

La evaluación en México, una política fragmentada

Evaluation in Mexico, a fragmented policy

Blanca Odille López Rodríguez*

Resumen

Este artículo realiza un análisis crítico desde una perspectiva histórica sobre la institucionalización de los sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) implantados por el gobierno mexicano a nivel central, desde los distintos poderes, dependencias y actores políticos con algunas implicaciones en el diseño integral de la política de evaluación. Lo anterior ha generado fragmentación y caos administrativo por la duplicidad de funciones de organismos públicos, exceso de regulación e ineficiencia gubernamental. El texto presenta los principales factores y propuestas para armonizar estos sistemas M&E, mejorar la coordinación interinstitucional, interacción gobierno-ciudadanía e institucionalización de la política de evaluación.

Palabras clave: México, institucionalización, sistemas M&E, política de evaluación, eficiencia gubernamental.

Abstract

This article aims to develop a critical analysis from an historical perspective regarding institutionalization of the Monitoring and Evaluation (M&E) systems established by the Mexican federal government within different branches, public agencies and political actors, with some implications regarding evaluation policy design. The latter has become into fragmentation and administrative chaos due to overlapped powers, excessive regulation and inefficiency. This paper summarizes main features and proposals to harmonising M&E systems, to improve inter-agency coordination, government-citizenry interaction and institutionalization of evaluation policy.

Keywords: Mexico, institutionalization, M&E systems, evaluation policy, government efficiency.

Introducción

En la institucionalización de los sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en México, especialistas reconocen el origen de la evaluación en la política social y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). No obstante, la revisión histórica de este proceso permitirá visualizar otros sistemas M&E gestados décadas atrás, desde otras dependencias, incluso con una visión más amplia, lo cual trae algunas implicaciones en el diseño integral de la política de evaluación.

Recibido: 16 de agosto, 2021. *Aceptado:* 9 de marzo, 2022.

* Doctora en Política por la Universidad de Sussex, Inglaterra. Profesora de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Consultora y evaluadora de políticas y programas públicos. Líneas de investigación: Evaluación de políticas y programas públicos, su efectividad (uso, política basada en evidencia), sistemas de M&E, política comparada, RIGS y Administración Pública.

En ese sentido, debido al alcance y diversidad de instituciones coordinadoras de estos sistemas en distintos niveles de gobierno, se refiere como “política de evaluación”. Sin embargo, la coexistencia de estos sistemas sin conexión ha generado fragmentación y caos administrativo. La complejidad en la institucionalización es una mezcla entre el control, monitoreo, evaluación y auditorías con fricciones entre las dependencias encargadas de las finanzas, contraloría y administración pública.

Por ello, este análisis crítico sobre la institucionalización de los sistemas M&E se desarrolla bajo una visión integral entendida como la política de evaluación en el gobierno mexicano y utiliza un método cualitativo basado en la revisión de documentos oficiales como planes de gobierno, leyes, reportes del Congreso y de la Cuenta Pública, presupuestos y otra normatividad. A partir de los cuales se examinan las acciones y sistemas M&E operados a nivel central (Administración Pública Federal APF) por distintos organismos públicos de los poderes Ejecutivo y Legislativo, entes descentralizados y autónomos, su relación y la coordinación de los actores políticos involucrados.

Para tener una perspectiva integral de su operación, se exploran los niveles de gestión (micro, meso y macro) de la evaluación y su vinculación con estos sistemas M&E. Además, se recurre a la dimensión histórico-contextual para estudiar la política, ubicar actores y acontecimientos en espacios en el tiempo (Alarcón, 2006) e identificar los factores en la institucionalización de los sistemas M&E por cada periodo de gobierno.

El artículo inicia con la revisión de la literatura relacionada con la evaluación, sus objetivos, el auge en países avanzados donde se desarrolla la teoría y metodologías, los cuales viajan a países latinoamericanos gracias a las reformas gerenciales y hacendarias para institucionalizar los sistemas M&E. También se revisan los niveles de gestión y la dimensión del concepto de política de evaluación.

En otro apartado se describen los componentes esenciales para la institucionalización como la voluntad política para evaluar, estructura jurídica, evaluadores calificados, proceso evaluativo, etcétera. Posteriormente, considerando que la gestión pública es la evolución histórica del Estado y sus funciones (Pliscoff y Monje, 2003), se aborda el contexto histórico de los sistemas M&E implantados en las diferentes administraciones de gobierno y se pone énfasis en la Secretaría de la Función Pública (SFP) por su papel en el M&E del desempeño gubernamental y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) por su relación con el Presupuesto basado en Resultados (PBR). Además de otros a cargo de la SEMARNAT, SENER, SEP, INECC, MEJORADU, SNA, Congreso y ASF.

Este ejercicio es valioso para establecer la interacción entre la evaluación, dependencias y actores que lideran el proceso, pero también para señalar

los aciertos y problemas resultado de la interoperabilidad, coordinación, relaciones interinstitucionales, normatividad y funciones de estos sistemas. El texto concluye que la política de evaluación está fragmentada, lo cual ha generado un caos administrativo por el traslape y duplicidad en funciones de organismos públicos, exceso de regulación e ineficiencia gubernamental con costos políticos; como señala Mackay (2012), un error común de sobre ingeniería. Por ello, se identifican los principales factores institucionales, así como algunas propuestas para avanzar hacia la institucionalización de la política de evaluación.

Antecedentes y elementos clave de la evaluación

La evaluación se define como la última etapa del proceso de política para valorar si el programa logró los objetivos, mejorar su eficiencia y efectividad (Cochran y Malone, 2010), describir las relaciones entre variables y determinar las causas, haciendo inferencias del programa y sus resultados (Weiss, 1972). Es útil para retroalimentar y fortalecer las decisiones públicas, pero también para controlar las finanzas, la asignación de recursos públicos, transparencia y rendición de cuentas.

Bajo una visión de democracia deliberativa, control y legitimación del poder, la evaluación es una herramienta política para el debate sobre hechos y argumentos, para favorecer posturas de grupos políticos, inserción de asuntos en la agenda pública o proteger políticas insignia del gobierno (Cruz, 2017). No obstante, algunas limitaciones observadas por Lázaro (2015) son desde el punto de vista científico-técnico, el cual asume que la evidencia no es concluyente y no debe considerarse definitiva; y desde la visión política, la evidencia debe estar donde se toman las decisiones, sin ocupar el lugar de honor.

Los antecedentes de la evaluación del sector público se remontan a la cultura china, aproximadamente en el año 2000 A.C., con la evaluación de funcionaria(o)s del servicio civil (Fitzpatrick *et al.*, 2004; Guba y Lincoln, 1981). Posteriormente, se encuentran registros hasta los años 1800, donde la evaluación se direccionó hacia programas del sector de educación, social y salud en el Reino Unido y Estados Unidos de América. Destaca la década 1960-1970 en estos países y otros de Europa, donde hubo gran desarrollo de conocimiento teórico, metodologías, enfoques y herramientas para evaluar (Alkin y Christie, 2004; Rossi *et al.*, 2004), con métodos como la planeación, programación y sistemas presupuestarios.

Estos métodos fueron utilizados en el sector privado e.g. compañía Ford y trasladados al sector público para mejorar la eficiencia, efectividad e informar

las decisiones sobre asignación de presupuesto (Fitzpatrick *et al.*, 2004). También están relacionados con la teoría de la cadena de valor público para entregar bienes y servicios a la ciudadanía (Torrejón y Rodríguez, 2016), mediante la asignación eficiente del presupuesto de las instituciones que los operan. De ahí que el presupuesto basado en desempeño o resultados es relevante, por ser un buen incentivo para la mejora de la gestión pública, vinculando planificación, presupuestación, control y evaluación.

En ese sentido, estas estrategias fueron bien recibidas por organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Fondo Monetario Internacional y otros, quienes han presionado a los gobiernos a adoptar medidas de austeridad financiera derivado de los altos niveles de endeudamiento y los préstamos otorgados (Vicher, 2009). Por ello, los sistemas M&E subieron en la escala de prioridades de los gobiernos emergentes de Latinoamérica, para enfrentar rezagos del proceso presupuestario, mediante sistemas de control, M&E de los recursos públicos.

Estos paradigmas de la doctrina neoliberal están asociados con la Nueva Gestión Pública (NGP) y el Presupuesto basado en Resultados (PbR), como efecto del Consenso de Washington y la segunda ola de reformas (Arellano, 2004; Pineda, 2015; Ramírez, 2009). Otros argumentos apuntan a que las reformas administrativas, en realidad, fueron resultado del aprendizaje transnacional o imitación de modelos institucionales y, en menor grado, a la coerción externa de organismos internacionales (Dussauge, 2015).

Retomando la evaluación, ésta ha recorrido un largo camino hasta llegar a lo que conocemos actualmente como una herramienta para examinar gobiernos, organismos, políticas, programas, funcionaria(o)s y proyectos públicos, mediante diversos enfoques metodológicos y rigor científico, los cuales se han formalizado, profesionalizado y sistematizado con un carácter multidisciplinario.

Respecto al alcance de la evaluación, especialistas como Ospina *et al.* (2004) plantean observarla en tres dimensiones (micro, meso y macro) o niveles de la gestión. Para ejemplificar estos niveles en el contexto mexicano, en la siguiente gráfica se observa el nivel micro, el cual evalúa el desempeño de la(o)s funcionaria(o)s, estructura fundamental para operar los programas públicos. En el nivel meso está la evaluación de las dependencias y entidades de los tres niveles de gobierno (federal, estatal, municipal), poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), entes públicos y Órganos Constitucionales Autónomos (OCA), así como políticas, programas y proyectos públicos.

GRÁFICA 1
Niveles de la gestión en un sistema de evaluación



Fuente: Elaboración propia con base en Ospina *et al.*, 2004.

Por último, a nivel macro están los programas especiales, sectoriales, estatales y municipales,¹ los cuales deben estar vinculados con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que es el programa de mediano plazo (seis años) y mide el desempeño del gobierno mexicano en conjunto. A nivel internacional, el desempeño de los gobiernos se puede evaluar mediante su contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), estrategia liderada por la Organización de las Naciones Unidas. Esta clasificación es útil para analizar los sistemas M&E con una visión integral.

Institucionalización de la política de evaluación

Para institucionalizar la evaluación, el gobierno requiere implementar una política de gran alcance para asegurar su adopción en los gobiernos central y subnacionales. En ese sentido, debido a la magnitud de los sistemas M&E en México, los cuales incluyen instituciones, niveles de gobierno y gestión,

¹ El artículo 134 Constitucional ordena la evaluación a nivel local (DOF, 7 de mayo, 2008).

actores políticos, estructura administrativa y financiera, metodologías, normatividad, capacidades institucionales, plataforma informática, sistemas de contrataciones públicas, de transparencia y rendición de cuentas, se puede considerar como una “política de evaluación”.

Evidentemente, es una política gubernamental más que una política pública que, en lo esencial, surge desde el interior del aparato administrativo. Es resultado de una agenda gubernamental, donde las prioridades y proyectos políticos se construyen desde el gobierno y, en ocasiones, con el Congreso por los cambios Constitucionales o en leyes (Casar y Maldonado, 2013), una decisión-acción del gobierno que no es de naturaleza pública por no incorporar la participación y corresponsabilidad del ciudadano (Aguilar, 2010).

Por otra parte, desde la década de 1990, en países como Chile, Brasil, Colombia, México, Argentina, Costa Rica y Uruguay, comienzan a institucionalizar la evaluación como parte de las reformas de América Latina (Feinstein, 2012). La institucionalización es un proceso de canalización de evaluaciones aisladas hacia un enfoque sistemático y formal que opera a distintos niveles de la organización, dependencia, sector o nacional, y requieren de un sistema democrático, actores políticos para liderar el proceso (Congreso, Ministerio de finanzas, Presidencia) y capacidades técnicas (Gaarder y Briceño, 2010).

De las experiencias internacionales, se observan la diversidad de posturas relativas a las capacidades institucionales y componentes esenciales para la institucionalización. Este comienza con la voluntad política de evaluar (Torrejón y Rodríguez, 2016), un promotor influyente del sector público para garantizar la coherencia institucional e integración vertical y transversal (Cunill y Ospina, 2008), políticas y unidades de evaluación (Jacob *et al.*, 2015) y un sistema de evaluación dirigido al entorno gubernamental (Lázaro, 2015).

Para la recolección sistemática de información en la implementación, resultados y efectos de los programas, requiere de evaluadores calificados, universidades o consultores, quienes facilitan la cooperación con autoridades de gobierno e incrementan la cultura de la evaluación (Jacob *et al.*, 2015). Además de una estructura jurídica, organizativa y técnica para convertir la práctica de evaluación rutinaria (Catalá y de Miguel, 2019). Pérez y Maldonado (2015) lo clasifican en leyes y normas, agentes (organizaciones gubernamentales, privadas o sociales) e interacciones entre agentes (mandatos legales, necesidades y aportaciones).

También debe incluir mecanismos para vincular la demanda y oferta de evaluación, y la utilización. Por un lado, Feinstein (2012) señala que la oferta debe considerar las capacidades técnicas provistas por universidades, institutos, ONGs, consultorías o sector público. Por otro lado, la demanda es el incentivo para generar evaluaciones como ejercicio de rendición de cuentas que puede surgir desde los gobiernos, sindicatos, ONGs u organismos inter-

nacionales. Mackay (2012) identifica el liderazgo de un secretario de Estado u oficial de alto rango y un ministerio cercano al centro del gobierno para generar esta demanda. En cambio, Catalá y de Miguel (2019) y Torrejón y Rodríguez (2016) reconocen la necesidad de un órgano rector independiente, aunque integrado al ciclo presupuestario.

Otro pilar esencial es el Poder Legislativo, considerando que las áreas de evaluación apoyan al Congreso e.g. Alemania y Francia (Navarro, 2014). No obstante, el M&E en México como política gubernamental es una demanda impulsada desde la Secretaría de Hacienda por el control político y el interés por sumarse a la tendencia internacional de reformas neo-gerenciales en favor de un presupuesto (por-para-basado en) resultados.

Otros arreglos necesarios para la construcción político-institucional de un sistema M&E son el marco organizacional, práctica evaluadora, sustentabilidad del sistema y uso de los resultados del monitoreo y las evaluaciones (Aquilino *et al.*, 2018). Para Mackay (2012), la utilización, calidad y confiabilidad de la información, así como la sostenibilidad en el tiempo y las administraciones, son las tres características para un sistema exitoso.

Balthasar (2009) se centra en la implementación (área coordinadora y costos), entorno (información, evaluaciones sistemáticas, clima político, actores políticos y tomadores de decisiones), proceso evaluativo (costo-beneficio, comunicación de resultados y calidad) y utilización (instrumental, conceptual, simbólico y procesos). Mientras que Derlien (1998, cita en Catalá y de Miguel, 2019) refiere como elementos endógenos a la infraestructura, sensibilización, formación, recursos y herramientas, profesionalización, investigación; y elementos exógenos a la relación con otros sistemas e influencias o presiones externas (organismos internacionales, sociedad civil, medios de comunicación, costumbres, ética). Por lo anterior, la política de evaluación conlleva una multiplicidad de elementos para su institucionalización.

Contexto histórico de los sistemas de M&E en México

Respecto a los inicios de estos sistemas en México, no existe consenso. Algunos precedentes son las comisiones especiales de eficiencia implementadas en el año 1926, para organizar los servicios públicos y hacer más eficientes los organismos públicos. Por otra parte, Oropeza (2005) y Sánchez (1996) coinciden en que existen acciones desde el año 1930, cuando se realizaron el Congreso Nacional Económico y el I Congreso Nacional de Planeación, en los cuales se trataron temas como la evaluación.

También se puede citar la Ley sobre Planeación General de la República, promulgada en 1930, la cual establecía una Comisión Nacional de Planeación.² Sin embargo, estuvo a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, lo cual explica el enfoque de ambos mecanismos, cuyo objetivo fue el mejoramiento urbano, la zonificación local y regional, más que el proceso de planeación estratégica que actualmente conocemos.

Entre 1940-1970, el interés público estuvo mayormente vinculado a las finanzas públicas que a los resultados de programas e instituciones públicas (Mejía, 2005); la ausencia de planes intersecretariales, políticas de planeación, mecanismos de evaluación e incentivos (Bailey, 1984), fragmentaron la planeación, dando prioridad al proceso presupuestario y dejando la evaluación en un papel secundario. En la década de los setenta, el modelo de desarrollo compartido implementado por el gobierno mexicano a nivel nacional, estableció las comisiones internas de administración, con el objetivo de mejorar la eficiencia, el control y la evaluación de los organismos públicos. Este modelo es coincidente con la labor de asistencia técnica de la ONU desde 1949, para promover reformas administrativas (Vicher, 2009).

Así, en la administración del presidente José López Portillo (1976-1982), la iniciativa relacionada con la evaluación fue impulsada a través de una agenda de reforma administrativa (Bailey, 1984). Durante ese proceso de vinculación entre gestión y desempeño, alrededor de 900 empresas paraestatales fueron sectorizadas a las Secretarías de Estado, se transitó del presupuesto basado en los recursos públicos a uno justificado en objetivos y metas a mediano plazo, mediante programas anuales con fechas de presupuestación para responsabilizar a las cabezas de sector de los resultados programáticos y cambiar el tradicional control de Hacienda (Bailey, 1980; SPP, 1988); y se implementó el Presupuesto por programas y actividades que incluía la evaluación del impacto de cada acción (Vázquez, 1979, en Arellano y Purón, 2004).

Otro elemento decisivo fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), responsable de la planeación, programación, presupuestación, M&E del presupuesto público.³ Mediante la Subsecretaría de Evaluación "... por primera vez se institucionalizó la función de evaluación, fueron asignadas a esta área las atribuciones que sobre la materia se ejercían por las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público, así como de la Secretaría de Patrimonio Nacional..." (Lanz, 1987: 416), conocidas como el triángulo de la eficiencia.

Sin embargo, la Subsecretaría de Evaluación tenía una Dirección General de Análisis de Evaluación, pero no contaba con un sistema de evaluación,

² *Idem*, 12 de julio, 1930.

³ Artículo 32, LOAPF (DOF, 29 de diciembre, 1976).

ni realizaba evaluaciones, solamente efectuaba estudios *ad-hoc* ordenados por el presidente. Por lo cual, a finales de 1977, las funciones de evaluación fueron transferidas de la SPP a la Secretaría de la Presidencia, mientras que la estructura operativa se mantuvo en la primera (Moctezuma, 1989; Bailey, 1984).

Considerando los componentes referidos, durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) realmente inicia la institucionalización de la evaluación, por la estructura jurídica desarrollada. Destacan las reformas constitucionales de 1983, que promulgaron la Ley de Planeación, el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) y el primer Plan Nacional de Desarrollo (PND), los cuales ordenan al gobierno contar con un documento de planeación, especificando metas, objetivos y el M&E del desempeño a mediano plazo.

También se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF),⁴ para regular las actividades de M&E como: *i*) Planear, organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental (SICEG); *ii*) Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; y *iii*) Realizar evaluaciones a las dependencias y entidades de la APF para promover la eficiencia y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas, entre otras.

Sin embargo, la operación entre la SPP y la SECOGEF fue confusa, incluso para estas dependencias, cuyas responsabilidades y normatividad traslapaban. Por ejemplo, las reglas del Manual de Organización Interna de 1983 de ambas Secretarías eran similares en términos de responsabilidades y contaban con direcciones de evaluación, de planeación y de programación y presupuestación.

A pesar de los resultados de la SECOGEF, respecto a las más de 800 evaluaciones realizadas por los Comisarios para mejorar la administración pública, la implementación del SICEG en estados y municipios, la promoción de las auto evaluaciones (Informe de labores 1985, SECOGEF) y el interés del presidente para establecer un sistema M&E, la evaluación no tuvo impacto en el desempeño gubernamental. Inclusive, la Dirección General de Evaluación fue eliminada de la SECOGEF, debido a restricciones presupuestarias. Tampoco se logró vincular el SICEG, con el SNPD, es decir, el nivel meso con el macro (Gráfica 1), tomando caminos separados. La siguiente Tabla muestra los sistemas M&E, planes, programas y acciones de evaluación implementados en cada administración.

⁴ Artículo 32 bis, LOAPF (DOF, 29 de diciembre, 1982).

TABLA 1
Evolución histórica de los sistemas de M&E en México

<i>Periodo presidencial</i>	<i>Sistemas M&E, acciones y programas de mediano plazo</i>	<i>Vigente</i>	<i>Comentarios</i>
José López Portillo (1976-1982)	Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP)	No	
	Presupuesto por Programas y Actividades (PPA)	No	
Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)	Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF)		Actualmente Secretaría de la Función Pública (SFP)
	Ley de Planeación	Sí	
	Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)	Sí	
	Plan Nacional de Desarrollo (PND)	Sí	
	Sistema de Control y Evaluación Gubernamental (SICEG)	Sí	Actualmente Sistema de Control Interno y la Evaluación de la Gestión Gubernamental
Carlos Salinas De Gortari (1988-1994)	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	Sí	Actualmente Secretaría de Bienestar
	Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal	No	
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)		Actualmente Secretaría de la Función Pública (SFP)
	Programa para la Modernización de la Administración Pública (PROMAP)	No	
	Convenios de desempeño	Sí	
	Órganos Internos de Control (OIC)	Sí	
	Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE)	Si	El Pronafide se renueva en cada administración, pero conserva su nombre
	Nueva Estructura Programática (NEP)	Sí	
	Sistema de Evaluación de Desempeño (SED)	Sí	

TABLA 1
Evolución histórica de los sistemas de M&E en México
 (continuación)

Periodo presidencial	Sistemas M&E, acciones y programas de mediano plazo	Vigente	Comentarios
Vicente Fox Quesada (2000-2006)	Secretaría de la Función Pública (SFP)	Sí	
	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Sí	
	Agenda de Buen Gobierno (ABG)	No	
	Sistema de Metas Presidenciales (Simep)	No	
	Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal (PMG)	No	
	Servicio Profesional de Carrera (SPC)	Sí	
	Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO)	Sí	Actualmente Modelo integral de dirección y evaluación del desempeño
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	Programa de Mediano Plazo (PMP)	No	
	Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal	No	
	Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño PbR/SED	Sí	
Enrique Peña Nieto (2012-2018)	Programa para un Gobierno Cercano y Moderno	No	
	Sistema de Control Interno y la Evaluación de la Gestión Gubernamental	Sí	
Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)	Programa sectorial de la Secretaría de la Función Pública	Sí	
	Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública	Sí	

Fuente: elaboración propia.

Durante la presidencia de Carlos Salinas (1988-1994) se acumuló un gran poder político e influencia sobre la administración pública con algunas ventajas, como la estabilidad de políticas y programas. Destaca en 1992 la

creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)⁵ para evaluar la política de desarrollo social —entre otras funciones—, proceso que eventualmente sería transferido a otros sectores.

Aunque previamente se hablaba de reforma administrativa, Vicher (2009) asevera que en este periodo es donde se pueden identificar las reformas neo-gerenciales en el país, mediante la mejora de servicios públicos y simplificación administrativa, las cuales pertenecen a la tercera corriente de la teoría administrativa, como el gerencialismo y orientación a resultados (Oropeza, 2016).

Mientras, algunos efectos negativos del poder político fueron la férrea estructura de lealtades burocráticas para controlar el gobierno, lo cual no permitió una transformación. Un ejemplo fue la SPP, que desapareció en el año 1992, a pesar del interés del presidente de mantenerla.⁶ No obstante, fortaleció a la SECOGEF como dependencia responsable de la evaluación.

Continuando con la visión histórica de la evaluación, en la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000), las actividades de evaluación conducidas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo⁷ (SECODAM antes SECOGEF) fueron el SICEG, el Programa para la Modernización de la Administración Pública (PROMAP 1995-2000), que incluía la medición y evaluación de la gestión pública,⁸ y la figura de los Órganos Internos de Control (OIC) para vigilar los recursos públicos de las instituciones a nivel central.

Mientras, la SHCP evaluaba el sistema bancario, programas de inversión de empresas paraestatales, presupuesto de egresos y vigilaba el cumplimiento de la planeación nacional, programación, presupuestación, contabilidad y evaluación. También emitió el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE 1995-2000), la Nueva Estructura Programática⁹ (NEP) y el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED); sin embargo, este último no tuvo resultados relevantes y logró notoriedad hasta 2006-2007 con la Reforma hacendaria, lo cual se explica más adelante; Arellano y Guerrero (2003: 13) afirman que estos sistemas representan un esfuerzo ambicioso para transitar de un sistema presupuestario tradicional hacia un sistema basado en el desempeño.

Sin embargo, los problemas surgieron desde las instituciones evaluadas, debido a que estos programas (PROMAP, PRONAFIDE) de mediano plazo reducían el control discrecional de los recursos y acciones, lo cual no generó apoyo de los actores políticos.

⁵ Artículo 32, LOAPF (DOF, 25 de mayo, 1992).

⁶ Reformas a LOAPF (DOF, 21 de febrero, 1992).

⁷ Artículo 37, LOAPF (DOF, 28 de diciembre, 1994).

⁸ Ver decreto del PROMAP (DOF, 28 de mayo, 1996).

⁹ La NEP fue una estrategia innovadora para clasificar los programas y organizar los recursos públicos. Para entender mejor cómo se organizaba el presupuesto antes de la NEP, ver Arellano y Purón (2004).

Al final del siglo pasado y después de un largo proceso de democratización llegó a la Presidencia de la República el primer presidente (Vicente Fox, 2000-2006) de un partido político de oposición (Partido Acción Nacional). En esta reconfiguración del escenario político, el Partido Revolucionario Institucional, dominante por décadas, se opuso a la mayoría de las reformas del Ejecutivo y aunque parecía el colapso del “presidencialismo”, desde otra perspectiva, el presidente continúa siendo el eje en la toma de decisiones (Arellano y Guerrero, 2003), como se observa más adelante.

Este proceso democratizador impulsó la evaluación de la política social y a pesar de las pocas evaluaciones realizadas desde el año 1992, el proceso se extendió a otros sectores, gracias al innovador modelo de evaluación de impacto al programa *Progresá* (actualmente es el Prospera Programa de inclusión social).¹⁰ Incluso la reforma presupuestaria de 1998 estableció la obligación de evaluar los programas de subsidios y transferencias de dinero, los cuales debían establecer indicadores para medir la efectividad en la ejecución de recursos.

Adicionalmente, el Manual de Organización de la SEDESOL 2001 ordenaba poner mayor énfasis en las evaluaciones externas realizadas por la academia u organizaciones especializadas.¹¹ Durante 2000-2001, el Congreso amplió la obligación de evaluar todos los programas sociales con Reglas de Operación (Cardozo, 2006); además, coordinaba las evaluaciones y contrataba los evaluadores. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados, debido a que no todas las instituciones públicas enviaban los indicadores y evaluaciones al Congreso y la mayor parte de las instituciones tenían resultados insuficientes y poco satisfactorios (CEFP, 2008).

Probablemente, lo anterior condujo a fortalecer la institucionalización iniciada desde los años ochenta mediante la *Ley General de Desarrollo Social* (LGDS)¹² y el CONEVAL,¹³ para coordinar la política de evaluación de este sector y medir la pobreza.¹⁴ No obstante, Briceño (2012) señala como desventaja de los sistemas M&E implantados desde entidades descentralizadas, la falta de estandarización, limitada coordinación en los sectores, incluso para compartir las mejores prácticas.

Por último, otra enmienda legal en favor de la evaluación, fueron las reformas en 2003 al artículo 9 de la *Ley de Planeación*,¹⁵ que refería un Sistema de

¹⁰ DOF, 28 de febrero, 2019.

¹¹ *Idem*, 13 de septiembre, 2001.

¹² *Idem*, 20 de enero, 2004.

¹³ *Idem*, 24 de agosto, 2005. Inició operaciones en el año 2006 y hasta el año 2014 fue transformado en Organismo Constitucional Autónomo, pero a la fecha no se ha reglamentado.

¹⁴ Revisar Cardozo (2006), Pérez y Maldonado (2015).

¹⁵ DOF, 10 de abril, 2003.

Evaluación y Compensación por el Desempeño de unidades administrativas y servidores públicos. Sin embargo, en 2018 se reformó este artículo que hace referencia al SED, pero no señala la “compensación” por desempeño, y designa a la SHCP para dar seguimiento a los organismos públicos y el PND.¹⁶ También es importante mencionar el artículo 18 de esta Ley, que refiere la obligación de la Secretaría de la Función Pública para operar el SICEG.

Por otra parte, en la administración de Enrique Peña (2012-2018) y del presidente Andrés López Obrador (2018-2024) sigue dominando el Pbr/SED incluido en los programas sectoriales o especiales, aunque en la actual administración no está presente en el discurso político. Además, existen otros sistemas M&E a nivel federal que se describen a continuación.

El papel de la Secretaría de la Función Pública en la evaluación

Desde su creación en los ochenta, la actual Secretaría de la Función Pública¹⁷ (SFP antes SECODAM y SECOTEF) ha tenido un papel relevante en la evaluación.¹⁸ El cambio de nombre implicaba un nuevo enfoque basado en el Ministerio de Administración Pública del gobierno español (Sosa, 2011), bajo el cual se desarrollaron los siguientes sistemas M&E.

En primer lugar, después de varios intentos fallidos, se promulgó la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* (SPC)¹⁹ para profesionalizar a la(o)s funcionaria(o)s a nivel central. De los siete subsistemas de la Ley, destaca el de evaluación del desempeño para medir las funciones y metas de esta(o)s funcionaria(o)s. La importancia de esta ley radica en que cualquier reforma administrativa o mejoras de los gobiernos, requieren de personal capacitado, especializado y con estabilidad en el puesto (Arellano y Guerrero, 2003; López, 2017; Pineda, 2015; Ramírez, 2009; Vicher, 2009).

Es el nivel micro de la gestión (Ospina *et al.*, 2004), su profesionalización es esencial en la institucionalización de la política de evaluación; es la estructura para administrar lo público y su evaluación permite vincularlo con el nivel meso. Sin embargo, los resultados del SPC han sido muy cuestionados; la Auditoría Superior de la Federación (Informe del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública ASF, 2006, 2012, 2013, 2014, 2016) señala deficiencias en la coherencia de los fines, integralidad de sus componentes,

¹⁶ *Idem*, 16 de febrero, 2018.

¹⁷ Artículo 37, LOAPF (DOF, 10 de abril, 2003).

¹⁸ Ley de Planeación, LOAPF, LFPRH, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Ley General de Contabilidad Gubernamental y normatividad interna.

¹⁹ DOF, 10 de abril, 2003.

reglas transparentes, procedimientos de separación por incumplimiento, igualdad de oportunidades de promoción y desarrollo profesional. Por lo anterior, desde el 2017 está pendiente la reforma a la Ley.

En segundo lugar, en el año 2003, la SFP implantó el Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO)²⁰ para evaluar el desempeño de los OIC, los cuales operan dentro de los organismos públicos a nivel central para apoyarlos en el cumplimiento de sus objetivos y metas. Sin embargo, el MIDO fue muy cuestionado, debido a que los resultados del OIC dependían de las evaluaciones de estas instituciones y actualmente no opera como fue conceptualizado.²¹ En tercer lugar, la SFP establece convenios o bases de desempeño²² con entidades paraestatales como la Comisión Federal de Electricidad (CFE) o Petróleos Mexicanos (Pemex) para evaluar los avances y metas comprometidas por estas entidades.

El eje integrador de estos sistemas M&E debiera ser el SICEG; sin embargo, no ha logrado vincularse con el subsistema de evaluación del SPC, los convenios de desempeño y el Modelo de evaluación de OIC. Esto es, con los niveles micro y meso de la gestión, lo cual requiere una revisión independiente para conocer sus resultados. En cuanto al SICEG, en 2017 se renombró como Sistema de Control Interno y la Evaluación de la Gestión Gubernamental,²³ aunque para operar la evaluación se desarrolló el Modelo de evaluación de la gestión gubernamental (SFP, 2019) y divide el proceso evaluativo en enfoque cuantitativo (desarrollo administrativo, control interno, fiscalización, ética e integridad) y cualitativo (rendición de cuentas, informes de labores, Cuenta de la Hacienda Pública y fiscalización).

La SHCP, el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR/SED)

El PbR/SED surgió en el periodo transicional de la administración de los presidentes Fox y Calderón, pero no operó formalmente hasta esta última. El retraso se debió principalmente a la falta de personal operativo especializado en evaluación, aunque las presiones de los organismos internacionales en favor de las reformas neogereenciales obligaron a realizar la Reforma

²⁰ Lineamientos para el diseño, integración, operación, evaluación y control del Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (DOF, 7 de octubre, 2004).

²¹ Ahora es el Modelo integral de Dirección y Evaluación del Desempeño, artículo 33 del Reglamento Interior SFP, DOF, 16 de abril, 2020.

²² Ver Ley y Reglamento de las entidades paraestatales, LFPRH (artículo 45), LOAPF y Reglamento interior de la SFP.

²³ DOF, 19 de julio, 2017.

Hacendaria, a través de la SHCP, cuyo liderazgo es determinante para dirigir la política de evaluación por el control político de las finanzas.

Para conducir la Reforma Hacendaria, se promulgó la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (LFPRH),²⁴ la cual ordena la evaluación a nivel central,²⁵ mediante el modelo PBR que vincula el diseño, la planeación e implementación de programas públicos con el proceso presupuestario, mientras el SED da seguimiento a los indicadores de gestión y estratégicos del gobierno (artículos 25, 110 y 111). Esta es una característica de los sistemas M&E alojados desde el centro del gobierno como forma de control y gestión del presupuesto (Briceño, 2012).

Inicialmente, la coordinación del PBR/SED estaba compartida con la SFP y el CONEVAL.²⁶ Sin embargo, se dio una ruptura entre la SHCP y la SFP por el liderazgo de la evaluación y esta última perdió ante el poder político de la primera. Así, en el año 2017 se eliminó la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental (UEGDG), área operativa de la SFP para coordinar la evaluación y dar seguimiento a los indicadores de gestión.²⁷ En parte, los resultados fueron por la falta de liderazgo de la UEGDG, capacidad y dominio técnico de su estructura administrativa, en un tema que por años perteneció a esta dependencia, es decir, la evaluación de la gestión, políticas y programas públicos.

Aquí es relevante mencionar el posible traslape de facultades entre la SHCP y la SFP. Por una parte, el Reglamento interior de esta última señala que es la responsable de la evaluación de la gestión gubernamental, es decir, la valoración cuantitativa y cualitativa del grado de cumplimiento de objetivos y metas de las dependencias y entidades.²⁸ Por otra parte, la SHCP evalúa políticas y programas y proyectos públicos; sin embargo, requiere un análisis acerca de los procedimientos que implementan ambas instituciones.

Por último, otro subsistema M&E dentro de la SHCP, es la evaluación de costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión²⁹ (ver Gráfica 2), coordinado por otra área diferente a la responsable del PBR/SED.

²⁴ DOF, 30 de marzo, 2006.

²⁵ Desde el 2008, el artículo 134 Constitucional y la LFPRH prevén la evaluación en los gobiernos locales.

²⁶ Con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF, 2021), existen 639 políticas, programas y proyectos públicos conocidos como Programas presupuestarios. De este total, el CONEVAL coordina la evaluación de los 150 programas del sector social, lo cual representa aproximadamente el 23% del universo; mientras la Secretaría de Hacienda y Crédito Público coordina el 77% restante. Además, ambos organismos cuentan con estructura administrativa, recursos humanos, financieros y procedimientos para coordinar su respectivo sector (<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/> última revisión 15 de enero, 2022).

²⁷ *Idem*, 19 de julio, 2017 y 19 de noviembre, 2019.

²⁸ Artículo 8, fracción VII del Reglamento interior de la SFP (DOF, 16 de abril, 2020).

²⁹ Ver LFPRH (artículo 34, 110) y Reglamento interior SHCP.

Evaluación del sector educativo, medio ambiente y energético

Como se puede observar en la Gráfica 2, también se han desarrollado sistemas M&E en otros sectores. Con relación al sector educativo, a pesar de que el PBR/SED considera la evaluación en programas y sectores tan relevantes para el desarrollo del país como salud, social, educación, empleo, etcétera, en el año 2002, cuando se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) para evaluar al del sector educativo, algunas de sus funciones de evaluación traslapaban.³⁰ Por ejemplo, en sus atribuciones, la evaluación de programas y proyectos prioritarios era similar a la del Coneval,³¹ y aunque este factor no fue decisivo, en el año 2019 se realizaron reformas en materia educativa que condujeron al proceso de disolución del INEE.³² No obstante, la evaluación está presente en este sector.

En primer lugar, se creó la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu) que sustituyó al INEE y opera como organismo descentralizado no sectorizado,³³ el cual tiene como objetivo realizar evaluaciones diagnósticas, formativas e integrales para mejorar el desempeño escolar, formación docente, gestión escolar, así como ampliar el enfoque del sistema nacional de indicadores para dar seguimiento a los distintos niveles del Sistema Educativo Nacional.

En segundo lugar, la *Ley General de Educación*³⁴ y el Programa Sectorial de educación 2020-24 mencionan las evaluaciones del logro educativo de nivel básico y media superior,³⁵ mientras que los artículos 58 al 61 de la *Ley General de Educación Superior (LGES)*³⁶ refieren el Sistema de evaluación y acreditación de la educación superior, el cual hace la valoración de políticas, instituciones, actores, procesos, estrategias y acciones para establecer recomendaciones de mejora continua del Sistema Nacional de Educación Superior.

Estos sistemas M&E son independientes de otras evaluaciones del aprendizaje como la evaluación de las condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje o el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes. Por

³⁰ DOF, 08 de agosto, 2002.

³¹ Revisar relevancia del objetivo 5, Comisión Nacional para la mejora continua de la educación (DOF, 19 de junio, 2020).

³² Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa (DOF, 15 de mayo, 2019). Inicialmente se propuso la creación del Centro Nacional para la revalorización del magisterio y la mejora continua de la educación, el cual se transformó en la Comisión Nacional para la mejora continua de la educación, DOF, 19 de junio, 2020.

³³ Artículo 7, Ley reglamentaria del artículo 3 de la CPEUM en materia de mejora continua de la educación (DOF, 30 de septiembre, 2019).

³⁴ DOF, 30 de septiembre, 2019.

³⁵ *Idem*, 06 de junio, 2020.

³⁶ *Idem*, 20 de abril, 2021.

lo anterior, parece que algunas funciones de M&E coinciden con las realizadas desde el PBR/SED, como las evaluaciones de diseño, implementación y resultados de las políticas de educación básica y media superior (objetivo 5.1.2, Mejoredu), aunque esta LGES prevé la coordinación con las instancias dedicadas a la evaluación.

En lo relativo al sector ambiental, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) ha impulsado la evaluación de impacto ambiental junto con las manifestaciones de impacto;³⁷ mientras el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), organismo descentralizado aunque sectorizado,³⁸ realiza evaluaciones a la Política Nacional de Cambio Climático.³⁹ De lo anterior, destaca que ambos organismos realizan acciones similares relacionadas con la evaluación de la política de medio ambiente. Incluso, recientemente la SEMARNAT emprendió una reforma administrativa del sector que incluye la desaparición del INECC por haber identificado complementariedad de responsabilidades entre ambas instituciones, por lo que en el corto plazo se integrará a la estructura de la Secretaría.⁴⁰

Por último, la Secretaría de Energía (SENER) regula los proyectos energéticos vinculados a los derechos humanos, impacto social y ocupación superficial; además es responsable de realizar evaluaciones de impacto social a estos proyectos.⁴¹ Y aunque los procedimientos son muy específicos para el sector pueden coincidir con la metodología para la evaluación de impacto coordinada por el CONEVAL y la SHCP.

De la revisión de estos sistemas M&E destaca que operan independientemente, sin coordinación, además solicitan información y evalúan a otras instituciones públicas que, en ocasiones, coinciden con las evaluadas por la SHCP y el CONEVAL.

Evaluación de la Política anticorrupción

Por la relevancia del tema, se refiere este sistema M&E. En el año 2015 se reformó la Constitución⁴² para implementar la Política Nacional Anticorrupción (PNA) y el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). La Ley General (LGSNA)⁴³

³⁷ Reglamento interior SEMARNAT (DOF, 31 de octubre, 2014).

³⁸ Relación de entidades paraestatales de la APF (DOF, 13 de agosto, 2021).

³⁹ Ley General de Cambio Climático (DOF, 13 de junio, 2018).

⁴⁰ SEMARNAT, comunicado de prensa núm. 133, 17 de diciembre, 2021.

⁴¹ DOF, 1 de junio, 2018.

⁴² Artículo 112, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (DOF, 27 de mayo, 2015).

⁴³ DOF, 18 de julio, 2016.

regula su funcionamiento, implementación de políticas públicas y coordinación entre entes públicos de los tres poderes y OCA a nivel federal,⁴⁴ además de ser referente para los sistemas locales. Con relación a la evaluación, el Comité Coordinador "...tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción" (Artículo 8, LGSNA).

Así, el Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC) incluirá evaluaciones de mediano y largo plazo con indicadores de gestión, resultados e impacto para valorar el desempeño de la PNA, el SNA y el Anexo Transversal Anticorrupción (ATA) para identificar el gasto público destinado al combate a la corrupción.⁴⁵ Sin embargo, el MOSEC está en construcción y con relación a los entes públicos involucrados, varios de sus programas son evaluados a través del PBR/SED.

Evaluación de (desde) los poderes Legislativo y Judicial

La institucionalización de sistemas M&E en órganos legislativos aporta independencia (Catalá y de Miguel, 2019) en países con mayor grado de madurez de la cultura de evaluación (Jacob *et al.*, 2015). Por ello, desde el Poder Legislativo, también se realizan acciones de M&E. En el año 2000, el Congreso le otorgó a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) —antes Contaduría Mayor de Hacienda—,⁴⁶ mayor capacidad para el control y vigilancia de los recursos públicos y la evaluación de programas.⁴⁷

En ese sentido, la ASF realiza auditorías de desempeño y evaluaciones de políticas públicas,⁴⁸ sin embargo, se observa que las guías contienen elementos similares a las metodologías para efectuar evaluaciones coordinadas por el CONEVAL y la SHCP. También es pertinente indicar que la ASF y la SFP realizan actividades similares en cuanto a la evaluación, aunque desde

⁴⁴ Auditoría Superior de la Federación, Fiscalía especializada de combate a la corrupción, Secretaría de la Función Pública, Consejo de la Judicatura Federal, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

⁴⁵ Revisar la PNA, publicada el 29 de enero, 2020, disponible en la siguiente liga: <https://www.sesna.gob.mx/>

⁴⁶ En el año 1999 se creó la ASF (DOF, 30 de julio, 1999), la cual sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda.

⁴⁷ Artículo 16, *Ley de Fiscalización Superior de la Federación* (DOF, 29 de diciembre, 2000). Esta Ley fue abrogada en el año 2009; actualmente es la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (DOF, 18 de julio, 2016).

⁴⁸ Artículo 14 del Reglamento interior de la ASF (atribuciones de la Auditoría especial de desempeño) (DOF, 20 de enero, 2017). Revisar "Directrices básicas para la evaluación de políticas públicas de la ASF" (2018).

diferentes posiciones, es decir, desde los poderes Legislativo y Ejecutivo, respectivamente.

Con relación a la valoración del desempeño de los poderes Legislativo y Judicial, aunque el artículo 111 de la LFPRH señala que estos poderes emitirán sus disposiciones. A la fecha, el Poder Judicial se ha mantenido ajeno al proceso para valorar su gestión e identificar la eficiencia, economía, eficacia y calidad de los trámites y servicios que proveen, aunque existen algunos indicadores para medir su desempeño.

A diferencia del Poder Judicial, el Legislativo emprendió un breve esfuerzo para implementar un sistema M&E. En el año 2017, el Congreso aprobó los Lineamientos para la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Cámara de Diputados.⁴⁹ Aunque inicialmente evaluaría la actividad institucional, al siguiente año, con las adecuaciones al Reglamento,⁵⁰ se renombró como Sistema de Evaluación de Diputados (también denominado SED) y amplió sus facultades:

La evaluación del desempeño de los trabajos legislativos se deberá realizar mediante elementos de evaluación que contengan y ponderen todas las actividades y encomiendas que desarrollan los legisladores en el ejercicio de su cargo, de conformidad con... (Artículo 284, Quáter)

Este Sistema fue avalado por la mayoría de las y los Congresistas de la LXIII Legislatura (2015-18) y se presentó oficialmente al final de ese periodo legislativo,⁵¹ el cual estaba integrado por 140 indicadores y divididos en tres ejes: *i*) contacto ciudadano y transparencia; *ii*) proceso legislativo; y *iii*) liderazgos políticos y de gobierno interno. También medía tres ámbitos de desempeño: universal, grupal y específicos, según las funciones de los diputados (presidentes de comisión, mesa directiva, etcétera).

Sin embargo, a pesar de su vigencia en el Reglamento, el Sistema no ha operado. En la presente Legislatura LXIV (2018-21) fueron actualizados estos Lineamientos y designan a la Dirección General de Programación, Presupuesto y Contabilidad del Congreso para coordinar la operación, aunque a la fecha no se identifican avances.⁵² Estos resultados coinciden con el estudio de Jacob *et al.* (2015) en 19 países de la OCDE, el cual concluye que los Parlamentos son los más débiles en institucionalizar la evaluación y carecen de arreglos institucionales para conducir evaluaciones y diseminarlas a los decisores.

⁴⁹ DOF, 6 de marzo, 2017.

⁵⁰ *Idem*, 8 de mayo, 2018.

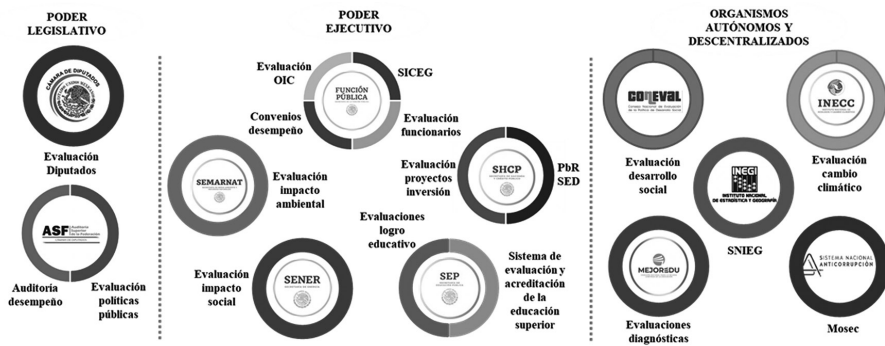
⁵¹ Boletín núm. 5686 comunicación social de la Cámara de Diputados, 23 de agosto, 2018.

⁵² DOF, 24 marzo, 2021.

Por último, una fuente de información sobre el desempeño gubernamental para los sistemas M&E es la que produce el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Por lo cual se incluye en este análisis, considerando que debe estar vinculada como suministro para otros sistemas.

En resumen, estos sistemas M&E integran actualmente la política de evaluación en la administración pública central y se presentan en la siguiente gráfica para visualizar la magnitud, pero también la complejidad del tema.

GRÁFICA 2
La política de evaluación en México



Fuente: elaboración propia.

Las iniciativas para armonizar la política de evaluación

En esta sección se refieren dos iniciativas enviadas en 2007, desde los poderes Legislativo y Ejecutivo para armonizar los sistemas M&E y mejorar la coordinación. Inicialmente, un Congresista presentó la iniciativa de la *Ley de evaluación de la gestión gubernamental*,⁵³ la cual proponía la evaluación de desempeño para los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial –estos dos últimos no están considerados en el proceso actual del Pbr/SED. Respecto a la evaluación del Legislativo y Judicial, los programas a evaluar serían los de tipo administrativo, cuya metodología e indicadores serían implementados a través de sus unidades de administración.

También renombraba al CONEVAL como Consejo Nacional de Evaluación de la Gestión Gubernamental y lo designaba como encargado del SED desde

⁵³ Iniciativa de Ley de evaluación de la gestión gubernamental presentada por el diputado Xavier López del Partido Verde Ecologista de México (*Gaceta Parlamentaria*, núm. 2239-IV, 24 de abril, 2007).

el Poder Ejecutivo, sin perjuicio de las atribuciones de control y evaluación de la SHCP, SFP e INEE (actualmente no opera). Para el caso de los entes autónomos (OCA), se evaluarían los programas relacionados con sus objetivos. Aunque esta iniciativa de ley era más específica respecto a la vigente, no integraba las funciones de evaluación de estas instituciones en un solo organismo coordinador.

De forma separada, también en 2007, la SHCP presentó otra iniciativa de ley para crear el Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas Públicas –en sustitución del CONEVAL–, ampliar sus atribuciones y evaluar las políticas, programas y el desempeño de las instituciones a nivel central; y en coordinación con la SHCP y SFP, verificarían los resultados.⁵⁴ No obstante, las Comisiones dictaminadoras⁵⁵ concluyeron respetar el diseño institucional constitucional, las atribuciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo en materia de evaluación de programas, además para evitar el gasto burocrático.

En suma, las iniciativas no fueron aprobadas por el Legislativo y la coordinación del PbR/SED quedó como estaba inicialmente, dividido entre el CONEVAL, liderando la evaluación del sector social y el resto por la SHCP y la SFP (actualmente no participa).

La evaluación, una política fragmentada

A lo largo de este artículo se ha presentado el proceso de institucionalización de los sistemas M&E de políticas, programas, proyectos y funcionaria(o)s implantados por el gobierno federal mexicano desde el siglo pasado. Partiendo de la Gráfica 2 y la diversidad de sistemas M&E existentes visualizados como parte de la política de evaluación, se puede afirmar que está fragmentada, además traslapan en funciones y objetivos de los organismos públicos responsables de la evaluación.

Incluso, poco se conoce de algunos sistemas aquí referidos, pero es importante señalar que cada sistema M&E cuenta con estructura administrativa, recursos y procedimientos específicos para operar a nivel federal, los cuales no están conectados ni diseñados con una visión integral,

La fragmentación de la actividad gubernamental, que ocasiona o agrava su ineficacia directiva, es lo que explica que hoy se dé más importancia a evaluar

⁵⁴ Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Coordinación Fiscal; General de Desarrollo Social; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas (*Gaceta Parlamentaria*, 21 de junio, 2007).

⁵⁵ *Gaceta Parlamentaria*, 12 de septiembre, 2007.

la coherencia entre los programas que integran una política (la coherencia o la consistencia de la política) que a evaluar el desempeño de los programas particulares (Aguilar, 2010: 56).

La proliferación de sistemas M&E en las instituciones públicas es un error común de sobre ingeniería en su institucionalización (Mackay, 2012), un escenario de concurrencia fragmentada, propio de países que aspiran a un modelo pluralista (Lázaro, 2015). La complejidad del diseño institucional de estos sistemas M&E está en conocer cómo los convenios de desempeño que coordina la SFP con entidades paraestatales (CFE, Pemex), la evaluación de los OIC, de impacto (SENER), diagnósticas (Mejoredu), logro educativo (SEP) o de impacto ambiental (SEMARNAT), están relacionados con la evaluación del Pbr/SED coordinada por la SHCP y Coneval. Tampoco se conocen las sinergias entre las evaluaciones realizadas por la ASF y SHCP/CONEVAL y así, sucesivamente.

Con relación a los resultados de las acciones de evaluación implantadas por distintos gobiernos, mediante el Programa General de simplificación, PROMAP, PRONAFIDE, ABG, SIMEP, PMP y PMG (tabla 1), no lograron trascender por su visión de mediano plazo, cuya permanencia estuvo vinculada al interés del titular del Poder Ejecutivo y el periodo administrativo en el cual fueron creados, por lo que es necesario observar el contexto histórico de forma integral. Al respecto, desde el siglo pasado, existieron varios esfuerzos por institucionalizar la evaluación, los cuales no lograron consolidarse, en parte por los conflictos interinstitucionales que buscaban el liderazgo y coordinación de esta herramienta.

Por ejemplo, las atribuciones de evaluación transferidas de la SPP a la Secretaría de la Presidencia y posteriormente a la SECOGEF (actualmente SFP), con el objetivo de darle autonomía al proceso. Sin embargo, la institucionalización del M&E se consolida desde el lado de la demanda (Feinstein, 2012), gracias a la Reforma hacendaria y el poder político de la SHCP asociado a un fuerte presidencialismo para implantar y homologar el proceso en todo el gobierno.

Desde el punto de vista de las reformas gerenciales, los resultados han sido muy cuestionados. Incluso se prevé el fin de la NGP previo a la gestación del Pbr/SED. Guerrero (2009) señala que el neoliberalismo llegó a su límite y el “desastre administrativo” se debe [en parte] a que no desaparecieron las antiguas estructuras políticas, administrativas y jurídicas en los cambios propuestos al sistema. Es decir, el Pbr/SED operó a pesar de la existencia del SICEG, el cual fue concebido décadas atrás desde la SFP con el mismo propósito, aunque no estaba relacionado con el proceso presupuestario.

Este fenómeno de *decoupling* permite un modelo mixto entre el antiguo y nuevo diseño institucional que subsiste en sistemas caracterizados por la

inestabilidad y visión a corto plazo con dificultades para su operatividad, lo cual puede generar caos organizativo y altos costos políticos (Ramió y Salvador, 2005). En efecto, la coordinación de la evaluación derivada del Pbr/SED generó fricciones entre la SHCP y la SFP, debido a que no se definió el ámbito de competencias de cada Secretaría.

Actualmente, a la SFP le corresponde operar el subsistema de evaluación (SICEG) y requiere establecer una clara diferencia entre el procedimiento para evaluar el desempeño gubernamental y los objetivos del Pbr/SED. Y aunque estos resultados son limitados, no solamente para México sino para varios países de Hispanoamérica (Vicher, 2009), al caso local se añade la multiplicidad de actores de los organismos públicos que los operan

México es inusual entre los países de la OCDE en tener tres instituciones con roles y responsabilidades traslapadas en cuanto a estas reformas [Pbr/SED]: el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Administración Pública⁵⁶ y CONEVAL... En la mayoría de los países de la OCDE, solamente una institución tiene la responsabilidad de liderazgo, aunque esa institución varía por país (OCDE, 2009: 116).

Inclusive, en gobiernos locales, la coordinación del sistema M&E queda a cargo de una sola entidad, lo cual favorece la efectividad de la institucionalización. Bajo esta perspectiva, la complejidad del diseño de la política de evaluación genera un exceso de regulación, procedimientos, controles, duplicidad de funciones y estructura administrativa e ineficiencia gubernamental. Por ejemplo, hay ocasiones que en una dependencia o entidad, pueden coincidir evaluaciones coordinadas por el CONEVAL, la ASF y la SHCP (López, 2017), lo cual es un contrasentido respecto a los objetivos de las reformas administrativas para hacer eficientes las instituciones y reducir las regulaciones. Esta excesiva regulación es señalada por la política anticorrupción como factor proclive para la corrupción.

Adicionalmente, la LFPRH y el Pbr/SED tienen como eje la eficiencia del gasto público y la vinculación de los resultados (evaluaciones) con la (re) asignación del presupuesto.⁵⁷ No obstante, el costo al erario público de todos los organismos que coordinan los diversos sistemas M&E genera mayor burocracia y costos administrativos,

...los intentos de hacer funcionar sistemas de evaluación y establecer indicadores han obligado a las entidades a mantener estructuras y contratar personal administrativo exclusivamente para atender estos requerimientos, ya que los órganos

⁵⁶ Se refiere a la SHCP y la SFP, aunque esta última ya no participa en el proceso.

⁵⁷ Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), SHCP, 2007.

fiscalizadores y de transparencia demandan grandes cantidades de información (Vicher, 2009: 264).

Otro elemento no observado por los coordinadores de la evaluación es que los artículos 18 Y 20 (LGDS)⁵⁸ y EL 41 (LFPRH)⁵⁹ ordenan que los programas, fondos y recursos destinados a población indígena, vulnerable, igualdad entre hombres y mujeres, ciencia y tecnología y desarrollo social, son prioritarios y no podrán sufrir disminuciones presupuestales, ni los recursos serán inferiores al año fiscal anterior. Es decir, los programas operan bajo un enfoque de derechos y el principio de progresividad y no regresividad respecto a los recursos entregados.

Por lo tanto, de acuerdo con la premisa del PBR/SED, en caso de que algún programa evaluado tenga un bajo desempeño y se pretenda disminuir o reasignar sus recursos, sería una contradicción normativa. Esta antinomia incide en la coherencia del sistema normativo (Atienza, 2017) e instrumentos legales para la institucionalización de la práctica evaluativa. Este ejemplo pretende llevar la discusión hacia el cuestionamiento de los objetivos del PBR como herramienta gerencial, sin dejar de priorizar la evaluación como elemento del ciclo de política y el proceso de planeación estratégica que permite mejorar el objeto evaluado, orientar las decisiones públicas, el aprendizaje institucional y otros usos de la evaluación.

Otra debilidad de la institucionalización de la política de evaluación está relacionada con la meritocracia y el servicio civil de carrera. Habida cuenta de las mejoras, existe una brecha importante respecto a la profesionalización de la(o)s funcionaria(o)s, y en cuanto al subsistema de evaluación del SPC se observan deficiencias para fortalecer la meritocracia y retener el conocimiento técnico para operar la política de evaluación.

Por otra parte, la efectividad de la política de evaluación está en la medida que las evaluaciones se utilicen para fortalecer las decisiones públicas de operadores de programas, actores políticos del Poder Ejecutivo y congresistas, para la política sectorial y el proceso presupuestario. Además de otros usos por parte de ONGs, academia y sociedad civil. No obstante, la evaluación no ha tenido los efectos esperados. Vicher (2009) señala que el uso de la información es débil, no logró un grado de madurez ni la articulación de la macro evaluación con la evaluación institucional.

En 2013, la ASF también realizó observaciones debido a que el PBR/SED no identificó la eficiencia, economía, eficacia, calidad de los programas y el impacto social de las finanzas, ni como las evaluaciones fueron utilizadas para

⁵⁸ DOF, 25 de junio, 2018.

⁵⁹ El artículo 41 de la LFPRH agrega que no deberán ser reducidos los recursos, siempre y cuando cumplan con sus objetivos y metas establecidos en el SED.

el proceso presupuestario. Adicionalmente, la investigación de la efectividad de la evaluación de programas del sector salud muestra un reducido uso de la evaluación en ambos poderes, incluso los Congresistas entrevistados consideraban las evaluaciones poco confiables, debido a que eran realizadas desde el Poder Ejecutivo (López, 2017).

Si a lo anterior se incluye la vasta información (evaluaciones) generada por los distintos sistemas M&E, el resultado es un caos administrativo para los usuarios de estas evaluaciones. Tampoco se observa como elemento constante en el discurso político, ni existen mecanismos institucionales para facilitar el uso desde el Congreso y pocos espacios entre el gobierno y la sociedad civil para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas.

En parte, los resultados se deben al diseño de la política producto de una decisión de la agenda administrativa sin el consenso ciudadano, es decir, una política gubernamental. Arellano y Cabrero (2005) abordan el sentido liberal de paradigmas como la NGP, donde los gerentes públicos diseñan un programa público, y posteriormente los clientes-ciudadanos participan en su evaluación. En el extremo, al no existir demanda de sistemas gerenciales, no hay participación de la sociedad civil (Vicher, 2009). De lo anterior se concluye que la política de evaluación no ha trascendido la visión gerencialista del Pbr/SED basada en el cliente, en lugar del ciudadano.

Consideraciones finales

A partir de lo anterior, se presentan varias propuestas para reestructurar la política de evaluación con el propósito de fortalecer su institucionalización, armonizar la normatividad y la coordinación entre organismos públicos, niveles de gestión, actores políticos y operadores de programas y políticas, entre otros. En primer lugar, para homologar los sistemas M&E se deben revisar las atribuciones de estos organismos que coordinan la evaluación y definir el liderazgo en una sola instancia. Incluso, cabe preguntarse si la SFP debe continuar con esa función otorgada mediante el SICEG o trascender hacia un organismo autónomo o independiente.

En segundo lugar, aunque en el año 2005 el interés de los poderes Ejecutivo y Legislativo fue crear el CONEVAL como órgano autónomo para conducir la evaluación y, por otro, las iniciativas de Ley del año 2007 intentaron ampliar el ámbito de acción e integrar el resto de los sistemas, sin embargo, estas iniciativas fueron descartadas para respetar el diseño constitucional. Lo anterior lleva a cuestionar que en los procesos fallidos de construcción de la agenda pública se ignoran los asuntos desechados, intereses, juegos de poder y procesos de negociación (Casar y Maldonado, 2013), pero es importante reflexionar sobre

la visión integral de estas iniciativas rechazadas para el fortalecimiento de la política de evaluación, mediante el liderazgo de una institución que integre todos los sistemas M&E.

En este sentido, la reestructuración de la política de evaluación debe ser congruente con la LFPRH y la *Ley federal de austeridad republicana*,⁶⁰ que buscan la eficiencia del gasto público y evitan duplicidad de funciones. Sin embargo, la propuesta se debe estudiar, proponer y realizar desde un ente externo, en este caso desde el Congreso, el cual tiene la función de evaluar las políticas públicas y programas.⁶¹

Evidentemente, homologar la política de evaluación en una sola institución no significa desaparecer la evaluación y su autonomía. En todo caso, responde a factores esenciales para la institucionalización de los sistemas M&E y un proceso genuino de planeación estratégica, coordinación y coherencia institucional, eficiencia del gasto público, integración de funciones e independencia del objeto evaluado. Si las sociedades exigen gobiernos eficaces y eficientes ante la complejidad de los problemas sociales (Catalá & de Miguel, 2019), debe exigirse lo mismo de las instituciones evaluadoras.

En tercer lugar, atendiendo las similitudes entre las acciones de evaluación de la SHCP, el CONEVAL, la SFP y la ASF, otra propuesta es que el Programa Anual de Evaluación y el Programa Anual de Auditorías⁶² sean consensuados con el propósito de evaluar un mayor número de organismos, políticas, programas y proyectos públicos. En cuarto lugar, una política de evaluación integral debe incluir la evaluación de los OCA y el Poder Judicial como señalan los niveles de la gestión (ver Grafica 1). Sin embargo, bajo la premisa de que estos entes emitirán sus disposiciones, desde el Congreso se puede incentivar el proceso de evaluación y sugerir guías o directrices para este propósito.

En quinto lugar, con relación a los niveles de gestión (micro, meso y macro) planteados por Ospina *et al.* (2004), la SFP es la instancia que puede generar interoperabilidad entre estos niveles, es decir, relacionar la evaluación del desempeño de la(o)s funcionaria(o)s (micro) con los resultados a nivel meso y macro del o los gobierno(s), mediante la evaluación a políticas y programas públicos vinculados al PND y a los ODS. No obstante, requiere de funcionarios con experiencia y conocimiento, factor estratégico para cualquier reforma administrativa y transformación política.

⁶⁰ DOF, 19 de noviembre, 2019.

⁶¹ Artículo 158 del Reglamento de la Cámara de Diputados (DOF, 18 de diciembre, 2019).

⁶² Para el caso de la Política Nacional Anticorrupción, existe una propuesta para armonizar los programas anuales de fiscalización de la SFP y la ASF en cuanto a las auditorías programadas.

En sexto lugar, respecto a la participación de la sociedad civil en la construcción de la política, algunos críticos de las reformas neogerenciales y sus consecuencias negativas en los países latinoamericanos, como Vicher (2009), aseveran que se debe ir más allá de la eficiencia y la visión del ciudadano como cliente. Para trascender ese enfoque gerencialista, la política de evaluación debe centrarse en el ciudadano, no como cliente, sino como participante activo para valorar si las políticas y programas públicos garantizan los derechos humanos y sociales protegidos en la Constitución.

Es decir, "...una administración pública a partir de la ciudadanía, no la clientela" (Guerrero, 2009: 21). Un ejercicio de interacción gobierno-ciudadanía que permita la apertura de la actividad gubernamental y demandar el cumplimiento de la oferta política (Oropeza, 2016), mediante la inclusión de ONGs⁶³ u observatorios ciudadanos especializados en temas de evaluación, parlamentos y presupuestos.⁶⁴

En séptimo lugar, considerando la falta de mecanismos institucionales para facilitar el uso de las evaluaciones por el Congreso, la demanda debe provenir desde la ciudadanía para cambiar el *status quo* de las políticas, programas y proyectos públicos. Incluso, desde el gobierno, la evaluación como herramienta es útil para legitimar los cambios de la acción gubernamental.

Para concluir, este artículo presenta la situación actual de la política de evaluación, la cual está fragmentada debido a la multiplicidad de sistemas M&E existentes, varios de los cuales no están visibilizados. Por lo cual, la revisión del contexto histórico permite entender los esfuerzos previos al PbR/SED y la evaluación de la política social, que generaron ruptura entre las instituciones y el fenómeno de *decoupling* entre las antiguas y nuevas estructuras por el liderazgo de la evaluación.

En su estudio comparado sobre sistemas M&E en Europa y América Latina, Lázaro (2015) concluye que lo más importante para el desarrollo de estos sistemas es el cambio cultural, resultado de la voluntad política no solo de las élites políticas, también de los funcionarios, académicos, sociedad civil, para generar un campo fértil para la evaluación; además de la inclusión de mecanismos del seguimiento global de la política de evaluación.

Por lo anterior, la política de evaluación debe trascender el PbR/SED como herramienta gerencial y priorizar la evaluación como elemento del ciclo de política y el proceso de planeación estratégica. Incluso, se plantea lo siguiente: ¿Cuál es la institución idónea, según atribuciones, para coordinar la política de evaluación?

⁶³ Ley federal de fomento a las actividades realizadas por OSC (DOF, 24 de abril, 2018).

⁶⁴ Academia Nacional de Evaluadores de México, Ethos Laboratorio de políticas públicas, Visión legislativa.

Finalmente, el desafío es generar interés entre los actores políticos involucrados en el tema para iniciar la discusión de este problema en la agenda gubernamental y construir una visión integral de la política de evaluación en México.

Referencias

- Aguilar, Luis (comp.) (2010), *Política pública*, México, Siglo XXI Editores.
- Alarcón, Víctor (coord.) (2006), *Metodologías para el análisis político: enfoques, procesos e instituciones*, México, UAM-Iztapalapa y Plaza y Valdés Editores.
- Alkin, Marvin y Christina Christie (2004), "An Evaluation Theory Tree", en *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences*, London, Sage Publications Ltd.
- Aquilino, Natalia; Fernanda Potenza, Jimena Rubio y María Laffaire (2018), *10 decisiones para construir un sistema de monitoreo y evaluación de políticas públicas*, Argentina, CIPPEC, documento de trabajo, núm. 166.
- Arellano, David y Juan Pablo Guerrero (2003), "Stalled Administrative Reforms of the Mexican State", en Ben Schneider, Blanca Heredia (eds.), *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Miami, North South Center Press, University of Miami.
- Arellano, David (coord.) (2004), *Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina*, CDMX, Cámara de Diputados, CIDE y Miguel Ángel Porrúa.
- Arellano, David y Enrique Cabrero (2005), "La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público", en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. 14, núm. 3, pp. 599-618.
- Arellano, David y Gabriel Purón (2004), "México. Reforma al sistema presupuestal: una reforma atrapada por las inercias", en David Arellano (coord.), *Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina*, CDMX, Cámara de Diputados, CIDE y Miguel Ángel Porrúa.
- Atienza, Manuel (2017), *El sentido del Derecho*, España, Editorial Ariel.
- Bailey, John (1980), "La Secretaría de Programación y Presupuesto", en *Revista de Administración Pública*, núm. 44, pp. 11-34.
- Bailey, John (1984), "Public Budgeting in Mexico, 1970-1982", en *Public Budgeting and Finance*, vol. 4, núm. 1, pp. 76-90.

- Balthasar, Andreas (2009), "Institutional Design and Utilization of Evaluation. A Contribution to a Theory of Evaluation Influence Based on Swiss Experience", en *Sage Publications, Evaluation Review*, vol. 33, núm. 3, pp. 226-256.
- Briceño, Bertha (2012), "Defining the Type of M&E System: Clients, Intended Uses, and Utilization", en Gladys López, Philipp Krause y Keith Mackay (eds.), *Building Better Policies. The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*, Washington D.C., IBRD, WB, pp.33-46.
- Cardozo, Myriam (2006), *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, México, Miguel Ángel Porrúa y Congreso de la Unión.
- Casar, María y Claudia Maldonado (2013), "Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política", en Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (coords.), *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de políticas públicas*, México, CIDE y FCE.
- Catalá, Daniel y de Miguel, María (2019), "La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en la Comunitat Valenciana: una necesidad inaplazable", en *Anales de la Real Academia de Cultura Valenciana*, núm. 94, pp. 329-68.
- CEFP (2008), *El Sistema de Evaluación del Desempeño y Programa Anual de Evaluación*, México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
- Cochran, Charles y Eloise Malone (2010), "Methods and Models for Policy Analysis", en *Public Policy Perspectives and Choices*, London, Lynne Rienner Publishers, pp. 29-58.
- Cruz, César (2017), "Revisando la política de evaluación de las políticas públicas", en *Más poder local*, núm. 31, pp. 8-11.
- Cunill, Nuria y Sonia Ospina (2008), *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (MyE) en América Latina. Informe comparativo de 12 países*, Washington, D.C., Banco Mundial/CLAD.
- Dussauge, Mauricio (2015), "Los orígenes de la GpR en Chile y México. ¿Imposición, copia o aprendizaje transnacional?", en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. IV, núm. 2, julio-diciembre 2015, pp. 89-110.
- Feinstein, Osvaldo (2012), "La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina", en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 68, pp. 41-52.
- Fitzpatrick, Jody, James Sanders y Blaine Worthen (2004), *Program Evaluation: Alternative, Approaches and Practical Guidelines*, Boston, Pearson Education.

- Gaarder, Marie y Bertha Briceño (2010), "Institutionalisation of Government Evaluation: Balancing Trade-offs", en *3ie*, working paper 8.
- Guba, Egon y Yvonna Lincoln (1981), *Effective Evaluation. Improving the Usefulness of Evaluation Results Through Responsive and Naturalistic Approaches*, San Francisco, Jossey-Bass Inc., Publishers.
- Guerrero, Omar (2009), "El fin de la Nueva Gerencia Pública" en *Revista Chilena de Administración Pública*, núm. 13, Estado, Gobierno, Gestión Pública.
- Jacob, Steve, Sandra Speer y Jan-Eric Furubo (2015), "The Institutionalization of Evaluation Matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 Years Later", en *Sage Journals, Evaluation*, vol. 21, núm. 1, pp. 6-31.
- Lanz, José (1987), *La contraloría y el control interno en México. Antecedentes históricos y legislativos*, México, SECOGEF y FCE.
- Lázaro, Blanca (2015), *Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y en América Latina*, Madrid, Programa EUROSocial, Estudio núm. 15, serie estados de la cuestión, área finanzas públicas.
- López, Blanca (2017), *The Effectiveness of Policy Evaluation: Insights from the Health Care Sector in Mexico and Chile*, Inglaterra, Universidad de Sussex, Tesis doctoral (PhD).
- Mackay, Keith (2012), "Conceptual Framework for Monitoring and Evaluation", en Gladys López, Philipp Krause y Keith Mackay (eds.), *Building Better Policies. The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*, Washington, D.C., IBRD, WB, pp. 21-31.
- Mejía, José (2005), *La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados: la práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano*, CLAD.
- Moctezuma, Esteban (1989), "La Secretaría de Programación y Presupuesto a través de sus reglamentos interiores", en *Revista de Administración Pública*, núm. 74.
- Navarro, Alejandro (2014), *La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en México y la autonomía del Coneval*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXII Legislatura, Cuaderno de Investigación núm. 8.
- OCDE (2009), *Review of Budgeting in México*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Journal on Budgeting, vol. 2009, suplemento 1.
- Oropeza, Alejandro (2005), *La evaluación de la función pública en México*, México, Plaza y Valdés.
- Oropeza, Alejandro (2016), *Revisión de los mecanismos para evaluar la función pública el caso de México*, México, CDMX, UNAM, Tesis doctoral.

- Ospina, Sonia, Nuria Cunill y Ariel Zaltsman (2004), "Performance Evaluation, Public Management Improvement and Democratic Accountability", en *Public Management Review*, año 6, núm. 2, pp. 229-251.
- Pérez, Gabriela y Claudia Maldonado (eds.) (2015), *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*, Ciudad de México, CIDE-Centro CLEAR para América Latina.
- Pineda, Pablo (2015), "Génesis y caracterización de la Nueva Gestión Pública en Latinoamérica", en *Revista Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 7, núm. 12, pp. 1-8.
- Plissock, Cristian y Pablo Monje (2003), *Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública*, Panamá, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 28-31 de octubre.
- Ramió, Carles y Miquel Salvador (2005), *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB.
- Ramírez, María (2009), "Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management", en *Estudios Políticos*, núm. 34.
- Rossi, Peter, Mark Lipsey y Howard Freeman (2004), *Evaluation: a Systemic Approach*, London, Sage Publications Ltd.
- Sánchez, Gabriela (1996), "Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 86, México, UNAM, IIJ.
- SFP (2019), *Metodología. Evaluación de la gestión gubernamental 2019*, México, Secretaría de la Función Pública, Unidad de Control, Evaluación y Mejora de la Gestión Pública.
- SPP (1988), *Planeación democrática*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, FCE, Cuadernos de Renovación Nacional.
- Sosa, José (2011), "Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación en México: una propuesta analítica", en José Ramos, José Sosa y Félix Acosta (coords.), *La evaluación de políticas públicas en México*, México, INAP, COLEF, pp. 101-120.
- Torrejón, Lucía y Jesús Rodríguez (2016), "La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas. (Un enfoque para América Latina)", Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, núm. 17.
- Vicher, Diana (2009), *De la reforma administrativa a la reforma neogestionarial en Hispanoamérica*, Toluca, IAPEM.
- Weiss, Carol (1972), *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*, N.M., Prentice Hall.