

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos 7 años de trabajo"

# El papel del Congreso en la evaluación de los programas sociales sujetos a reglas de operación

Salvador Moreno Pérez



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 80

Noviembre de 2009

---

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



**LXI LEGISLATURA**  
**CÁMARA DE DIPUTADOS**

**Comité del CESOP**  
**Mesa Directiva**

Dip. Salvador Barajas del Toro  
Presidente

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez  
Secretario

Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez  
Secretario

**Centro de Estudios Sociales**  
**y de Opinión Pública**

Mtro. Carlos Enrique Casillas Ortega  
Director General

Saúl Munguía Ortiz  
Encargado de la Dirección de Vinculación y Gestión

Gustavo Meixueiro Nájera  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia  
Director de Estudios Sociales

César Augusto Rodríguez Gómez  
Director de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez  
Subdirector de Análisis  
y Procesamiento de Datos

Josúe Jijón León  
Encargado de la Coordinación Administrativa

Juan Carlos Amador Hernández  
Efrén Arellano Trejo

José Alonso Contreras Macías  
Liliam Mara Flores Ortega Rodríguez  
Gilberto Fuentes Durán

José de Jesús González Rodríguez  
Dunia Ludlow Deloya  
Jesús Mendoza Mendoza  
Salvador Moreno Pérez

Iván H. Pliego Moreno  
Octavio Ruiz Chávez  
Roberto Vallín Medina  
Carlos Agustín Vázquez Hernández  
Investigadores

Elizabeth Cabrera Robles  
Matilde Gómez Vega  
Mariela Monroy Juárez  
Roberto Ocampo Hurtado  
Edgar Pacheco Barajas  
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo  
Editor

Documento de Trabajo, núm. 80, noviembre de 2009. Publicación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237, correo electrónico [cesop@congreso.gob.mx](mailto:cesop@congreso.gob.mx)

# **El papel del Congreso en la evaluación de los programas sociales sujetos a reglas de operación**

**Salvador Moreno Pérez**

## **“La calidad como meta. La evaluación como camino”**

Fundec, Buenos Aires

### **Introducción**

La evaluación es un proceso que generalmente ocurre una vez que se han aplicado las políticas y programas públicos y se realiza con el objetivo de conocer el grado alcanzado de cumplimiento de los objetivos de la política pública. La evaluación, en la medida en que detecta deficiencias en las políticas de gobierno, normalmente no era bien recibida: fue hasta finales del siglo pasado que se logró consolidar como una exigencia directiva, para transparentar el gasto público y la rendición de cuentas.<sup>1</sup>

En algunos países europeos la evaluación de políticas y programas públicos es una práctica común y se relaciona con la consolidación de los sistemas democráticos y la práctica de rendición de cuentas horizontal, en la cual la participación ciudadana es uno de los aspectos fundamentales.

En el caso de México, disponemos de poca información sobre los procesos de evaluación emprendidos, en especial de los métodos y técnicas aplicadas, la relación costo/calidad de los resultados alcanzados y el nivel de difusión y utilización de las evaluaciones en la toma de decisiones.

En ese sentido, en el presente trabajo se hace una síntesis del estado que guardan las evaluaciones de los programas sociales sujetos a reglas de operación, centrandó la atención en el papel desempeñado por el Poder Legislativo, en particular la Cámara de Diputados y se destacan los alcances y las limitaciones. Para ello, en primer lugar se revisan los antecedentes en materia de evaluación de los programas públicos; en segundo lugar se describe el marco

---

<sup>1</sup> José Mejía Lira, *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, Porrúa, México, 2003, p. 11

normativo e institucional de la evaluación en México; enseguida se analiza el papel del Congreso en el proceso de la evaluación; posteriormente se hace un recuento del estado de las evaluaciones de los programas sociales; por último, se revisan algunos resultados de encuestas de opinión pública sobre la percepción de los ciudadanos con respecto a la función del Congreso como órgano de evaluación y fiscalización del Poder Ejecutivo.

### **Antecedentes en materia de evaluación de programas sociales**

En sus orígenes la evaluación formaba parte de los procesos administrativos; después de la consolidación de gobiernos democráticos, la evaluación de las políticas y programas públicos ha permitido medir la eficiencia y eficacia de los objetivos y metas planteados.

El desarrollo social, según Ochoa, es un proceso que, en el transcurso del tiempo, conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población en diferentes ámbitos: salud, educación, nutrición, vivienda, vulnerabilidad, seguridad social, empleo, salarios, principalmente. Implica también la reducción de la pobreza y la desigualdad en el ingreso. En este proceso, es decisivo el papel del Estado como promotor y coordinador del mismo, con la activa participación de actores sociales, públicos y privados.<sup>2</sup>

El Estado interviene en el desarrollo social a través de la implantación de políticas y programas públicos efectivos que atienden las necesidades de la población. En ese sentido la evaluación es un instrumento que mide el grado de cumplimiento y eficacia de las políticas y programas públicos.

Para Myriam Cardozo, ese proceso consiste en la realización de una investigación, de tendencia interdisciplinaria, cuyo objeto 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

---

<sup>2</sup> Sara María Ochoa León, "Definición", en *Desarrollo Social*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/) (Octubre de 2009).

como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada.<sup>3</sup>

El Consejo Nacional de Evaluación (Coneval) define la evaluación como el análisis sistemático y objetivo de los programas federales y que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impactos y sostenibilidad.<sup>4</sup>

La importancia de las evaluaciones radica en el hecho que permiten, en palabras de Cardozo, aumentar su eficacia en la solución de los problemas públicos, hacer un uso más eficiente y transparente de los recursos públicos y contribuir a la democratización de su gestión. Este instrumento permite a los gobiernos dirigir y ajustar estratégicamente sus políticas y programas hacia el logro de sus objetivos y metas, a partir de la comprensión de los resultados (productos o servicios) e impactos en los problemas que se tratan de resolver.<sup>5</sup>

Para Cardozo las evaluaciones y metaevaluaciones<sup>6</sup>, además de contribuir a revertir los niveles de pobreza, permiten aumentar la transparencia de los recientes procesos de rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos, de manera de propiciar procesos de participación democrática y señala que el principal objetivo para justificar los procesos de evaluación ha sido de tipo instrumental: aumentar la eficacia, eficiencia y efectividad de la gestión pública.<sup>7</sup>

Aunque no existe un acuerdo preciso al respecto, Carola Conde, ubica las primeras evaluaciones realizadas en México de forma independiente a finales de la década de 1970; mientras que en el sexenio de 1976-1982 operó la Subsecretaría de Evaluación dependiente de la Secretaría de Programación y

---

<sup>3</sup> Myriam Irma Cardozo Brum, *Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2009, p. 10-11.

<sup>4</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de la Función Pública (SFP), Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, DOF, 30 de marzo de 2007, México.

<sup>5</sup> Myriam Irma Cardozo Brum, *op. cit.* p. 11.

<sup>6</sup> La metaevaluación es la evaluación de las evaluaciones. La metaevaluación considera que la comprensión y el perfeccionamiento de la evaluación debe llevarnos a enjuiciar el valor y el mérito no sólo de los trabajos de los evaluadores profesionales, sino todo el sistema en que se organiza y desarrolla la evaluación; en Myriam Cardozo Brum, *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, Cámara de Diputados-Porrúa, México, 2006, p. 138.

<sup>7</sup> Myriam Irma Cardozo Brum, *Evaluación...op. cit.*, p. 25 y 27.

Presupuesto y durante la década de 1990 se realizaron algunas evaluaciones a programas específicos como el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).<sup>8</sup>

Es a partir del año 2001 que en México empezó a realizarse la evaluación externa de programas sujetos a reglas de operación de forma sistemática y generalizada. Conde define los programas sujetos a reglas de operación como aquellos ejecutados por dependencias de la Administración Pública Federal que destinan recursos fiscales del gobierno federal a beneficiarios, por medio de subsidios o transferencias, en efectivo o en especie o mediante la prestación de servicios.<sup>9</sup>

Por su parte, Gilberto Fuentes considera que el Estado mexicano, hace uso de los Programas Sujetos a Reglas de Operación, como instrumentos de política pública para atender a los grupos considerados como vulnerables, así como para atorgar apoyos e incentivos dirigidos a sectores o actividades productivas.<sup>10</sup>

La evaluación se ha constituido a través de un proceso de aprendizaje ya que ha tenido diversas denominaciones, fechas de entrega, contenidos y tiempos para llevarlas a cabo.

En ese sentido, Conde apunta que en las primeras experiencias resultó muy complicado realizar los concursos y asignar los proyectos por la falta de experiencia de las dependencias y entidades, así como el marco regulatorio adecuado.<sup>11</sup>

Durante ese proceso, que no tiene más de una década, se han estandarizado los requisitos de las evaluaciones externas y se ha modificado la normatividad en la materia.

---

<sup>8</sup> Carola Conde Bonfil, "Evaluación de programas sujetos a reglas de operación. ¿Un ejemplo de rendición de cuentas horizontal?", *Documentos de Investigación*, El Colegio Mexiquense, México, 2007, p. 4.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 3-4.

<sup>10</sup> Gilberto Fuentes Durán, "Reglas de Operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño", *Documento de trabajo No. 71*, Cesop, Cámara de Diputados, México, 2009, p. 7.

<sup>11</sup> Carola Conde, *op.cit.* p. 5.

## **El marco legal e institucional de la evaluación en México**

El Ejecutivo Federal, para cumplir con sus facultades y obligaciones, se organiza en diversas instituciones que conforma la Administración Pública Federal (APF). La gestión institucional se sustenta en planes y programas específicos, los cuales tienen su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Planeación. De ese sistema deriva el Plan Nacional de Desarrollo, documento sexenal preparado por el Ejecutivo Federal para normar obligatoriamente sus programas institucionales, sectoriales y especiales, así como para facilitar la coordinación en los diferentes niveles de gobierno.<sup>12</sup>

El marco jurídico mexicano que tiene incidencia en la evaluación de políticas y programas públicos lo constituye principalmente: la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como su Reglamento; la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento; la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria tiene por objeto la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. La Ley se aprobó el 30 de marzo de 2006 y abrogó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal vigente hasta entonces.

La Ley prevé que quienes ejercen el gasto público quedan sujetos a la obligación de proporcionar, tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como a la Secretaría de la Función Pública (SFP), la información que éstas soliciten, y permitir auditorías para la comprobación del cumplimiento de las obligaciones legales.

La acción pública del gobierno, que se expresa en los programas nacionales de gasto como los programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), que tienen un régimen jurídico-administrativo común, compuesto principalmente por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de

---

<sup>12</sup> CEDRSSA, *Metaevaluación de Programas Sociales del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable*, Cámara de Diputados, México, 2009.

Planeación; La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y sus reglamentos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, entre los más importantes.<sup>13</sup>

En cuanto a las evaluaciones de los programas sociales, las leyes enunciadas básicamente se refieren a la evaluación del gasto público, pero no de los resultados que se obtuvieron con el ejercicio del gasto.<sup>14</sup>

En 2001 el Congreso establece la obligación de las dependencias de realizar evaluaciones externas en aquellos programas que reciben recursos fiscales y están sujetos a Reglas de Operación.

En el año 2002 la SHCP y la entonces Secodam (Secretaría de la Contaloría y Desarrollo Administrativo), expidieron un Acuerdo por el que se establecen los requisitos mínimos que las dependencias y entidades de la APF que deberían considerar para seleccionar a las instituciones académicas y de investigación u organismos especializados de carácter nacional e internacional, interesados en realizar evaluación de resultados de los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación en el ejercicio fiscal 2002.<sup>15</sup>

El acuerdo que la mayoría de los especialistas llama *Acuerdo 2002*, especificaba los requisitos mínimos que debían contener los informes de las evaluaciones: 1) el porcentaje de cumplimiento de los objetivos generales y particulares de cada programa: satisfacción de la población objetivo; cobertura alcanzada (nacional, por entidad federativa, por núcleo de población o tipo de empresa); 2) el cumplimiento de las reglas de operación que regulan el programa; 3) en términos de impacto, los beneficios económicos y sociales y 4) el costo beneficio de los recursos asignados al programa; 5) el resultado de la verificación en campo del cumplimiento de las metas físicas y financieras del programa; 6) la presentación del escenario prospectivo y la opinión sobre la permanencia, readecuación o conclusión del programa; 7) conclusiones y recomendaciones, deficiencias y medidas para subsanarlas.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>15</sup> Carola Conde, *op. cit.* p. 5.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 5 y 6.

Durante el periodo 2002 a 2006 existieron diferencias en cuanto a los aspectos de las evaluaciones, por ejemplo, el *Acuerdo 2002* no se preocupaba demasiado por aspectos clave de las evaluaciones como el diseño o la operación.

Otro ordenamiento importante relacionado con la evaluación de los programas sociales es la Ley General de Desarrollo Social que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* en enero de 2004, fue aprobada de forma unánime en la Cámara de Diputados en noviembre de 2003.<sup>17</sup>

La Ley General de Desarrollo Social crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión.

El Coneval tiene como objetivo normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas públicos de desarrollo social, así como establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

Además, el Coneval tiene la tarea de revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente. Para llevar a cabo esa tarea el Coneval coordina la evaluación externa de los programas sociales. La Ley establece que los organismos evaluadores independientes que podrán participar serán instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas, mediante adjudicación a través de un concurso previo convocado por el Consejo.

La Ley General de Desarrollo Social hace obligatorio para la evaluación que los programas sociales incluyan los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto en todos los niveles de gobierno. Además, los indicadores deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, así como los procedimientos y la calidad de los servicios.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Esta Ley fue el resultado de la dictaminación conjunta de cuatro iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados y una minuta de la Cámara de Senadores.

<sup>18</sup> "Artículo 74", *Ley de Desarrollo Social*.

El mismo instrumento determina que el Coneval, antes de aprobar los indicadores de resultados, los deberá someter a la consideración de la SHCP y a la Cámara de Diputados por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, para que emitan las recomendaciones pertinentes.<sup>19</sup>

Finalmente, la ley establece que la evaluación será anual y los resultados de las evaluaciones deberán ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación* y se entregarán a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y a la Secretaría de Desarrollo Social.<sup>20</sup>

En cumplimiento de la Ley General de Desarrollo Social, el Coneval publicó en el año 2007 los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, que tienen como propósito orientar los programas y el gasto público al logro de objetivos y metas, así como medir el impacto del gasto social público. En los lineamientos se establece la elaboración de un programa anual de evaluación; el programa emitido el mismo año establece que las dependencias y las entidades deben realizar una evaluación de Consistencia y Resultados a todos los programas federales sujetos a reglas de operación.<sup>21</sup>

Los lineamientos establecen dos tipos de evaluación: la de Programas federales y las evaluaciones estratégicas; éstas se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.

La evaluaciones de programas federales se dividen en cinco tipos: 1) **de consistencia y resultados**: en ellas se analiza el diseño y desempeño global de los programas federales para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores; 2) **de indicadores**: aquí se analiza mediante trabajo en campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados; 3) **de procesos**: analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo su procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión; 4) **de impacto**: identifica el

---

<sup>19</sup> "Artículo 77", *Ley de Desarrollo Social*.

<sup>20</sup> "Artículos 78 y 79, *Ley de Desarrollo Social*.

<sup>21</sup> Coneval, *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas Federales 2008. Proceso de Evaluación Externa 2008 del Gobierno Federal*, México, 2009, consultado en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx) (Noviembre de 2009).

cambio en los en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal; 5) **específica**: son aquellas evaluaciones no comprendidas en el lineamiento y que se realizan mediante trabajo de gabinete y/o de campo.<sup>22</sup>

Asimismo, los lineamientos establecen que las evaluaciones se llevarán a cabo por evaluadores externos con cargo al presupuesto de la dependencia o entidad responsable del programa federal, o por el Coneval en el ámbito de su competencia. También determina que los resultados de las evaluaciones deben formar parte del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Desde el año 2002 en el Presupuesto de Egresos se han venido modificando las directrices para que el Ejecutivo realice las reglas de operación de los programas sociales.

En el Decreto de Presupuesto de Egresos 2010 se establecen las directrices de los programas sujetos a reglas de operación, para emitir las reglas respectivas, o para mejorar el desempeño, la operación y la transferencia de tales programas, así como reforzar la corresponsabilidad de las entidades ejecutoras. Además se instruye a las dependencias y entidades para llevar a cabo las evaluaciones de desempeño.<sup>23</sup>

Para el ejercicio 2010 se agrega que la Auditoría Superior de la Federación, en el marco de la cuenta pública, revisará el cumplimiento de los programas y el impacto de las reglas de operación en la ejecución de los mismos.

Las dependencias o entidades responsables de los programas tienen la responsabilidad de elaborar sus reglas de operación que deben contar como mínimo los siguientes elementos: objetivos; lineamientos generales que incluyen cobertura, población objetivo, características de los apoyos, beneficiarios, criterios y procedimientos de selección, elegibilidad, requisitos, derechos, obligaciones y sanciones, entre otros; lineamientos específicos que comprenden las instancias ejecutoras, normativas, de control y vigilancia; informes programático-presupuestario; evaluación tanto interna como externa, matriz de indicadores de

---

<sup>22</sup> SHCP, SFP, Coneval, *Lineamientos..op. cit.*

<sup>23</sup> Cámara de Diputados, "Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010", *Gaceta Parlamentaria*, 17 de noviembre, México, p. 13.

resultados; seguimiento, control y auditorías; quejas y denuncias, y anexos como la convocatoria, cédula de registro de aspirantes, convenio de coordinación, de informe financiero, de fideicomisos y seguimiento de apoyos pagados.<sup>24</sup>

## **El papel del Congreso en materia de evaluación de programas sociales**

En materia de evaluación, la Cámara de Diputados cuenta con atribuciones definidas por las siguientes normas jurídicas: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su reglamento; la Ley de Planeación y su reglamento; la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y los Acuerdos Parlamentarios en la materia.<sup>25</sup>

La Constitución obliga al Poder Ejecutivo a rendir cuentas del estado general que guarda la administración pública del país a través de un informe dirigido al Legislativo. Ambas Cámaras llevan a cabo el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad.

Otra de las facultades sustantivas del Congreso es la fiscalización; a través de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados. La entidad de fiscalización tiene bajo su cargo fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.

Cada una de las Cámaras del Congreso podrá convocar a los Secretarios de Estado, o funcionarios de la Administración Pública Federal cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas. Además, podrán

---

<sup>24</sup> Gilberto Fuentes Durán, *op. cit.* p. 13.

<sup>25</sup> Myriam Irma Cardozo Brum, *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, Cámara de Diputados-Porrúa, México, 2006, p. 202-203.

integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

La Constitución establece como materia exclusiva de la Cámara de Diputados, la aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las Comisiones Ordinarias son órganos constituidos por el Pleno, y que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales. Actualmente la Cámara de Diputados cuenta con 44 comisiones ordinarias. Entre las funciones más importantes destacan: tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio.

Los presidentes de las comisiones ordinarias, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables.

Las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal darán opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para hacer aportaciones a esa Comisión sobre aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la Administración Pública Federal, y para que sean consideradas en la revisión de la Cuenta Pública.

En particular, en la LX Legislatura, la Comisión de Desarrollo Social, se planteo como compromisos relacionados con los programas sociales: vigilar el cumplimiento de las reglas de operación de los programas sociales y, en su caso, proponer modificaciones; realizar reuniones de trabajo con los funcionarios del sector social, con la finalidad de analizar el avance de programas, evaluar su impacto y sugerir acciones de gobierno; así como recibir propuestas legislativas que requiera el buen funcionamiento de los programas sociales; participar con propuestas, específicas y generales en el proceso de elaboración del Presupuesto

de Egresos de la Federación (PEF), a fin de procurar que a los programas sociales se asignen los recursos necesarios para su mejor desempeño y efectividad; realizar el seguimiento de los programas sociales con base en las partidas aprobadas en el PEF por la Cámara de Diputados y dar opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en los informes del Poder Ejecutivo; mantener comunicación permanente con el Consejo Nacional de Evaluación (Coneval), a fin de dar seguimiento y opinar respecto de las políticas y ejecución de los programas de desarrollo social y asistir a las reuniones que convoque la Comisión Nacional de Desarrollo Social.<sup>26</sup>

En términos generales, Cardozo considera que las normas anteriores facultan a la Cámara de Diputados para evaluar cualitativa y cuantitativamente la actuación del Ejecutivo, a través de mecanismos de evaluación, control y fiscalización; sin embargo, considera que el marco legal no define sus atribuciones en materia de rectificación de estrategias o políticas del Plan y de sus programas sectoriales.<sup>27</sup>

Es a partir de 1997 que el “presidencialismo” dominante en nuestro país sufre un cambio significativo, como resultado de las elecciones intermedias para el Congreso de la Unión, donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI), pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

Hasta antes de esa fecha el Legislativo no había podido cumplir cabalmente la función de servir de contrapeso del Poder Ejecutivo debido a la composición de partido único en el Congreso, mismo al que también pertenecía el Presidente de la República. Es a partir de ese año y posteriormente en el 2000 que esta situación empezó a cambiar, ya que según Myriam Cardozo, el Legislativo logró mayor independencia de opinión y decisión, producto de la composición más plural.<sup>28</sup>

En ese sentido, apunta Cardozo, la normatividad actual permite al Congreso analizar los impactos de los programas del Ejecutivo del año fiscal anterior antes

---

<sup>26</sup> Comisión de Desarrollo Social, “Programa de Trabajo para el segundo año de ejercicio de la Sexagésima Legislatura”, *Gaceta Parlamentaria*, número 2347, lunes 24 de septiembre, Cámara de Diputados, México, 2007.

<sup>27</sup> Myriam Irma Cardozo Brum, *La evaluación de políticas...*, *op.cit.* p. 204.

<sup>28</sup> *Idem.*

de realizar las asignaciones de presupuestos para el siguiente; facilita el análisis de la cuenta pública y la determinación de las auditorías a realizar.<sup>29</sup>

Por su parte, para Carola Conde la evaluación representa una situación en la que un Poder (el Legislativo, como representante de los ciudadanos o de la Nación) exige a otro (el Ejecutivo) que le rinda cuentas acerca de la forma en que ejerció el presupuesto federal asignado, los beneficios que logró en la población objetivo y el impacto social del programa.<sup>30</sup>

Conde considera que ese tipo de evaluación tiene una relación directa con la Rendición de Cuentas Horizontal (RCH)<sup>31</sup> y asegura que en manos del Poder Ejecutivo la evaluación cumple con la característica de *responsividad (answerability)* facilitando la información para que el legislativo haga la evaluación o encargándola a una entidad independiente. Mientras que la evaluación en manos del Poder Legislativo, sirve para que se cumpla otra característica de la rendición de cuentas (*enforcement*) en la medida en que esa evaluación le es útil para apoyar, modificar o suspender algún programa federal del Ejecutivo.<sup>32</sup>

Conde afirma que en un modelo ideal, las evaluaciones externas de programas sujetos a reglas de operación deberían servir como un instrumento eficaz para la rendición de cuentas, pero para que funcione establece que se deben cumplir con los siguientes supuestos: la independencia de la evaluación; la ética de los evaluadores, la calidad de las evaluaciones; la disposición de la unidad responsable de la operación del programa para proporcionar información e incorporar las recomendaciones de la evaluación; la calidad de la información que proporcione el programa evaluado; lo apropiado que resulte el contenido

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 205.

<sup>30</sup> Carola Conde Bonfil, *op.cit.* p. 2.

<sup>31</sup> Al respecto Guillermo O'Donnell considera que la rendición de cuentas horizontal implica la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos. Mientras que la rendición de cuentas vertical implica un sistema democrático en el cual la existencia de la rendición de cuentas vertical implica un sistema democrático en el que los ciudadanos pueden ejercer su derecho de elegir quién va a gobernarlos durante cierto tiempo, y pueden organizarse para plantear libremente sus opiniones y demandas; en Guillermo O'Donnell, "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", *Nueva Sociedad*, Núm. 152 Noviembre-Diciembre 1997, México, pp. 143-167; consultado en [www.nuso.org](http://www.nuso.org) (Noviembre de 2009).

<sup>32</sup> Carola Conde Bonfil, *op. cit.* p. 2.

solicitado; la capacidad de las evaluaciones para incidir en el rumbo de las políticas públicas y en el funcionamiento de los programas.<sup>33</sup>

Un estudio realizado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CDRSSA) afirma que existe la idea generalizada de que la función del Congreso más que evaluar es fiscalizar, controlar el gasto y la verificación del cumplimiento de las disposiciones legislativas en su ejercicio. Sin embargo, plantea que esta concepción es muy limitada e insuficiente para los actuales gobiernos que requieren trascender la democracia electoral.<sup>34</sup>

En el mismo sentido, el estudio realizado por Cardozo, demuestra a través de encuestas realizadas a los propios diputados, que no existen demasiados avances en la utilización de las evaluaciones mandatadas por los legisladores. Ya que al entrevistarlos algunos de ellos, demostraron no saber ni siquiera que existen evaluaciones externas y las confundieron con las auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF).<sup>35</sup>

### **La situación actual de las evaluaciones de los programas sociales en México (metaevaluaciones)**

En los últimos años ha habido numerosos esfuerzos por realizar evaluaciones de programas públicos y que los resultados puedan ser consultados en Internet; sin embargo, apunta Cardozo, el país cuenta con poca información publicada sobre los procesos de evaluación, en especial sobre los métodos y técnicas aplicados, la relación costos/calidad de los resultados, y el nivel de utilización de dichos resultados en los procesos decisorios. Al respecto, Cardozo propone la realización de metaevaluaciones para enjuiciar la calidad y el mérito del trabajo de los evaluadores.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, p.4.

<sup>34</sup> Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, *Metaevaluación de programas de la Sagarpa dirigidos a productos agrícolas básicos*, Cámara de Diputados, México, 2007, p. 37-38.

<sup>35</sup> Myriam Irma Cardozo Brum, *Evaluación y metaevaluación...op. cit.*, p. 96.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 13.

Para ello, la metaevaluación toma como objeto de análisis al proceso de evaluación aplicado a los programas: sus insumos, procedimientos, métodos, resultados e impactos.

En el año 2007, para dar seguimiento a los resultados y recomendaciones de las evaluaciones, el Coneval, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública emitieron el *Mecanismo para el Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de Informes y Evaluaciones Externas a Programas Federales 2008*, que tuvo como objetivo establecer un procedimiento general para dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los resultados de evaluaciones de consistencia y resultados, y de diseño de 2007.

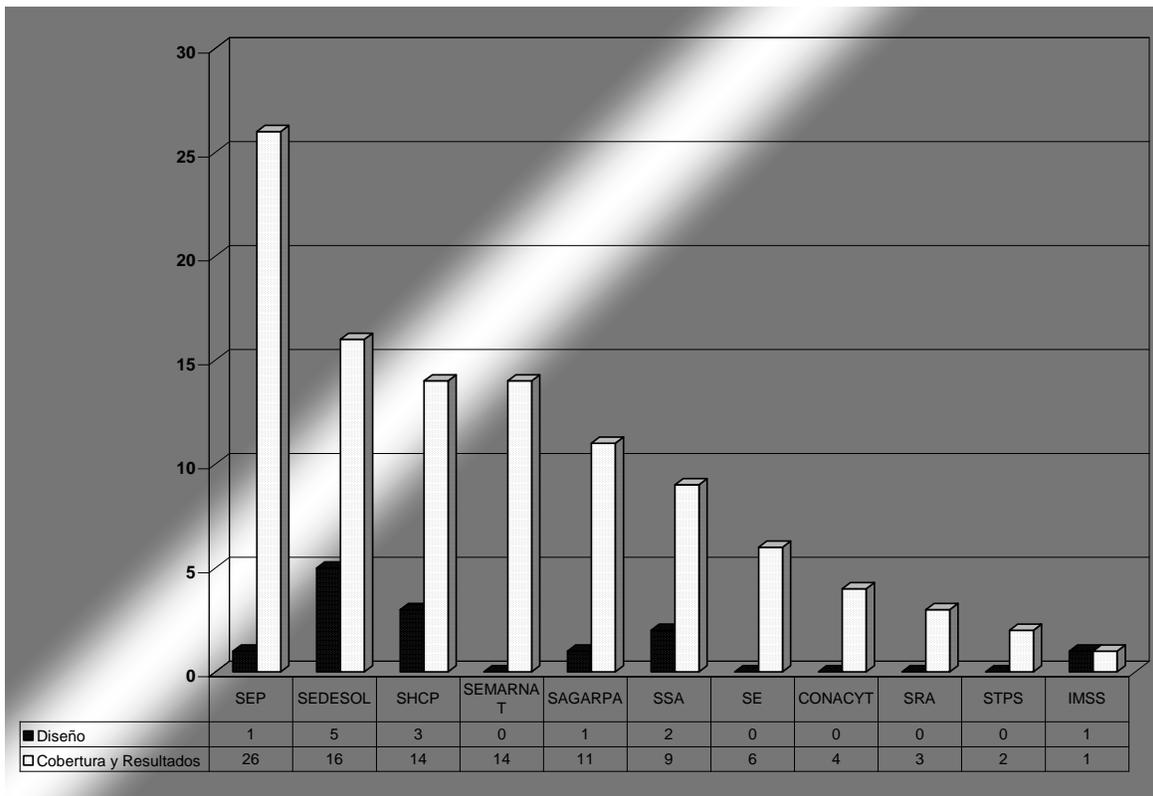
En el proceso participaron 91 programas federales de 11 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Para ese efecto el Coneval emitió los términos de referencia de los dos tipos de evaluaciones. La evaluación de consistencia y resultados es un diagnóstico sobre la capacidad institucional y organizacional de los programas; la evaluación de diseño trata sobre las características generales de los programas, su contribución a los objetivos estratégicos de las dependencias y/o las entidades; así como los objetivos nacionales; el análisis de la matriz de indicadores y de sus reglas de operación; y las coincidencias, complementariedades y duplicidades con otros programas.<sup>37</sup>

A continuación se describe el número y tipo de valuaciones realizadas a los programas federales por dependencia coordinadora en el periodo 2007 y 2008. En total se realizaron 111 evaluaciones: 106 de consistencia y resultados y 13 de diseño. Las dependencias que más programas sujetos a reglas de operación tienen son la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Educación Pública, como se muestra en la Gráfica 1.

---

<sup>37</sup> Coneval, *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas Federales 2008. Proceso de Evaluación Externa 2008 del Gobierno Federal*, México, 2009, consultado en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx) (Noviembre de 2009).

**Gráfica 1. Número y tipo de evaluaciones realizadas a programas federales por dependencia coordinadora.**



**Fuente:** Coneval, *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas Federales 2008. Proceso de Evaluación Externa 2008 del Gobierno Federal, México, 2009.*

Lo que el Sistema de Monitoreo y Evaluación realizó fue una metaevaluación de las evaluaciones de los programas públicos en seis aspectos: diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción y resultados. Los resultados agrupados en fortalezas y retos generales fueron los siguientes:

| <b>Fortalezas generales de las evaluaciones de los programas sociales</b> |  |
|---|--|
| <b>Aspectos</b>   | <b>Características</b>   |
| Diseño  | <p>Los programas están alineados a las estrategias del Programa Nacional de Desarrollo y al Programa Sectorial; y están diseñados para la atención de la población en condición de pobreza, marginación y/o vulnerabilidad.</p> <p>Los programas cuentan con criterios estandarizados para la selección de beneficiados y el otorgamiento de apoyos.</p> <p>Los programas han incorporado recomendaciones de evaluaciones externas para mejorar su diseño.</p> |

|  |  |
|--|--|
| Planeación estratégica   | <p>Los programas recolectan periódicamente información sobre su operación, lo que facilita la toma de decisiones.</p> <p>Los programas han dado seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones externas (58%).</p> <p>La mitad de los programas tienen metas pertinentes y plazos específicos para sus indicadores de desempeño.</p>  |
| Cobertura y focalización   | <p>Los beneficios y apoyos se otorgan a la población que se desea atender de acuerdo con los criterios establecidos por sus reglas de operación.</p>   |
| Operación  | <p>Los programas cuentan con procedimientos estandarizados para la entrega de los bienes y servicios que ofrecen y recolectan información sobre su gestión.</p> <p>Los programas cuentan con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.</p> <p>Los programas establecen sinergias con otros actores y operan con la corresponsabilidad de los beneficiarios.</p>  |
| <b>Retos generales de las evaluaciones de los programas sociales</b> |  |
| <b>Aspectos</b>  | <b>Características</b>   |
| Diseño   | <p>Los programas no cuentan con un diagnóstico actualizado que les permita orientar su gestión y evaluar sus resultados respecto de la problemática central, a cuya solución pretenden contribuir.</p> <p>Las matrices de indicadores de los programas requieren de ajustes en su lógica interna para que el diseño y la operación de los programas se orienten a una gestión basada en resultados.</p> <p>La población potencial de los programas no se encuentra definida ni cuantificada, por su parte, la definición de población objetivo contenida en las reglas de operación de los programas es imprecisa.</p> <p>Sólo 4 de cada 10 programas cuentan con una matriz de indicadores claros y válidos (lógica vertical). Así como indicadores claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados.</p> <p>Sólo 3 de cada 10 programas pueden medir el nivel de logro de sus resultados esperados a cada nivel de sus objetivos (lógica horizontal).</p> |
| Planeación estratégica   | <p>La mayoría de los programas (75%) no cuentan con Planeación Estratégica de mediano y largo plazo.</p> <p>Los programas no cuentan con metodologías para la definición y establecimiento de metas de mediano y largo plazo e indicadores para su medición.</p> <p>Las metas de los programas están condicionadas por los recursos presupuestales y no se establecen en función de los resultados necesarios para la solución de los problemas que deben resolver.</p>  |
| Cobertura y focalización   | <p>La mayoría de los programas no cuantifica su población objetivo y potencial.</p> <p>Pocos programas cuentan con una estrategia de cobertura de corto, mediano y largo plazo.</p> <p>Sólo dos de cada diez programas considera que la estrategia de cobertura es la adecuada.</p>  |
| Operación  | <p>Los programas no identifican costo-beneficio, ni costo-efectividad de sus acciones.</p> <p>Los programas no cuentan con mecanismos suficientes para el seguimiento de los apoyos que brindan.</p> <p>Los programas no cuentan con una sistematización integral de su información.</p>   |

|                                 |   |
|---------------------------------|---|
| Percepción de los beneficiarios | la mitad de los programas cuentan con instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población objetivo.  |
| Resultados                      | En cuanto al cumplimiento de objetivos, menos de la mitad de los programas han demostrado adecuado progreso en alcanzar su fin. De igual forma, sólo algunos programas han llevado a cabo evaluaciones externas de impacto. |

**Fuente:** Coneval, *Secretaría de Desarrollo Social*, México, 2008, consultado en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx) (Noviembre de 2009).

Por su parte Myriam Cardozo realizó dos metaevaluaciones de programas públicos sujetos a reglas de operación tanto en 2002 como en 2008; la especialista obtuvo los resultados que en forma esquemática a continuación se muestran:

| Metaevaluación 2002   | Metaevaluación 2008   | Balance   |
|---|---|---|
| Limitaciones importantes de los recursos institucionales (presupuestales y de información) para el desarrollo de trabajos de evaluación de calidad. | Menos recursos para las evaluaciones.<br>Recursos insuficientes para realizar trabajo de campo.                                 | Ha mejorado la disposición y sistematización de la información, pero su confiabilidad, suficiencia y oportunidad son muy variables.     |
| Un mercado de evaluación aún en formación, contando con una oferta, también restringida, de capacidades especializadas en el tema.                  | Las capacidades especializadas se han ido perfeccionando en la práctica, ya que la oferta formativa casi no ha crecido.         | Subsisten problemas especialmente en materia de evaluaciones de impacto.  |
| Imprecisiones y ausencias por parte de la demanda (acuerdo, bases y trámites de referencia).  | A partir de la creación del Coneval se percibe una mejoría en el marco normativo de las evaluaciones.                           | Aún existen problemas por corregir (contrataciones sin licitación pública, realizadas y pagadas directamente por el programa evaluado). |
| Aplicación de instrumentos a muestras de representatividad desconocida o dudosa, con pocas excepciones.   | La situación continua similar   | Sin cambios   |
| Cobertura parcial de los aspectos solicitados y otros de reconocida relevancia para arribar a conclusiones bien fundamentadas.                      | Mayor precisión de los aspectos solicitados (por ejemplo, la inclusión del diseño o la eliminación de escenarios prospectivos). | Ha mejorado la cobertura en los informes.   |
| Emisión de pocos juicios explícitos de valoración fundamentada del programa analizado.  | El problema continua vigente.   | Aún existen evaluadores que no emiten juicios valorativos de la gestión, ni siquiera parciales.   |

| <b>Metaevaluación 2002</b>   | <b>Metaevaluación 2008</b>   | <b>Balance</b>  |
|--|--|---|
| Muy limitada difusión de los resultados de evaluación y casi nula utilización. | Se ha ampliado de manera importante los mecanismos de difusión por Internet y se ha mejorado la utilización de los resultados para retroalimentar la gestión de los programas. | Falta desarrollar mecanismos de difusión diferentes que lleguen a la ciudadanía en general y los beneficiarios en particular. La utilización de los resultados todavía es insuficiente. |
| Lenta institucionalización de la cultura de la evaluación.                     | Los avances percibidos son limitados y restringidos a la Administración Pública.   | Persiste la realización de evaluaciones más como requisito administrativo para la obtención de presupuesto que como una actividad de aprendizaje y mejoramiento de gestión.             |

**Fuente:** Myriam Irma Cardozo Brum, *Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2009

La metaevaluación realizada por Cardozo en 2002 identificó 16 evaluaciones de baja calidad, siete de calidad regular, el mismo número de calidad alta y ninguna de calidad excelente. Sin embargo, señala que actualmente la situación ha mejorado sensiblemente ya que han disminuido las malas evaluaciones y los resultados se trasladan a los a los otros dos tipos (calidad regular y alta).<sup>38</sup>

Al mismo tiempo detectó los siguientes problemas que aún persisten: exigencias de la Cámara de Diputados de muy difícil cumplimiento (evaluar todos los programas sujetos a Reglas de Operación, todos los años y en todos los aspectos); altas expectativas de la Sedesol respecto a la posibilidad y conveniencia de aplicar estudios experimentales; problemas de suficiencia, oportunidad, consistencia y confiabilidad de la información institucional disponible; calidad limitada de algunos equipos evaluadores, agudizada por la falta de programas universitarios de formación y capacitación en la materia, de disposición de guías de evaluación y de asociaciones de profesionales especializados; la falta de autonomía financiera e institucional suficiente del evaluador (contratado y pagado por el propio programa que evalúa) para garantizar su objetividad; ausencia de un mecanismo de distribución racional de los recursos financieros destinados a las distintas evaluaciones; insuficiente formación o capacitación en materia de evaluación de algunos funcionarios responsables del proceso y de

<sup>38</sup> Myriam Cardozo, *op.cit.*, p. 73.

diputados encargados de tomar en cuenta los resultados de las evaluaciones; poca pertinencia de la legislación vigente; nula participación social en los procesos de gestión y evaluación de los programas; restringida difusión y utilización de los resultados para el mejoramiento de los programas, por último, un desarrollo limitado de una cultura de la evaluación que valore su contribución, cambie actitudes y se traduzca en nuevas prácticas que integren la evaluación a la planeación y la operación.<sup>39</sup>

Después de los cambios en la normatividad sobre desarrollo social, Carola Conde<sup>40</sup> analiza los resultados alcanzados de las evaluaciones y menciona algunas de las debilidades principales:

- El procedimiento para seleccionar las instituciones evaluadoras, con base en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, limita la posibilidad de elegir a la mejor propuesta técnica y conduce a elegir la de menor precio; lo que implica que se privilegia el aspecto monetario en detrimento de la calidad;
- La independencia de la evaluación no puede lograrse cuando la unidad contratante de la evaluación es al mismo tiempo la unidad responsable de la operación del programa pues existe la tendencia de “aprobar” los resultados; otro aspecto nodal corresponde a la ética de los evaluadores; cuestión difícil de lograr por la falta de transparencia en los procesos de selección y en la difusión de los resultados;
- La falta de disposición de las unidades responsables de la operación de los programas para proporcionar la información necesaria para la evaluación y la no incorporación de las recomendaciones de las evaluaciones;
- La calidad y oportunidad de la información; al respecto señala entre los principales problemas: inconsistencias de los datos entre diversas fuentes elaboradas por la misma unidad responsable de la operación del programa; información errónea; inadecuada sistematización de datos; información estimada que se entrega como real, entre las más importantes.

---

<sup>39</sup> Myriam Cardozo, *op.cit.*, p. 15-16.

<sup>40</sup> Carola Conde, *op. cit.* p. 27-32.

## Perspectivas de la evaluación en México

A través de entrevistas a evaluadores de programas públicos, Cardozo concluye que las evaluaciones externas son vistas como un requisito administrativo más con relación a la asignación presupuestal, no es considerada una herramienta para mejorar el diseño y la gestión para lograr los resultados planteados en los programas. Lo anterior, asegura, se agudiza debido a la separación organizacional entre las áreas de evaluación y planeación, que genera más fricciones que colaboraciones.<sup>41</sup>

Otro problema detectado por Cardozo, es la inconveniencia de evaluar anualmente los programas sin dejarlos madurar; así como la carencia de diagnósticos que sirvan de punto de partida para el diseño de los programas y la definición de sus alcances, además la cantidad de recursos disponibles para evaluar y la necesidad de clasificarlos para solicitar evaluaciones diferenciadas.<sup>42</sup>

Otra limitación, se relaciona con los términos de referencia, ya que muchas veces son poco claros sobre lo que se solicita y la forma de obtenerlo, además de la falta de claridad de las unidades contratantes acerca de lo que puede hacerse en el tiempo que proponen y los presupuestos que asignan. Menciona también la falta de acceso, oportunidad y calidad de la información.<sup>43</sup>

En el año 2008, Raygosa identificó diez retos comunes a las evaluaciones externas realizadas a los programas federales 2004-2005: la necesidad de lograr una coordinación interinstitucional y programática; precisar las Reglas de Operación; asegurar la consistencia entre los objetivos y el diseño del programa; generar y utilizar sistemas de información con indicadores de resultados útiles y confiables; contar con los recursos humanos suficientes y capacitados; poner en práctica mecanismos de control y monitoreo; fomentar el cumplimiento de plazos;

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 97.

<sup>42</sup> *Idem.*

<sup>43</sup> *Idem.*

umentar la difusión y promoción; mejorar la calidad de los servicios que reciben los beneficiarios y determinar la población objetivo de los programas.<sup>44</sup>

No obstante el escenario anteriormente descrito, los especialistas en materia de evaluación reconocen que la constitución del Coneval ha significado un avance en la organización del sistema de evaluaciones externas y la calidad de los trabajos.<sup>45</sup>

Cardozo señala la necesidad de contar con un fondo independiente de recursos para la contratación de los evaluadores al margen del programa evaluado y hacerlo siempre con base en licitaciones públicas, avanzar en la evaluación participativa y la capacitación en la materia de funcionarios y ciudadanos, aplicar metaevaluaciones y realizar un mayor esfuerzo por institucionalizar la cultura de la evaluación en nuestro país.<sup>46</sup>

La evaluación se ha desarrollado en la última década principalmente en los programas federales, sin embargo, todavía es muy incipiente en las entidades federativas, se puede señalar la experiencia que ha venido desarrollando el Distrito Federal y prácticamente es nula en el ámbito municipal.

## **La opinión pública sobre la función de evaluación y fiscalización del Congreso**

Durante 70 años el sistema político mexicano mantuvo un esquema de gobierno unificado que algunos denominan “hiperpresidencialismo” o presidencialismo con poderes “metaconstitucionales”<sup>47</sup> al, respecto Laura Valencia, considera que el

---

<sup>44</sup> Jorge Raygoza, *Reflexiones y propuestas a partir de las evaluaciones externas*, CEDRSSA, Cámara de Diputados, México, 2008.

<sup>45</sup> Myiram Cardozo, *op.cit* p. 107

<sup>46</sup> *Idem*.

<sup>47</sup> Jorge Carpizo definió como “facultades metaconstitucionales”, destacan aquellas que otorgaban de facto al Presidente de la República la jefatura principal del partido en el gobierno; la atribución para designar a su sucesor en la presidencia; las facultades de designación y remoción de los gobernadores de los Estados; y el control político de los poderes públicos, a través de la “aprobación” de las personas que integran las legislaturas y la judicatura federal. Tales facultades metaconstitucionales le permitieron al Presidente en turno controlar no sólo al gobierno y a la administración pública y paraestatal, sino también a los poderes legislativo y judicial y a los gobiernos estatales. Años más tarde, Jeffrey Weldon se refirió ellas como “poderes metaconstitucionales”, que se deben a arreglos institucionales y a consensos de la elite política,

sistema se caracterizó por tres elementos: 1) ausencia de reglas electorales equitativas; 2) integración de la jefatura de la dirigencia del partido con la del presidente en turno y; 3) amplios contingentes de legisladores disciplinados dispuestos a apoyar las propuestas emanadas del Ejecutivo sin discusión alguna.<sup>48</sup>

El “presidencialismo” sufre un cambio significativo a partir de 1997, como resultado de las elecciones intermedias para el Congreso de la Unión, donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI), pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y se ve obligado a construir coaliciones parlamentarias con otros partidos para poder gobernar. Posteriormente, en el año 2000 se observó la alternancia del Poder Ejecutivo.

Al respecto, Efrén Arellano, considera que contrariamente a la versión más difundida por los medios, las últimas tres legislaturas, caracterizadas por la presencia de gobiernos divididos y un mayor protagonismo del Congreso, han permitido incrementar el número de iniciativas presentadas y discutidas, han dado una mayor presencia a los partidos de oposición, han disminuido el predominio del Poder Ejecutivo y, entre otras cosas, han hecho más transparente el debate entre los distintos actores políticos.<sup>49</sup>

En su estudio, Arellano plantea que el Congreso juega un papel determinante en la estructuración del nuevo orden democrático. En ese sentido se observa un ligero mejoramiento en la valoración de la opinión pública hacia el Legislativo que se explica por un amplio aprecio de la población por los valores y mecanismos esenciales del trabajo legislativo, como el pluralismo, el equilibrio de poderes, la importancia de los diputados para la democracia y la necesidad de fomentar la participación ciudadana. En contraste, explica Arellano, existe un

---

cuya combinación llevó a una delegación de poderes del partido oficial hacia el presidente. Ver Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, (decimotava ed., 2004) y Jeffrey Weldon “The logic of Presidentialismo in Mexico”, Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, United Kindom, 1997, p. 225-228. ( <http://books.google.com.mx> ).

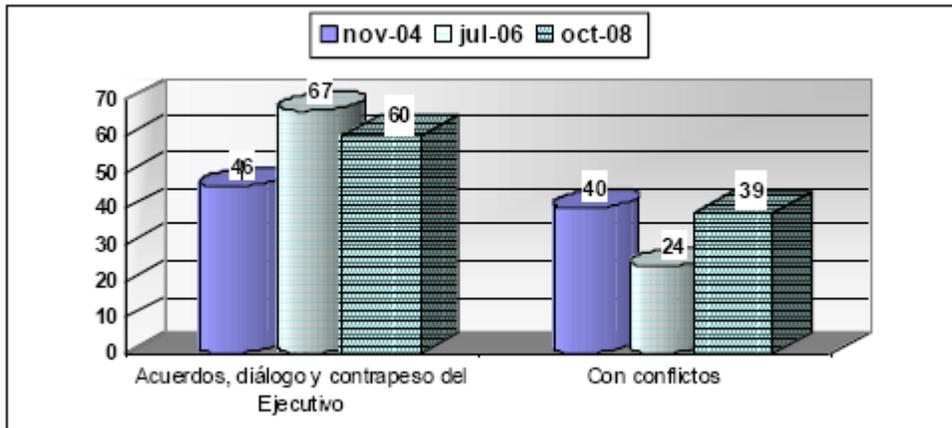
<sup>48</sup> Laura Valencia Escamilla, “La democracia dividida en México: control y conflicto entre poderes”, Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon (coordinadores), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, Cámara de Diputados-Porrúa, México,

<sup>49</sup> Efrén Arellano Trejo, *Tendencias de opinión y percepciones sobre la Cámara de Diputados*, Cesop, Documento de Trabajo No. 76, Cámara de Diputados, México, 2009, p. 2.

escaso interés y conocimiento del trabajo legislativo, una notable insatisfacción con la manera como están funcionando los actuales mecanismos de representación política y una escasa confianza en los legisladores.<sup>50</sup>

En específico, cuando se pregunta a los ciudadanos sobre las funciones de los diputados, los resultados de encuestas de opinión muestran que seis de cada diez ciudadanos asocian el trabajo de los diputados con los acuerdos, diálogo y contrapeso del Ejecutivo, y sólo cuatro de cada diez identifica la labor de los diputados con conflictos (Ver gráfica 2).

**Gráfica 2. Le voy a mencionar una lista de opciones, por favor dígame con cuál de ellas identifica a la Cámara de Diputados.**



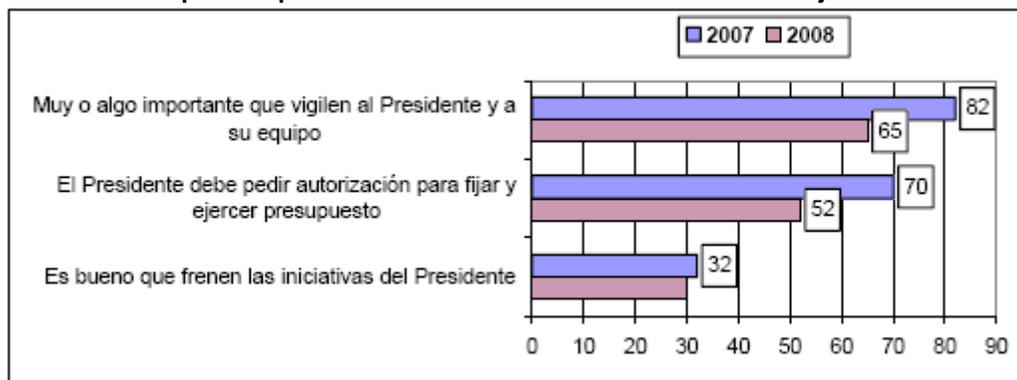
**Fuente:** Tomado de Efrén Arellano Trejo, *Tendencias de opinión y percepciones sobre la Cámara de Diputados*, Cesop, Documento de Trabajo No. 76, Cámara de Diputados, México, 2009.

En el año 2007, ocho de cada diez ciudadanos consideraba que es muy importante que los diputados vigilen al presidente y a su equipo, un año después sólo seis de cada diez se manifestaba en ese sentido.

En 2007, siete de cada diez mexicanos opinaba que el presidente debe pedir autorización a los diputados para fijar y ejercer el presupuesto, en el año 2008 sólo cinco de cada diez se manifestó en ese sentido. Mientras que sólo 3 de cada diez ciudadanos considera que es bueno que los diputados frenen las iniciativas del Presidente (Ver gráfica 3).

<sup>50</sup> *Idem.*

**Gráfica 3. Percepciones predominantes sobre la relación con el Poder Ejecutivo.**



**Nota:** para cada año, con “no sabe” y “no contesto” y otros = 100%

**Fuente:** Tomado de Efrén Arellano Trejo, *Tendencias de opinión y percepciones sobre la Cámara de Diputados*, Cesop, Documento de Trabajo No. 76, Cámara de Diputados, México, 2009.

## Comentarios finales

Una de las críticas frecuentes a las evaluaciones realizadas es que no se han aprovechado totalmente sus resultados. En ese sentido el CONEVAL hace algunas recomendaciones de carácter interinstitucional e intergubernamental: promover mecanismos para la identificación de la población potencial y objetivo de los programas federales; establecer estrategias para evitar duplicidades y fortalecer las complementariedades; mejorar los sistemas de información de los programas federales de desarrollo social, así como generar y mejorar los esquemas de coordinación en los diferentes niveles de gobierno en materia de desarrollo social.<sup>51</sup>

La opinión pública no sólo de México sino internacional constata que los Poderes Legislativos utilizan poco la evaluación para hacer contrapesos a los Ejecutivos. Además se manifiesta la necesidad de que las evaluaciones se independicen del Poder Ejecutivo.<sup>52</sup>

En ese sentido, los especialistas en la materia recomiendan una mayor participación del Congreso de la Unión en el diseño de las Reglas de Operación de los Programas, o bien que éstas se incluyan en el Paquete Económico que

<sup>51</sup> Consejo Nacional de Evaluación, *op.cit.*

<sup>52</sup> Myiram Cardozo, *op. cit.* p. 44.

envía el Ejecutivo a la Cámara de Diputados con el objetivo de que los legisladores tengan oportunidad de revisarlas y hacer las adecuaciones pertinentes.

Otro de los problemas detectados es la casi inexistente oferta de cursos para capacitarse en los temas de evaluación y metaevaluación, en especial en América Latina y México. Un problema apuntado por Cardozo y que compete directamente al Legislativo es la “Exigencia de la Cámara de Diputados de muy difícil cumplimiento (evaluar todos los programas sujetos a Reglas de Operación, todos los años y en todos sus aspectos)”.<sup>53</sup>

En cuanto al órgano de evaluación de los programas sociales (Coneval) sus propias autoridades reconocen la necesidad de corregir detalles, por ejemplo, la lista limitativa de tipos de evaluación. Otro problema más grave es la falta de carácter vinculatorio de las recomendaciones que surgen de las evaluaciones realizadas.<sup>54</sup>

En la materia mucho se habla de la cultura de la evaluación, sin embargo, a través de entrevistas a responsables de las evaluaciones en la Administración Pública Federal, Cardozo muestra que no hay una adecuada coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo que facilite el desarrollo de la cultura de la evaluación, ya que cada uno de los poderes persigue su propio interés al tratar de contar con un sistema de evaluación. No obstante concluye que recientemente hubo modificaciones sustantivas positivas en el marco normativo de las evaluaciones como, consecuencia del trabajo realizado por el Coneval, pero persisten problemas de fondo.<sup>55</sup>

Finalmente, Cardozo y Conde coinciden en que existe un limitado avance de la evaluación de programas de desarrollo social en México, por consecuencia, también ha sido limitada la capacidad de éstas para incidir en el rumbo de las políticas públicas y en el funcionamiento de los programas.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 74.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 100.

<sup>56</sup> Carola Conde, *op. cit.* p. 35.

A pesar de las limitaciones en los procesos de evaluación, Carola Conde, afirma que las evaluaciones externas de los programas sujetos a reglas de operación no son un mecanismo real de rendición de cuentas horizontal pero la profesionalización de los equipos evaluadores, la mejora en los procedimientos de seguimiento de las evaluaciones y las nuevas instancias creadas en cumplimiento de la Ley de Desarrollo Social, así como la incorporación de nuevas metodologías, permiten vislumbrar la posibilidad de que en el mediano plazo las evaluaciones externas a programas sujetos a reglas de operación proporcionen información estratégica para la aplicación de sanciones y se conviertan en un mecanismo efectivo para la rendición de cuentas horizontal.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> *Idem.*

- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**  
Efrén Arellano Trejo
- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**  
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**  
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**  
Salvador Moreno Pérez
- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**  
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**  
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**  
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**  
Octavio Ruiz Chávez
- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**  
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**  
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**  
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**  
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**  
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**  
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**  
Iván H. Pliego Moreno
- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**  
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**  
Octavio Ruiz Chávez
- **Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la Región Centro de México.**  
Anjanette D. Zebadúa Soto
- **La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza**  
Liliam Flores Rodríguez
- **Secuestro. Actualización del marco jurídico.**  
Efrén Arellano Trejo
- **Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México.**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas.**  
José de Jesús González Rodríguez
- **Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública.**  
Octavio Ruiz Chávez
- **Análisis de los temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano.**  
Salvador Moreno Pérez
- **Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social.**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Desarrollo local y participación ciudadana**  
Liliam Flores Rodríguez
- **Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño.**  
Gilberto Fuentes Durán
- **La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública**  
Gustavo Meixueiro Nájera
- **La reforma electoral, avances y pendientes**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **200 años de federalismo en México: una revisión histórica.**  
Iván H. Pliego Moreno
- **Tendencias y percepciones sobre la Cámara de Diputados.**  
Efrén Arellano Trejo
- **Paquete Económico 2010 y la Agenda de Reformas. Puntualizaciones.**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **Liberalismo Económico y algunos de sus impactos en México.**  
Carlos Agustín Vázquez Hernández
- **Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado**  
José de Jesús González Rodríguez

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**  
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**  
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**  
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**  
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**  
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**  
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**  
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**  
Mario Mendoza Arellano
- **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**  
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**  
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**  
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**  
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**  
Efrén Arellano Trejo
- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**  
Claudia Icela Martínez García
- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**  
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**  
Karla S. Ruiz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**  
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**  
Arturo Maldonado Tapia  
Jésica Otero Mora
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**  
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**  
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**  
Sara María Ochoa León
- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**  
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**  
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**  
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**  
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**  
José de Jesús González Rodríguez