INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ
SENADO DE LA REPÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA

APORTES *al debate parlamentario* 14

Foro
"El rol del Poder Legislativo en la evaluación de las políticas públicas"

PRESENTACIÓN

En el marco de la Semana de la Evaluación en América Latina y el Caribe 2019 organizada por el Centro CLEAR para América Latina (CLEAR-LAC), se llevó a cabo el pasado 5 de junio de 2019 el foro *"El rol del Poder Legislativo en la evaluación de las políticas públicas"*. El objetivo de este evento fue reflexionar acerca de los mecanismos con los que cuenta este actor para ejercer esta facultad, la capacidad institucional para el diseño de instrumentos de monitoreo y evaluación, así como la complementariedad de estos con la política de evaluación promovida por el Ejecutivo.

Para el desarrollo de este evento se contó con la participación de cuatro ponentes provenientes de distintas esferas para promover un debate plural que permitiera intercambiar ideas clave sobre el alcance que pueden tener los esfuerzos del Legislativo en la valoración de distintas dimensiones de la política pública. En especial, considerando el conjunto de herramientas existentes para la ejecución de esta tarea y de su función como contrapeso del Ejecutivo.

En este sentido, este documento sintetiza las principales discusiones que tuvieron lugar en este foro y que evidencian la necesidad de potenciar las acciones en materia de evaluación en el ámbito legislativo.

El concepto de evaluación

"Es la recolección sistemática de información acerca de las actividades, características y resultados de los programas para que un grupo específico de persona la utilice para **reducir la incertidumbre, mejorar la efectividad, y tomar decisiones** en relación con dichos programas" (Patton, 1986: 14).

"Es la **determinación del valor** de algo —en este caso, de políticas o programas— determinado en relación con criterios apropiados, explicados y justificados" (House, 1993: 1).

"Es la **valoración sistemática** del diseño, implementación y resultados de una intervención planeada y que está ocurriendo" (Hunter & Nielsen, 2013: 14).

APORTES *al debate parlamentario* 14
Foro "El rol del Poder Legislativo en la evaluación de las políticas públicas"

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro Histórico, Alcaldía Cuauhtémoc, 06020 Ciudad de México
Impreso en México. Julio de 2019
Distribución gratuita

Manuel Triano Enríquez

Investigador del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad (EQUIDE) de la Universidad Iberoamericana

La intervención de Manuel Triano se centró fundamentalmente en dar respuesta a la pregunta ¿cuál es el rol del Poder Legislativo en la evaluación de las políticas públicas?, particularmente en la toma de decisiones legislativas. Para ello, inició explicando que, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) la evaluación tiene cuatro propósitos: 1) contribuir a la rendición de cuentas y la transparencia; 2) mejorar programas sociales; 3) tomar mejores decisiones y 3) aprendizaje institucional.

Señaló que, de manera ineludible, estos cuatro puntos están relacionados con el papel del Congreso. Sin embargo, cuestionó sobre cómo debería ser el uso de estos cuatro elementos: ¿debería el legislativo mandatar evaluaciones o debería el legislativo hacer las evaluaciones? Su primera respuesta planteada fue que no, ya que al legislativo no le compete realizar dichas actividades. En primer lugar, porque ya hay por lo menos dos actores institucionales muy importantes que las hacen: 1) CONEVAL, en materia de desarrollo social y 2) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de la Unidad de Evaluación de Desempeño. En segundo lugar, porque estas dos instituciones generan distintos tipos de evaluaciones de manera sistemática.

Figura 1. Funciones del CONEVAL

Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas.

Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

Fuente: Elaboración propia con base en el art. 81 de la Ley General de Desarrollo Social.

En este sentido, señaló que lo que tendría que hacer el Congreso es utilizar la información que generan las otras instancias que hacen evaluaciones para la toma de decisiones, sobre todo aquéllas relacionadas con la asignación de presupuesto. Sin embargo, resaltó que en muchos casos no es obvio, ni claro cómo se traduce una evaluación, sus hallazgos, sus resultados y sus recomendaciones en la toma de decisiones presupuestarias. Por ejemplo, mencionó, que un programa puede salir muy mal evaluado y por traducción automática se le quita presupuesto, pero la realidad no es así, el resultado puede ser todo lo contrario, la traducción no es automática, no es lineal.

Reiteró que el uso de la información de las evaluaciones no es mecánico, no es lineal, ni es específico y que, por lo contrario, exige reflexión, pero sobre todo la deliberación de los resultados. Entonces, cuando el Congreso, en sentido abstracto, esté en proceso de asignación de recursos para un ejercicio fiscal determinado (específicamente para los programas de desarrollo social) tendría que consultar las evaluaciones, pero mediante procesos de deliberación, posiblemente mediante foros y mesas de trabajo que se realicen de manera sistemática y reiterada a lo largo del ciclo de presupuestación, en las que se invite, por lo menos, al CONEVAL y a la Unidad de Evaluación de Desempeño de la SHCP. Pero también sería conveniente tener procesos de deliberación pública en las que se invite al personal que hizo esas evaluaciones y a otros especialistas para que presenten sus evaluaciones.

Para concluir, señaló que respecto de la pregunta ¿cuál sería el rol del Congreso en la evaluación de las políticas públicas? su respuesta es utilizando las evaluaciones para la toma de decisiones presupuestales de manera deliberada, e incluyendo y usando la evidencia.

Rodrigo Velázquez López Velarde

Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

La intervención de Rodrigo Velázquez se centró en analizar el rol evaluador y de monitoreo del Poder Legislativo a partir de su función de supervisión legislativa y de los mecanismos que cuenta para ello. Definió la **supervisión legislativa** como el:

> "Conjunto de acciones y actividades realizadas por el Congreso que tiene como finalidad limitar la discrecionalidad burocrática y vigilar y evaluar el cumplimiento de los objetivos de los programas y políticas públicas" (Velázquez, 2019).

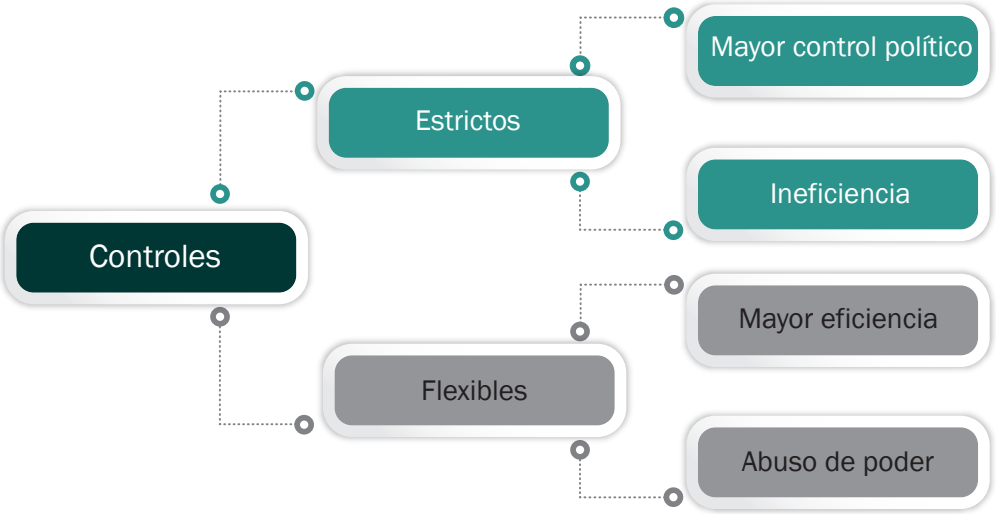
De este modo señaló que el monitoreo y la evaluación caben en la función de la supervisión legislativa y aunque están orientadas más a un ejercicio *ex post*, también sus resultados pueden utilizarse *ex ante*.

Precisó que la supervisión y control a la burocracia puede ejercerse de dos maneras: 1) internamente, cuando el control lo establecen organismos o agencias que pertenecen al mismo poder o rama de la entidad supervisada (como la Secretaría de la Función Pública) y 2) externamente, cuando el control lo realiza una institución que pertenece a otra rama diferente al del ente auditado (como es el caso del Poder Legislativo que puede hacer funciones de monitoreo y evaluaciones, o bien, aprovechar lo que existe o lo que han realizado otras instituciones para la toma de decisiones y otros objetivos).

Sobre los tipos de supervisión, explicó que el ex ante es el que se realiza antes de la actividad burocrática, especialmente antes de la implementación de las políticas o programas públicos y, generalmente, están orientados a limitar o constreñir la actividad burocrática, por lo que tienen una naturaleza preventiva. Además, establecen disposiciones en leyes, reglamentos, normas o estatutos que orientan la actividad burocrática. En lo que respecta a la supervisión *ex post*, estas son acciones de revisión realizadas una vez llevada a cabo la implementación o después de que, al menos, algún acto burocrático (o todos) ha concluido. Puede ser realizada por una instancia u organización externa al ente burocrático y su objetivo principal es mejorar la gestión pública, hacer más eficientes las políticas públicas para la toma de decisiones, así como sancionar el uso indebido de funciones. Este tipo de mecanismos tiene una naturaleza correctiva. Aclaró que, muchas veces, lo correctivo se confunde con lo punitivo y no necesariamente es así, ya que las evaluaciones de monitoreo y auditorías que realiza la Auditoria Superior de la Federación (ASF) no necesariamente tienen esa finalidad, sino más bien corregir, orientar y hacer un uso más eficiente de los recursos.

En cuanto al tema de los mecanismos de control burocrático, indicó que existe un dilema para el Poder Legislativo: adoptar controles estrictos que den un mayor control político con el riesgo de generar ineficiencias, o, adoptar controles flexibles que permitan una mayor eficiencia con un posible riesgo de abuso de poder (ver esquema 1). No obstante, señaló que lo ideal es orientar los controles para prevenir abusos, aunque también se debe llevar un proceso que de garantía de que los programas se van a llevar a cabo.

Esquema 1. Dilema del Poder Legislativo en la implementación de controles burocráticos.



Fuente: Velázquez (2019).

En el caso de los mecanismos de control legislativo de las políticas públicas *ex post* que realiza la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y las legislaturas locales mencionó sus diferentes tipos:

a. Monitoreo, que lo pueden realizar los institutos de investigación legislativa, las comisiones o las y los legisladores de manera individual.

b. Informes y reportes que entregan las distintas dependencias y el informe presidencial.

c. Comparecencias y audiencias, mecanismos con los que se puede monitorear la implementación de políticas, reorientarlas o corregirlas (aunque pocas veces son rigurosas en sentido técnico).

d. Investigaciones, que realizan los centros de estudio y las comisiones legislativas.

e. Fiscalización, que aporta mucha información, no solamente en términos contables.

Sin embargo, señaló que el hecho de que existan instituciones que produzcan información y que ejerzan las funciones de monitoreo y evaluación no es suficiente. Precisó que las dimensiones del monitoreo y la evaluación dependen de tres esferas: la interna/organizacional, la externa/pública y la política, por lo que para hacer un uso eficiente del resultado del monitoreo se requiere que las tres dimensiones empujen y utilicen estos resultados.

Figura 2. Dimensiones del monitoreo y evaluación

Fuente: Velázquez (2019).

Un aspecto importante dentro de la esfera política es el *expertise* legislativo, es decir, contar con *staff* profesional, comisiones legislativas especializadas y recursos financieros. Dentro de la esfera externa resaltó el papel de la participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil. En la dimensión interna/organizacional, además de la profesionalización, resaltó la importancia de tomar el aprendizaje de los órganos evaluadores, ya que todavía están muy separadas las enseñanzas que pueden proveer los órganos evaluadores con los tomadores de decisiones.

Resaltó la importancia de que exista una mejor coordinación entre los entes evaluadores y los evaluados, así como tener una mayor claridad en los objetivos de la evaluación que eviten tensión entre ambas partes y un posible conflicto.

Finalmente, comentó que, para que exista un mejor uso de la información y un mayor impacto, en términos generales, no podemos dejar sólo a los que producen las evaluaciones, sino que también los tomadores de decisiones y sociedad civil deben empujar hacia ese sentido para tener mayor incidencia y mejores resultados.

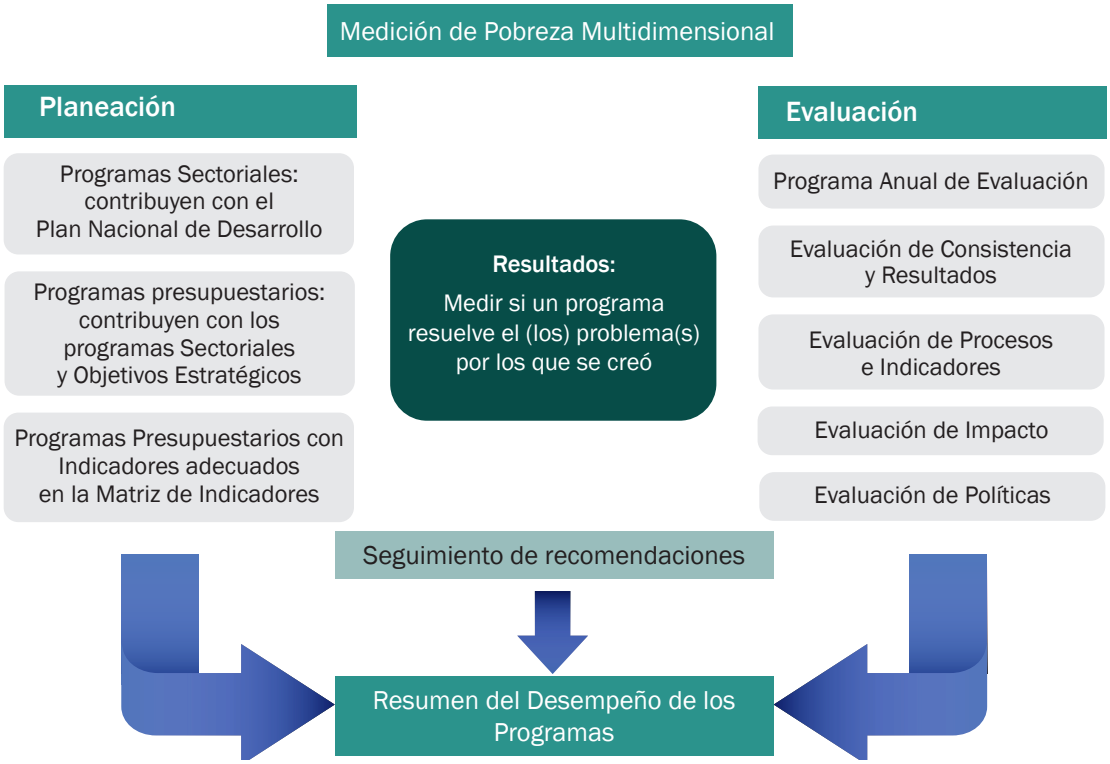
John Scott Andretta

Consejero Académico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

La intervención de John Scott se centró fundamentalmente en exponer sobre el conjunto de actividades que se llevan a cabo desde CONEVAL para fortalecer el proceso de políticas públicas, en especial en el ámbito presupuestario.

Asimismo, señaló que el CONEVAL, a lo largo de sus más de diez años de operación, ha logrado generar un conjunto de instrumentos de evaluación para atender las necesidades de evidencia de los programas de la Administración Pública Federal en distintos momentos de su evolución. Este conjunto incluye, por ejemplo, evaluaciones de diseño, de consistencia y resultados, de procesos, de indicadores y de impacto, por mencionar algunas.

Figura 3. Sistema de monitoreo y evaluación de CONEVAL



Fuente: Scott (2019).

Por otro lado, su participación también abordó el desafío que existe para que efectivamente dicha evidencia sea utilizada, lo cual "es mucho más fácil decirlo que hacerlo". El sistema de evaluación, que es resultado de la transición democrática, separa a la oferta y a la demanda de la evaluación. Esto tiene aspectos positivos como la credibilidad y autonomía técnica, una realidad distinta a la de otros países en donde el organismo evaluador está dentro de la estructura del Ejecutivo, en ministerios como hacienda o la oficina de la presidencia, lo cual tiene implicaciones en términos de independencia, pero "la brecha entre la oferta y la demanda es menor" debido a que hay un intercambio más directo entre evaluadores y evaluados.

Al referirse al uso de evidencia para la toma de decisiones, destacó que existen pocos casos de programas públicos que hayan surgido a partir de esta lógica; la mayoría, son resultado de decisiones históricas, arbitrarias u ocurrencias. No obstante, destacó el caso de PROSPERA Programa de Inclusión Social (antes Oportunidades) el cual es un ejemplo de un programa social que utilizó la evaluación como base para su diseño y para la toma de decisiones a lo largo de su operación. Sin embargo, en la administración actual y a pesar de que se cuenta con un cuerpo importante de evidencia sobre los resultados del programa, se tomó la decisión de eliminarlo con base en información acerca de la cual es pertinente reflexionar en términos de su calidad y contenido.

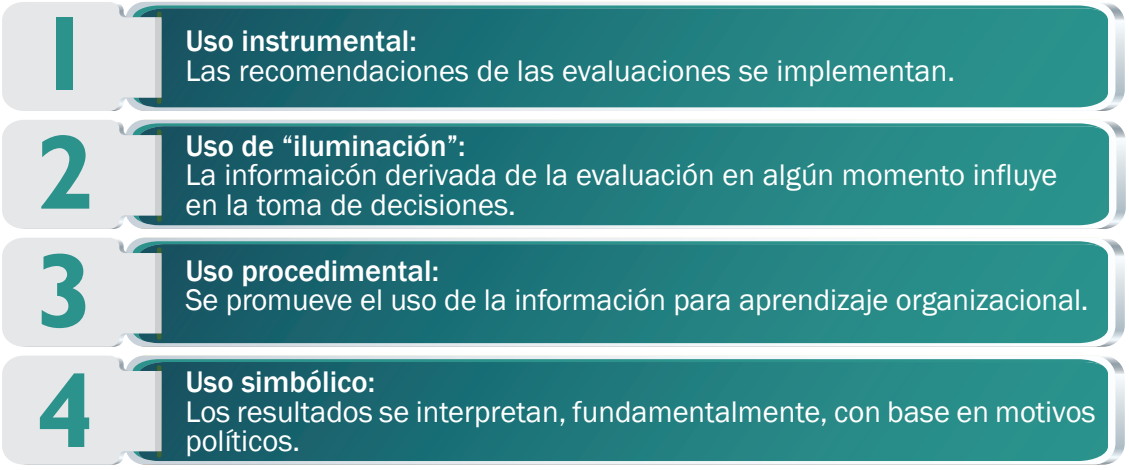
El punto central de esta discusión es que las decisiones públicas no son decisiones académicas, sino que afectan de forma masiva a la población, son aspectos "de vida o muerte". Respecto del rol de CONEVAL, al no diseñarse a partir de un enfoque punitivo o de auditoría, esto ha permitido que se haya favorecido el desarrollo de una cultura de evaluación.

De manera general, el trabajo que se desarrolla desde CONEVAL tiene cuatro propósitos principales: apoyar la toma de decisiones, mejorar las políticas públicas, promover la rendición de cuentas, así como fomentar el aprendizaje. Finalmente, subrayó la importancia de mantener un diálogo abierto con los distintos actores que participan en las políticas públicas para tomar decisiones que promuevan una distribución de recursos más adecuada.

Perla Carolina Gris Legorreta
Investigadora "C" del Instituto Belisario Domínguez (Senado de la República)

La participación de la investigadora se centró en reflexionar sobre las necesidades de información del Poder Legislativo en materia de políticas públicas y, en especial, sobre el rol de este actor para identificar y discernir sobre la calidad de las evaluaciones que llevan a cabo otras instancias. Su intervención inició con algunos apuntes teóricos sobre este tema relacionados con el propósito de las evaluaciones para su uso en el ámbito legislativo. Al respecto, señaló que existe un uso claro en relación con mejorar la toma de decisiones, pero también con contar con elementos para la rendición de cuentas horizontal, es decir, "cuestionar la información que llega desde el Ejecutivo…y tener una opinión informada sobre cómo se realizaron estas evaluaciones".

Figura 4. Tipos de uso de la evidencia en el ámbito legislativo



Fuente: Elaboración propia con base en Vanlandingham (2011).

Asimismo, señaló que uno de los aspectos destacables es que existe información a disposición de los legisladores pero que ésta se subutiliza. Lo anterior, tiene implicaciones importantes dado que esta información podría contribuir de manera importante a que se generen leyes que se vinculen de forma más directa con las necesidades de la población. En este sentido, aludió a dos ejemplos de uso de evidencia en el ámbito legislativo: el caso de la *National Audit Office* en el Reino Unido y la *Government Accountability Office* en los Estados Unidos en donde se utilizan informes y comparecencias para conocer el estado que guarda la administración pública.

Sin embargo, puntualizó, destaca el hecho de que el rol del legislativo en materia de evaluación es predominantemente pasivo, es decir, recibe información, pero existe poca proactividad para exigir cuentas al Ejecutivo a partir de dicha evidencia. Ante esto señaló que existe capacidad en el Poder Legislativo para generar información propia, así como para cuestionar aquélla que proviene del Ejecutivo y establecer un nivel de discusión más sofisticado en las comisiones legislativas, por ejemplo, lo cual derive en que los miembros de dichas comisiones tengan una postura más informada sobre los distintos temas de análisis de su competencia.

En lo que concierne a las capacidades institucionales en materia de monitoreo y evaluación expresó que, desde el Legislativo, es posible proponer cómo evaluar otras dimensiones relevantes de las políticas públicas y "abonar a los vacíos de información que los legisladores pueden identificar".

Para saber más...

Auditoría Superior de la Federación (ASF)
www.asf.gob.mx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)
www.coneval.gob.mx

National Audit Office (UK)
www.nao.org.mx

U.S. Government Accountability Office (U.S. GAO)
www.gao.gov

REFERENCIAS

El rol del Poder Legislativo en la evaluación de políticas públicas, realizado el 5 de junio de 2019, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Disponible en: https://bit.ly/2IUkuYx

URL: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4522

Gris Legorreta, P. C. y S. Ramírez Hernández. 2019. "El rol del Poder Legislativo en la evaluación de políticas públicas". Nota estratégica No. 55, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, disponible en: shorturl.at/kqGI8

House, E. R. 1993. *Professional evaluation: social impact and political consequences*. SAGE, Londres, Reino Unido.

Hunter, D. E. K., y S. B. Nielsen. 2013. "Performance Management and Evaluation: Exploring Complementarities." *New Directions for Evaluation* 2013 (137):7-17.

Patton, M. Q. 1986. *Utilization-focused evaluation*. SAGE, Londres, Reino Unido.

Scott, J. 2019. "Evidencia para la planeación nacional", presentación realizada el 5 de junio de 2019 en el foro *El rol del Poder Legislativo en la evaluación de políticas públicas*, Senado de la República.

Velázquez, R. 2019. "Supervisión legislativa, monitoreo y evaluación", presentación realizada el 5 de junio de 2019 en el foro E*l rol del Poder Legislativo en la evaluación de políticas públicas*, Senado de la República.

APORTES *al debate parlamentario* son documentos de memoria que sintetizan las principales contribuciones y posiciones presentadas por los participantes de los foros o seminarios convocados por el Instituto Belisario Domínguez (IBD) o que integran análisis y recursos bibliográficos para facilitar la deliberación legislativa.

Este número estuvo a cargo de Perla Carolina Gris Legorreta y Susana Ramírez Hernández. Área de Sistema Político y Federalismo. Diseño y formación: Lizbeth Saraí Orozco N.

Cómo citar este documento:
Gris Legorreta, P. C., Ramírez Hernández, S. (2019), *Foro "El rol del Poder Legislativo en la evaluación de las políticas públicas"*, Aportes al debate parlamentario No. 14, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Dirección General
de Investigación Estratégica

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.

@IBDSenado IBDSenado www.ibd.senado.gob.mx