanismos coordinados por el CONEVAL y la SHCP para dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora, es que los programas hagan un uso efectivo de los resultados de las evaluaciones, sin embargo, la importancia de tomar en consideración los resultados de las evaluaciones radica en hacer un esfuerzo real por convertir las recomendaciones en acciones que deriven en hacer más eficiente la gestión gubernamental, y no solo obligar a las dependencias a “atender” las recomendaciones solo para cumplir con procedimientos establecidos.

Cuando una evaluación se realiza con el nivel de calidad que se espera, los evaluadores tendrán mayores argumentos para elaborar recomendaciones basadas en la evidencia, en la información recabada de diversos actores, es decir, recomendaciones oportunas y de calidad, con el sustento suficiente, que argumente la necesidad de llevar a cabo cambios sustantivos en los programas que permitan el logro de objetivos, específicamente, la mejora de la calidad de vida de los beneficiarios del programa.

Sin embargo, cuando la evaluación es deficiente, no se puede esperar que la recomendación no lo sea. Deficiente en términos de lo poco funcional que podría ser para la institución hacer uso de ella para mejorar el programa, en caso de que quisiera operacionalizarla a través de un aspecto susceptible de mejora. Una evaluación que considera solo información que proporciona el órgano evaluado, es una evaluación sesgada, que no está entregando los resultados que podrían servirle a la institución, en términos de mejorar su intervención en la población objetivo.

Una evaluación que no genera información relevante para mejorar el contenido o los procesos de una política pública es probablemente una evaluación sin sentido (Cejudo & Maldonado, 2011, pág. 13), por ello la importancia de que la evaluación se realice de tal manera que sus resultados deban ser efectivamente utilizados, y que tengan implicaciones prácticas factibles y con potencial de mejorar el desempeño del programa. La utilidad es el sentido último de la evaluación.

Aunado a lo anterior, y considerando que las recomendaciones del CONEVAL no son vinculatorias, un factor relevante para hacer efectivo el uso de la evaluación es sin duda la voluntad política. Sin embargo, los hallazgos muestran que si bien las instituciones consideran en alguna medida dichas recomendaciones, la mayor parte de las decisiones que impactan al programa, poco tienen que ver con el trabajo realizado en el CONEVAL, o por el contrario, las recomendaciones solo forman parte de un informe, que no serán consideradas ya sea por la dificultad de operacionalizarlas, o por la nula aplicación de sanciones para aquellos programas que por muy ineficaces que sean, siguen implementándose en el país.

CONCLUSIONES

A través del análisis documental y de las entrevistas semiestructuradas que se llevaron a cabo, se obtuvo un amplio panorama que permite observar la labor del CONEVAL en términos de su contribución a la política de desarrollo social en México, por lo cual, en los siguientes apartados se presentan las principales conclusiones.

En principio, los hallazgos muestran que a pesar de los avances respecto a un marco normativo para llevar a cabo las evaluaciones de los programas sociales, poco se sabe sobre la utilidad de las mismas, el tipo de información que proporcionan, su rigurosidad, calidad y pertinencia, y sobre todo, su contribución en la mejora del desempeño de los programas sociales.

La información recabada muestra que las contribuciones de las evaluaciones y recomendaciones del CONEVAL están en función del tipo de evaluación que se realiza, es decir, su importancia radica en que las evaluaciones deben considerar trabajo de campo, con el fin de que proporcione a la Institución evaluada información relevante que implique cambios sustantivos para la mejora de los programas.

La contribución a la Política de Desarrollo Social (PDS) ha quedado limitada a la evaluación de un conjunto de programas sociales. De acuerdo con los resultados de la investigación, la PDS es ineficaz e ineficiente, no se encuentra definida para toda la Administración Pública y tiene una gran cantidad de programas sociales, algunos de los cuales duplican sus objetivos o no funcionan. Aunado a lo anterior, a lo largo del tiempo los informes de evaluación de la PDS han mostrado desafíos repetitivos, que a la fecha debieran ya haber sido superados.

Aunado a lo anterior, se hizo visible la existencia de una brecha entre lo que se dice y lo que se percibe respecto a la labor del CONEVAL. Cuando el Consejo habla de *lo que se mide se puede mejorar*, queda claro que habría que poner mayor atención en lo que se está midiendo, y cómo se está midiendo. Hablar de monitoreo y evaluación de los programas sociales para mejorar la toma de decisiones, no significa solo llevar a cabo evaluaciones superficiales como las fichas de monitoreo o evaluaciones específicas de desempeño, cuando en realidad son evaluaciones que no muestran la efectividad de los programas en terreno, y es ahí donde se encontrarán las respuestas a tantas preguntas respecto a la eficacia de la intervención gubernamental en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Si bien los programas seleccionados para la presente investigación no pueden ser considerados como representativos, considerando la gran cantidad de programas sociales en el país, muestran claramente la combinación de factores que debieran estar sobre la mesa con el fin de que a través de las evaluaciones y del uso efectivo de los resultados se lleven a cabo cambios que los mejoren: evaluaciones que consideren realizar trabajo de campo, recomendaciones factibles y pertinentes, voluntad política, así como la capacidad de los servidores públicos para operacionalizar las recomendaciones en acciones.

Los resultados de la investigación muestran que entre las principales contribuciones del CONEVAL está el fortalecimiento de la cultura de evaluación, sin duda también le otorga un orden al proceso y por consiguiente, logra que la labor de las instituciones, en alguna medida, deba llevarse a cabo bajo parámetros de transparencia y rendición de cuentas, ya que a pesar de que no hay algún tipo de vinculación jurídica respecto a la atención de sus recomendaciones, las instituciones tienen conocimiento que forman parte de un sistema de evaluación, y que más allá de su voluntad para atender dichas recomendaciones, los servidores públicos se encuentran bajo escrutinio público, por lo que tienen conocimiento de que sus actividades serán evaluadas con regularidad.

El objetivo estratégico del Consejo es brindar a los tomadores de decisión y hacedores de la política social el análisis y las recomendaciones sobre el estado del desarrollo social del país, sin embargo, dicho objetivo se ve coartado debido, en primera instancia, por la poca flexibilidad con la que se lleva a cabo el proceso de la evaluación, considerando además que no suele ser tan rigurosa. El análisis sobre el estado del desarrollo social estará incompleto en la medida en la que las evaluaciones se realicen considerando solo la información que proporciona solo el órgano evaluado, en términos estrictos será una evaluación sesgada.

La información que presentan los programas seleccionados da cuenta de lo cotidiano que puede ser la elaboración de una Ficha de Monitoreo, o una Evaluación Específica de Desempeño, evaluaciones que difícilmente proporcionan información sobre el estado del desarrollo social en el país, a diferencia de lo relevante que podría significar para el programa que se someta a evaluaciones de impacto, de procesos o de consistencia y resultados.

En ese contexto, el primer objetivo específico de la presente investigación, tiene que ver con la identificación de los actores involucrados en materia de evaluación, que junto con el CONEVAL desempeñan un papel determinante en la mejora de la política de desarrollo social de México.

Al respecto, de acuerdo con la información recabada, todas las dependencias, por norma deben contar con una unidad de evaluación, que funja como el intermediario entre la unidad ejecutora del programa y el CONEVAL, sin embargo, su rol no se limita a ello, dichas unidades también deben evaluar y monitorear a los programas sociales que tengan a su cargo, con el fin de proporcionar información para lograr una toma de decisiones informada, aumentar la eficacia de los programas y servicios y el uso eficiente de los recursos.

Las unidades de evaluación analizadas, coinciden en que su contribución al sistema de evaluación está en desarrollar evaluaciones que generen información que permitan mejorar la planificación y gestión de los programas sociales, buscan promover una mayor coordinación sectorial, así como vincular la planeación, con el presupuesto, el monitoreo y las evaluaciones.

Considerando que dichas unidades tienen conocimiento de fallas y necesidades de los programas sociales, en función de ello, debieran requerir evaluaciones que consideren pertinentes para identificar las áreas de oportunidad concretas, y lograr una mejora integral para la consecución de objetivos.

A la luz de los hallazgos, se identifica que algunas unidades de evaluación cuentan con servidores públicos capacitados, para dar seguimiento y fortalecer un sistema de monitoreo y evaluación (M&E). Y aunque se observa que las funciones de M&E han evolucionado y mejorado a través del tiempo, estas se han visto afectadas por los cambios en la administración pública al finalizar cada periodo presidencial, lo cual implica periodos de estancamiento para el sistema.

Asimismo, hay unidades que carecen del conocimiento necesario para aportar insumos que permitan hacer eficiente el proceso de evaluación, en principio por desconocer la dinámica de trabajo de los programas sociales, y también debido a la falta de voluntad política para lograr una mejora en el diseño y la operación de las intervenciones gubernamentales, ya que generalmente no son los operadores del programa los que tienen la facultad para decidir y atender las recomendaciones de los evaluadores. Por jerarquía burocrática, son los servidores públicos en puestos directivos, las dependencias coordinadoras, dígase la SHCP, SFP o los propios legisladores quienes tendrían la responsabilidad de considerar los resultados y recomendaciones que derivan de las evaluaciones.

En relación con el trabajo que realiza CONEVAL, es importante destacar que debiera desempeñar su labor más allá de su mandato con el fin de adecuar sus objetivos a las necesidades actuales en materia de evaluación de las políticas públicas. Solo por mencionar un ejemplo, CONEVAL no puede realizar evaluaciones a programas que no forman parte del presupuesto fiscal, pero dentro de las evaluaciones que realiza se encuentran las evaluaciones de diseño, las cuáles, deberían llevarse a cabo antes de que el programa forme parte del presupuesto, e inicie su implementación, con el fin de evitar duplicidades en metas, procesos y población objetivo.

Respecto al segundo objetivo, la presente investigación se propuso describir los cambios realizados en el diseño o en la implementación de los programas seleccionados a partir de las evaluaciones y recomendaciones del CONEVAL.

En primera instancia, lo que se observó es que en las dependencias gubernamentales sigue persistiendo una idea equivocada del concepto de evaluación, la cual se percibe como un

tema de control y no como una actividad con gran utilidad práctica. Lo anterior se suma a otros factores que también dificultan el proceso de evaluación en su conjunto, en principio que la evaluación no se realice considerando las perspectivas de todos los actores que participan en el programa, y que las recomendaciones no sean factibles en materia presupuestal y capacidad técnica de las dependencias para convertirla en una acción, o que en alguna medida se requiera de la colaboración de otra dependencia por tratarse de programas transversales.

El análisis de las evaluaciones realizadas a los programas seleccionados de 2014 a 2016, así como de las recomendaciones que derivaron de ellas, permitió identificar que difícilmente se operacionalizan las recomendaciones en acciones concretas. Si bien las recomendaciones que se identificaron fueron puntuales, y eran necesarias debido a las múltiples fallas que estaban presentando los programas, se observaron pocos o nulos cambios relacionados con lo sugerido.

Asimismo, la información disponible indica que las dependencias dan cumplimiento a la normatividad establecida; envían los insumos correspondientes para ser evaluados, esperan resultados y recomendaciones, y redactan la opinión institucional que se requiere para dar por finalizado el proceso, a través de la cual notifican su disposición, o por el contrario, sus limitaciones, para atender las recomendaciones.

Se observa que hay desafíos que requieren una respuesta inmediata, en términos de la necesidad de llevar a la práctica evaluaciones eficaces que muestren el real desempeño de la gran cantidad de programas que ofrece el gobierno mexicano, y que del mismo modo evite la creación de nuevos programas que no presenten un diagnóstico riguroso que amerite su implementación.

El tercer objetivo fue indagar si las evaluaciones que realiza CONEVAL proporcionan información que permita observar el desempeño de los programas sociales, en cuanto a contribuir a mejorar la calidad de vida de sus beneficiarios.

En relación a dicho punto, fue posible identificar y analizar los diversos tipos de evaluaciones que son coordinadas por dicho Consejo. Si bien, en términos estrictos, toda evaluación debiera proporcionar información para mejorar las intervenciones gubernamentales e informar al Congreso durante el debate presupuestal, en este caso, los hallazgos muestran que no siempre funciona así.

En cierta forma, la información analizada en los portales web o en los informes de CONEVAL hace notar la importancia de cada una de las evaluaciones, cada una con cierto grado de relevancia. Sin embargo, la revisión de las evaluaciones y la información recabada de las entrevistas semiestructuradas demuestra que algunos tipos de evaluación, tal como la ficha de monitoreo o las evaluaciones específicas de desempeño, carecen de rigor.

Mucho se ha mencionado sobre la importancia de considerar el trabajo de campo como una parte fundamental de la evaluación, y se hizo énfasis a lo largo de la investigación debido a la relevancia de verificar en terreno, si es real lo que el programa evaluado dice que está haciendo. No significa que esté mal que algunas evaluaciones solo tomen en cuenta la información que proporciona el órgano evaluado, finalmente podría ser considerado como un ejercicio interno en cada una de las dependencias, que permita al programa ajustar sus actividades de gestión y operación en los tiempos correspondientes.

No obstante lo anterior, dichas evaluaciones carecen de rigidez en cuanto a la contribución que debiera significar la información que resulta de ellas, ya que de ninguna manera proporcionan un análisis del estado real del desarrollo social del país. Para conocer el avance respecto a la garantía de los derechos sociales, a través de los programas, lo más viable parece ser la recolección de datos por parte de los evaluadores a través de entrevistas a los beneficiarios del programa, registro de observaciones, análisis documental, y toda aquella información que permita tener una visión más detallada de lo que ha significado la intervención gubernamental en una población con necesidades específicas.

1. Recomendaciones

La importancia de investigar el tema de la evaluación en México, radica en gran medida por el gran avance que significa contar con un órgano autónomo como el CONEVAL. A ello se suma un marco normativo, instrumentos, mecanismos, así como servidores públicos, académicos y expertos en evaluación, capaces de llevar a cabo un trabajo excepcional, que permita mejorar las intervenciones gubernamentales en pro de las necesidades de la ciudadanía.

En ese sentido, y a raíz de lo planteado a lo largo de la presente tesis, en el siguiente apartado se plantean algunas propuestas respecto a los desafíos identificados en materia de evaluación.

- I. El CONEVAL debiera ejercer su labor más allá del mandato que lo rige, el cual deriva de un contexto totalmente diferente. En la actualidad se ve sobrepasado por las necesidades y desafíos en materia de evaluación. Sus objetivos debieran adecuarse a ese nuevo contexto, a las necesidades de una población más informada, y que exige mayor transparencia y rendición de cuentas.
- II. Las evaluaciones específicas de desempeño y las fichas de monitoreo debieran formar parte de las actividades internas de las dependencias, con el fin de seguir fortaleciendo la cultura de la evaluación. Lo anterior con el fin de que el CONEVAL tenga la posibilidad de darle mayor peso a las evaluaciones que permitan mostrar una visión más completa del funcionamiento de los programas, ya sea a través de la evaluación de impacto, de procesos o de consistencia y resultados.
- III. Considerar la ejecución de evaluaciones cualitativas, con el fin de tener una visión completa del funcionamiento de los programas, y así constituir una alternativa al enfoque cuantitativo, puesto que en las disciplinas que forman parte del ámbito social se pueden observar diferentes problemáticas, cuestiones y limitaciones que no se pueden explicar ni comprender en toda su extensión desde la metodología cuantitativa.
- IV. Generar incentivos a través de los cuales, tanto los tomadores de decisiones, como los operadores de los programas, conozcan el beneficio de hacer un uso efectivo de las evaluaciones, de manera que se mejoren sus programas con base en la información derivada de la evaluación.

2. Alcances y limitaciones

La presente investigación tiene alcances en términos de política pública, y repercute específicamente en el ámbito de la funcionalidad de la evaluación, relevando su importancia en el ciclo de las políticas públicas, dando paso a la mejora de las mismas a través de la toma de decisiones en función de la evidencia.

La investigación abarca únicamente un lapso de tres años consecutivos, de 2014 a 2016, y si bien se hizo énfasis en dar a conocer un panorama general de la política de desarrollo social, debido a la gran cantidad de programas sociales con los que cuenta, se optó por elegir solo tres de ellos, con el fin de darle seguimiento a sus evaluaciones y a la atención de las recomendaciones en el periodo mencionado. Lo anterior considerando que el sistema de evaluación depende en gran medida del Consejo Nacional de Evaluación, por lo que solo fue posible analizar su contribución en dichos programas.

En ese contexto, se están abordando aspectos puntuales respecto a la funcionalidad de la evaluación, en términos estrictos, el tipo de evaluación que es requerida a través del Plan Anual de Evaluación, la calidad de las recomendaciones y el uso efectivo de las mismas. Lo anterior considerando la institucionalidad de la evaluación en México, que si bien es considerada un gran avance en la materia, en términos de fortalecer la cultura de la evaluación y mantener un orden el proceso, aún hay desafíos que deben ser superados en pro de mejorar las políticas públicas en beneficio de la ciudadanía.

Respecto a las limitaciones, es importante destacar que debido al tipo de estudio, se decidió hacer uso de la metodología cualitativa. Lo que se buscó era contar con una visión diferente del tema, lejos de los datos cuantitativos, de lo cual mucho se ha hecho en el CONEVAL. En este caso, se trató de observar y comparar la información a través de la percepción de diversos actores.

Es importante insistir que los programas y las evaluaciones que se analizaron, en ningún caso pueden considerarse representativas, sin embargo, la diversidad de la información permite construir conclusiones basadas en la percepción de actores que están directamente relacionados con el proceso de evaluación, y que permiten sustentar lo expuesto a lo largo del estudio.

Si bien tiene un gran valor la información recabada en las entrevistas semiestructuradas que se realizaron, cabe destacar que fue complicado concretar más entrevistas en el sector público, debido al rol que sigue desempeñando la burocracia, que lejos de favorecer, y hacer más cercana la relación del servidor público con la sociedad, solo la entorpece y obstaculiza la posibilidad de conocer de cerca la labor de las instituciones.

3. Futuras líneas de investigación

A partir de la tesis realizada, es posible considerar futuras investigaciones relacionadas con el tema en cuestión. En principio es importante dar seguimiento al proceso de evaluación en México, respecto a las fortalezas y debilidades que presenta, en términos de mejorar las políticas públicas creadas por el Gobierno.

Lo relevante de profundizar en el tema, es hacer notar que hay buenas bases para seguir fortaleciendo la cultura de la evaluación, y aprovechar la institucionalidad de la misma, la cual es un gran avance que debiera traer mayores ventajas que las que ha aportado hasta fechas actuales.

El rol desempeñado por el CONEVAL es una línea de investigación que merece ser analizada con mayor detenimiento, más aun considerando algunas reformas, que si bien están pendientes de aprobar, posiblemente generen cambios respecto al mandato de dicho Consejo, y que implican modificaciones que impactan en gran medida en su funcionamiento.

Asimismo, podría ser interesante analizar la labor del CONEVAL en comparación con el trabajo que realiza la Auditoría Superior de la Federación, específicamente con las auditorías de desempeño, lo anterior con el fin de destacar en qué sentido su propósito o enfoque es diferente. Partiendo de la base que dichas auditorías buscan identificar si los entes públicos cumplieron con sus objetivos, metas y atribuciones, si ejercieron los recursos de acuerdo con la normativa, analizar el fin para el cual les fueron asignados, e identificar su impacto social, por lo cual vale la pena atender el tema, considerando que dichos propósitos son muy parecidos a los del referido Consejo.

También sería interesante caracterizar los sistemas de evaluación de otros países, de manera que sea posible identificar las diferencias entre dichos sistemas, y en su caso, determinar las semejanzas que podrían permitir ubicarlos como factor determinante en la modernización de la administración pública, y en qué medida contribuyen a que la evaluación sea considerada como una herramienta efectiva para el mejoramiento de la gestión. A través de dicha línea de investigación se podrían identificar sugerencias que deriven del estudio de diversos casos y que pudieran mejorar o fortalecer lo ya realizado en México.

BIBLIOGRAFÍA

- Astorga, C. R., & Lima Facio, M. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Recuperado el 01 de 06 de 2017, de <http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>
- Banco Mundial. (Junio de 2008). *Banco Mundial*. Obtenido de Nota Num. 2 La Calidad del Gasto público.
- Banco Mundial. (2010). La evaluación de impacto en la práctica. Obtenido de La evaluación de impacto en la práctica. .
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- BIPS. (2017). *Banco Integrado de Programas Sociales*. Recuperado el 07 de 10 de 2017, de http://www.programassociales.cl/que_es
- Brum. (2006). *La evaluación de políticas y programas sociales: El caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Porrúa.
- Brum, M. C. (2013). De la evaluación a la reformulación de políticas públicas. *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*(40). Obtenido de Red de Revistas Científicas de America Latina y el Caribe,España y Portugal: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26728947007>
- Brum, M. I. (2006). *La evaluación de políticas y programas sociales: El caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Porrúa.
- Cámara de Diputados. (2006). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. México, D.F.
- Cámara de Diputados. (2013). Programas Sociales: principales aspectos. *Revista de la Cámara de Diputados*, 5.
- Cámara de Diputados. (2014). *Norma Oficial Mexicana NOM-014-SSA3-2013, Para la asistencia social alimentaria a grupos de riesgo*. México, D.F.
- Cámara de Diputados. (2016). *Ley General de Desarrollo Social*.
- Cámara de Diputados. (2017). *Reglas de operación del Programa de Pensión para los Adultos Mayores*. México, D.F.
- Cejudo, G., & Maldonado, C. (2011). *De las recomendaciones a las acciones; la experiencia del premio 2011. Programas Federales comprometidos con el proceso de evaluación*. México, D.F. Recuperado el 13 de 10 de 2017
- CEPAL. (2016). *Panorama Social de América Latina*. Santiago .
- CIDE-CLEAR-INPAE. (2014). *La evaluación de las políticas públicas en América Latina: Métodos y propuestas docentes*. México.
- COCOA SERVICES S.C. (2015). *Evaluación de Diseño Comedores Comunitarios*. México.
- CONEVAL. (2008). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. México, D.F.
- CONEVAL. (2011). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. México, D.F. Recuperado el 09 de 10 de 2017
- CONEVAL. (2014-2015). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014 - 2015*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F. Recuperado el 13 de 10 de 2017
- CONEVAL. (2016). *Informe de evaluación de la Política de Desarrollo Social*. México. Recuperado el 23 de 08 de 2017
- CONEVAL. (2016). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. México. Recuperado el 03 de 06 de 2017
- CONEVAL. (2017). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Recuperado el 21 de 08 de 2017, de Sistema de Monitoreo de la Política Social:

- <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/Sistema-de-Indicadores-de-programas-sociales.aspx>
- CONEVAL. (2017). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Recuperado el 21 de 08 de 2017, de ¿Para qué sirve el Sistema de Monitoreo de la Política Social?: <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/>
- CONEVAL. (2017). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. (C. N. Social, Productor) Recuperado el 01 de 04 de 2017, de <http://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>
- CONEVAL. (2017). *Consideraciones para el proceso presupuestario*. Recuperado el 13 de 10 de 2017, de <http://coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Consideraciones2018.aspx>
- CONEVAL. (2017). *Evaluación de la Política Social*. Recuperado el 15 de 10 de 2017, de <http://coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx>
- CONEVAL. (2017). *La evaluación de los programas sociales: un proceso de mejora continua y rendición de cuentas*. Recuperado el 03 de 06 de 2017, de <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Proceso-de-Evaluacion.aspx>
- CONEVAL. (2017). *Programa Sectorial de Desarrollo Social*. Recuperado el 09 de 10 de 2017, de <http://www.coneval.org.mx/quienessomos/ObjetivoEstrategico/Paginas/ProgSectorialDesSoc2007-2012.aspx>
- CONEVAL. (s.f.). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Recuperado el 12 de 04 de 2017, de <http://www.coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Quienes-Somos.aspx>
- DIF. (2014). *Diagnóstico E040 – Servicios de Atención a Población Vulnerable*. Secretaría de Salud, México, D.F. Recuperado el 2017 de 10 de 15
- DIF. (2015). *Opinión Institucional Evaluación de Diseño E040 “Servicios de Atención Vulnerable”*. México, D.F.
- DOF. (2004). *Ley General de Desarrollo Social*. Ley, Secretaría de Gobernación, México. Recuperado el 28 de 10 de 2016, de Ley General de Desarrollo Social: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf
- Durazo, I. A., & Murillo García, F. (Mayo de 2010). La evaluación de los programas públicos en México: Una mirada crítica al CONEVAL. *Revista ICE*. Recuperado el 28 de 03 de 2017
- Esquivel, G. (2015). *Desigualdad extrema en México*. México.
- Farías, J. M. (2017). *Transición al registro Social de Hogares en Funcionarios de Ministerios y Servicios de Gobierno*. Universidad de Chile, Santiago de Chile. Recuperado el 10 de 10 de 2017
- Fernández, F. (2002). El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación. *Revista de Ciencias Sociales*, II(96), 35-53. Recuperado el 2017 de 06 de 14
- Friscione, D. P.-J. (s.f.). *Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México*. México.
- Garza, T. d. (07 de 09 de 2017). (K. G. Velázquez, Entrevistador)
- González, J. J. (Octubre de 2008). *Redalyc*. Recuperado el 11 de 05 de 2017, de Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal: <http://www.redalyc.org/html/676/67611167002/>
- González, J., & Velasco, E. (Febrero de 2014). La evolución del presupuesto basado en resultados en México, 2004-2012: transferencia e implantación de una política

- pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(58), 101-134. Recuperado el 12 de 10 de 2017, de <http://www.redalyc.org/html/3575/357533690004/>
- Güendel, L. (2000). *La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: La búsqueda de una nueva utopía* .
- Guerrero, J. M. (14 de 08 de 2017). Entrevista sobre el Monitoreo de Programas Sociales. (K. J. Velázquez, Entrevistador)
- Gutierrez, A. D. (2002). *Las políticas sociales en la perspectiva de los derechos y la justicia*. CEPAL, Bogotá, Colombia.
- Hurtado, F. R. (2013). *Evaluación de Desempeño Organizacional del Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. México, DF. Recuperado el 09 de 10 de 2017
- Idea Consultores. (2015). *Evaluación de Diseño al Programa Servicios de Atención a la Población Vulnerable* . Consultores en Innovación, Desarrollo y Estrategia Aplicada de S. C., México. Recuperado el 01 de 04 de 2017
- Incide Social. (Septiembre de 2015). *Incide Social*. Recuperado el 16 de 05 de 2017, de Enfoque de Derechos Humanos en la institucionalidad pública:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/55863/8-1-Taller_enfoque_DH_en_la_institucionalidad_p_blica-_CJ_y_AC-_INCIDE_Social.pdf
- INDEP. (2016). *Índice de desempeño de los programas públicos federales*. Ciudad de México.
- Jiménez, I. V. (2012). La entrevista en la investigación cualitativa: nuevas tendencias y retos. *Calidad en la Educación Superior*, 125-128.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Lahera, E. (2004). *Política y Políticas Públicas*. CEPAL. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado el 2017 de 06 de 01
- Lecanda, R. Q., & Castaño, C. (2011). Introducción a la metodología de investigación cualitativa. *Redalyc - Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, 5-39.
- Matos Bazó, R. (Mayo de 2005). Enfoques de evaluación de programas sociales: Análisis comparativo. *Revista de Ciencias Sociales*, 11(2). Recuperado el 01 de 06 de 2017
- Muñoz, G., & Abarca, V. (2015). El enfoque de derechos en los programas sociales y la importancia de su evaluación. En F. C.-M. Matus, *Innovación Social Efectiva. Una propuesta de evaluación para programas sociales* (págs. 122-144). Santiago, Chile. Recuperado el 07 de 10 de 2017
- Ortegón , E., Pacheco , J., & Priet, A. (2015). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. CEPAL, Santiago. Recuperado el 09 de 11 de 2017
- Pardo, M. d. (2010). La propuesta de modernización administrativa en México: entre la tradición y el cambio. 2, 393-421. México.
- Paullier, J. (2015). *BBC Mundo*. Recuperado el 30 de 10 de 2017, de ¿Por qué México es el único país de América Latina que no reduce la pobreza?:
http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150724_mexico_aumenta_pobreza_cobate_jp
- PND. (2012). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México.
- POLITEIA. (2015). *Evaluación de Procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores*. Consultores en evaluación, México. Recuperado el 24 de 08 de 2017
- Presidencia de la República. (2013-2018). *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018*. México. Recuperado el 03 de 06 de 2017
- Quecedo, R., & Castaño, C. (2002). Introducción a la metodología de investigación cualitativa. *Revista de Psicodidáctica*, 19.

- Ramos, J. M., Sosa, J., & Acosta, F. (2011). *La evaluación de las políticas públicas en México*. México.
- Sampieri, R. H., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la investigación* (4a ed.). México: McGraw Hill. Recuperado el 14 de 06 de 2017
- Sanabria, P. (2015). *Avances y retos de la evaluación de políticas públicas en gobiernos subnacionales*. (O. P. Habib, Ed.) México.
- Satriano, C. (2006). Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales. *Revista Mad*(15), 60-73. Recuperado el 23 de 08 de 2017
- Schettini, P., & Cortazzo, I. (2015). *Análisis de datos cualitativos en la investigación social: Procedimientos y herramientas para la interpretación de información cualitativa*. Ciudad de la Plata, Argentina: Editorial de la Universidad de la Plata.
- Secretaría de Desarrollo Social. (2014). *Diagnóstico del Programa de Comedores Comunitarios*. México.
- Secretaría de Salud. (2014). *Diagnóstico al Programa Servicios de atención a la población vulnerable*. México.
- SEDESOL. (2013). *Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores*. México, D.F. Recuperado el 12 de 10 de 2017
- SEDESOL. (2013). *Secretaría de Desarrollo Social*. Recuperado el 24 de 08 de 2017, de http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Direccion_General_de_Evaluacion_y_Monitoreo_de_los_Programas_Sociales
- SEDESOL. (2013-2018). *Programa Sectorial de Desarrollo Social*. México. Recuperado el 23 de 08 de 2017
- SEDESOL. (2014). *Diagnóstico al Programa Comedores Comunitarios*. México, D.F. Recuperado el 11 de 10 de 2017
- SFP. (2012). *Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G)*. Recuperado el 11 de 10 de 2017, de <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/uegdg/siipp-g.html>
- SFP. (s.f.). *Secretaría de la Función Pública*. Obtenido de Antecedentes de la Función Pública : <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/mision/antecede.htm>
- SHCP. (2012). *Reglamento interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Ciudad de México. Recuperado el 11 de 10 de 2017
- SHCP. (16 de Octubre de 2016). *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Recuperado el 12 de 05 de 2017, de <http://www.gob.mx/shcp/documentos/lineamientos-generales-para-la-evaluacion-de-los-programas-federales-de-la-administracion-publica-federal-74200>
- SHCP, SFP & CONEVAL. (2007). *Lineamientos generales para la evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal*. México.
- UNAM. (2014-2015). *Evaluación específica de desempeño*. México, D.F.
- UNFPA. (s.f.). *Fondo de Población para las Naciones Unidas*. Recuperado el 03 de 06 de 2017, de United Nations Population Found: <http://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>
- Urquijo, M. (2014). *La Teoría de las Capacidades de Amartya Sen*.
- Valdemoros, M. d., Ponce de León, A., & Sanz, E. (2011). Fundamentos en el manejo del NVivo 9, como herramienta al servicio de los estudios cualitativos. *Contactos educativos*, 14, 11-29. Recuperado el 10 de 06 de 2017

ANEXO

Modelo de consentimiento informado para la realización de las entrevistas:

LA CONTRIBUCIÓN DE LAS EVALUACIONES Y RECOMENDACIONES DEL CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) EN LA MEJORA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO.

Hoja de información del participante

Usted ha sido invitado (a) a participar en un proyecto de investigación. La siguiente información explica los motivos por los cuales esta investigación se está realizando y lo que implica su desarrollo. Por favor, no dude en ponerse en contacto conmigo en caso de posteriores dudas o consultas (ver datos de contacto más abajo).

¿Qué motiva esta investigación?

Para obtener el grado académico de Magister, debo desarrollar una investigación en un tema de política pública, y en este marco he elegido indagar sobre el proyecto antes mencionado.

¿Por qué ha sido usted seleccionado?

Estoy buscando representar diferentes puntos de vista sobre esta materia, con base en entrevistas aplicadas a actores y participantes del proceso. Por esa razón, usted ha sido elegida en función de su experiencia al participar en dicho proceso.

¿Cuál es el procedimiento si usted accede a participar en este proyecto de investigación?

Después de haber leído esta información, si usted está dispuesto (a) a participar en este estudio, encargaré una entrevista para el día y lugar que usted estime conveniente en relación a su disponibilidad. Usted tendrá el derecho y oportunidad de hacer preguntas antes de la entrevista, y yo por mi parte, solicitaré a usted que firme un formulario de consentimiento que demuestra su conocimiento acerca de los objetivos de la investigación, el acuerdo voluntario para tomar parte en ella, y la posibilidad de grabar sus respuestas.

¿Por qué debe usted participar en este proyecto?

Su participación aportará conocimientos de reflexión, análisis y crítica mejorando el conocimiento respecto de las contribuciones del CONEVAL a diversos programas sociales de México.

Cabe recordarle que tomar o no parte en esta investigación es una decisión libre e informada, considerando incluso que si usted accede a la entrevista tiene el derecho a detenerla en cualquier momento que estime apropiado.

¿Cómo se administrará la información por usted proporcionada?

Toda la información proporcionada será recogida confidencialmente en un archivo protegido. Cuando los resultados sean presentados en mi tesis, estos serán reportados anónimamente a menos que usted consienta en que yo haga referencia a su nombre y organización. Por último,

esta información será completamente eliminada cuando el grado académico haya sido otorgado.

Contacto

Si tiene cualquier otra pregunta o necesita más información, por favor siéntase en la libertad de contactar a mi profesor guía, Juan Carlos Feres:

Magíster en Gestión y Políticas Públicas
Departamento de Ingeniería Industrial
República 701 (entrada Domeyko 2313, Segundo piso), Santiago, Chile.
Tel.: (562) 978-4043

O quien realizará la entrevista:
Karina Guadalupe Jiménez Velázquez
E-mail: karina.jimenez@ug.uchile.cl

**LA CONTRIBUCIÓN DE LAS EVALUACIONES Y RECOMENDACIONES DEL
CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL
(CONEVAL) EN LA MEJORA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO.**

Formulario de consentimiento informado

Por favor ponga un ticket si consiente:

¿Ha leído la Hoja de Información del Participante?

¿Tuvo usted la oportunidad de hacer preguntas acerca del proyecto?

¿Ha recibido información suficiente acerca del proyecto?

¿Comprende usted que es libre de retirarse como participante del proyecto en cualquier momento sin dar explicación alguna?

¿Está de acuerdo en participar del proyecto?

¿Está de acuerdo en anonimizar / no anonimizar las citas de su entrevista a ser usadas en el reporte de esta investigación? (POR FAVOR PONGA UN CIRCULO EN SU PREFERENCIA)

Nombre del participante

Fecha

Firma

Nombre de la persona
que toma consentimiento

Fecha

Firma

Contacto en caso de requerir información adicional

Si requiere información adicional, por favor sírvase contactar a la Directora de Estudios de Caso, del Magister en Gestión y Políticas Públicas, *Profesora María Pía Martin*.

Magíster en Gestión y Políticas Públicas

Departamento de Ingeniería Industrial

República 701 (entrada Domeyko 2313, Segundo piso), Santiago, Chile.

Tel.: (562) 978-4043