

# Metaevaluación de las políticas evaluadas por EVALÚA DF durante 2009

07 de abril de 2011

## Equipo de Evaluación:

**José Luí­s Osuna Ll­aneza.** Universidad de Sevilla. Instituto de Estudios de Econom­ía, Evaluaci­on y Empleo.  
Director Cient­ifico del Proyecto

**Juan Murciano Rosado.** Universidad de Sevilla. Instituto de Estudios de Econom­ía, Evaluaci­on y Empleo.  
Director de las Metaevaluaciones de la Pol­itica de acceso domiciliario al agua potable y de la Pol­itica dirigida a j­ovenes.

**Ester Garc­ía S­anchez.** Universidad Carlos III de Madrid. Directora de la Metaevaluaci­on de la Pol­itica para la Infancia

**Carlos Bueno Su­arez.** Universidad de Sevilla. Instituto de Estudios de Econom­ía, Evaluaci­on y Empleo.  
Director de la Metaevaluaci­on de la Pol­itica de fomento del empleo y protecci­on del trabajo.



# Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>5</b>
<b>Parte I. Diseño de metaevaluación: marco teórico, contexto y enfoque</b> .....	<b>7</b>
1. Síntesis del marco teórico de la metaevaluación .....	7
2. Los objetivos de la metaevaluación .....	10
3. El contexto de las evaluaciones.....	11
3.1. <i>Políticas públicas de desarrollo social en el Distrito Federal</i> .....	11
3.1.1. La situación de partida: desigualdad e inequidad en el Distrito Federal .....	12
3.1.2. Una nueva concepción de la política social .....	15
3.1.3. El Programa General de Desarrollo 2007-2012.....	17
3.1.4. El Programa de Desarrollo Social 2007-2012.....	18
3.2 <i>Política social en México</i> .....	22
4. Enfoque metodológico y programa de trabajo .....	24
4.1. <i>Evaluación de políticas frente a evaluación de programas</i> .....	24
4.2. <i>Metodología de metaevaluación propuesta y lista de comprobación</i> .....	26
4.3. <i>Programa de trabajo y cronograma</i> .....	33
<b>Parte II. Marco legal, organización y funcionamiento del sistema de evaluaciones externas</b> .....	<b>39</b>
1. Introducción, objetivos y fuentes .....	39
2. Análisis de metaevaluación.....	41
2.1. <i>El marco jurídico de EVALÚA DF</i> .....	41
2.1.1. La obligatoriedad de la evaluación .....	41
2.1.2. El proceso de evaluación en el contexto normativo .....	46
2.2. <i>Organización y funcionamiento del Sistema de evaluaciones externas</i> .....	52
2.2.1. Institucionalización y profesionalización de la evaluación en el GDF.....	52
2.2.2. Estructura de EVALÚA DF al servicio del Sistema de evaluaciones externas.....	53
2.2.2. Procesos del Sistema de evaluaciones externas .....	58
2.2.3. Consideraciones finales: contribución del contexto evaluativo a los resultados de las evaluaciones. ....	74
<b>Parte III. Metaevaluación externa de las políticas evaluadas en 2009</b> .....	<b>76</b>
1. Los encargos de evaluación.....	76
1.1 <i>Los términos de referencia de las evaluaciones</i> .....	76
1.2 <i>Suficiencia de los medios puestos al servicio de la evaluación</i> .....	81
2. Calidad técnica .....	91
2.1. <i>Justificación y oportunidad de la evaluación</i> .....	91
2.2. <i>Motivación para evaluar y objetivos</i> .....	96
2.3. <i>Delimitación del objeto de evaluación</i> .....	101
2.4. <i>Tipo de evaluación según agente, contenido y momento</i> .....	107
2.5. <i>Enfoque de evaluación y marco teórico-metodológico</i> .....	110
2.6. <i>Criterios de valor y preguntas de evaluación</i> .....	118
2.7. <i>Fuentes, técnicas de investigación y trabajo de campo</i> .....	123
2.8. <i>Relación entre datos recabados, conclusiones obtenidas y recomendaciones</i> .....	129
3. Utilidad de los hallazgos resultantes del proceso evaluador .....	136
3.1. <i>Claridad y congruencia de los informes de evaluación</i> .....	136
3.2. <i>Utilidad de la evaluación para los stakeholders</i> .....	143
3.3. <i>Medidas adoptadas para fomentar la utilización de las evaluaciones y propiciar el aprendizaje</i> .....	146
4. Ética del proceso evaluador .....	150

4.1. Participación y relaciones entre actores .....	150
5. Conclusiones y recomendaciones de la metaevaluación.....	155
1. El contexto evaluativo y el encargo de evaluación .....	157
2. Medios puestos al servicio de la evaluación .....	175
3. Calidad técnica de las evaluaciones .....	187
4. Utilidad de las evaluaciones .....	199
5. Ética de los procesos de evaluación .....	208
6. Reflexiones finales sobre la política de metaevaluación .....	219
7. Balance de conclusiones de la metaevaluación .....	221
8. Balance de recomendaciones de la metaevaluación .....	223
9. Balance de conclusiones sobre calidad de los informes de evaluación .....	225
6. Fuentes documentales y bibliográficas consultadas.....	226
<b>ANEXO 1. Experiencias comparadas de institucionalización de la evaluación .....</b>	<b>235</b>
<b>ANEXO 2. Programa de trabajo de campo .....</b>	<b>241</b>
<b>ANEXO 3. Relación de entrevistas realizadas .....</b>	<b>243</b>
<b>ANEXO 4. Guiones de entrevistas .....</b>	<b>245</b>
4.1 Perfil Consejeros de EVALÚA DF .....	245
4.2 Perfil responsables/implementadores de programas/políticas evaluados .....	247
4.3 Perfil evaluadores.....	248

## Introducción

---

El documento que aquí se presenta constituye el Informe de Metaevaluación externa de las políticas del Gobierno del Distrito Federal (en adelante, GDF) evaluadas durante 2009 por EVALÚA DF y responde a los requerimientos establecidos en los Términos de Referencia (en adelante, TdR) que la regulan, en relación con la entrega final prevista para el 30 de noviembre. Esta fecha fue prorrogada por EVALÚA DF, a petición del equipo de evaluación, considerando la dilatación que supuso el inicio efectivo de las tareas de metaevaluación y la complejidad del tratamiento de información derivado de un amplio trabajo de campo. Finalmente, el proceso de revisión efectuado por EVALUA DF y las sugerencias de mejora aportadas, que fueron asumidas por el equipo de metaevaluación, requirieron un nuevo proceso de análisis de los informes, consumiendo este ejercicio algo más de un mes, parte de febrero y marzo de 2011. Esencialmente las aportaciones de EVALUA DF se orientaron a ampliar el análisis y el juicio sobre la calidad de los informes para equilibrarlo con el amplio análisis de la incidencia del contexto y de los procesos del Sistema de evaluaciones externas instaurado sobre cada uno de los cuatro ejercicios evaluativos analizados.

El contenido de esta metaevaluación se ha estructurado en tres partes diferenciadas. En la

primera parte se presenta el diseño de la metaevaluación, su marco teórico, contexto, objetivos y enfoque metodológico. Tras presentar las políticas públicas de desarrollo social en el DF se expone su nueva concepción y se analizan el Programa General de Desarrollo 2007-2012 y el Programa de Desarrollo Social 2007-2012.

En la segunda parte se analiza el marco legal, organización y funcionamiento del Sistema de evaluaciones externas de EVALUA DF, explorando su marco normativo y diagramando los procesos de evaluación que se ponen en marcha. A lo largo de estos procesos se exploran sus principales hitos, fases y etapas a través de las funciones que desempeñan los principales actores del Sistema y se examina su incidencia sobre los procesos de evaluación llevados a cabo.

En la tercera parte se presenta la Metaevaluación de las políticas evaluadas por EVALUA DF durante 2009, en la que se van analizando los cinco grandes criterios/dimensiones en los que se ha vertebrado el enfoque metodológico: contexto y encargo de las evaluaciones, medios del Sistema, calidad técnica, utilidad y ética. Las conclusiones y recomendaciones que cierran el informe se orientan a la mejora del Sistema de evaluaciones externas de EVALUA DF.

Es preciso señalar que una de las evaluaciones objeto del análisis metaevaluativo ha presentado durante la mayor parte de nuestro trabajo un grado diferenciado de avance con respecto al resto. Así, el informe final de la evaluación de la política de infancia no ha sido aprobado por el Comité de Evaluación y Recomendaciones hasta fechas muy recientes y posteriores al desarrollo del trabajo de campo (diciembre de 2010), razón por la cual no han sido aún elaboradas las recomendaciones pertinentes por parte de EVALÚA DF. Por tanto, como apuntamos ya en el informe parcial, el equipo metaevaluador ha venido trabajando durante casi todo el proceso sobre un documento no definitivo. En dicho informe, se llamó la atención sobre la necesidad de considerar preliminares y, en consecuencia, de tomar con la debida cautela las apreciaciones y observaciones que allí se hacían. La información obtenida a través de las entrevistas, los talleres y los cuestionarios nos ha permitido contrastar la “validez” de las afirmaciones contenidas en el informe parcial y obtener aquella información que no habíamos recabado a través del análisis documental.

Terminamos esta introducción con dos cuestiones. Una primera de contenido formal.

Dejando a un lado el tema de la propiedad de la información producida en los distintos procesos evaluativos, hemos de señalar que los informes parciales y/o finales de cada una de ellos se citan, en este documento, con la autoría del “Equipo de evaluación de la política” a fin de evitar confusiones, dado el gran número de referencias bibliográficas que ya tiene el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social.

Y la segunda, nuestra gratitud con EVALUA DF por la oportunidad que nos brindó para realizar esta Metaevaluación que si bien constituye un núcleo central en nuestras investigaciones – tesis doctorales, memorias de grados, artículos, etc.-, desgraciadamente son escasas las instituciones que las demandan manifestando interés por éstas como estrategia para la mejora continua de sistemas de evaluación, de la práctica profesional de los evaluadores y, en última instancia, de las políticas públicas, lo cual -como apuntaba el profesor Carlos Román (2006:5)-, constituye la mejor forma de legitimar la intervención pública en el nuevo siglo.

## **Parte I. Diseño de metaevaluación: marco teórico, contexto y enfoque**

---

### **1. Síntesis del marco teórico de la metaevaluación**

Desde que Michael Scriven acuñara el término en 1969, la *metaevaluación* ha ido perfilándose como un tipo de investigación de indudable interés para determinar la calidad de las evaluaciones. Su verdadero sentido, al igual que sucede en el caso de la evaluación, deriva de su orientación práctica. La metaevaluación ha de servir no sólo para la mejora de los procesos decisorios que están en la base de las políticas y los programas públicos, sino para propiciar el aprendizaje de quienes evalúan y de quienes encargan las evaluaciones, contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la profesión y, en última instancia, para fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a los ciudadanos. La actividad metaevaluativa trasciende así el ámbito estricto de las políticas o el más puramente académico para convertirse para los evaluadores en una empresa de innegable interés para la sociedad (Stufflebeam, 2001).

Pero también por ello, la metaevaluación adquiere una mayor significación y un sentido más pleno en contextos de fortalecimiento de la práctica y de institucionalización de la evaluación.

Pensar en la metaevaluación conduce, inevitablemente, a considerar los criterios y/o las dimensiones que conviene tener en cuenta a la hora de enjuiciar la calidad de un proceso evaluativo. Sin embargo, la determinación de lo que es "calidad" en evaluación está lejos de ser un tema resuelto. Ciertamente es que en los últimos años se ha incrementado considerablemente el número de trabajos que se han ocupado de desentrañar aquel concepto o, en otros términos, de seleccionar los criterios conforme a los cuales se ha de juzgar una evaluación. Como es lógico, el desarrollo de la metaevaluación es mucho más notorio en aquellos países que cuentan con una dilatada trayectoria evaluativa, como veremos a continuación. No obstante, y afortunadamente, el avance de la evaluación en otros lugares como América Latina o España ha propiciado, en los últimos años, el interés por el tema, lo que se ha traducido tanto en la elaboración de propuestas teóricas como en la realización de estudios empíricos. (Larrú 1999; Murciano 2007, García Sánchez 2003, 2009, 2009a; Bustelo 2001; Cardozo Brum 2006; Arbulú Saavedra 2001).

Con el fin de establecer el marco teórico de la propuesta que presentamos y establecer las bases metodológicas de la misma, haremos a continuación un breve recorrido por algunos de los principales

enfoques de metaevaluación con el objeto de explorar cuáles son las cuestiones que consideran importantes a la hora de enjuiciar la evaluación.

La obra de Michael Scriven (1969; 1991; 2007) constituye, en este recorrido, una parada ineludible. No en vano, fue este autor el que acuñó el término *metaevaluación* a finales de los años sesenta. En su opinión, el metaevaluador puede y debe servirse no sólo de aquellos estándares que han sido específicamente formulados para la metaevaluación, sino también de aquellos otros que han sido concebidos para la realización de evaluaciones. De esta consideración surgieron sus dos propuestas: la *Meta-Evaluation Checklist* y la *Key Evaluation Checklist*.

La *Meta-Evaluation Checklist* (MEC) incluye una serie de *ítems*, que el autor obtiene de diversas fuentes, sobre el *deber ser* del estudio evaluativo. En la MEC se considera que la evaluación ha de explicitar y justificar los estándares de valor utilizados y ser comprensiva, comprensible, creíble, ética, factible, suficientemente precisa desde el punto de vista técnico -pero sin que ello haga olvidar cuestiones como la relevancia de la información proporcionada-, “sensible” desde el punto de vista político -esto es, que atienda y responda a las necesidades de las distintas *audiencias*-, oportuna, segura, válida y rentable en términos de coste-eficacia.

La *Key Evaluation Checklist* (KEC), en principio elaborada como referencia para la realización de evaluaciones, puede también resultar de utilidad al metaevaluador. La KEC, que el autor ha revisado y actualizado recientemente (Scriven, 2007), no debe ser considerada como una lista de *desiderata*, sino más bien como un catálogo de cuestiones a las que habría que prestar atención en un proceso metaevaluativo. El catálogo se estructura en cuatro apartados<sup>1</sup>. Bajo la rúbrica “fundamentos”, se recogen las cuestiones relativas a los antecedentes y al contexto de la evaluación, la descripción del programa y la definición de los términos empleados, la identificación de los usuarios (*impactees*), los costes y recursos, y los criterios de valor. El siguiente apartado se dedica a la “subevaluación” de determinados aspectos, como son el propio proceso del programa, los resultados, los costes, la comparación con las alternativas existentes al programa evaluado y la posibilidad de generalización de los resultados de la evaluación. En la última parte, referida a las “conclusiones e impactos”, se realiza una breve síntesis de lo expuesto en apartados anteriores, se recogen las explicaciones sobre los éxitos y fracasos del programa, y las recomendaciones que se entienden pertinentes, la atribución de responsabilidades y la justificación correspondiente, la difusión de la información producida y, finalmente, la metaevaluación.

Schwandt y Halpern (1988) se encuentran también entre los autores que mayor atención han prestado al tema de la metaevaluación. Para estos autores, la metaevaluación, como metáfora de la auditoría fiscal, ha

---

<sup>1</sup> En el primero de ellos, titulado “cuestiones preliminares”, se incluyen el informe ejecutivo, la introducción y la metodología de la evaluación. En estricto sentido, sería más un epígrafe del informe de evaluación que un bloque de cuestiones que deban abordarse durante el proceso evaluativo.



de servir para mejorar la calidad de las evaluaciones. Más concretamente, la metaevaluación debe, en primer término, comprobar la pertinencia de la metodología de la evaluación y, en segundo término, si la información producida es o no correcta. Para ello, ha de ser relevante, fiable, suficiente, representativa y haber sido recabada a tiempo. Sólo si se cumplen estos criterios las interpretaciones -y los juicios y recomendaciones que se basen en ellas- serán adecuadas.

Otra de las referencias obligadas en el campo de la metaevaluación es la obra de Daniel Stufflebeam (1999). La propuesta más reciente de este autor, la denominada *Program Evaluations Metaevaluation Checklist*, constituye una adaptación al ámbito metaevaluativo de los estándares de evaluación de programas del Joint Committee: utilidad, viabilidad, pertinencia y rigor<sup>2</sup>. Su finalidad es servir de guía para verificar si un proceso evaluativo se atiene a estos estándares, que son considerados el paradigma de la calidad, el *deber ser* de la evaluación. Cada uno de los estándares se divide, a su vez, en una serie de subestándares cuyo cumplimiento se valora a partir de una escala que va del 0-1 -insatisfactorio- al 6 -excelente.

En una línea argumentativa muy similar se encuentra la denominada *Guiding Principles Checklist for Evaluating Evaluations* de Stufflebeam, Goodyear, Marquart y Johnson (2005), elaborada a partir de los *Guiding Principles for Evaluators* de la American Evaluation Association (2004). Precisamente, de los cinco grandes bloques de principios -investigación sistemática, competencia, integridad / honestidad, respeto por las personas y responsabilidad por el bienestar general y el de la sociedad-, tres se refieren a cuestiones de índole ético-política, al igual que en el caso de los *Guiding Principles* en los que se basa.

“Diálogo” y “transparencia” constituyen los principios clave sobre los que descansa la reflexión de *Uusikylä y Virtanen* (2000). Sostienen estos autores que la bondad y el mérito de las evaluaciones han de ser determinados por todos los *stakeholders*. Ciertas decisiones -como qué tipo de información se requiere o qué criterios han de emplearse para valorar la calidad de una evaluación- no pueden recaer en un único actor. La metaevaluación se concibe, pues, “como un proceso que propicia el diálogo abierto y el juicio colectivo sobre la utilización de los resultados de la evaluación y, de este modo, contribuye al aprendizaje organizativo mediante la investigación evaluativa” (2000: 52).

El *modelo de evaluación democrática y deliberativa* de *House y Howe* (2000), inicialmente concebido para la evaluación, se ha convertido por su versatilidad en una magnífica guía para el metaevaluador, además de

---

<sup>2</sup> En el proceso de revisión de estos estándares, que se ha llevado a cabo en fechas recientes, se propuso añadir un quinto estándar, “metaevaluación” que se desagregaba, a su vez, en tres subestándares: M1 “las metaevaluaciones deben ser ‘sensibles’ a las necesidades de los usuarios potenciales”; M2 “las metaevaluaciones deben identificar y aplicar estándares de calidad pertinentes”; y M3 “las metaevaluaciones deben basarse en información precisa y adecuada”. Finalmente, la metaevaluación ha quedado integrada en el estándar *accuracy* (rigor). En este sentido, véase <http://www.jcsee.org/program-evaluation-standards> (fecha de consulta: 31 de marzo de 2010). Trabajos recientes como el de Wingate (2009) demuestran que, a pesar del reconocimiento internacional del que gozan estos criterios, su aplicación en metaevaluación está lejos de conseguir resultados positivos.

ser un auténtico referente para todos aquellos que se interesan por la dimensión ético-política de las evaluaciones. El modelo pretende facilitar la obtención de conclusiones válidas, sin sesgos, allí donde existan opiniones encontradas acerca de un programa. Para ello, las evaluaciones -o, en su caso, las metaevaluaciones- han de seguir tres principios o criterios básicos: la *inclusión*, el *diálogo* y la *deliberación*. En primer lugar, se entiende que la evaluación ha de *incluir* los intereses, valores y opiniones de los principales *stakeholders* implicados en la política o el programa, aunque no todos tengan idéntica participación en el proceso evaluativo. La evaluación, en segundo término, ha de propiciar el *diálogo* con y entre los *stakeholders*, lo que no implica necesariamente que éstos lleguen al final a un acuerdo. El último de los criterios alude al proceso de *deliberación* que ha de desarrollarse en las evaluaciones, con el fin de que puedan extraerse conclusiones válidas y fundamentadas acerca de la política pública que se ha sometido a evaluación.

Finalmente, hay que considerar el *Enfoque comprensivo o interpretativo de Stake* (2006) que, mediante métodos cualitativos, se construye a partir de la subjetividad, de la particularidad de las situaciones y los contextos, de las experiencias de los individuos acerca de los méritos y deméritos de la política ofreciendo así una imagen holística de la misma aunque menos “objetiva”, si se quiere, desde un planteamiento estrictamente científicista. El argumento principal de Stake (2010) es, pues, que la “calidad” del evaluando - en nuestro caso, una política pública- depende en gran medida de quién la esté experimentando. En el caso de la metaevaluación, la visión comprensiva o interpretativa de Stake implica la conveniencia de que ésta se construya a partir de la experiencia de los actores, del diálogo estrecho, la reflexión y la familiaridad del metaevaluador “con las personas, con los hechos de la evaluación y con las opiniones de la gente” (Stake, 2006: 257). Todo ello, por supuesto, sin olvidar la importancia de “aprehender el contexto en el que se desenvuelven los evaluadores y evaluadoras”, con vistas a tratar de “entender sus decisiones e interpretaciones y detectando sus méritos y defectos en función de su experiencia en el trabajo previo” (Murciano 2007: 177).

## **2. Los objetivos de la metaevaluación**

El objetivo general es realizar la metaevaluación de las evaluaciones del diseño e implementación de las políticas de acceso domiciliario al agua potable, fomento del empleo y protección del trabajo, las dirigidas a los jóvenes y las relativas a la infancia, desarrolladas en 2009.

La metaevaluación toma como objeto de análisis al proceso de evaluación, analizando y valorando la pertinencia y la corrección de los métodos de evaluación, sus técnicas operativas y la calidad de los resultados alcanzados, pero también un conjunto de factores contextuales que afectan a los anteriores,

especialmente la organización y funcionamiento práctico del sistema que conforma el contexto inmediato de la evaluación.

Son objetivos específicos de esta metaevaluación:

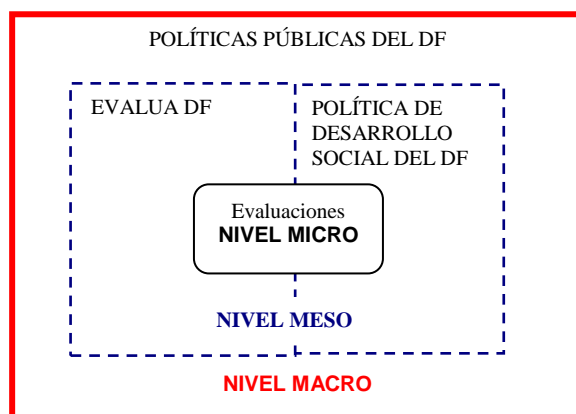
- Analizar y valorar la calidad y utilidad del trabajo realizado por los equipos evaluadores.
- Analizar y valorar la contribución del contexto evaluativo a los resultados de las evaluaciones.
- Analizar y valorar los factores de incidencia en los resultados de los procesos de evaluación.
- Establecer recomendaciones de mejora.

### 3. El contexto de las evaluaciones

#### 3.1. Políticas públicas de desarrollo social en el Distrito Federal

Para situar en su contexto el objeto de análisis de esta metaevaluación es preciso describir el marco de políticas en el que se inserta. En las páginas que siguen nos detendremos en la política de desarrollo social en el Distrito Federal, aquella que conforma lo que podríamos denominar el nivel meso. En éste se incluirían las cuatro políticas cuyas evaluaciones constituyen el objeto de la presente metaevaluación y que representan el nivel más inmediato de contexto o micro de dichas evaluaciones. Precisamente por esta razón, el análisis de las cuatro políticas referidas será abordado de forma detallada en el primer epígrafe de la III parte de este Informe.

Diagrama 1. Marco de políticas en el que se inserta la metaevaluación



Fuente: Elaboración propia

### **3.1.1. La situación de partida: desigualdad e inequidad en el Distrito Federal**

Pese a ser la entidad política que mayor aportación realiza al PIB nacional (alrededor de una cuarta parte), la realidad social de México Distrito Federal se halla fuertemente caracterizada por la desigualdad y la inequidad. Sin embargo, ciertas variables o magnitudes estadísticas de “trazo grueso”, si se nos permite la expresión, como el PIB per cápita o el índice de desarrollo humano, no reflejan esta circunstancia. A la desigualdad de ingresos se unen diferencias, exclusiones y discriminaciones que tienen que ver con la calidad del trabajo, la educación, la salud, la garantía de seguridad social, la vivienda, la calidad de vida en el territorio, el acceso a los servicios, la cultura y, cómo no, con el género, la pertenencia étnica, la discapacidad o con las etapas del ciclo de vida: infancia, juventud y vejez.

Pese a todo, y aunque los ingresos no son la única causa de desigualdad, son la principal clave explicativa de su composición. Téngase en cuenta, por ejemplo, que el 20 por ciento de la población con la remuneración más alta concentra el 55 por ciento del ingreso, mientras que el 20 por ciento que tiene los menores ingresos tiene poco menos del 5 por ciento. Estos contrastes se hacen aún mayores si atendemos a las pautas de distribución territorial, esto es, por delegaciones. Así, en Miguel Hidalgo, el 20 por ciento más rico concentra el 66.7 por ciento del ingreso, en Álvaro Obregón el 63.98 por ciento, en Coyoacán el 64.54 por ciento y en Cuajimalpa el 73.89 por ciento<sup>3</sup>.

La siguiente tabla muestra las principales cifras de la pobreza del Distrito Federal, de acuerdo con el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP):

Tabla 1. Pobreza en el DF - MMIP

	Porcentaje	Millones de personas
<b>Indigentes</b>	12,11	1.065.741
<b>Pobres no indigentes</b>	47,26	4.158.723
<b>Muy pobres</b>	15,46	1.360.063
<b>Pobres moderados</b>	31,81	2.798.660
<b>Suma de pobres</b>	59,37	5.224.464
<b>Suma de no pobres</b>	40,63	3.574.760

Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social, EVALÚA DF (2009: 1)

Los datos reflejan un panorama ciertamente alarmante. Prácticamente el 60 por ciento de los habitantes del Distrito Federal, esto es, casi 5.225.000 personas, viven en situación de pobreza.

<sup>3</sup> Datos tomados del Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012, pág. 61.

Como apunta Ziccardi (2009), el desempleo, la informalidad o precariedad y los bajos salarios son los principales factores que generan pobreza en la gran ciudad, en especial los dos últimos. Según datos de 2001 del Gobierno del Distrito Federal, en el año 2000 el 42 por ciento de la población ocupada percibía un ingreso menor a dos veces el salario mínimo.

Además de la insuficiente creación de empleos para el contingente que lo demanda, particularmente los jóvenes, hay que añadir como causa del desempleo la destrucción de puestos de trabajo en el sector industrial y en el sector público. México Distrito Federal se muestra también como un territorio profundamente dividido y fragmentado. Frente a la modernidad de los barrios que concentran la población de mayor nivel de renta, los centros financieros y comerciales, comparable a los que se encuentran en cualquier otra ciudad del mundo, se hallan extensísimas zonas en las que la pobreza, el trabajo infantil en las calles, el comercio informal y/o ambulante son la tónica habitual. Como otras grandes urbes latinoamericanas, el Distrito Federal creció sobre la base de la construcción de asentamientos populares, con viviendas precarias, de fabricación propia y sin los servicios públicos indispensables y en las que se vieron obligados a instalarse tanto los migrantes procedentes del medio rural como las nuevas familias que se constituían. La debilidad de algunos servicios públicos, como los de acceso al agua potable o los de movilidad y transporte (en una ciudad de las dimensiones del Distrito Federal), acentúa los ya de por sí graves problemas de una buena parte de la ciudadanía.

Sobre la base de un diagnóstico más analítico de la situación del DF, en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012<sup>4</sup> se identifican las tres tendencias estructurales que tienen un mayor impacto en la cuestión social: la económica, la sociodemográfica y la ambiental-territorial. Será a los desafíos y retos asociados a cada una de estas tendencias a los que pretenden orientarse las diferentes estrategias, planes, programas y acciones del Gobierno:

- **Dimensión económica**

El principal desafío en este caso es encontrar, para el Distrito Federal, un nuevo perfil productivo y convertirlo en pieza clave de la recuperación económica del país. Ello implica, como se afirma en el Programa, “contener el proceso lento pero real de pérdida de importancia relativa del Distrito Federal en su contribución al PNB nacional, la escasa generación de empleos calificados y con seguridad social para la población más escolarizada del país, revertir el daño producido por el proceso de desindustrialización de la ciudad y la construcción de nuevos motores del desarrollo económico sostenido que pasan por la especialización en servicios financieros, turísticos y producción de alta tecnología, el fortalecimiento de las ventajas competitivas de la ciudad en términos de sus servicios de educación, salud, investigación,

---

<sup>4</sup> El Programa se describe en el apartado 3.1.3

infraestructura cultural y localización geográfica, la necesidad de la reinserción y recuperación del liderazgo en América Latina<sup>5</sup>.

La recuperación del mundo del trabajo se torna crucial. Para ello “es indispensable lograr un crecimiento sostenido de la economía, generación de empleo de calidad con protección social, salarios dignos y derechos sociales amplios, expansión de una economía popular, social y solidaria frente a la realidad actual de bajas tasas de crecimiento, debidas a la política económica federal, expansión de la precarización e informalización del trabajo y una estructura distributiva reconcentradora del ingreso como resultado central del modelo vigente de acumulación<sup>6</sup>”.

- **Dimensión socio-demográfica**

La transformación del tamaño, estructura y características de la población se convierte en el principal reto al que se enfrenta en el futuro el Distrito Federal. El mantenimiento del nivel poblacional o su posible reducción plantean riesgos, como la disminución del peso demográfico relativo del DF, pero también oportunidades, como un desarrollo social con cobertura universal pero de características intensivas, diferenciadas y especializadas.

Además, se asistirá simultáneamente al aumento de la población juvenil y a la continuación del proceso de envejecimiento de la población de la ciudad. Empleo, educación, vivienda, ocio y cultura son centrales para lograr la inclusión social de los jóvenes, como lo son la seguridad social, las pensiones, los servicios médicos especializados, la recreación y la cultura para adaptar la ciudad a las personas mayores.

La infancia se convierte en uno de los colectivos de atención prioritaria. Será preciso garantizar sus derechos básicos, la universalidad de la educación con calidad y sentido social, el crecimiento en un ambiente libre de violencia, la dotación de servicios públicos de cuidado, recreación y desarrollo si se pretenden revertir los actuales procesos de “callejerización” y abandono. El propio Gobierno del Distrito Federal (datos de 1999) calcula que existen alrededor de 13.373 niños y niñas en situación de calle, de los cuales 9.165 son varones

Se trata, asimismo, de posibilitar la construcción de nuevas relaciones de convivencia que superen la actual fragmentación entre clases sociales, delegaciones, barrios y colonias, mujeres y hombres, jóvenes y viejos, indígenas y mestizos, heterosexuales y homosexuales en una nueva convivencia urbana con menos desigualdad, sin segregación socio-espacial con equidad de género y sin sexismo, racismo y homofobia. Políticas y programas sociales habrán de ser acordes con la naturaleza multiétnica, pluricultural y polilingüística del Distrito Federal.

---

<sup>5</sup> Gobierno del Distrito Federal (2007a: 16)

<sup>6</sup> Gobierno del Distrito Federal (2007a: 16)

- **Dimensión ambiental-territorial**

La articulación de las políticas económicas y sociales y de las ambiental-territoriales hará posible armonizar el desarrollo social y el desarrollo urbano. Los principales problemas tienen que ver aquí con la segregación socio-espacial y la creciente fragmentación urbana. La recuperación, revitalización y reapropiación social del espacio público implica la mejora cualitativa de la condición urbana y social de barrios, pueblos, colonias y unidades habitacionales. Es indispensable un ordenamiento territorial que permita la viabilidad y sostenibilidad de la ciudad y en donde se logre equilibrar la distribución entre población y servicios.

### ***3.1.2. Una nueva concepción de la política social***

En una etapa temprana, con el primer gobierno elegido tras la reforma democrática de finales de los noventa, se adoptaron una serie de medidas que proponían la inclusión de todo tipo de agentes en la elaboración de las políticas de materia social. La dimensión del problema que debía ser tratado exigía la participación no sólo de la clase política, sino de todos aquellos actores que participaban en este campo. Sin embargo, la precariedad y la escasez presupuestaria no permitieron un efectivo desarrollo de esas ideas. Mucho más si tenemos en cuenta que la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social concentraba en aquel momento la acción gubernamental para la ciudad en materia de desarrollo social. Hubo que esperar hasta el año 1999, con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y el nuevo Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, para asistir a la separación competencial de las materias de las que esta Secretaría se ocupaba. Se cedieron, entonces, a la Secretaría de Desarrollo Social las materias relacionadas con política social (asuntos tales como el desarrollo, programas de alimentación o la mitigación de la pobreza extrema).

Se produce, por tanto, un doble proceso. Por un lado, la aparición y consolidación de una mentalidad consciente de la necesidad de emprender una serie de políticas sociales y, por otro, la creación de una estructura política y administrativa que se ocupa de dotar a esta nueva orientación de los instrumentos necesarios para poder culminar sus objetivos relacionados con el desarrollo social.

Así, desde 1997, la política social se convirtió en una seña de identidad de los gobiernos electos en el Distrito Federal. En los objetivos de la Ley de Desarrollo Social del año 2000 (que fue reformada en 2005, 2006 y 2007), la principal norma legal en este ámbito, se recogen los principios que han inspirado desde esa fecha las políticas sociales del Distrito Federal:

- Cumplir con la responsabilidad social del Estado.
- Garantizar el cumplimiento de los derechos sociales.
- Disminuir la desigualdad social en sus diversas formas.
- Integrar las políticas y programas contra la pobreza.
- Revertir los procesos de exclusión y desagregación socio-territorial.
- Construir una sociedad con pleno goce de sus derechos.
- Profundizar el reconocimiento de la presencia indígena.
- Implementar la plena equidad social para todos los grupos excluidos.
- Fomentar la participación ciudadana.
- Articular el desarrollo social, urbano y rural.
- Avanzar en garantizar la exigibilidad de los derechos.
- Reconocer y ejercer el derecho a la ciudad.

A partir de 2007 se registró un nuevo impulso a las políticas sociales. El punto de inflexión vino marcado por la puesta en marcha del Programa General de Desarrollo 2007-2012 y, con base en éste, del Programa de Desarrollo Social 2007-2012, en el cual se condensan los principios de la política social del Gobierno del Distrito Federal<sup>7</sup>.

La pretensión última en la que se sustenta esta nueva visión de las políticas sociales -y del desarrollo en general- es “construir una sociedad más igualitaria y equitativa, que mantenga un alto ritmo de crecimiento económico autosustentable, donde cada uno de los miembros de la comunidad tenga efectivas oportunidades para tener una vida digna”<sup>8</sup>. Así, se considera que “el DF será ‘competitivo en el sistema global de ciudades si se logra consolidar un régimen y un Estado social de derechos que nos permita contar con un Distrito Federal con equidad y fuerte cohesión social’, particularmente con la reapropiación de los espacios públicos desde una perspectiva de participación ciudadana, donde converjan ‘las organizaciones civiles y sociales, las y los vecinos, los barrios, las colonias, los pueblos, las unidades habitacionales y las zonas residenciales’, con el fin de integrar un desarrollo social diverso, plural e incluyente, que produzca identidades colectivas”<sup>9</sup>.

Como puede advertirse, se trata de apostar por una concepción de la política social diametralmente opuesta a la que prima en la actualidad, tanto a nivel nacional como internacional, y en la que ésta se reduce al “combate a la pobreza” y a la “igualdad de oportunidades”. Esa visión hegemónica y ampliamente difundida en el marco de los Objetivos del Milenio, “deja de lado tanto la experiencia acumulada en la construcción de tejido social, como la fundamentación en los derechos sociales de toda persona. En la legislación social de

---

<sup>7</sup> Gobierno del Distrito Federal (2007), Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, México D.F. y Gobierno del Distrito Federal (2007a), Programa de Desarrollo Social 2007-2012, México D.F., respectivamente.

<sup>8</sup> Gobierno del Distrito Federal (2007: 7).

<sup>9</sup> Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, pág. 21.



la Ciudad de México se han dado avances de importancia, pioneros en el país, sin embargo una de las principales restricciones se deriva de su deficitaria implantación en los procedimientos y las prácticas de la administración pública de la Ciudad, que aún no alcanza a configurar su diseño y su cultura organizacional acorde con la legislación en materia social<sup>10</sup>. Por el contrario, las políticas sociales defendidas desde el Gobierno del Distrito Federal, por el contrario, se orientan a la mejora de las condiciones de vida de la población y no sólo al combate a la pobreza y a la lucha por la igualdad de oportunidades.

### **3.1.3. El Programa General de Desarrollo 2007-2012**

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 presenta los objetivos y estrategias que deben garantizar el cumplimiento de los compromisos del gobierno, al tiempo que establecen una plataforma de mediano y largo plazo para sustentar el desarrollo de la Ciudad de México bajo las premisas de alcanzar una mayor equidad y un más sano crecimiento.

Este Programa está organizado en siete ejes estratégicos, donde confluyen las atribuciones y facultades de dependencias específicas de la Administración Pública del Distrito Federal. A su vez, de los objetivos y estrategias se desprenden líneas de política que señalan las acciones que habrán de ordenarse en los programas sectoriales y especiales previstos en el proceso de planeación establecido en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal. Los siete ejes del programa son los siguientes<sup>11</sup>:

- **Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes.** El DF ha de ser un espacio en el que sus habitantes puedan gozar del pleno ejercicio de sus derechos fundamentales y en el que se combaten con firmeza las desigualdades.
- **Equidad.** La construcción de un estado de bienestar permitirá contar con una ciudad igualitaria, equitativa y con fuerte cohesión social lo que, a su vez, redundará en beneficio del desarrollo social, el crecimiento económico y el progreso.
- **Seguridad y justicia expedita.** La participación social se concibe como un elemento fundamental en la prevención del deterioro del entorno social y para la puesta en marcha de medidas preventivas de integración social y de recuperación de espacios públicos.
- **Economía competitiva e incluyente.** El desarrollo económico se considera indispensable para garantizar el derecho al trabajo. Tiene, asimismo, “una importancia estratégica para alcanzar un

---

<sup>10</sup> Consejo de Evaluación del Desarrollo Social, EVALÚA DF (2008), Planeación, relaciones intergubernamentales y participación ciudadana en la política social del DF, México D.F., pág. 46.

<sup>11</sup> Gobierno del Distrito Federal (2007: 9 y 10).

desarrollo sustentable, incluyente y equitativo, que mejore la distribución del ingreso y promueva la actividad económica, impulsando el crecimiento económico como parte fundamental de su compromiso con los derechos, la igualdad y el desarrollo de las capacidades de las personas; todo ello, enmarcado en una estrategia de generación del desarrollo con responsabilidad social y con respeto al medio ambiente”<sup>12</sup>. Se reconoce, sin embargo, “que en el DF coexiste lo más moderno de los procesos productivos, tecnológicos, de la comunicación y el intercambio comercial global, con una economía informal sin acceso a los sistemas de previsión social, y un sector de subsistencia rural vulnerable”<sup>13</sup>.

- Intenso movimiento cultural. Se ha de promover un acceso más equitativo a los bienes culturales, ya que éstos constituyen una pieza clave en el fomento de la tolerancia y la igualdad, la formación de la identidad colectiva y el sentido de pertenencia comunitaria.
- Desarrollo sustentable y de largo plazo. El Gobierno del Distrito Federal asume como un compromiso de alta prioridad la conservación y protección del medio ambiente, así como el manejo eficiente y sustentable de los recursos naturales. Modernidad y naturaleza han de convivir en armonía. Para garantizar el desarrollo sustentable se ha de prestar atención a cinco ejes prioritarios: a) cambio climático y calentamiento global; b) calidad del aire; c) suelo de conservación; d) gestión ambiental del agua; y e) residuos sólidos.
- Nuevo orden urbano: Servicios eficientes y calidad de vida son los principios clave de este eje. El ordenamiento urbano es esencial para devolver a los habitantes de la Ciudad la accesibilidad a los espacios públicos, promover relaciones sociales más equitativas y hacerla espacio de integración social e identidad colectiva, mejorar las condiciones de vida y promover la igualdad. En este caso se identifican tres subejos estratégicos: a) vivienda, b) infraestructura vial y transporte público, y c) desarrollo urbano y servicios públicos.

### **3.1.4. El Programa de Desarrollo Social 2007-2012**

Los ejes que acaban de ser comentados constituyen los cimientos sobre los que se construye el Programa de Desarrollo Social 2007-2012. El Programa, que tiene carácter rector, estratégico, intersectorial, transversal y pluriterritorial, sintetiza la concepción de política social del Gobierno del Distrito Federal, que se sustenta en el ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de sus habitantes. Se entiende, pues, que la política social no debe quedar reducida a una política de oportunidades, ni estar presidida por una lógica asistencialista.

---

<sup>12</sup> Síntesis del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social, EVALÚA DF (2010: 21).

<sup>13</sup> Idem

El objetivo general del Programa es “desarrollar una política social tendencialmente universal, integral, transversal, participativa y territorializada que permita avanzar en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes de la ciudad para abatir la desigualdad, promover la equidad social y de género, desarrollar la inclusión y la cohesión social en la perspectiva de la acumulación de derechos y la continuación en la construcción de un régimen y un Estado social de derechos en la Ciudad de México”<sup>14</sup>. Todo ello, además, sobre la base de los principios de universalidad, integralidad, transversalidad, participación y territorialidad<sup>15</sup>.

Los siguientes objetivos específicos concretan, a su vez, el objetivo general:

- Priorizar el acceso y goce efectivo del derecho a la educación como instrumento clave de integración, movilidad y cohesión social, ampliando la cobertura en los niveles medio superior y superior;
- Avanzar hacia la plena universalidad del derecho a la salud y la protección social para la población que no goza de seguridad social formal;
- Recuperar la centralidad del mundo del trabajo mediante políticas activas de promoción del empleo de calidad y bien remunerado, garantizar la vigencia de los derechos laborales en la ciudad, institucionalizar el seguro de desempleo y promover el desarrollo de una fuerte economía popular, social y solidaria;
- Abatir el rezago en materia de vivienda y de manera particular garantizar su acceso a la población sin empleo formal y con bajos ingresos y para aquellos grupos sociales con mayores dificultades: personas con discapacidad, jóvenes, adultos mayores, madres jefas de familia e indígenas;
- Atender la garantía en el acceso en condiciones de equidad al agua para todas y todos los habitantes y entre las diferentes delegaciones y ámbitos territoriales;
- Abatir las brechas de desigualdad de género entre mujeres y hombres, principalmente, en materia de ingresos, empleo, educación, salud, vivienda, propiedad y patrimonio, tiempo libre y acceso a la justicia;
- Priorizar políticas y programas de reconocimiento de derechos y de inclusión social para las y los jóvenes del DF;

---

<sup>14</sup> Gobierno del Distrito Federal (2007a: 67).

<sup>15</sup> Gobierno del Distrito Federal (2007a: 68 y 69).

- Construir y ejecutar el programa para la prevención y erradicación de la discriminación como un instrumento clave para garantizar que a ninguna persona grupo social le sean negados o menoscabados sus derechos por razones de género, edad, apariencia física, preferencia sexual, situación de salud, actividad laboral, lugar de residencia, origen nacional, religión, preferencia política o cualesquiera otras;
- Promover el derecho a la ciudad desde la perspectiva de la recuperación ciudadana de los espacios públicos y las actividades comunitarias de mejoramiento y fortalecimiento de barrios, colonias, pueblos y unidades habitacionales;
- Fortalecer, desde una perspectiva de derechos e inclusión social, las políticas y programas de asistencia social dirigidas a las personas abandonadas, en situación de calle, con enfermedades terminales o con problemas de adicciones o padecimientos psiquiátricos;
- Construir una lógica transversal de participación ciudadana que logre el involucramiento progresivo de las y los habitantes de la ciudad en todos los asuntos públicos.
- Fortalecimiento del Sistema del Desarrollo Social del Distrito Federal que permita construir relaciones de cooperación y complementación entre el Gobierno Central y las Jefaturas Delegacionales y entre el Gobierno del Distrito Federal y las entidades federativas y municipios conurbados en materia de desarrollo social, desarrollando una política sistemática de planeación participativa, coordinación intergubernamental, transparencia y rendición de cuentas;
- Contribuir a cerrar la brecha de desigualdad en el acceso a las tecnologías de la información y al Internet.

Asimismo, el Programa de Desarrollo Social establece cuáles son las **estrategias** a las que ha de atenerse la política social de la Ciudad:

- |                               |                                 |
|-------------------------------|---------------------------------|
| 1. Articulación de políticas. | 4. Progresividad.               |
| 2. Transversalidad.           | 5. Evaluación permanente.       |
| 3. Territorialidad.           | 6. Incremento del gasto social. |

El diseño del Programa de Desarrollo Social 2007-2012 se completa también con la identificación de distintos ejes orientadores de carácter transversal, sectorial, delegacional y específico. El contenido de cada uno de ellos se recoge en la siguiente tabla:

Tabla 2. Ejes orientadores del Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012.

---

**EJES TRANSVERSALES:** Equidad de Género e Igualdad Sustantiva; Participación Ciudadana; No Discriminación; Reordenamiento Territorial y Recuperación de Espacios Públicos

---

**PROGRAMAS SECTORIALES:** Salud; Educación; Vivienda; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Alimentación, Nutrición y Abasto; Asistencia y Protección Social

---

**PROGRAMAS DELEGACIONALES:** Uno por cada delegación, conforme a los lineamientos definidos en la Ley de Desarrollo Social.

---

**PROGRAMAS ESPECÍFICOS:** Infancia; Juventud; Personas Adultas Mayores; Personas con Discapacidad; Pueblos y Comunidades Indígenas; Diversidad Sexual; Personas en situación de abandono; Violencia de Género; Violencia en las Familias; Maltrato Infantil; Adicciones; Mejoramiento de Barrios

---

Fuente: Gobierno del Distrito Federal (2007a: 8 y 9).

Para el logro del objetivo general y los objetivos específicos y para el cumplimiento de aquellos que se incluyen en los programas transversales, sectoriales, delegacionales y específicos, la política social del DF se rige por los doce principios establecidos en el artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y que constituyen el “marco en el cual deberán planearse, ejecutarse y evaluarse el conjunto de las políticas y programas en materia de desarrollo social de la Administración Pública del Distrito Federal”<sup>16</sup>.

- |                          |                       |
|--------------------------|-----------------------|
| I. Universalidad         | VII. Integralidad     |
| II. Igualdad             | VIII. Territorialidad |
| III. Equidad de género   | IX. Exigibilidad      |
| IV. Equidad social       | X. Participación      |
| V. Justicia distributiva | XI. Transparencia     |
| VI. Diversidad           | XII. Efectividad      |

En suma, y al menos en el plano teórico, la política social del DF se centra en el combate a la desigualdad, la promoción de la equidad y la inclusión social a través de medidas universalistas, territorializadas, que comprenden desde la atención de necesidades inmediatas y la creación del patrimonio familiar, hasta la formación sólida de capacidades, actuaciones de apoyo al acceso a la educación y mejora de la calidad educativa y otras con propósitos redistributivos hacia los grupos sociales, familias, personas y ámbitos territoriales en condiciones de pobreza, exclusión o discriminación.

---

<sup>16</sup> Gobierno del Distrito Federal (2007a: 23).

### **3.2 Política social en México**

Puede afirmarse que desde 1997 la política social se convirtió en una seña de identidad de los gobiernos electos en el Distrito Federal. En los objetivos de la Ley de Desarrollo Social del año 2000 (que fue reformada en 2005, 2006 y 2007), la principal norma legal en este ámbito, se recogen los principios que han inspirado desde esa fecha las políticas sociales del Distrito Federal:

De manera tradicional, al igual que en muchos otros países, la política social mexicana se ha concentrado en dos vertientes. Una primera, la creación y consolidación de un modelo de seguridad social derivado de las aportaciones de los trabajadores inscritos a un sistema de aportaciones para la salud, riesgos laborales y pensiones. Naturalmente, este foco de la actividad social de México se encuentra circunscrito a un sector muy específico de la población, aquella que tiene un trabajo estable y formal. La segunda es la asistencia social, orientada a la prestación de servicios a la población que no trabaja o que cuenta con trabajos precarios, que carece de suficientes ingresos para garantizar su propio sustento y que sin la ayuda del Estado no podrán satisfacer sus necesidades mínimas de subsistencia (Nateras, 2007: 170).

Fruto del abandono del trabajo en el campo y de la consecuente urbanización y expansión de las grandes ciudades como el Distrito Federal, los núcleos urbanos concentraron, ya en la década de 1970, un importante número de población y un importante nivel de riqueza. Sin embargo, el reparto de ésta no se realizó sino que se concentró en unas pocas capas de la sociedad. Una situación que se vio agravada por la crisis que se inició con la devaluación de 1976 y que se repitió, en distintas formas, a lo largo de la década de 1980. Todo ello dio como resultado una serie de desajustes económicos que se acompañaron de una reducción del gasto público lo cual, a su vez, se reflejó en la disminución del nivel de vida de la mayor parte de la población.

El Estado perdió, al verse desbordado, gran parte de su capacidad para garantizar el sustento de la población más sensible. Entre los años 1982 y 1990, las transferencias otorgadas a la sociedad por parte del Estado disminuyeron un 44.5%, al tiempo que el número de pobres se incrementó a 60 millones en México, lo que significa que el 46% de la población de esta región no pudo satisfacer sus necesidades básicas. De este total de pobres, la mayor parte se ubicó en la pobreza extrema. Estos datos tan desalentadores hicieron que a la década de 1980 se le denominara la *década perdida* (Stavenhagen, 1998: 4). Por tanto, si combinamos los dos factores, la concentración de población en México D.F. y la aparición de grandes bolsas de pobreza, fruto de las crisis económicas, aparece un área geográfica en la que se hace imprescindible adoptar una serie de políticas sociales que afronten la situación descrita.

Ante la gravedad de esta situación, el gobierno federal mexicano reconoció la necesidad de dar paso a una nueva generación de política social, orientada a los grupos más desfavorecidos de la sociedad, que eran

quienes más habían sufrido con el estancamiento de la economía. Por tal motivo, la política social se redefinió a partir de nuevos lineamientos, como la descentralización, que implica el traspaso de competencias y funciones del gobierno central a los gobiernos locales; la focalización de la atención, orientada a grupos vulnerables, y la promoción de la participación social, remplazando la responsabilidad estatal por la corresponsabilidad Estado-sociedad (Nateras, 2007: 180).

La descentralización en la toma de decisiones relativa a la política social requerirá de un proceso de mayor calado. Un proceso de transición política que llevará al Distrito Federal a abandonar su carácter de gobierno dependiente del Estado para elegir a sus propios dirigentes a través de mecanismos democráticos<sup>17</sup>. Sólo la aproximación en la toma de decisiones podría provocar un cambio de mentalidad en la formulación de la política social dictada, hasta aquel momento, por las instancias federales. Habría que esperar a 1996 cuando el Congreso aprobó las reformas constitucionales que permitieron la elección de un Jefe de Gobierno en Distrito Federal. Este cambio permitió la creación de una nueva administración pública y una Asamblea Legislativa que definiría el nuevo marco jurídico de la Ciudad de México. Posteriormente, con la reforma política del Distrito Federal de 1997, la ciudadanía pudo elegir al jefe de Gobierno y a una Asamblea Legislativa con facultades para legislar sobre muy diversas materias, entre ellas el desarrollo social.

La política social del gobierno se estructuró, a partir de este momento y tras la separación competencial de las materias de las que se ocupaba la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, alrededor de siete sectores: salud, alimentación, educación, cultura, deporte, recreación y asistencia social privilegiando. En este sentido, son coincidentes los objetivos generales del que será el primer avance en esta materia, el Programa General de Desarrollo 1998-2000. En él, se armonizaron estos objetivos con una política social integral que proponía implementar acciones en los siguientes ámbitos:

- en salud, se proyectó “mejorar los niveles de salud de la población del DF mediante la prestación de servicios de salud, corresponsablemente entre la sociedad y el gobierno”.
- en alimentación, el objetivo era “contribuir a mejorar los hábitos y patrones alimentarios de la población del Distrito Federal, ampliar la cobertura y reorientar los programas de apoyo alimentario que operan en la Ciudad de México, además de mejorar la calidad de la alimentación proporcionada por el Gobierno del Distrito Federal a la población que atiende en instituciones”.
- en educación, el objetivo se centraba en “desarrollar un moderno sistema de múltiples servicios que satisficieran con eficiencia las necesidades educativas de la población del Distrito Federal”.

---

<sup>17</sup> Hasta 1997 el Gobierno del Distrito Federal fue ejercido por el Presidente de la República a través de funcionarios designados para tal efecto.

- en fomento económico, el gobierno pretendió promover “el crecimiento de la actividad económica, el aumento del empleo y el desarrollo equilibrado del Distrito Federal, mediante la acción comprometida y coordinada con los sectores privado, social y público y con la participación activa de la ciudadanía. El objetivo central del Programa era la preservación y el incremento de las fuentes permanentes de empleo que inciden directamente en la calidad de vida de la población”.
- en vivienda y desarrollo urbano, “los propósitos fundamentales [fueron] promover el ordenamiento territorial para lograr una ciudad más justa y organizada, así como incrementar la eficiencia en la administración del desarrollo urbano y en la oferta de alternativas de vivienda de interés social”.
- en deporte, el objetivo fue “promover la práctica del deporte, la educación física y las actividades recreativas para elevar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal”.

El siguiente avance, y sin duda la consolidación e institucionalización de una política social integral, se producirá en el año 2000, en el que se dictará la Ley de Desarrollo Social de Distrito Federal. Una ley que, con una clara motivación<sup>18</sup>, servirá de marco normativo para el diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales de D.F. Posteriormente, en el año 2004 se aprobará la Ley General de Desarrollo Social en la que se establecen los criterios básicos de operación de los programas sociales y los mecanismos de coordinación entre ámbitos de gobierno para garantizar los derechos para el desarrollo social establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación.

## **4. Enfoque metodológico y programa de trabajo**

### **4.1. Evaluación de políticas frente a evaluación de programas**

En principio, toda acción pública pretende incidir en la sociedad actuando sobre las necesidades y problemas detectados con el objetivo de provocar un impacto o cambio de esa realidad. Para ello, se define y articula un conjunto de objetivos y se pone en marcha una serie de instrumentos. El propósito de la evaluación es analizar las distintas etapas de la política pública, desde que se decide intervenir hasta que

---

<sup>18</sup> Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social.



se manifiestan los impactos. Así, la evaluación de una política pública, además de verificar si los recursos previstos se han aplicado correctamente, consiste en valorar su oportunidad y utilidad<sup>19</sup>.

Tal como se expresa en la Nota de orientación para la Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social del GDF "...La política, a diferencia de los programas, comprende no sólo lo dicho, sino también lo callado, no sólo lo realizado, sino también lo omitido". Debe tenerse en cuenta también que la política se concibe en el nivel macro mientras que los programas y proyectos lo hacen en el nivel micro, siendo por tanto la traducción del marco general de la política. En definitiva, la política se establece sobre objetivos generales (equidad, justicia, etc.) y actúan sobre variables macro (renta, empleo, etc.), mientras que los programas y proyectos se marcan sobre objetivos más específicos que en definitiva deben incidir sobre el marco general de las políticas.

Estas diferencias entre política y programa se trasladan a su evaluación desde su diseño, condicionando el método, en tanto que los programas pueden estar sujetos a un mayor control, estableciendo parámetros controlados de intervención y contexto que difícilmente podrán fijarse en la política. Igualmente deberá tenerse en cuenta "la coherencia de la política con el esquema de valores compartido", como bien se apunta en la citada nota metodológica.

Otros aspectos diferenciadores para caracterizar la evaluación de políticas frente a la de programas, están relacionados con la mayor complejidad para abordar el análisis de los criterios de valoración para enjuiciar la bondad de su conceptualización y diseño, como por ejemplo:

Las múltiples dimensiones de la problemática en el nivel de la política dificultan el análisis de su racionalidad, exigiendo una laboriosa tarea de comprobación sobre la relevancia del diagnóstico que la sustenta (o debería sustentarla), así como una indagación sobre la naturaleza y magnitud del problema que se pretende resolver, su localización espacial, temporal y según grupos de población, de forma que se permita enjuiciar la oportunidad de la política y su definición de la problemática a la que pretende dar respuesta. En definitiva, el análisis de las relaciones causa-efecto sobre las que se sustenta la intervención.

Igualmente el análisis de la pertinencia de los objetivos de la política conlleva en gran medida la explicitación de los fines que se persiguen que, en muchas ocasiones, no están declarados, tal como se expresa en la Nota de orientación para la Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social del GDF.

Algo parecido ocurre con el análisis de coherencia de la política que, en su vertiente interna debe examinar la coherencia de la estrategia dispuesta y de los instrumentos de los que se dota, considerando la multitud

---

<sup>19</sup> En palabras del profesor Carlos Román del Río (2006) "además de racionalizar la intervención pública, de informar y abrir cauces a la participación ciudadana, de lo que en última instancia se trata es de la profundización de la democracia". Por tanto, es importante destacar que "no se trata tan sólo del necesario control de ejecución y legalidad del gasto público ya realizado, sino de intervenir antes, durante y después del proceso, para aumentar su racionalidad y mejorar la eficacia, eficiencia y transparencia de las políticas..."

de programas y proyectos que la integran y desarrollan y la relaciones fines-medios a la que responde. En su vertiente externa, el análisis de coherencia de la política debe contemplar otras intervenciones y políticas con las que se obtienen sinergias y con las que se puede generar relaciones de conflictividad.

Por último, cabe destacar que, en cuanto a la fase de implementación, la evaluación a nivel de políticas también adopta particularidades que deben ser tenidas en cuenta. Es preciso contemplar los múltiples niveles de la administración pública que, en respuesta a la multidimensionalidad de las problemáticas, participan de una u otra forma en su gestión, así como los canales de participación establecidos con los agentes sociales u otros grupos de *stakeholders*. Otra cuestión relevante en este sentido será la consideración del nivel en el que la política se diseña y el nivel en el que se aplica ya que suelen ser diferentes, lo que dificulta en muchas ocasiones la retroalimentación para la mejora.

Siendo el trabajo que aquí se propone una metaevaluación de políticas, es decir, una evaluación de evaluaciones de políticas, la consideración de todas estas particularidades de la evaluación de políticas sobre la evaluación de programas –así como su contextualización en el marco de políticas públicas del DF– se deben incorporar, como así se hace más adelante, en la lista de preguntas a las que será sometida cada una de las evaluaciones.

#### **4.2. Metodología de metaevaluación propuesta y lista de comprobación**

A la vista de todas las consideraciones hechas en el apartado anterior, parece evidente que la metaevaluación no puede quedar reducida al mero examen de la calidad técnica de una evaluación. Ciertamente es que las evaluaciones son, en lo esencial, procesos de investigación, pero también lo es que son empresas políticas e indisolublemente vinculadas al contexto en el que se desarrollan. En la línea de lo establecido en los propios Términos de Referencia, partimos pues de la premisa de que sólo es posible comprender y enjuiciar un determinado ejercicio de evaluación teniendo en cuenta el contexto en el que se ha desarrollado –al menos, el de la política pública al cual se refiere y el organizativo, que conforman espacios secantes– y las experiencias y percepciones de quienes han estado implicados en el proceso.

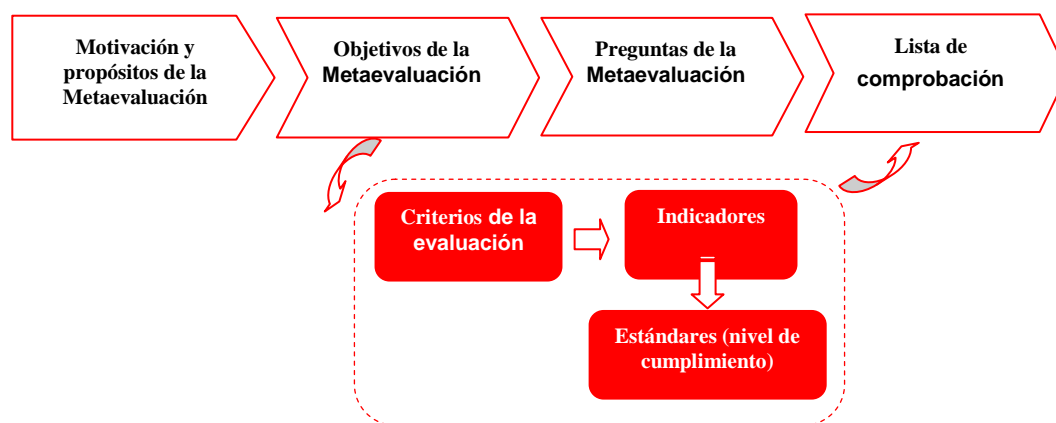
De este modo, nuestra propuesta de metaevaluación ha pretendido aproximarse más a la visión comprensiva de Stake (2006) que a los enfoques metaevaluativos clásicos y convencionales que giran en torno a estándares previamente establecidos. Por tanto, hemos tomado como referente la metaevaluación comprensiva o interpretativa frente a la evaluación basada en criterios y estándares, analítica y cuantitativa y, teóricamente, más objetiva. La inclusión de criterios de valor en una metaevaluación como la realizada no

debe entenderse como un elemento extraño; téngase en cuenta, en todo momento, que criterios y estándares no son términos equivalentes<sup>20</sup>.

A tenor de los objetivos planteados y teniendo en cuenta los condicionantes de carácter temporal - asociados a la trayectoria del organismo convocante y a los plazos fijados para la entrega de los informes- entendimos que, en un primer momento, eran dos los principales destinatarios de la metaevaluación: el propio EVALÚA DF y los equipos de evaluación que asumieron la responsabilidad de cada uno de los encargos. La incorporación de las necesidades de información de los *stakeholders* a los objetivos de una evaluación -o, como es el caso, de una metaevaluación- es un factor que contribuye de forma decisiva a incrementar las posibilidades de utilización de los resultados.

Por su parte, los objetivos están íntimamente relacionados con los criterios que se emplean para enjuiciar la calidad de las evaluaciones y éstos, a su vez, con las preguntas a las que pretende dar respuesta la metaevaluación. Los propios Términos de Referencia establecían la necesidad de que las propuestas para la metaevaluación estableciesen criterios asociados a la calidad y la utilidad de las evaluaciones así como una lista de comprobación, todo ello a partir de los enfoques que gozasen de mayor reconocimiento en la materia. Asimismo, y teniendo en cuenta las premisas metodológicas establecidas en el apartado anterior, entendimos necesario que la metaevaluación tomase en consideración, además, otros elementos o factores tales como el contexto, que no cabe considerar en sentido estricto criterios de valor pero que inciden notablemente en el desarrollo y resultados de los procesos evaluativos.

**Diagrama 2. Lógica secuencial del enfoque metodológico de metaevaluación propuesto**



Al mismo tiempo, la batería de preguntas a las que debía responder la metaevaluación -agrupadas según los criterios/dimensiones a los que se asocian- constituye la base sobre la que se construyó la lista de comprobación propuesta y aplicada. Se trata de una lista de comprobación cuyos ítems están formulados,

<sup>20</sup> Sobre las diferencias entre ambos véase Vanaclocha, García Sánchez y Natera (2010)

en la mayoría de los casos, a modo de cuestiones / preguntas de respuesta abierta. Como es lógico, la propuesta inicial presentada ha sido revisada, depurada y modificada en la fase preliminar de la metaevaluación (cfr. infra. apartado 4) ya que así se entendió necesario para incorporar las necesidades informativas de EVALUA DF.

## ■ CRITERIOS, DIMENSIONES, PREGUNTAS Y LISTA DE COMPROBACIÓN<sup>21</sup>

### **CONTEXTO EVALUATIVO**

- ¿Qué tipo de estructura se ha puesto al servicio de la evaluación? (equipo evaluador, estructura de apoyo o unidad de evaluación)
- ¿Cuánto tiempo lleva funcionando la política?
- ¿Desde cuándo estaba prevista la evaluación?
- ¿Cuándo debía estar lista la evaluación?
- ¿Qué presupuesto, total y relativo, existía para la evaluación?
- ¿Qué coherencia existe entre el presupuesto y la opción metodológica?
- ¿Quién financió la evaluación?
- ¿Quién promovió la evaluación (liderazgo)?
- ¿Cuántos la siguieron y apoyaron?
- ¿Fue obligatoria o voluntaria la motivación para evaluar?
- ¿Quién gestionó la evaluación?
- ¿Cuál es la utilidad percibida del proceso?
- ¿Cómo perciben la evaluación los responsables e implantadores de la política? ¿Es importante para ellos la evaluación?

---

<sup>21</sup> Extraído de los artículos de García Sánchez (2009a) y Murciano (2007).

- ¿Cuál es el marco jurídico al que se debe ajustar la actuación de EVALÚA DF?
- ¿Cuáles son las implicaciones que se han derivado del reciente proceso de institucionalización de la evaluación externa en el DF y de las peculiaridades de diseño institucional de EVALÚA DF (especial referencia a las instancias participantes en el proceso y a sus relaciones)?.
- ¿Cuáles son y como han influido en las evaluaciones los procedimientos establecidos en el sistema de evaluación externa de EVALÚA DF (registro de evaluadores, decisiones sobre el tipo de evaluaciones que se realizan, selección de los casos, elaboración de términos de referencia, convocatorias, criterios y selección de propuestas, acompañamiento, aprobación de informes, recomendaciones y controversias)?.
- ¿Con qué recursos cuenta el Consejo de Evaluación para estos procesos?.
- ¿Las características que definen a los equipos evaluadores -nivel de profesionalización, experiencia, interdisciplinariedad- determinan la pertinencia o adecuación de su perfil a las evaluaciones?.

## ■ CRITERIOS / DIMENSIONES

### A) *Calidad técnica (rigor, validez, fiabilidad)*

- ¿Ha existido oportunidad técnica en las evaluaciones en relación al contexto y políticas evaluadas?
- ¿Qué tipología de evaluación se ha propuesto? (según el agente evaluador, objeto y momento)
- ¿Son adecuadas y suficientes la formación, experiencia y competencia técnica de los evaluadores?
- ¿Qué metodología evaluativa se ha aplicado? ¿En qué medida se adapta al contexto?
- ¿Cuáles son los criterios de valor? ¿Se han hecho explícitos?
- ¿Se han explicitado las principales preguntas que motivan la evaluación? ¿Se han priorizado?
- ¿Son las apropiadas las técnicas de recogida y análisis de datos teniendo en cuenta los objetivos de la evaluación? ¿Se han aplicado de manera rigurosa? ¿Existe fiabilidad, rigor y consistencia en el análisis de datos?
- ¿Se derivan las conclusiones de los datos obtenidos?, ¿Se derivan las recomendaciones de las conclusiones?

- ¿Se han previsto mecanismos de metaevaluación? ¿De qué modo se articulan evaluación y metaevaluación?

### **B) Ética del proceso**

- ¿Para quién se evalúa?, ¿Quién promovió la evaluación? ¿Cuántos la siguieron y apoyaron?
- ¿Quiénes participaron en el proceso de evaluación? ¿Desde cuándo y de qué modo? ¿Quiénes tomaron qué decisiones? ¿estuvieron adecuada y suficientemente representadas las distintas perspectivas e intereses sobre la política? ¿Cuáles son los mecanismos empleados para ello?
- ¿Ha existido oportunidad política de la evaluación en relación al contexto y a las políticas evaluadas?
- ¿Ha existido imparcialidad del equipo evaluador con respecto a la política y a los clientes?
- ¿Se han arbitrado mecanismos para la gestión, el seguimiento del proceso evaluativo y/o para la resolución de conflictos?
- ¿Han funcionado satisfactoriamente los circuitos de información y comunicación?
- ¿Se ha respetado el principio de confidencialidad?

### **C) Utilidad**

- ¿Es adecuada la claridad y estilo de los informes de evaluación?
- ¿Se contempla la difusión y/o publicación de los resultados de la evaluación?
- ¿Incluyen información suficiente los informes de evaluación?
- ¿La información producida ha llegado a tiempo de ser utilizada?
- ¿Proporcionan los informes una descripción y un juicio equilibrado sobre la política u ofrecen, por el contrario, una imagen unitaria, parcial o distorsionada sobre la misma?
- ¿Cuál es la utilidad de la evaluación para los distintos stakeholders?
- ¿Ha servido la evaluación -tanto si es sumativa como formativa- para mejorar o conocer con mayor profundidad la política?

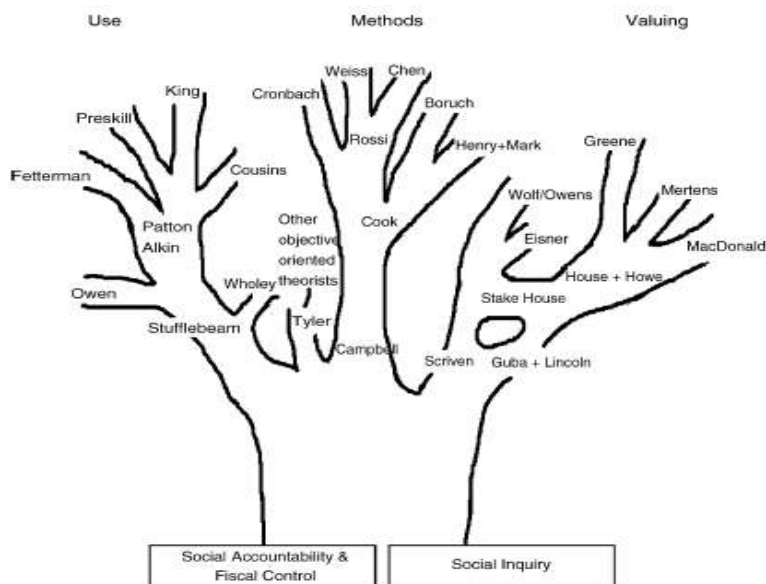
- ¿Cómo ha influido la evaluación sobre el contexto de la política?
- ¿Qué medidas se han adoptado para incrementar las posibilidades de utilización de las evaluaciones y propiciar el aprendizaje?
- ¿Ha tenido impacto la evaluación en las actitudes y percepciones acerca de la política?
- ¿Cuál es el principal uso al que se ha destinado la evaluación?
- ¿Se han introducido mejoras en la política a raíz de la evaluación?
- ¿Cuáles son los principales “efectos colaterales” de la evaluación?
- ¿De qué modo han condicionado los “efectos colaterales” el proceso de evaluación?
- ¿Se reconocen y admiten los principales fallos y limitaciones de la evaluación?

## ■ **COMPLEMENTARIEDAD ENTRE EL ENFOQUE DE LA (META)EVALUACIÓN Y EL APLICADO POR EVALÚA DF.**

La evaluación, como es lógico, es un ámbito repleto de teorías, enfoques y modelos. Para dar cuenta de la pluralidad de concepciones existentes se han realizado diversas propuestas, de entre las cuales destacan, sin lugar a dudas, las de Guba y Lincoln (1989), House (1980) o Christie y Alkin (2004; 2006). Esta última resulta particularmente útil porque, sin perder rigor ni exhaustividad, es gráfica y clara y permite “ubicar” cualquier enfoque evaluativo de un modo sencillo.

La metáfora del árbol de teorías de la evaluación propuesta por Christie y Alkin (2004; 2008) permite advertir que las similitudes y diferencias entre los distintos enfoques y modelos giran en torno al grado de atención que en ellos se presta a tres elementos clave. Así, encontramos enfoques que hacen especial hincapié en los métodos empleados y en el diseño de la evaluación; otros, por su parte, ponen el acento en los juicios de valor de la evaluación y en quién los realiza, sin olvidar las premisas y valores en los que se sustentan dichos juicios; un último conjunto de enfoques atiende de forma especial al uso del proceso evaluativo.

**Diagrama 3. Árbol de teorías de la evaluación de Christie y Alkin**



Fuente: Christie y Alkin (2006: 133)

Como puede apreciarse en el gráfico, el tronco del árbol se erige sobre dos cimientos: la tradición de la investigación social y el interés por la rendición de cuentas social y el control económico-fiscal. En la rama central, que viene a simbolizar la preocupación por los métodos, se ubican algunos de los enfoques de mayor predicamento en evaluación, como los de Tyler, Campbell, Cook, Rossi, Cronbach o Weiss<sup>22</sup>. En la rama de la izquierda, que representa el interés por la utilidad y utilización de las evaluaciones, se sitúan las propuestas de autores también clásicos, como Stufflebeam, Patton, Wholey o el propio Alkin y otras más recientes como las de Fetterman, Cousins o Preskill<sup>23</sup>. La rama de la derecha acoge aquellas “visiones” más preocupadas por la atribución de valor, la ética e, incluso, los vínculos entre evaluación y democracia, esto es, las reflexiones de Scriven, Guba y Lincoln, Stake, House o MacDonald<sup>24</sup>.

Téngase en cuenta que las diferencias entre enfoques tienen que ver con el distinto énfasis que ponen en los métodos, los valores y los usos de la evaluación. En otras palabras, todas las propuestas tienen en cuenta estos tres elementos aunque, en cada una de ellas, la importancia que se les otorga es variable.

<sup>22</sup> Véanse Tyler (1950), Campbell (1956), Cook y Campbell (1979), Rossi y Freeman (1989), Cronbach (1982), Cronbach et al (1980) y Weiss (1972; 1987; 1998).

<sup>23</sup> Véanse Stufflebeam (1971), Patton (1986; 1997), Wholey (1981; 1983), Alkin, Daillak y White (1979), Fetterman (1996), Cousins y Earl (1995) y Preskill (2001).

<sup>24</sup> Véanse Scriven (1991), Guba y Lincoln (1989), Stake (2006), House (1980) y MacDonald (1977).



### **4.3. Programa de trabajo y cronograma**

En este plan de trabajo se presentan las fases, etapas y tareas que se consideran necesarias para el óptimo desempeño de la metaevaluación, contemplando tanto las técnicas de recopilación y análisis de información previstas como los productos resultantes. Los cuadros-resumen que se incluyen recogen los plazos inicialmente previstos así como la estimación previa de entrevistas y talleres de participación a celebrar, no los definitivos, de los cuales se da cuenta en el cuerpo del texto.

#### **■ FASE PRELIMINAR**

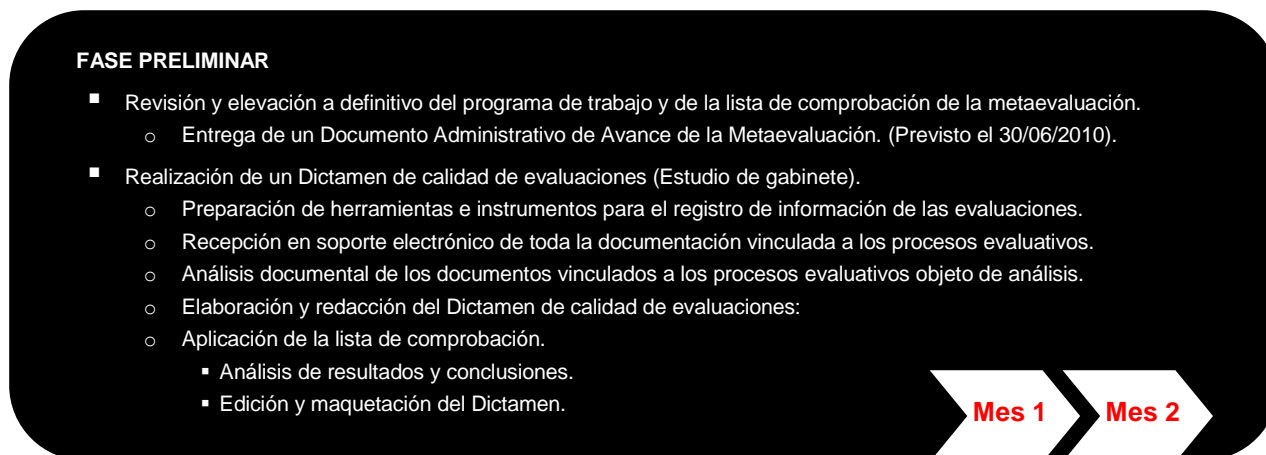
Durante la fase preliminar se comenzó con la incorporación de las sugerencias de EVALUA DF a la propuesta técnica, desarrollando algunos aspectos como la contextualización de la política de desarrollo social, la diferenciación de la evaluación de políticas respecto a la de programas, el encaje de la metodología propuesta con la que promulga EVALUA y la actualización de la Lista de comprobación. El programa de trabajo definitivo y las fichas de registro de evaluaciones que integran la lista de comprobación y criterios dieron contenido al Documento de Avance del Trabajo, de carácter eminentemente administrativo que, en cumplimiento de los Términos de Referencia que regulan esta metaevaluación, fue presentado en julio de 2010 con una demora de quince días sobre la fecha inicialmente prevista.

Tras la recepción del soporte documental vinculado a las evaluaciones (Términos de Referencia, propuestas, actas del Comité, entre otros) el equipo de evaluación procedió a su análisis y a la elaboración de las correspondientes fichas de registro y análisis metaevaluativo.

Esta fase de estudio de gabinete, tuvo como subproducto un Dictamen de calidad de evaluaciones en el que se presentó una aproximación al contexto evaluativo, una ficha de registro de la evaluación resultante de aplicar la correspondiente lista de comprobación y un balance preliminar de conclusiones sobre el proceso evaluativo.

Los resultados del análisis documental y de este Dictamen facilitaron el diseño de las herramientas e instrumentos de recopilación de información, ayudando a detectar las necesidades informativas que deberían quedar cubiertas durante el trabajo de campo.

**Diagrama 4. Fase preliminar de la metaevaluación: etapas y tareas**



## ■ FASE DE TRABAJO DE CAMPO, ANÁLISIS Y TRATAMIENTO DE INFORMACIÓN PRIMARIA

En esta segunda fase se procedió a la recopilación, análisis y tratamiento de información primaria. Como primera tarea, se diseñaron las herramientas de recopilación de información necesarias, que se materializó en 3 guiones de entrevista según perfiles de agentes clave (EVALUA DF, evaluadores y gestores de las políticas) y un documento de trabajo para la realización de talleres de participación. Se definió así una fase en la que resultaba esencial la participación de los agentes implicados en las evaluaciones ya que eran fundamentales sus percepciones cualitativas.

Una vez definidas las herramientas, el equipo de evaluación presentó a EVALÚA DF una propuesta de agenda de trabajo de campo en la que definía los perfiles de agentes a entrevistar, un calendario y los mecanismos para facilitar la comunicación. La información acerca del cronograma, la agenda y los informantes clave que fueron entrevistados o participaron en los talleres ha quedado recogida en el anexo 1 del presente informe.

Tras el ajuste de la agenda prevista se desarrolló el trabajo de campo entre el 2 y el 11 de noviembre. El objetivo era conocer de primera mano las opiniones, valoraciones y percepciones de los principales actores implicados en el Sistema de evaluación de EVALÚA DF y en los cuatro procesos evaluativos analizados; esta información, junto con la previamente obtenida a través del análisis documental, habría de servir para dar respuesta a las preguntas y a los objetivos planteados en la metaevaluación.

Tal y como estaba previsto, dos de los integrantes del equipo de metaevaluación se desplazaron a México DF con objeto de realizar personalmente las entrevistas y los talleres participativos y de mantener sesiones de trabajo con los integrantes de EVALÚA DF.

La propuesta efectuada en un comienzo por el equipo de metaevaluación (un total de 8 entrevistas, 4 talleres participativos y 1 reunión con miembros de EVALÚA DF)<sup>25</sup> hubo de ser modificada debido a diversos factores, entre ellos las dificultades encontradas a la hora de concertar o fijar en la agenda algunas entrevistas y, muy en especial, de reunir en los talleres a los participantes seleccionados. Para salvar estos problemas, se incrementó el número de entrevistas hasta llegar a 3 por evaluación. Una vez iniciado el trabajo de campo, hubo de efectuarse un segundo ajuste motivado por el escaso número de participantes que acudió a los talleres y/o porque quienes habían sido seleccionados inicialmente no pudieron asistir y enviaron en su lugar a personas que no siempre tenían un buen conocimiento del proceso evaluativo. En los casos en el que el número de asistentes no permitía la realización del taller se hicieron entrevistas grupales y, cuando no fue posible, individuales. Los cambios, en las entrevistas concertadas y llevadas a cabo, fueron menores.

La siguiente tabla muestra el número final de entrevistas realizadas por cada uno de los perfiles identificados, evaluadores, evaluados y miembros de EVALÚA DF:

Tabla 3. Entrevistas realizadas según perfiles de agentes clave

	Nº DE ENTREVISTAS INDIVIDUALES						COMPOSICIÓN DE ENTREVISTAS GRUPALES
	PERFIL EVALUADORES		PERFIL EVALUADOS		PERFIL EVALÚA DF		
	Individual.	Grupal	Individual.	Grupal	Individual.	Grupal	
Evaluación de la política de acceso domiciliario al agua potable	1		4		1		-
Evaluación de la política de promoción del empleo y protección al trabajo	1		1	1	-	1	(2 integrantes – perfil evaluados) (2 integrantes – perfil EVALÚA DF)
Evaluación de la política hacia los jóvenes	1	(*)	1	1*	1		(3 integrantes – 1 perfil evaluador, 2 perfil evaluado)
Evaluación de la política de infancia	2		1	1	-	1	(3 integrantes – perfil evaluados) (2 integrantes – perfil EVALÚA DF)
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>14 ENTREV. INDIV.</b> <b>6 ENTREV. GRUPALES</b>

Fuente: elaboración propia

Hay que tener en cuenta que el Lic. Martí Batres, Secretario de Desarrollo Social del Distrito Federal, fue entrevistado en relación con las cuatro evaluaciones y con el sistema de evaluación de EVALÚA DF. Esta entrevista no se encuentra contabilizada en la tabla anterior. Por su parte, el Mtro. Pablo Yanes Rizo lo fue

<sup>25</sup> Véase el epígrafe 5 (“Programa de trabajo y cronograma”) del informe parcial.

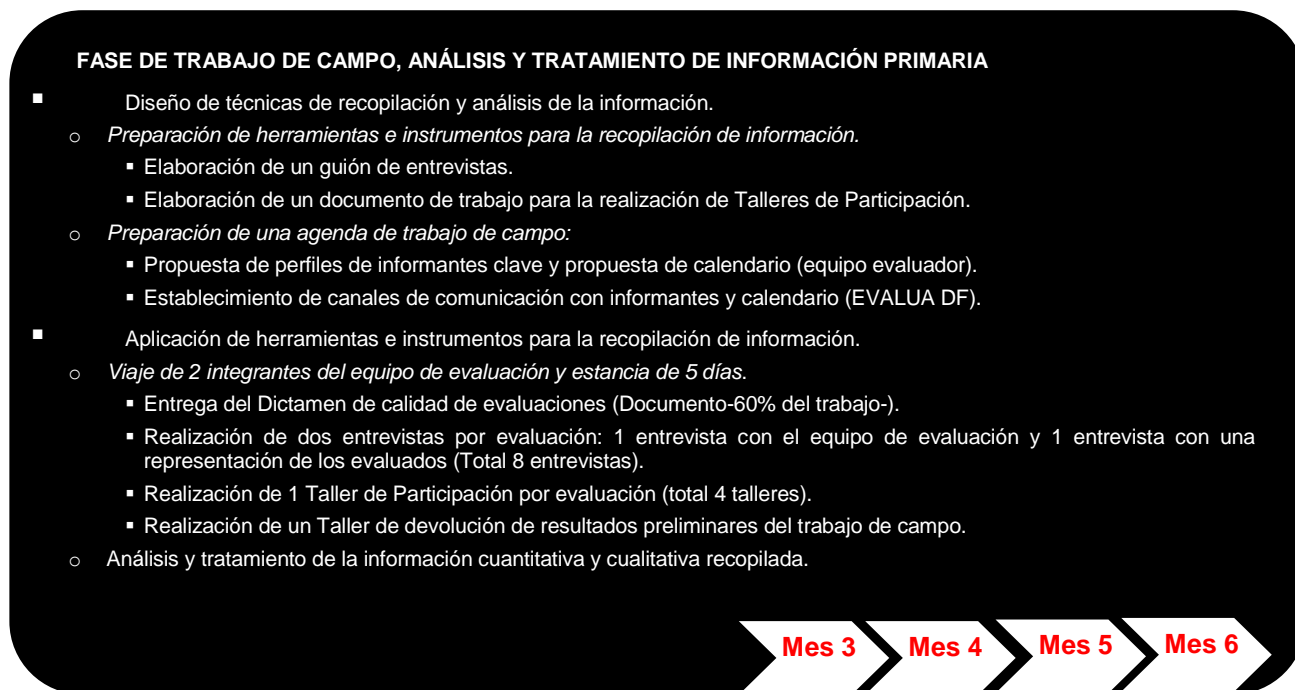
en su calidad de Director General de EVALÚA DF y, en el caso de la evaluación de la política de infancia, por razón de los comentarios que realizó a algunas de las versiones del informe final de evaluación.

Como puede apreciarse, a pesar de los inconvenientes hallados a la hora de constituir los talleres fue posible, finalmente, recabar con una u otra técnica las opiniones de los tres perfiles de actores identificados, por lo que ha sido posible la triangulación de los datos obtenidos y lograr así que éstos tengan el grado necesario de fiabilidad.

El desarrollo de las entrevistas –tanto de las individuales como de las grupales- fue grabado, una vez comprobada la aceptación de los entrevistados. En ningún caso se solicitó al equipo metaevaluador que asegurase el anonimato del participante. Las entrevistas se ajustaron, en líneas generales, al guión preestablecido. En algún caso, los resultados se vieron ligeramente limitados por el escaso conocimiento que quien asistió tenía del proceso de evaluación pero, puesto que esta circunstancia se dio siempre en el desarrollo de entrevistas grupales, ello se salvó con la participación y las aportaciones de los otros asistentes. Es de destacar la buena predisposición por parte de las personas entrevistadas quienes, en la mayoría de los casos, intervinieron de forma muy proactiva.

Las sesiones de trabajo celebradas en EVALÚA DF tuvieron propósitos diferenciados. En la primera, tuvimos la ocasión de participar en una reunión del Comité de Evaluación y Recomendaciones en la que un punto del orden del día era la metaevaluación y en la que se revisaron los contenidos del informe parcial presentado en los días anteriores, se precisaron y se aclararon aquellas cuestiones que EVALÚA DF y/o el equipo metaevaluador entendieron necesario. En la segunda, como estaba previsto los metaevaluadores presentaron la propuesta de índice del informe final, una vez incorporadas las sugerencias y necesidades de información de EVALÚA DF, un resumen sobre el desarrollo el trabajo de campo y sus principales hallazgos y, para concluir, un balance preliminar de las conclusiones y recomendaciones derivadas del proceso de metaevaluación en su conjunto. En ambos casos, y con el ánimo de mantener una cierta coherencia con el enfoque metodológico por el que apostó, la pretensión del equipo de metaevaluación fue que las sesiones no fueran reuniones de trabajo en sentido estricto sino que, hasta donde fuera posible, se convirtieran en espacios de diálogo, reflexión conjunta e intercambio de opiniones con los integrantes de EVALÚA DF. Hemos de señalar, como aspecto positivo, la actitud receptiva y colaborativa tanto de los Consejeros como del resto del personal de EVALÚA DF.

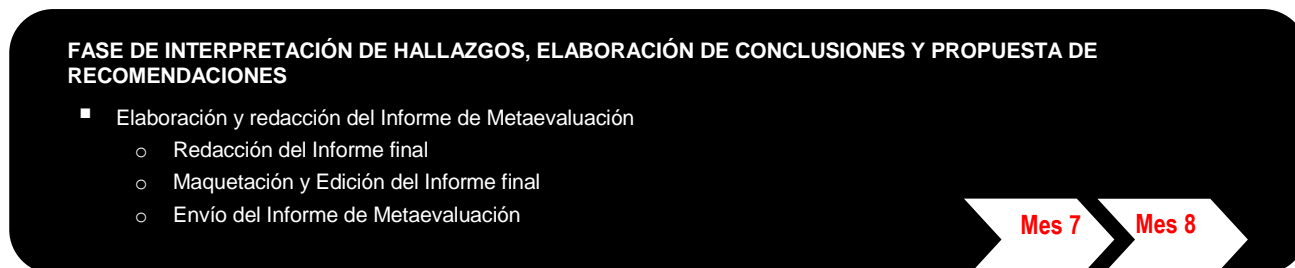
Diagrama 5. Fase de trabajo de campo de la metaevaluación: etapas y tareas



**■ FASE DE INTERPRETACIÓN DE HALLAZGOS, ELABORACIÓN DE CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE RECOMENDACIONES**

Como tercera y última fase de los trabajos propuestos se ha procedido a la redacción del informe final de Metaevaluación de las políticas y programas evaluados por EVALUA DF durante el año 2009. En ella, se ha intentado poner en valor todos aquellos resultados alcanzados a partir del trabajo realizado, las conclusiones emanadas de los distintos escenarios de participación y debate de la fase anterior, prestando una atención especial a las recomendaciones que, a partir de los elementos anteriores, cabe dirigir a EVALUA DF para, si lo estima oportuno, proceda a incorporarlas a su política y su sistema de evaluación.

El Informe Final, una vez maquetado y editado, será trasladado por correo postal y por correo electrónico a EVALUA DF, dando cumplimiento a lo establecido en los Términos de Referencia que regulan este trabajo.



## ■ CRONOGRAMA DE LA META EVALUACIÓN 2009

El cronograma que se presenta es el inicialmente previsto, cuyas modificaciones han sido expuestas. En general, los trabajos acumularon un retraso en torno al mes y medio debido en sus inicios a la dilatación de los trámites administrativos y fiscales para formalizar el contrato y, finalmente por la complejidad que supuso la triangulación de la información para el equipo metaevaluador debido, en parte, a la riqueza y magnitud de la información recabada. La entrega efectiva del borrador de informe se realizó el 20 de enero de 2011.

### Cronograma de la metaevaluación

Objetivo / Fases / Tareas	Plazo de ejecución (meses)								
	1	2	3	4	5	6	7	8	
<b>FASE PRELIMINAR</b>	<b>FASE 0</b>								
Revisión y elevación a definitivo del programa de trabajo y de la lista de comprobación de la metaevaluación.	■								
Realización de un Dictamen de calidad de evaluaciones (Estudio de gabinete).	■								
Preparación de herramientas e instrumentos para el registro de información de las evaluaciones.	■	■							
Recepción en soporte electrónico de toda la documentación vinculada a los procesos evaluativos.	■	■							
Análisis documental de los documentos vinculados a los procesos evaluativos objeto de análisis.	■	■							
Entrega de un Documento Administrativo de Avance de la Metaevaluación. 30 de junio de 2010.	■	■							
Elaboración y redacción del Dictamen de calidad de evaluaciones:		■	■						
<b>FASE DE RECOPIACIÓN, ANÁLISIS Y TRATAMIENTO DE INFORMACIÓN PRIMARIA</b>			<b>FASE 1</b>						
Diseño de técnicas de recopilación y análisis de la información.			■						
Preparación de herramientas e instrumentos para la recopilación de información.			■	■					
Preparación de una agenda de trabajo de campo:			■	■					
Aplicación de herramientas e instrumentos para la recopilación de información.					■				
Viaje de 2 integrantes del equipo de evaluación y estancia de 5 días.					■				
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entrega del Dictamen de calidad de evaluaciones (Documento Sustantivo de desarrollo de la Metaevaluación -60% del trabajo- 30/09/2010</li> <li>▪ Realización de entrevistas y Talleres de Participación</li> <li>▪ Realización de un Taller de devolución de resultados preliminares del trabajo de campo con integrantes de EVALÚA DF.</li> </ul>					■				
Administración vía correo electrónico de una encuesta dirigida a una muestra de agentes implicados en las evaluaciones					■	■			
Análisis y tratamiento de la información cuantitativa y cualitativa recopilada					■	■	■		
<b>FASE DE INTERPRETACIÓN DE HALLAZGOS, ELABORACIÓN DE CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE RECOMENDACIONES</b>							<b>FASE 2</b>		
Elaboración y redacción del Informe de Metaevaluación							■	■	
Maquetación y Edición del Informe final							■	■	
Envío del Informe De Metaevaluación a EVALÚA DF durante 2009. (Documento Sustantivo de desarrollo de la Metaevaluación.100% del trabajo). 30 de noviembre de 2010							■	■	

## **Parte II. Marco legal, organización y funcionamiento del sistema de evaluaciones externas**

---

### **1. Introducción, objetivos y fuentes**

En esta segunda parte se presenta el análisis del marco legal, organización y funcionamiento del Sistema de evaluaciones externas de EVALÚA DF. El objetivo general es analizar la propia Política de evaluación de EVALUA DF<sup>26</sup>, entendida como el qué se busca alcanzar con el Sistema de evaluaciones externas (propósitos y objetivos) y, sobre todo, cómo se pretende alcanzarlo (normas legales y sus reformas, organización institucional, medidas, instrumentos, programas y recursos asignados).

Por tanto, partiendo de los fines que se asignan a la evaluación externa se presta atención al conjunto de elementos funcionales, procesales, jurídicos y administrativos que se han dispuesto para ello, junto a otros factores contextuales que afectan e inciden en el desarrollo de los procesos evaluativos, especialmente la organización y funcionamiento práctico del sistema que conforma el contexto inmediato de la evaluación.

Son objetivos específicos: analizar y valorar el marco jurídico que regula los procesos evaluativos, sistematizar, describir los procesos evaluativos institucionalizados y la secuencia que ellos configuran, y vincular dichos procesos con la organización y funcionamiento del sistema de evaluaciones externas de EVALÚA DF (composición, principios básicos de las evaluaciones, recursos y procedimientos establecidos) como base para determinar en qué medida se orientan a resultados y, en su caso, establecer recomendaciones de mejora.

Su contenido se deriva de la aproximación al Sistema de evaluaciones externas a partir de dos fuentes de información: en un primer momento se llevó a cabo el análisis documental que permitió identificar la estructura dispuesta para la evaluación, delimitar y graficar los procesos evaluativos que se ponen en marcha así como caracterizar los productos y resultados que, en términos de evaluaciones y mejoras de las políticas, se esperan alcanzar.

---

<sup>26</sup> Para esta definición de la Política de evaluación se ha utilizado como base la propia definición de política que utiliza EVALUA en su nota metodológica.

El análisis documental, además de todas las fuentes que se citan en la bibliografía, tuvo dos referentes esenciales: el marco jurídico de EVALÚA DF<sup>27</sup> y la sistematización de la experiencia de evaluación de EVALÚA DF en 2008<sup>28</sup>. En cuanto a:

- la primera, el equipo metaevaluador analizó todas las referencias en materia de evaluación que se contenían en las leyes, decretos y demás normativa que configuran el marco jurídico.
- la segunda, el equipo metaevaluador fue verificando las conclusiones que allí se presentan sobre la consistencia y coherencia de dicho marco normativo. Esta segunda fuente contiene un análisis profundo y exhaustivo del marco normativo de la evaluación en el GDF así como de la organización y gestión del sistema de evaluaciones externas.

Dada la vigencia, actualidad y exhaustividad del trabajo referido, en esta metaevaluación se ha optado por complementarlo mediante el desarrollo de un enfoque de procesos atendiendo: el marco jurídico que regula el accionar de EVALÚA DF, tanto en lo relativo a la obligatoriedad de la evaluación como a la definición del proceso de evaluación que se deriva de dicho contexto normativo; y los distintos componentes que dan forma a los procesos evaluativos y a la secuencia que ordena su funcionamiento, analizando aspectos relativos a la composición de EVALÚA DF (Quién), los principios básicos de las evaluaciones (Cómo, por qué y para qué), los recursos de que dispone para la evaluación (Cuánto) y los procedimientos establecidos.

El trabajo de campo, materializado en entrevistas, individuales y grupales, y en la interacción con los integrantes de EVALUA DF, ha permitido recabar las percepciones de cada uno de los tres perfiles de agentes clave en torno la oportunidad y el mérito de dicho Sistema de evaluación para promover la mejora de las políticas públicas de desarrollo social.

---

<sup>27</sup> Véase "Marco jurídico", disponible en <http://www.evalua.df.gob.mx/marco.html>, consulta realizada el 26 de octubre de 2010. Hay que tener en cuenta que esta documentación se complementó tras el trabajo de campo con la remitida desde EVALUA DF.

<sup>28</sup> Concretamente, se hace referencia al documento de Cardozo, Myriam et al. (2010). Este documento se elevó a definitivo y publicó durante el transcurso de la Metaevaluación 2009.



## **2. Análisis de metaevaluación**

### **2.1. El marco jurídico de EVALÚA DF**

En el análisis del marco normativo que regula el devenir de EVALÚA DF se ha optado por adoptar un enfoque de procesos, pues se parte de la base de que el contexto jurídico ha sido ya profunda y exhaustivamente analizado en estudios anteriores<sup>29</sup>, con lo cual no añadiría valor volver a analizar este aspecto de ese modo.

Sobre la base de las conclusiones obtenidas en esos estudios anteriores, el análisis que aquí se presenta pretende comprobar hasta qué punto el marco normativo existente facilita y/o es coherente con el proceso de evaluación diseñado desde EVALÚA DF, intentando detectar vacíos, contradicciones o incoherencias que den pie a la identificación de oportunidades de mejora.

Teniendo en cuenta la orientación del epígrafe, el análisis del marco jurídico se presenta en dos apartados: en primer lugar, se hace referencia a la obligatoriedad de evaluar los programas de desarrollo social en el DF, sistematizando los hallazgos y conclusiones derivadas de los estudios anteriores<sup>30</sup>. En segundo lugar, se presenta el proceso de la evaluación en el contexto normativo, relacionando cada instrumento normativo del mismo con los distintos componentes y fases que dan forma al ciclo de evaluación en el que se materializan los procesos evaluativos de EVALÚA DF.

#### **2.1.1. La obligatoriedad de la evaluación**

La Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 23 de mayo del año 2000, incluye en su capítulo dedicado a la evaluación, una definición de la concepción que sobre ésta se adopta, marcado una apuesta por una evaluación integral (diseño, operación y resultados e impactos) orientada a la mejora.

**Artículo 42.-** *Las evaluaciones constituyen procesos de aplicación de un método sistemático que permite conocer, explicar y valorar al menos, el diseño, la operación, los resultados y el impacto de la política y programas de Desarrollo Social. Las evaluaciones deberán detectar sus aciertos y fortalezas, identificar sus problemas y en su caso, formular las observaciones y recomendaciones para su reorientación y fortalecimiento.*

---

<sup>29</sup> Cardozo *et al.* (2010)

<sup>30</sup> Ídem

Esta concepción marca a grandes rasgos la apuesta de la LDSDF en materia de evaluación se complementa con una clara vocación hacia el desarrollo de procesos participativos, en línea con las directrices establecidas en dicha Ley. Esto queda patente en los dos artículos siguientes:

**Artículo 1.XVIII.** *Fomentar las propuestas de la ciudadanía y sus organizaciones en el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas de desarrollo social y su contribución a las innovaciones en este campo, a fin de fortalecer la profundidad y sustentabilidad de las acciones que se emprendan;*

**Artículo 4.X.** *(Sobre Los principios de la política de desarrollo social) PARTICIPACIÓN: Derecho de las personas, comunidades y organizaciones para participar en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales, en el ámbito de los órganos y procedimientos establecidos para ello;*

En cuanto a la respuesta a la pregunta para qué se evalúa, además de la orientación hacia el aprendizaje colectivo que se desprende del citado artículo 42, y de la implícita mejora democrática a través de la participación, hay que tener en cuenta lo estipulado en el artículo 31, en el que se vincula dicho aprendizaje y la información que se genera a lo largo del proceso con la transparencia, la participación social y la coordinación interdepartamental.

**Artículo 31. La Secretaría (de Desarrollo Social)**

*Fomentará de manera permanente la participación social en el diseño, monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social para lo cual:*

*Crearé un Sistema de Información en materia de Desarrollo Social, que estará disponible para la sociedad y que contendrá la información básica para la planeación sobre el Desarrollo Social, la información referente a la Política Social del Gobierno del Distrito Federal y las actividades relacionadas con el Desarrollo Social; y*

*Recibiré las propuestas de los Consejos Delegacionales, organizaciones civiles y de la sociedad en general a fin de analizarlas y, en su caso, incorporarlas a los criterios de ejecución del Programa de Desarrollo Social, coordinándose para ello con el Consejo.*

En el marco de este artículo queda claro el interés y esfuerzo de la Secretaría de Desarrollo Social por desarrollar evaluaciones, hacer disponible la información necesaria para el abordaje de la labor evaluadora y abrir el proceso a la participación de diversos *stakeholders*.

También es posible apreciar que en este engranaje los resultados de las evaluaciones juegan un papel importante que hace que además de un insumo de dicho sistema de información deban ser publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y entregadas a la Comisión de Desarrollo Social de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Artículo 42 LDSDF).

Con esta orientación, los tipos y contenidos de las evaluaciones quedan estipulados en el artículo 42.

**Artículo 42.-** *La evaluación será interna y externa (...). Las evaluaciones internas y externas deberán incluir, al menos, el logro de los objetivos y metas esperados, el diseño, la operación, los resultados y el impacto alcanzado, en función de las prioridades y objetivos de corto, mediano y largo plazo que en cada caso correspondan, la opinión de los beneficiarios, usuarios o derechohabientes y deberán darse a conocer a la Secretaría y al Consejo.*

Esta apuesta se traduce en el articulado de la Ley en que la evaluación se constituye como un imperativo legalmente establecido para la política y para los programas sociales, que se llevará a cabo tanto interna como externamente y bajo una serie de pautas específicas y con una finalidad muy concreta.

Por un lado se establece como objeto de evaluación la política de desarrollo social en sí misma y, por otro, los programas en que ésta se articula. En el Capítulo Séptimo de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, al respecto de los Programas de Desarrollo Social, se estipula que todos los programas deberán contar con lineamientos y mecanismos de operación en los que se incluirán los mecanismos de evaluación y los indicadores (Artículo 33 LDSDF). Por tanto, la evaluación interna constituye una prerrogativa para las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal que ejecuten programas sociales (como queda estipulado en el artículo 42); debiendo seguir para ello, anualmente las orientaciones que establezca el Consejo de Evaluación.

También, se estipula que la evaluación externa de la política social y los programas sociales, que centra el objeto de análisis de este trabajo, es la que realiza de manera exclusiva e independiente el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, ya sea por cuenta propia o a través de terceros. Así, EVALUA DF se configura como el organismo que ostenta las mayores atribuciones en materia de evaluación según lo establecido en el artículo 42 C de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Los elementos más significativos de dichas atribuciones pueden sintetizarse en los siguientes:

**Artículo 42,C (Síntesis).-**

**ORGANIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EXTERNA.** Organizar, definir y realizar anualmente por cuenta propia o a través de terceros la evaluación externa de la política y los programas sociales.

**LINEAMIENTOS GENERALES DE EVALUACIÓN.** Definición anual de los lineamientos para la realización de las evaluaciones internas y de las convocatorias y lineamientos para las evaluaciones externas que realice a través de terceros.

**GESTIÓN DE LAS RECOMENDACIONES.** Emitir las observaciones y recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas y gestionar todo el proceso de justificaciones y controversias que de ellas se deriven con los Órganos Desconcentrados, Dependencias, Delegaciones o Entidades de la Administración remitiéndolas a la Comisión y atendiendo los requerimientos que ésta haga al respecto; e instrumentando el seguimiento para el cumplimiento de las recomendaciones.

**GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN.** Solicitar a los Órganos Desconcentrados, Dependencias, Delegaciones o Entidades de la Administración que estén operando uno o varios programas sociales, la información relativa a los mismos así como recibir la información que estos estén obligados a proporcionar según la LDSDF.

**DESARROLLO DE INFORMES Y PRODUCTOS.**

Elaborar un informe anual sobre el estado de la cuestión social en el Distrito Federal y medir bianualmente, con las metodologías, instrumentos e indicadores que defina, el avance en el cumplimiento de los derechos sociales en el Distrito Federal, en los niveles de desigualdad y pobreza; así como, medir periódicamente el grado de desarrollo social de las unidades territoriales del Distrito Federal.

Elaborar e informar al Jefe de Gobierno sobre la evaluación global de la política social y la evaluación específica externa de cada programa social.

Con base en estas apreciaciones es posible afirmar que el principal paraguas jurídico al que se someten los procesos evaluadores que promueve EVALUA DF está conformado por la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Para llevar a cabo estas competencias, el mismo artículo 42 define una serie de instrumentos con los que deberá contar EVALUA DF, como son la conformación de un Directorio de Evaluadores Externos, y la

elaboración del programa anual de evaluaciones que será publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal durante los tres primeros meses de cada año.

En esta misma línea el Consejo de Evaluación solicitará a los Órganos Desconcentrados, Dependencias, Delegaciones y Entidades de la Administración ejecutores de programas sociales, la información y las facilidades necesarias para la realización de las evaluaciones correspondientes, quienes estarán obligados a proporcionarlas ya que, de no hacerlo, serán acreedores a las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Finalmente, en lo que respecta a las conclusiones que emite EVALÚA DF una vez realizadas las evaluaciones externas de las políticas y programas sociales, éstas son de dos tipos: observaciones y recomendaciones. Al respecto, el Estatuto Orgánico de EVALÚA DF aclara que se entiende por las primeras a los señalamientos de carácter no vinculatorio por medio de los cuales se proponen cambios en el diseño y operación de los programas y la política social; mientras que por las segundas se entiende las resoluciones de carácter vinculatorio, que una vez aceptadas por los organismos gubernamentales evaluados, tienen como finalidad la reorientación y refuerzo de los programas y la política social (Artículo 31 del Estatuto Orgánico de EVALÚA DF)<sup>31</sup>.

Examinados ya los principales aspectos de la Ley de Desarrollo Social del DF en materia de evaluación, a continuación se mencionan otros instrumentos legales que también dan forma al marco jurídico que regula los procesos evaluativos que pone en marcha EVALÚA DF<sup>32</sup>:

---

<sup>31</sup> Cardozo *et al.* (2010)

<sup>32</sup> El resto de instrumentos que conforman el marco jurídico que regula el accionar de Evalúa DF son los siguientes: el Decreto de Creación del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social; La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal; La Ley de Fomento a Organizaciones Civiles; La Ley de Datos Personales; La Ley de Archivos; La Ley de Adquisiciones; El Código Financiero 2009; La Circular UNO C Reformas 2007; El Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal. Véase Marco Normativo en <http://www.evalua.df.gob.mx/marco.html>, fecha de consulta: 26 de octubre de 2010.

#### **Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del DF, (Artículo 2).**

Señala que el presupuesto por resultados es la "estrategia para asignar recursos en función del cumplimiento de objetivos previamente definidos, determinados por la identificación de demandas a satisfacer, así como por la evaluación periódica que se haga de su ejecución con base en indicadores"

#### **Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (Artículo 34, 67, 72 y 74)**

Establece que cada una de las secretarías tiene a su cargo la formulación, coordinación, elaboración y evaluación de los programas sectoriales y delegacionales correspondientes, así como de los Programas Generales en su ramo. Sin embargo, en los casos de las Secretarías de Gobierno, de Desarrollo Social, de Transportes y Vialidad, de Turismo y de Cultura, no detalla sus atribuciones en materia de evaluación. Asimismo, esta Ley atribuye facultades en materia de evaluación a otras dependencias del gobierno central de la ciudad: Contraloría General -artículo 34, inciso I-, titulares de los órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial - artículo 39-, y entidades paraestatales del Distrito Federal -artículos 67, 72 y 74

#### **Ley de Planeación del Distrito Federal**

Establece diferentes facultades en materia de evaluación, aunque atendiendo a los actores a los que asigna esas facultades puede inferirse que se hace referencia a la evaluación interna -Jefes Delegacionales de los órganos político-administrativos, titulares de las dependencias, titulares de los órganos de gobierno de las entidades y de los órganos desconcentrados, etc.-.

Fuente: Cardozo *et al.* (2010: 37 y 38)

Atendiendo a las cuestiones hasta aquí planteadas, es posible observar que el marco jurídico que regula los procesos evaluativos promovidos desde EVALÚA DF presenta algunas precisiones que contradicen la propia Ley de Desarrollo Social del DF lo cual requeriría su revisión en un futuro; independientemente de que el accionar del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal se circunscriba, principalmente, a las regulaciones establecidas en la Ley de Desarrollo Social del DF.

Estas contradicciones se presentan en la tabla siguiente, en la que mediante un sistema de semáforos se indica el grado de coherencia entre cada instrumento normativo analizado y la ley de Desarrollo Social del DF (correspondiendo el color rojo a un grado de coherencia bajo, el amarillo a un intermedio y el verde a un alto grado de coherencia entre los instrumentos jurídicos analizados):

Tabla 4. Matriz de coherencia jurídica entre los instrumentos del marco normativo del **EVALÚA DF**

Matriz de grado de coherencia jurídica	Ley de Desarrollo Social del DF (LDSDF)	Contradicciones
<b>Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del DF</b>	●	Mientras la Ley de Presupuesto define a la evaluación como una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, la LDSDF plantea una concepción mucho más amplia, centrada en que las evaluaciones deberán detectar los aciertos y fortalezas de los programas, identificar sus problemas, recoger ampliamente la opinión de los participantes o beneficiarios, y en su caso, formular las observaciones y recomendaciones para su reorientación y fortalecimiento.
<b>Ley Orgánica de la Administración Pública del DF</b>	●	Mientras la Ley Orgánica de la AAPP establece que cada una de las secretarías tiene a su cargo la formulación, coordinación, elaboración y evaluación de los programas sectoriales y delegacionales correspondientes, así como de los Programas Generales en su ramo -atribuyendo facultades en materia de evaluación a otras dependencias del gobierno central de la ciudad-, la LDSDF asigna a <b>EVALÚA DF</b> la tarea de organizar, definir y realizar anualmente por cuenta propia o a través de terceros la evaluación externa de la política y los programas sociales.
<b>Ley de Planeación del Desarrollo del DF</b>	●	Nuevamente, mientras la Ley de Planeación del Desarrollo del DF establece diferentes facultades en materia de evaluación a diversos organismos -asigna responsabilidades en materia de evaluación al Consejo de Planeación y al Comité de Planeación-, la LDSDF asigna a <b>EVALÚA DF</b> la tarea de organizar, definir y realizar anualmente por cuenta propia o a través de terceros la evaluación externa de la política y los programas sociales.
<b>Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del DF</b>	●	Mientras que la LDSDF señala en su artículo 42 que la evaluación externa de la política y de los programas de desarrollo social del GDF es facultad exclusiva del <b>EVALÚA DF</b> , su Reglamento estipula en su artículo 66 que la Secretaría de Desarrollo Social organizará cada dos años el proceso de evaluación externa del Programa de Desarrollo Social y los demás relacionados, emitiendo una convocatoria pública dirigida a instituciones académicas y organizaciones civiles, en donde se establecerán los TdR de las evaluaciones y los tiempos de ejecución de las mismas y sus resultados. En este mismo sentido, el artículo 68 del Reglamento también entra en contradicción con el 42 de la LDSDF, ya que menciona que "las entidades y dependencias realizarán con cargo a sus propios recursos el proceso de evaluación externa respectiva de los programas sociales a su cargo", siendo que la LDSDF propugna la independencia económica de <b>Evalúa</b> .

Fuente: Cardozo *et al.* (2010: 37-39)

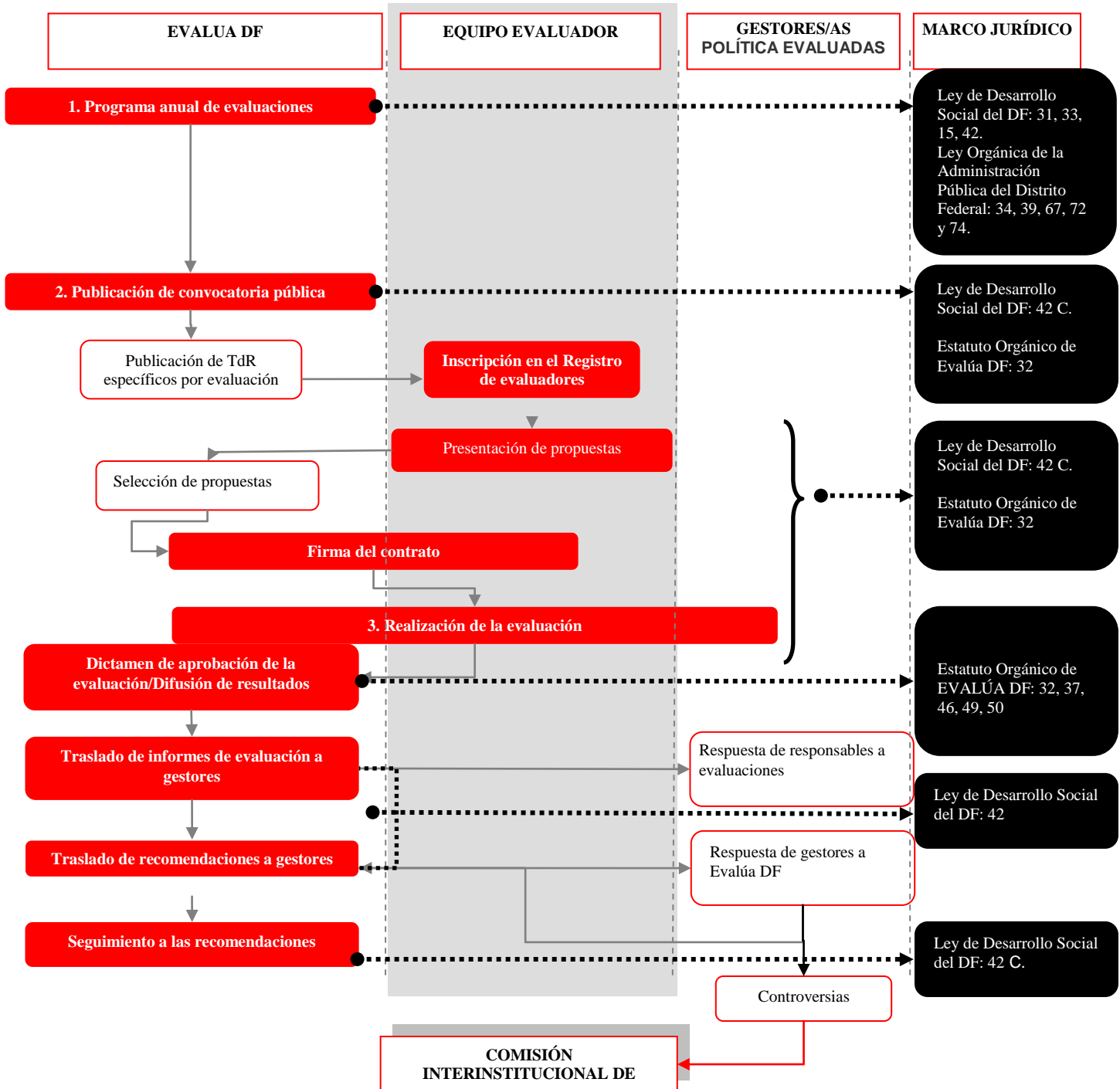
Tal como apunta Cardozo *et al.* (2010; 38), el desfase entre las diferentes legislaciones revisadas obedece a un proceso poco ordenado de producción de ordenamientos legales en la ciudad que requeriría un proceso de armonización en el que puedan definirse y distinguirse claramente las funciones de planeación, evaluación y fiscalización.

### 2.1.2. El proceso de evaluación en el contexto normativo

En este subapartado se expone el marco jurídico que regula los procesos evaluadores relacionando los distintos componentes/fases que dan forma al proceso evaluativo con los principales instrumentos normativo

que los regulan. Esta metodología de presentación de la información permite un mejor acercamiento y comprensión del marco jurídico.

**Diagrama 6. Flujograma simplificado del Sistema de evaluaciones externas de EVALÚA DF: contexto normativo**



A continuación se presentan los principales instrumentos normativos de cada fase presentada.

- **Fase 1. Diseño del programa anual de evaluaciones externas**

**Marco normativo: Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Artículos de referencia:**

31. La Secretaría (de Desarrollo Social) fomentará de manera permanente la participación social en el diseño, monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social.

33. Todos los programas deberán contar con lineamientos y mecanismos de operación en los que se incluirán los mecanismos de evaluación y los indicadores.

15. Corresponde al Consejo de Evaluación conocer y discutir la evaluación externa e interna de la política y los programas sociales.

42. Corresponde al Consejo de Evaluación elaborar un programa anual de evaluaciones que será publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal durante los tres primeros meses de cada año.

42 C. Corresponde al Consejo de Evaluación:

Organizar, definir y realizar anualmente por cuenta propia o a través de terceros la evaluación externa de la política y los programas sociales, y dar seguimiento a las recomendaciones que emita.

Elaborar e informar al Jefe de Gobierno sobre la evaluación global de la política social y la evaluación específica externa de cada programa social.

**Marco normativo: Ley Orgánica de la Administración Pública del DF. Artículos de referencia:**

34, 39, 67, 72 y 74. Se establece que cada una de las secretarías tiene a su cargo la formulación, coordinación, elaboración y evaluación de los programas sectoriales y delegacionales correspondientes, así como de los Programas Generales en su ramo. Asimismo, esta Ley atribuye facultades en materia de evaluación a otras dependencias del gobierno central de la ciudad.

**Marco normativo: Estatuto Orgánico de EVALÚA DF. Artículos de referencia:**

32. Es función del Comité de EVALÚA DF definir la metodología y los TR a los que deberán apegarse las evaluaciones.

- **Fase 2. Elaboración/Publicación de convocatoria pública**

**Marco normativo: Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Artículos de referencia:**

42 C. Corresponde al Consejo de Evaluación:

Emitir convocatorias y definir los lineamientos generales a los que deberán apegarse las evaluaciones externas cuando este organismo las realice a través de terceros.

**Marco normativo: Estatuto Orgánico de EVALÚA DF. Artículos de referencia:**

32. Es función del Comité de EVALÚA DF:

Aprobar la convocatoria de evaluaciones que emitida por la Dirección General.

Decidir sobre las propuestas de entre quienes respondan a la convocatoria en tiempo y forma, o bien declarar desierto el concurso en cuyo caso las adjudicará de manera directa de acuerdo a la normatividad aplicable



- **Fase 3. Firma del contrato/Realización de la evaluación**

**Marco normativo:** Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Artículos de referencia:

42. La evaluación externa de la política social y los programas sociales es la que realiza de manera exclusiva e independiente el Consejo de Evaluación, ya sea por cuenta propia o a través de terceros. Para su realización, éste deberá conformar un Directorio de Evaluadores Externos, en el que podrán participar profesores y/o investigadores adscritos a instituciones de educación superior, de investigación científica, profesionales con experiencia en la materia pertenecientes a organizaciones civiles o sociales sin fines de lucro, o profesionistas independientes que reúnan los requisitos de experiencia y conocimientos.

42 C. Corresponde al Consejo de Evaluación:

Solicitar, en cualquier momento, a los Órganos Desconcentrados, Dependencias, Delegaciones o Entidades de la Administración que estén operando uno o varios programas sociales, la información relativa a los mismos.

Recibir la información de la operación de los programas sociales que están obligadas a proporcionar los Órganos Desconcentrados, Dependencias, Delegaciones y Entidades de la Administración, dentro de los plazos y con las características que señale esta Ley.

**Marco normativo:** Decreto por el que se crea EVALUA DF. Artículos de referencia:

17.- El Consejo solicitará a las dependencias, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal ejecutores de programas sociales brinden las facilidades necesarias para que otorguen la información solicitada.

**Marco normativo: Estatuto Orgánico de EVALÚA DF. Artículos de referencia:**

32. Es función del Comité de EVALÚA DF dar seguimiento al desarrollo de la evaluación de forma personal a través de por lo menos dos de sus integrantes o del personal de la estructura de la Dirección General.

- **Fase 4. Dictamen de aprobación de la evaluación/Difusión de resultados**

**Marco normativo: Estatuto Orgánico de Evalúa DF. Artículos de referencia:**

32. El Comité de Evalúa DF:

Dictaminará las evaluaciones a su término, con base en el cumplimiento adecuado de los TR, los términos de la contratación y los estándares de calidad que el Comité establezca.

Resolverá su aprobación en definitiva.

37. Cuando exista controversia en el Comité con relación a la aprobación de alguna evaluación, dos Consejeros adicionales a los encargados de darle seguimiento, leerán y dictaminarán el informe del evaluador. Del mismo modo, el proyecto de las recomendaciones será elaborado por lo menos por dos Consejeros o Consejeras y en caso de que exista controversia para su aprobación, ésta deberá ser resuelta preferentemente por consenso y de no ser posible, se procederá a votación.

42. Los resultados de las evaluaciones internas y externas serán publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, incluidos en el Sistema de Información del Desarrollo Social y entregados a la Comisión de Desarrollo Social de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En el caso de las evaluaciones que realice el Consejo de Evaluación, sus resultados serán publicados y entregados una vez que tengan carácter definitivo, mientras que, los resultados de las evaluaciones internas serán publicados y entregados en un plazo no mayor a seis meses después de finalizado el ejercicio fiscal.

46. El Comité aprobará la divulgación de los resultados de las mediciones, evaluaciones y recomendaciones a las que dieran lugar cuando éstas tengan el carácter de definitivas. En los periodos electorales, la divulgación de los resultados de las mediciones y evaluaciones no podrá hacerse desde el inicio de las precampañas hasta un día después de la celebración de la jornada electoral, atendiendo lo dispuesto por el Código Electoral del Distrito Federal.

49. La divulgación de los resultados sustantivos de las investigaciones, evaluaciones y mediciones podrá hacerse a través de un acto público de carácter institucional y se ordenará su publicación en la Gaceta Oficial del DF, pudiéndose publicar, en caso de documentos de gran extensión, solo un aviso en la misma.

50. El Comité recomendará, en los casos que juzgue pertinente, la celebración de acuerdos con editoriales de prestigio para la divulgación más amplia de los productos de evaluación, investigación y medición.

- **Fase 5. Traslado de informes de evaluación/recomendaciones a gestores**

**Marco normativo:** Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Artículos de referencia:

42 C. Corresponde al Consejo de Evaluación:

Emitir, en su caso, las observaciones y recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas

**Marco normativo:** Estatuto Orgánico de EVALÚA DF. Artículos de referencia:

18.- El Consejo de Evaluación hará del conocimiento de las dependencias, delegaciones y entidades encargadas de ejecutar programas sociales, los resultados de las evaluaciones elaboradas por el Comité de Evaluación y Recomendaciones que, en el marco de sus atribuciones, lleve a cabo, y en su caso, las recomendaciones que realice.

Para aceptar o negarse total o parcialmente, a acatar el contenido de las recomendaciones emitidas por el Consejo de Evaluación, las Dependencias, delegaciones y Entidades responsables de la ejecución de programas sociales de que se trate, contarán con un término de veinte días hábiles contados a partir de que tuvieren conocimiento oficial y por escrito de la recomendación emitida, para alegar, de manera fundada y motivada, lo que a su derecho estimen conveniente, mediante escrito dirigido al titular de la Secretaría de Desarrollo Social o a la Coordinación Ejecutiva del Consejo de Evaluación.

19.- Las recomendaciones del Consejo de Evaluación serán obligatorias, en su caso, una vez agotado el procedimiento ante la Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social, quién resolverá en definitiva.

- **Fase 6. Seguimiento de las recomendaciones**

**Marco normativo:** Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Artículos de referencia:

42 C. Corresponde al Consejo de Evaluación:

Recibir la justificación que en su caso, emitan los Órganos Desconcentrados, Dependencias, Delegaciones y Entidades ejecutoras de los programas sociales, respecto de las recomendaciones emitidas por el Consejo de Evaluación que no hubieren sido aceptadas.

Emitir la resolución que corresponda, luego de analizar los argumentos vertidos en la justificación realizada por los Órganos Desconcentrados, Dependencias, Delegaciones y Entidades ejecutoras del programa social a las recomendaciones no aceptadas, y en su caso, remitirlas a la Comisión.

Atender los requerimientos de información que realice la Comisión respecto de las controversias que se generen por las recomendaciones que emita el Consejo de Evaluación.

Instrumentar el procedimiento de seguimiento para el cumplimiento de las recomendaciones.

Tabla 5. **BALANCE NORMATIVO, ÁREAS DE MEJORA Y COHERENCIA CON EL PROCESO DE EVALUACIÓN DISPUESTO POR EVALÚA DF**

Fase	Instrumento jurídico	Artículo	Área de mejora y para su desarrollo normativo
<b>Fase 1. Diseño del programa anual de evaluaciones externas</b>	<b>Ley de Desarrollo Social del DF</b>	<b>31, 33, 15, 42</b>	<p>Puntualizar quiénes pueden participar y de qué modo/s.</p> <p>Incluir referencias a la evaluación de planes, políticas y acciones no articuladas en programas.</p> <p>Aclarar los criterios que determinan que un programa sea sometido a evaluación externa.</p> <p>Aclarar el alcance de los “terceros” y la delimitación de la “evaluación externa”.</p> <p>Puntualizar los requisitos mínimos que EVALÚA DF debe cumplir en su labor de “Elaborar e informar al Jefe de Gobierno sobre la evaluación global de la política social y la evaluación específica externa de cada programa social” (periodicidad de la elaboración de informes, formato en que deben entregarse, mecanismos de agregación de la información, etc.).</p>
	<b>Ley Orgánica de la Administración Pública DF</b>	<b>34, 39, 67, 72 y 74</b>	Clarificar la responsabilidad de la labor evaluativa, diferenciando entre las tareas que debe asumir con exclusividad EVALÚA DF y aquellas que recaen sobre las secretarías.
	<b>Estatuto Orgánico de EVALÚA DF</b>	<b>32</b>	Establecer los contenidos mínimos sobre los cuales deberán estructurarse los Términos de Referencia.
<b>Fase 2. Elaboración/Publicación de convocatoria pública</b>	<b>Ley de Desarrollo Social del DF</b>	<b>42 C</b>	Flexibilizar el requisito de emitir los programas anuales de evaluación los tres primeros meses del año, posibilitando la inclusión a la agenda de nuevas evaluaciones consideradas estratégicas.
	<b>Estatuto Orgánico de EVALÚA DF</b>	<b>32</b>	<p>Clarificar los criterios de selección de propuestas.</p> <p>Establecer plazos de selección de propuestas, estipulando los días que llevará esa tarea una vez finalizado el plazo de presentación de propuestas.</p>
<b>Fase 3. Firma del contrato/Realización de la evaluación</b>	<b>Ley de Desarrollo Social del DF</b>	<b>42</b>	<p>En referencia a la solicitud a profesionistas independientes de reunir los requisitos de experiencia y conocimientos, clarificar/detallar el alcance de la solicitud, puntualizando si se trata de:</p> <p>Experiencia en gestión o análisis de la política evaluada.</p> <p>Experiencia en la realización de evaluaciones en general o de la política en particular.</p> <p>Conocimiento de la política evaluada o conocimiento de metodologías de evaluación.</p> <p>Clarificar qué tipo de información es susceptible de ser solicitada, el momento y el grado de participación que los actores mencionados (Órganos Desconcentrados, Dependencias, Delegaciones o Entidades de la Administración que estén operando uno o varios programas sociales) pueden tener en el proceso.</p>
	<b>Estatuto Orgánico de EVALÚA DF</b>	<b>32</b>	Estipular los mecanismos en los que se materializará el seguimiento (reuniones, vía telefónica, conformación de estructuras de apoyo al proceso evaluador) y su periodicidad.
<b>Fase 4. Aprobación de la evaluación/</b>	<b>Estatuto Orgánico de EVALÚA DF</b>	<b>32</b>	<p>Definir y/o difundir los estándares de calidad con que se dictaminarán las evaluaciones.</p> <p>Aclarar los plazos para la aprobación definitiva</p>
		<b>46</b>	Aclarar los actores que pueden acceder a los resultados de las evaluaciones.
<b>Fase 5. Recomendaciones a gestores</b>	<b>Ley de Desarrollo Social del DF</b>	<b>42</b>	Puntualizar las consecuencias del no cumplimiento de las recomendaciones.
<b>Fase 6. Seguimiento de recomendaciones</b>	<b>Ley de Desarrollo Social del DF</b>	<b>42</b>	<p>Puntualizar las consecuencias del no cumplimiento de las recomendaciones.</p> <p>Reglamentar los procesos de seguimiento de recomendaciones.</p>

## **2.2. Organización y funcionamiento del Sistema de evaluaciones externas**

### **2.2.1. Institucionalización y profesionalización de la evaluación en el GDF**

El proceso hacia la institucionalización de la evaluación en el Distrito Federal comienza en el año 2007, cuando se crea EVALÚA DF por decreto del Jefe de Gobierno, y posteriormente se reforma la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y se incorpora a ella la evaluación, con el objetivo de fortalecer las políticas y programas sociales del gobierno de la Ciudad mediante su evaluación externa, realizada por una nueva institución que cuenta con autonomía frente a la Administración Pública y con alto nivel de profesionalización<sup>33</sup>.

Hasta entonces, los esfuerzos evaluadores se asociaban a instancias de control, más cercanas a los requisitos administrativos que a los procesos de aprendizaje<sup>34</sup>.

La creación de EVALÚA DF significó un cambio radical en la ausencia de tradición evaluadora del DF, instaurando nuevos procedimientos, articulando una estructura al servicio de la evaluación y promoviendo continuamente la realización de análisis evaluativos; todo lo cual, lógicamente, redundó en un cambio en la cultura de evaluación.

Concretamente, tomando en cuenta la información que provee la página Web de EVALÚA DF, es posible observar que durante el bienio 2008-2009 se han realizado 17 evaluaciones, lo que da la pauta del visible esfuerzo del Gobierno del Distrito Federal, y en especial de la Secretaría de Desarrollo Social, por consolidar la evaluación en la Ciudad de México.

En línea con este esfuerzo, en el año 2010 EVALÚA DF decidió realizar una serie de evaluaciones, entre las que destaca una metaevaluación externa de las cuatro evaluaciones realizadas en 2009, con la intención de “favorecer el aprendizaje de todos los actores participantes en este proceso, la mejora continua de los trabajos de evaluación que realiza o contrata, la información a la ciudadanía de la calidad de los trabajos realizados, así como el impacto de sus recomendaciones en el rediseño de las políticas y sus mecanismos de instrumentación”<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Cardozo *et al.* (2010: 43 y 44)

<sup>34</sup> Tal como apunta Cardozo *et al.* (2010:57), en el caso federal, “la decisión asumida por la Cámara de Diputados en materia de evaluación en el año 2000, llevó a que se tratara de evaluar anualmente todos los programas gubernamentales federales sujetos a reglas de operación, en todos sus aspectos: recursos, procesos, resultados e impactos. Esto fue muy ambicioso, ningún país lo hace, y se corre un altísimo riesgo de transformar a la evaluación en un procedimiento superficial y “rutinizado”, que busca cumplir una disposición legal sin hacer una contribución real al mejoramiento de los programas y a la generación de procesos de aprendizaje” (2010: 57).

<sup>35</sup> Términos de Referencia para la metaevaluación de las políticas evaluadas por Evalúa DF durante 2009, Pág. 3.

La promoción de la realización de estos procesos evaluativos incide, ciertamente, en la institucionalización de la evaluación en el DF; fomentando a la vez la generación de una masa crítica de profesionales capaces de responder a la creciente demanda en materia de evaluación.

Y es en este punto en el que se visualizan los mayores retos de futuro, tal y como afirman Cardozo y colaboradores existen pocos lugares, al menos en el mundo latino, en donde sea posible encontrar programas de formación en evaluación<sup>36</sup>.

Planteados ya los principales avances y desafíos en materia de institucionalización y profesionalización actual de la evaluación en el Gobierno del Distrito Federal; a continuación se exponen las particularidades del proceso de evaluación instaurado, valorando en cada caso sus fortalezas y debilidades.

### **2.2.2. Estructura de EVALÚA DF al servicio del Sistema de evaluaciones externas**

Para abordar las cuestiones relativas a la organización y funcionamiento del sistema de evaluaciones externas de EVALÚA DF, se ha adoptado –como ya se mencionó anteriormente- una visión de proceso, atendiendo a los distintos componentes que dan forma a los procesos evaluativos y a la secuencia que ordena su funcionamiento.

Tan importante como el análisis de los propios procesos es el de la estructura dispuesta para que aquellos puedan aplicarse con éxito, haciendo referencia tanto a la estructura orgánica, como a los recursos económicos y humanos que se ponen al servicio de la evaluación. La idoneidad de la estructura que articula y gestiona los procesos de una organización puede incidir directamente sobre la viabilidad de que dichos procesos generen los resultados esperados, en este caso, el desarrollo de evaluaciones para la mejora de la política de desarrollo social.

Por tanto, en los siguientes subepígrafes se presentan los principales componentes de la estructura que EVALÚA DF pone al servicio de la evaluación, como paso previo al análisis de los procesos de evaluación.

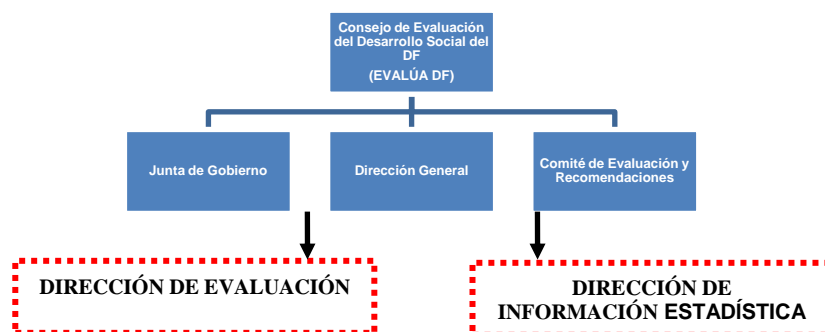
---

<sup>36</sup> Cardozo *et al.* (2010: 47)

### 2.2.1.1. Composición de **EVALÚA DF**

Tal y como se apunta en el artículo 42 E, para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen en materia de evaluaciones externas, el Consejo de Evaluación cuenta con una Junta de Gobierno, una Dirección General y un Comité de Evaluación y Recomendaciones.

Diagrama 7. Estructura orgánica del Sistema de evaluaciones externas de **EVALUA DF**



Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta estas diferenciaciones funcionales, es posible observar que el diseño institucional del sistema de evaluaciones externas se asienta en una estructura tripartita, que a partir de funciones y responsabilidades diferenciadas dan forma al Consejo de Evaluación. A continuación, se presentan los rasgos definitorios de cada uno de estos órganos en el marco normativo.

**La Junta de Gobierno del Consejo** (Artículo 42E LDSDF): está integrada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien la preside, y los titulares de 13 organismos públicos; ostentando las siguientes atribuciones:

- Tomar las decisiones que considere necesarias para el buen despacho de los asuntos y las demás que con carácter indelegable establezca la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Autorizar la creación de los comités de apoyo que se requieran para cumplir con el objeto del Consejo de Evaluación.
- Verificar el ejercicio del presupuesto y,
- Disponer y proveer lo necesario para el cumplimiento el objeto del Consejo, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

**Comité de Evaluación y Recomendaciones** (Artículo 42E LDSDF): integrado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, quien lo preside, y seis consejeros/as ciudadanos/as; junto al Secretario Técnico del Comité (titular de la Dirección General) que tiene voz pero no voto. Este Comité tiene las siguientes funciones:

- Definir y medir de manera periódica la desigualdad y la pobreza en el Distrito Federal.
- Realizar la evaluación externa de la política social en su conjunto y de los programas sociales realizados por las dependencias, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Realizar un informe anual sobre avances y retrocesos del Distrito Federal en materia de desarrollo social.
- Realizar recomendaciones y observaciones a las dependencias ejecutoras de los programas evaluados con carácter vinculatorio, lo que permitirá establecer un proceso de retroalimentación entre los programas sociales y sus evaluaciones.
- Desarrollar las metodologías, instrumentos e indicadores necesarios para llevar a cabo la clasificación de las unidades territoriales del Distrito Federal según su grado de desarrollo socioeconómico.
- Desarrollar las metodologías, instrumentos e indicadores necesarios para medir el avance en el cumplimiento tanto de los objetivos como de los principios que establece la Ley.
- Emitir convocatorias y definir los lineamientos generales a los que deberán apegarse las evaluaciones externas cuando este organismo no pueda realizar dicha tarea.

**La Dirección General del EVALÚA DF** (Artículo 26 del Estatuto Orgánico del EVALÚA DF): ostenta la representación legal del órgano). Su Estatuto Orgánico le confiere las siguientes atribuciones en materia de evaluación:

- Supervisar los Sistemas de Evaluación de la Política Social y de los Programas Sociales, de Indicadores Sociales, de Impacto y Avance de los Programas Sociales, de seguimiento a las recomendaciones y de cumplimiento de los Derechos Sociales en el Distrito Federal, así como el relativo a la información cualitativa y cuantitativa del Consejo de Evaluación.
- Informar al Jefe de Gobierno sobre la evaluación global de la política social y la evaluación específica externa de cada programa social.
- Instrumentar el procedimiento de seguimiento para el cumplimiento de las recomendaciones que emita el Consejo de Evaluación.
- Recibir la justificación que, en su caso, emitan los órganos desconcentrados, dependencias, delegaciones y entidades ejecutoras de los programas sociales, respecto de las recomendaciones emitidas por el Consejo de Evaluación que no hubieren sido aceptadas.
- Atender los requerimientos de información que realice la Comisión Interinstitucional respecto de las controversias que se generen por las recomendaciones que emita el Consejo de Evaluación.
- Emitir convocatorias en las que se definan los lineamientos generales a los que deberán apegarse las evaluaciones externas cuando este organismo las realice a través de terceros.
- Decidir sobre la incorporación o permanencia de las personas en el Directorio de Evaluadores Externos en los términos del artículo 34 del Estatuto Orgánico del EVALÚA DF.

Asimismo, es importante destacar que en el seno de la Dirección General opera, a su vez, la Dirección de Evaluación, que tiene como cometido dar cumplimiento al programa de trabajo de EVALÚA DF mediante el desarrollo de las siguientes funciones:

**Dirección de Evaluación** (Artículo 28 del Estatuto Orgánico del EVALÚA DF): para dar cumplimiento al Programa de trabajo del Consejo de Evaluación, la estructura de la Dirección General cuenta con una Dirección de Evaluación que tiene a su cargo:

- Coordinar y dar seguimiento al Sistema de Evaluación de la Política Social y de los programas sociales que la componen.
- Coordinar, evaluar y dar seguimiento al Sistema de Indicadores de Impacto y de Control de Gestión de los programas sociales y sus resultados.
- Apoyar en la formulación de los lineamientos a los que deberán sujetarse las evaluaciones internas y externas de los programas sociales de conformidad con los criterios, definiciones y metodologías que establezca el Comité.
- Apoyar en el seguimiento a las evaluaciones externas de los programas sociales que encomiende la Dirección General.
- Vigilar el sistema de seguimiento de las observaciones y recomendaciones que deriven de la evaluación de cada programa social –a través de la Jefatura de Unidad de Seguimiento y Recomendaciones-.
- Dar seguimiento a los acuerdos interinstitucionales del Consejo de Evaluación, a través de la Jefatura de Unidad de Acuerdos y Colaboración Institucional.
- Otras tareas que le confiera el Director General y el Comité.

**Dirección de Información Estadística** (Artículo 28 del Estatuto Orgánico del EFALÚA DF): para dar cumplimiento al Programa de trabajo del Consejo de Evaluación, la estructura de la Dirección General cuenta con una Dirección de Información Estadística que tiene a su cargo:

- Construir, organizar e integrar los Sistemas de Información cualitativa y cuantitativa del Consejo de Evaluación.
- Elaborar los marcos geo-estadísticos e informáticos que permitan al Consejo de Evaluación el cumplimiento de sus atribuciones.
- Coordinar evaluar y dar seguimiento -a través de la Jefatura de Unidad de Capacitación- al programa de Capacitación del Consejo de Evaluación.
- Apoyar la realización de estudios bajo la supervisión del Comité.
- Otras tareas que le confiera el Director General y el Comité.

A esta estructura institucional que da forma a EFALÚA DF hay que sumar dos actores clave cuya existencia dota de sentido al proceso: los servidores públicos responsables y gestores de las políticas evaluadas y los equipos de evaluadores.

Entre estos dos grupos y EFALUA DF se establecen relaciones de trabajo que se articulan de la siguiente manera:

- La Dirección General de EFALUA DF establece y mantiene las relaciones con los responsables de las políticas evaluadas y de los programas en que éstas se articulan.
- Los Consejeros del Comité de Evaluación y Recomendaciones asumen las relaciones de comunicación, coordinación y seguimiento del trabajo de los equipos de evaluación.

### **2.2.1.2. Principios que sustentan las evaluaciones externas (Cómo, por qué y para qué)**

Al margen de la concepción de la evaluación que contenida en el marco normativo, ya analizado, puede considerarse que los objetivos actuales de la evaluación en el GDF impulsados por EFALUA DF son dos<sup>37</sup>:

- Uno técnico, el aprendizaje para la mejora de la toma de decisiones en pos de actuaciones más eficaces sobre los niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social, garantizando el cumplimiento de derechos.
- Y otro político, la rendición de cuenta para la transparencia y, mediante la participación social, por una democracia efectiva.

Se parte de la base de que mediante el logro de estos objetivos se generarán procesos de aprendizaje de todos los *stakeholders* de la evaluación, significando esto una diferencia fundamental con el enfoque punitivo aplicado en el pasado federal<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Cardozo *et al.* (2010: 50 a 52)



A su vez, los principios que orientan la evaluación -establecidos en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal- son los siguientes: universalidad, exigibilidad, equidad social y de género, territorialidad, justicia distributiva y participación social. Para dar cumplimiento a los objetivos mencionados tomando en consideración estos principios, EVALUA DF adopta un enfoque metodológico caracterizado por<sup>39</sup>:

- Desmarcarse de concepciones evaluativas que se erigen como única fuente de conocimiento verdadero y objetivo; asentados en postulados economicistas de corte neoclásico y de elección racional; articulados sobre métodos econométricos o enfoques experimentales y técnicas cuantitativas supuestamente neutras; y que ofrecen propuestas homogéneas y estandarizadas.
- Situarse próximo a concepciones de la evaluación pluralistas y constructivistas que parten del reconocimiento de la multicausalidad de las problemáticas, y requieren equipos multidisciplinares que aboguen por la participación y por la combinación e integración de métodos, cuantitativos y cualitativos; ofreciendo propuestas contextualizadas para cada intervención pública orientadas al fortalecimiento de capacidades de los *stakeholders*. Incorpora, además, la preocupación por la evaluación de su propio trabajo mediante la realización de metaevaluaciones.

### **2.2.1.3. Recursos dispuestos para la evaluación**

De acuerdo con lo estipulado en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal en su artículo 24 “B”, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social en el Distrito Federal es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Tal como lo establece el Decreto por el que se crea el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, en su Capítulo Sexto (Artículo 20), el patrimonio del Consejo de Evaluación se integra con:

- Los bienes muebles e inmuebles que adquiera por cualquier título;
- Los recursos que le sean asignados de acuerdo al presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social, conforme al Decreto de Presupuesto del Distrito Federal;
- Las aportaciones voluntarias, donaciones, herencias o legados que reciba de personas físicas o morales, nacionales o extranjeras; y

---

<sup>38</sup> Ídem

<sup>39</sup> Ídem

- Los demás bienes, recursos y derechos que adquiera por cualquier título, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

Asimismo, es importante destacar algunas cuestiones que complementan el análisis de los recursos de EFALUA DF. Estas cuestiones se esquematizan en la tabla siguiente.

**Tabla 6. Aspectos a considerar en el análisis de los recursos disponibles para la evaluación**

Característica	Ámbito de incidencia
<b>Carácter independiente del fondo destinado a las evaluaciones</b>	Aspectos positivos: Objetividad del proceso evaluador: la independencia de los fondos destinados a las evaluaciones puede contribuir a garantizar su objetividad. Autonomía del proceso evaluador: es EFALUA DF y no el órgano gestor de la política quien decide cuándo y cómo evaluarla. Previsibilidad del proceso evaluador: la evaluación no corre riesgos de ser aplazada o suspendida por falta de fondos o prioridades en la ejecución.
<b>Definición previa del presupuesto destinado a cada evaluación</b>	Aspectos positivos: Protagonismo de la calidad técnica como criterio de valor de las propuestas de evaluación. Si se dispone de presupuestos limitados para desplegar procesos de evaluación, establecer un presupuesto cerrado evita la concurrencia de ofertas que pueden estar muy por debajo del precio de mercado con la incidencia negativa que ello puede tener para una adecuada institucionalización de la evaluación y para un incentivo a la generación de un pool de equipos de evaluación capacitado y experimentado. Aspectos negativos: Disminución de los argumentos de valoración frente a dos propuestas de calidad técnica similar. Imposibilidad de hacer más eficiente el uso de los recursos: la no solicitud de presentación de propuestas económicas imposibilita elegir aquellas que impliquen un menor uso de los recursos públicos, garantizando su capacidad de respuesta a las cuestiones de la evaluación

Fuente: Elaboración propia y Cardozo *et al.* (2010)

### **2.2.2. Procesos del Sistema de evaluaciones externas**

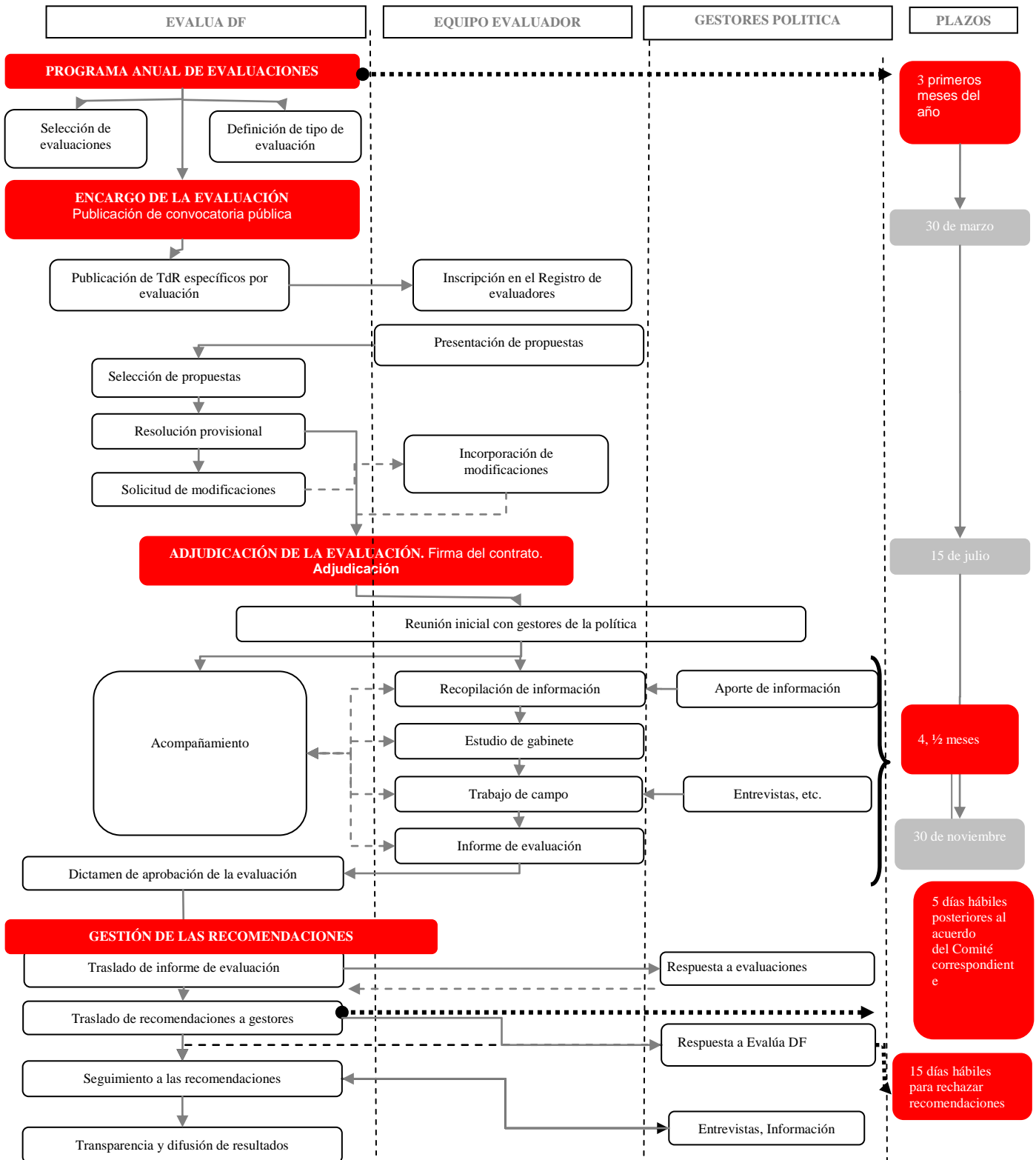
El análisis de los procesos estratégicos que se ponen en marcha en el marco del Sistema de evaluaciones externas se apoya en la definición del flujograma que los representa, en el que cada componente se presenta en función de dos cuestiones: una, el lugar que ocupa en la secuencia de la cadena de actividades y, la otra, el principal actor implicado en su desarrollo, diferenciando aquellas acciones que corresponden a EFALUA DF, al equipo evaluador o a los gestores de la política evaluada.

Seguidamente, se realiza un análisis de cada componente, procurando extraer lecciones que permitan optimizar la organización y funcionamiento del sistema de evaluaciones externas de EFALUA DF.

Los procesos y procedimientos establecidos en el Sistema de evaluación de EFALUA DF se analizan sobre la base del estudio de varios elementos, tales como la definición del Programa Anual de Evaluaciones (criterios para establecer la agenda de las evaluaciones y criterios para la definición del tipo de evaluaciones); el encargo de la evaluación (elaboración y publicación de la convocatoria, elaboración y publicación de los TdR y Directorio de Evaluadores Externos); la selección del equipo evaluador (recepción

y revisión de propuestas, preselección y adjudicación de contratos); la gestión de los trabajos de evaluación (composición y relaciones entre las instancias participantes, acompañamiento, valoración de informes y emisión de dictámenes); y la gestión de las conclusiones y recomendaciones (difusión de resultados, emisión de recomendaciones, tramitación de controversias y seguimiento de la incorporación de las recomendaciones). A continuación se describe y analiza cada uno de estos elementos de manera detallada.

Diagrama 8. Flujograma del Sistema de evaluaciones externas de EVALÚA DF



Fuente: Elaboración propia

## ■ LA DEFINICIÓN DEL PROGRAMA ANUAL DE EVALUACIONES

Tal como establece el artículo 42 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, “La evaluación externa de la política social y los programas sociales es la que realiza de manera exclusiva e independiente el Consejo de Evaluación (...). Para su realización, éste (...) elaborará un programa anual de evaluaciones que será publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal durante los tres primeros meses de cada año”<sup>40</sup>.

Al respecto de la definición de un programa de estas características surgen una serie de interrogantes, entre las que se encuentran las siguientes: ¿quién o quienes participan en la selección de aquello que se evalúa?, ¿qué criterios determinarán la prioridad de evaluar una intervención pública sobre otra?. A continuación se presentan las principales cuestiones que determinaron el Programa anual de evaluaciones de 2009:

### **Selección de evaluaciones**

Aunque la Ley de Desarrollo Social del DF establece los programas y las políticas como objeto de evaluación, no se ha encontrado ninguna referencia documental ni normativa en cuanto a la existencia de una serie de criterios específicos para establecer la agenda de evaluaciones que se acometerán en el año. Tan sólo en el caso de la selección de programas existe una referencia documental<sup>41</sup> sobre los criterios que la determinan:

Ha sido durante el trabajo de campo cuando se han recabado cuáles son las motivaciones que llevaron a evaluar políticas y cuáles son los criterios para establecer la agenda de estas evaluaciones. Según los Consejeros entrevistados, habiéndose evaluado programas en el 2008, en el año 2009 se optó por evaluar políticas dado que “aunque las políticas están en el discurso, lo que se evalúan son programas y esto constituía un reto para EVALUA”<sup>42</sup>. Dados los recursos de los que se disponían se optó por evaluar cuatro políticas, tomando esta decisión mediante un proceso interactivo.

El Director General propuso al Comité de Evaluación y Recomendaciones una lista de temas que dio pie a otras propuestas. Se procuró que fueran temas críticos que, además, tuvieran una débil acción pública y, especialmente, que tuviesen un carácter de urgencia en cuanto la necesidad de ofrecer respuestas. La

---

<sup>40</sup> Este proceso, impecable por su previsibilidad, sistematización y transparencia, debe poder complementarse con el desarrollo, excepcional, de evaluaciones no incluidas en el programa anual de evaluaciones. Paralelamente al establecimiento de este programa, es recomendable establecer una excepción en casos de políticas consideradas clave que permitiera su evaluación fuera del programa anual de evaluaciones, aspecto que al menos en los documentos consultados no se hace referencia expresa.

<sup>41</sup> Estos criterios son: presupuesto asignado, cobertura, relevancia para solucionar los principales problemas sociales del DF, oportunidad política de la evaluación, carácter emblemático del programa para la población del DF y su gobierno, y grado de maduración del programa (años de operación). Como criterio complementario, se suele procurar que los programas sujetos a evaluación externa representen estrategias de protección de alguno de los derechos sociales: vivienda, salud, educación, entre otros. Cardozo *et al.* (2010: 52, 55).

<sup>42</sup> Entrevista a Myriam Cardozo, Consejera Ciudadana de Evalúa DF.

elección definitiva de los temas a evaluar fue una decisión autónoma del Comité de Evaluación y Recomendaciones.

### ***Selección del tipo de evaluación***

El análisis de los criterios para la definición del tipo de evaluaciones se realiza atendiendo a tres cuestiones: por un lado, el tipo de evaluación a realizar según quien las realiza (internas vs. externas); por otro lado, el tipo de evaluación a realizar según su contenido (de diseño, de implementación y de resultados e impactos), y, finalmente, el tipo de evaluación a realizar según el momento en que se acomete la labor evaluadora (ex ante, intermedias y ex post).

- ***Tipo de evaluación según quien las realiza.*** El criterio que determina la opción entre estas alternativas se encuentra estipulado en el artículo 42 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y ya ha sido tratado. Así, si la lleva a cabo EVALÚA DF (por su cuenta o por la de terceros) será externa y si se trata de la que llevan a cabo anualmente las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la Administración Pública que ejecuten programas sociales conforme a los lineamientos que emita el Consejo de Evaluación, serán evaluaciones internas. En este sentido, la única cuestión a discernir será si la evaluación externa la acomete EVALÚA directamente o por cuenta con terceros como ocurrió en los cuatro casos analizados.
- ***Tipo de evaluación según su contenido.*** En 2009, sobre la base de la experiencia pasada, los recursos y tiempo disponibles, la complejidad metodológica y la factibilidad de cada tipo de evaluación, EVALÚA DF resolvió solicitar sólo evaluaciones externas parciales, de diseño y de implementación, postergando la medición de resultados e impactos para futuros ejercicios, en los que el Consejo podrá acabar de definir, de manera amplia y explícita, su propuesta metodológica de evaluación, actualmente en construcción<sup>43</sup>.
- ***Tipo de evaluación según el momento en que se realiza*** (ex ante, intermedia, finales y ex post). Durante el año 2009 EVALUA DF realizó cuatro ejercicios de evaluación intermedia. La importancia de estas evaluaciones radica en que permiten reorientar las políticas y programas hacia el logro de los objetivos inicialmente planteados. La agenda de evaluaciones no contempla la realización de análisis ex-ante y ex-post<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Cardozo *et al.* (2010: 57)

<sup>44</sup> En este sentido, están adquiriendo especial relevancia las evaluaciones del impacto regulatorio (RIA) y las evaluaciones previas de impacto de género. Algunos organismos como la Comisión Europea tienen regulada la práctica de la evaluación ex-ante (Véase [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/prord/document/mca5\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/document/mca5_es.pdf) y [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/guidelines/eval\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/guidelines/eval_es.pdf) para anotar ejemplos de su aplicación en programas y en marcos superiores de programación.). Igualmente en el caso del género existen experiencias en las que se considera preceptivo este tipo de

En EVALUA DF hubo un proceso largo y difícil de discusión interna para tratar de llegar a un común denominador sobre qué se consideraba política pública y cómo se evaluaban. “Para evaluar programas hay muchos parámetros y literatura, pero para evaluar políticas no”<sup>45</sup>. Durante las entrevistas los Consejeros y Consejeras compartieron la opinión, manifestada en la nota metodológica que acompañó esta Convocatoria, sobre que evaluar una política significa no sólo ver lo que se ha hecho, sino también lo que no se ha hecho, siendo a veces más importante lo que no se ha hecho, especialmente desde la perspectiva de la política económica. Este debate impregnó la definición del tipo de evaluaciones a realizar, de diseño e implementación, que finalmente estuvo asociada a criterios de tres tipos:

- **Económicos:** la realización de otro tipo de evaluaciones –como las de resultados e impactos- hubiera requerido la realización de un exhaustivo diseño y trabajo de campo que conllevaba un coste que excedía las restricciones presupuestarias de EVALUA DF.
- **Temporales:** llevar a cabo evaluaciones de resultados e impactos hubiera requerido otros tiempos, más extensos, siendo prácticamente imposible evaluar el impacto de las políticas analizadas en los plazos que EVALUA DF estimaba para realizar las evaluaciones, en los que si se preveía que encajasen las de diseño e implementación.
- **Empíricos:** una cuestión de partida al adentrarse en la evaluación de políticas fue la necesidad de “comenzar la casa por los cimientos”, ya que se partía de la necesidad de buscar una congruencia en el diseño de las políticas. Asimismo, el Comité de Evaluación y Recomendaciones tenía la percepción previa de que las políticas que se priorizaron para su evaluación en 2009 compartían insuficiencias importantes en su planificación que afectan a la evaluación, visualizándose “una especie de planeación inercial, sin diagnósticos, sin racionalidad”<sup>46</sup>. Esta debilidad de las políticas en cuanto a su planeación fue la que puso de relieve la necesidad de encargar evaluaciones que reconstruyeran el perímetro de la política y que analizaran su coherencia, inclinando la balanza a favor de evaluaciones de diseño e implementación.

---

informes de evaluación previa de impacto de género (Véase <http://www.juntadeandalucia.es/institutodelamujer/ENFOQUE-INTEGRADO-DE-GENERO-EN-LA.html> )

<sup>45</sup> Entrevista a Myriam Cardozo, Consejera Ciudadana de Evalúa DF.

<sup>46</sup> Idem.

## ■ EL ENCARGO DE LA EVALUACIÓN

Tal como establece la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal en su artículo 42 C, inciso XV, es el Consejo de Evaluación quien debe “emitir convocatorias y definir los lineamientos generales a los que deberán apegarse las evaluaciones externas cuando este organismo las realice a través de terceros”; aclarando también que sólo podrán participar instituciones de educación superior, preferentemente públicas, de investigación científica, u organizaciones civiles o sociales sin fines de lucro.

### ***Elaboración y publicación de la convocatoria de evaluadores***

EFALUA DF abre anualmente una convocatoria de evaluadores externos para la realización de las evaluaciones comprendidas en su Programa anual. Su objetivo es fomentar la presentación de propuestas técnicas y acceder a los equipos de evaluación más cualificados.

Tomando como ejemplo el documento “Convocatoria 001/2009 para la Evaluación Externa de las Políticas de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal”, es posible observar que dicha convocatoria se dirige a “profesores y/o investigadores adscritos a instituciones de educación superior, de investigación científica, profesionales pertenecientes a organizaciones civiles o sociales sin fines de lucro, y a profesionistas independientes, expertos en política social, a que presenten propuestas para realizar la evaluación externa 001/2009 de políticas del Gobierno del Distrito Federal”.

En cuanto a los requisitos para participar en el proceso la Convocatoria 001/2009 establecía lo siguiente:

Las y los candidatos deberán ser expertos en políticas de desarrollo social y preferentemente en los temas relacionados con la evaluación, con currículum comprobable.

Las y los candidatos deberán estar inscritos en el Directorio de Evaluadores Externos de EFALUA DF.

Las y los candidatos deberán acreditar la experiencia del equipo evaluador tanto en evaluación como en la materia de la política a evaluar.

No podrán participar quienes hayan fungido como mando superior o análogo del Gobierno Federal o del Distrito Federal, en los últimos tres años, así como quien por cualquier otra situación pudiera tener conflicto de interés con la política a evaluar.

En este punto es importante destacar una particularidad del proceso de evaluación dispuesto por EFALUA DF frente a otras experiencias. Mientras que por lo general en los Términos de Referencia se suele recoger toda la información relativa a cada evaluación, en el Sistema de evaluaciones externas de EFALUA DF la información se presenta en dos documentos complementarios: los Términos de Referencia y la convocatoria.

La oportunidad de esta disociación radica en que anualmente se convoca un conjunto de evaluaciones en el programa anual que reúnen unos requisitos comunes en cuanto a potenciales evaluadores. No obstante, esta particularidad que encaja en el engranaje dispuesto en el Sistema de evaluación de EFALUA DF debe



salvaguardar que en los Términos de Referencia se incluyan referencias a estos aspectos que ya han sido definidos en el documento de convocatoria (remitiendo al lector/evaluador a dicho documento).

Finalmente, en cuanto a la difusión de la información sobre la convocatoria pública, si los evaluadores que llevaron a cabo las evaluaciones en 2008 indicaron que la forma más común de informarse fue a través de una persona conocida y, en menor medida a través del periódico<sup>47</sup>, los que las realizaron en 2009 han indicado dos alternativas para el acceso a esta información: Internet o un contacto de EVALUA DF.

### ***Elaboración y publicación de los Términos de Referencia***

Paralelamente al lanzamiento de la convocatoria, el Consejo de Evaluación redacta y publica los Términos de Referencia. Su elaboración es competencia del Comité de Evaluación y Recomendaciones que designa a uno de sus Consejeros como responsable de elaborar una propuesta y aunque se tienen en cuenta sus conocimientos y experiencia esto no determina dicha designación. En esta labor, los Consejeros analizan los grandes problemas que afectan al DF en relación con la política correspondiente, revisan los diagnósticos existentes, los actores implicados y se aproximan a sus marcos normativos de referencia, como principales tareas. Esta propuesta inicial es debatida por el Comité y enriquecida con sus aportaciones dando lugar a los Términos de Referencia que finalmente son publicados.

En general, en estos Términos de Referencia se presentan las particularidades del proceso y se detallan las directrices de la evaluación en función de su contenido, en este caso el diseño y la implementación, siendo habitual que incorporen una relación de cuestiones o preguntas de evaluación que permiten concretar y explicitar el encargo de evaluación haciéndolo más comprensible a los potenciales evaluadores<sup>48</sup>. Los epígrafes que suelen estructurar los Términos de Referencia son los siguientes:

- Marco general que orienta la evaluación y la política a evaluar
- Objetivos generales
- Marco jurídico aplicable
- Contenidos mínimos de la evaluación
- Metodología y contenido de la propuesta técnica
- Productos a entregar

---

<sup>47</sup> Cardozo *et al.* (2010: 59)

<sup>48</sup> En el marco de la metaevaluación de los procesos evaluativos realizados en 2008 (Cardozo *et al.* (2010) se apunta en referencia a la inclusión de preguntas en los TdR que algunos evaluadores sugirieron para mejorar los TdR: reducir el número de preguntas y modificar su énfasis descriptivo y diseñar preguntas más específicas para cada programa. Todo ello se tuvo en cuenta desde EVALUA DF en los TdR emitidos durante 2009

## ■ LA SELECCIÓN DEL EQUIPO EVALUADOR

### ***Inscripción en el Directorio de Evaluadores Externos***

Tal como establece el artículo 42 de la Ley de Desarrollo Social del DF, para la ejecución de las evaluaciones se ha de conformar un Directorio de Evaluadores Externos, en el que podrán participar profesores y/o investigadores adscritos a instituciones de educación superior, de investigación científica, profesionales con experiencia en la materia pertenecientes a organizaciones civiles o sociales sin fines de lucro, o profesionistas independientes que reúnan los requisitos de experiencia y conocimientos necesarios para realizar las evaluaciones que EVALUA DF gestiona.

La inscripción de los evaluadores en el Directorio se promueve a través de su Convocatoria pública en la Gaceta Oficial del DF y no ha supuesto ningún problema para los evaluadores entrevistados. Los evaluadores que desempeñan su actividad profesional desde el ámbito empresarial no pueden acudir a la Convocatoria ni se admite su registro en el Directorio.

El perfil de los evaluadores a los que se dirige la Convocatoria 001/2009 es el de expertos en políticas de desarrollo social y preferentemente en los temas relacionados con la evaluación. También se puntualiza que se deberá acreditar la experiencia del equipo en evaluación, aunque no se menciona ninguna especificación respecto de la necesidad de conocer metodologías de evaluación específicas. Por tanto, se prioriza la contratación de expertos en la política evaluada frente a expertos en metodologías de evaluación. Este hecho, parece acomodarse al proceso actual de institucionalización de la evaluación del que EVALUA DF forma parte y que va en paralelo al de difusión de la cultura evaluativa.

### ***Presentación de propuestas y adjudicación de contratos***

El llamamiento para la presentación de propuestas tiene su origen en la Convocatoria y en los propios Términos de Referencia. En la Convocatoria se establece que “La dictaminación y selección de las propuestas de evaluación que se postulan la realizará el Comité de Evaluación y Recomendaciones de EVALÚA DF, en presencia de una persona representante del Instituto de Ciencia y Tecnología del DF. La decisión se publicará en la página de EVALÚA DF el 15 de Julio de 2009 y será inapelable”<sup>49</sup>.

En lo que respecta a la fase de revisión de propuestas, el proceso que tiene lugar es el siguiente<sup>50</sup>:

1. Análisis y discusión de las propuestas técnicas recibidas.

---

<sup>49</sup> Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (2009), Convocatoria 001/2009 para la evaluación externa de las políticas de desarrollo social del Distrito Federal, México D.F.

<sup>50</sup> Adaptado de Cardozo *et al.* (2010: 64)

2. Valoración de los siguientes aspectos:
  - Equipo evaluador: calidad, solvencia ética y ausencia de posibles conflictos de interés experiencia y conocimientos del responsable de la evaluación y su equipo en los temas específicos de la política social, metodología y evaluación
  - Propuesta de evaluación: apego a los Términos de Referencia emitidos y calidad y contenido de los productos a entregar (informe parcial e informe final).
3. Preselección de candidatos y sugerencias de mejora.
4. Elaboración de un predictamen de selección.
5. Selección de candidatos sobre la base de una matriz de análisis.
6. Asignación de los contratos.

Si se cuenta con una propuesta que tiene una primera aceptación, EVALUA DF puede solicitar cambios, aceptando la propuesta con observaciones. Hay que tener en cuenta, que esta vía normalizada para la adjudicación puede tener una variante en caso de que no se presenten propuestas ajustadas a los requerimientos, como así se indica en la Convocatoria: “si en alguno de los concursos no se presentara ninguna propuesta que cumpla con los términos de referencia correspondientes, el Comité de Evaluación y Recomendaciones de EVALÚA DF podrá declararlo desierto y asignar la evaluación directamente”<sup>51</sup>. En este último caso, se cuenta con tres vías alternativas: contratación directa de un evaluador previamente inscrito en el registro de evaluadores externos, apertura de una nueva convocatoria o la realización de la evaluación por parte de Evalúa<sup>52</sup>.









La revisión de las propuestas presentadas y la selección del equipo evaluador conllevan la valoración, por un lado, de sus contenidos para asegurar la solvencia teórica en el abordaje y la capacidad en el equipo evaluador para traducir los requerimientos en una estrategia de trabajo y de la formación. Por otro, se valora la trayectoria del equipo evaluador en la materia a ser evaluada. Siendo considerados ambos se ha primado este segundo sobre la experiencia/cualificación en metodologías de evaluación. La formación y experiencia del coordinador del equipo evaluador es el elemento clave en la valoración de las propuestas.

---

<sup>51</sup> Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (2008), Convocatoria 001/2009 para la evaluación externa de las políticas de desarrollo social del Distrito Federal, México D.F.

<sup>52</sup> Esto sucedió sólo una vez y la evaluación se realizó con personal propio. La adjudicación directa también tuvo lugar en 2009 en el caso de la evaluación de la política de infancia, cuyo concurso quedó desierto y EVALUA DF optó por contratar de manera directa a un especialista de renombre en materia de infancia.

La experiencia acumulada ha permitido, según los Consejeros entrevistados, detectar algunos aprendizajes en este proceso de selección de evaluadores<sup>53</sup>:

-  “El riesgo de contratar gente de perfil muy alto es que se trata de gente muy ocupada que termina delegando el trabajo en otros que no cuentan con la experiencia necesaria”.
-  “Las Convocatorias deben efectuarse con más anticipación de modo que potenciales candidatos puedan acomodar su agenda a las necesidades de EVALUA DF”.
-  “La contratación de evaluadores extranjeros conlleva dificultades añadidas para la contextualización política y social de la evaluación y para su coordinación con EVALUA DF”.
-  “Dificulta el proceso de selección el hecho de que el CONEVAL pague sumas más elevadas por las evaluaciones que promueve, con lo cual las convocatorias de EVALUA DF terminan siendo poco atractivas”.
-  “Quienes se han desempeñado sólo en la academia no pueden asumir las restricciones de los políticos”, y eso provoca que las recomendaciones en algunas ocasiones no sean viables.
-  “Saber del campo es indispensable, prefiero que sepan del tema y que no sepan mucho de evaluación.... es más fácil aprender a evaluar”
-  “La experiencia en la política evaluada es crucial incluso pensando en la capacidad del equipo evaluador para generar contactos”
-  “Que los evaluados reconocieran en el coordinador de la evaluación a una autoridad en la materia les lleva a tener una actitud más dispuesta a colaborar”.

Por tanto, puede definirse **el perfil ideal de los evaluadores** como el de un equipo que conozca la realidad política y social, resida en México, tenga tiempo, sepa de la política, sepa de la evaluación, tenga reconocida experiencia en el sector público, académica e internacional, y que acepte el presupuesto.

### ***La gestión de la evaluación***

El órgano a cargo de la gestión de la evaluación es el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. El Consejo de Evaluación es un organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que tiene a su cargo la evaluación externa de la política social de la Administración y de los programas sociales que ésta ejecuta.

### ***Composición y relaciones entre las instancias participantes***

Para el estudio, planificación y despacho de los asuntos que le competen en materia de evaluaciones externas, el Consejo de Evaluación cuenta con una Junta de Gobierno, una Dirección General y un Comité de Evaluación y Recomendaciones. A esta estructura institucional que da forma a EVALÚA DF hay que sumar dos actores clave cuya existencia dota de sentido al proceso: los funcionarios responsables de los programas evaluados y los equipos de evaluadores.

Entre estos tres grupos se establecen relaciones de trabajo que han sido diagramadas en el flujograma del marco legal, organización y funcionamiento del sistema de evaluaciones externas de EVALÚA DF.

<sup>53</sup> Entrevista a Pablo Yanes, Director General de Evalúa DF, y a los Consejeros Ciudadanos de Evalúa DF Julio Boltvinik, Manuel Canto, Pilar Berrios y Myriam Cardozo.

Por otra parte, es importante destacar que apoyan y se someten a esta política de evaluación, al menos, todos los organismos que conforman la Junta de Gobierno del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, quienes también conforman el mapa de *stakeholders* principales de los procesos evaluados instaurados desde EVALÚA DF. La Junta de Gobierno está integrada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien la preside y los titulares de:

- La Secretaría de Desarrollo Social, quien suplirá al Jefe de Gobierno en sus ausencias;
- La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- La Secretaría de Desarrollo Económico;
- La Secretaría del Medio Ambiente;
- La Secretaría de Salud;
- La Secretaría de Finanzas;
- La Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo;
- La Secretaría de Educación;
- La Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades;
- El Instituto de las Mujeres del Distrito Federal;
- La Procuraduría Social del Distrito Federal;
- El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia;
- La Contraloría General del Distrito Federal;
- Dos contralores ciudadanos, designados en términos de la legislación aplicable.

Contar con esta estructura de apoyo al proceso evaluador presenta importantes ventajas, en tanto que se trata de un proceso conocido y legitimado desde el inicio, lo cual debe facilitar el correcto desarrollo de las distintas tareas que supone la función evaluativa, entre otras: recolección de información documental; aplicación de técnicas de investigación primarias (entrevistas, talleres de discusión, etc.); aceptación de recomendaciones e introducción de mejoras.

### ***Acompañamiento, valoración de informes y emisión de dictámenes***

Las relaciones entre las instancias participantes se complementan con los mecanismos de comunicación entre los principales actores del proceso, el **procedimiento de acompañamiento** de las evaluaciones. Este acompañamiento, que no suele aparecer ni en la Convocatoria ni en los Términos de Referencia - aparece, por ejemplo, en el punto 6 de los TdR de agua, pero es muy somero-, es responsabilidad del Comité de Evaluación y Recomendaciones que designa para ello, al menos, un Consejero que normalmente es el

mismo que se encarga de elaborar los correspondientes Términos de Referencia. El principal objetivo es tutelar al equipo evaluador y dar seguimiento a los trabajos de evaluación para garantizar su apego a los Términos de Referencia y la entrega de los documentos requeridos (informe parcial y final) en tiempo y forma.

Las principales funciones y tareas que desarrollan los Consejeros durante el acompañamiento son las siguientes:

- Encuentro con el grupo evaluador, precisión de los TdR y demanda de correctivos a la propuesta.
- Procurar que el trabajo permanezca ajustado a los TdR.
- Asegurar el cumplimiento de entregas y plazos.
- Aportar datos al equipo para que pueda complementar su enfoque.
- Orientar al equipo en la incorporación de algunos aspectos considerados necesarios, incluso aunque no estuvieran especificados en los TdR.
- Hacer observaciones (conceptuales, metodológicas, de fuentes de información, sobre posibles entrevistas, etc.).

Desde EVALUA DF se manifiesta que suele darse una discusión importante entre consejeros y evaluadores sobre cómo operativizar algunos conceptos. Y aquí EVALUA DF insiste mucho en que las evaluaciones deben informar acerca de algunos criterios que tienen que ver con los principios de la política social del DF (criterios de universalidad de programas, de justicia distributiva, de igualdad, de equidad, etc.). Se intenta que las evaluaciones informen sobre en qué medida las acciones públicas están respondiendo a esos principios, llevando esto a mediciones. Esto implica el desarrollo de tres tareas: operacionalizar conceptos, llevarlos a criterios y transformarlos en indicadores/variables. Y es en estas labores en las que desde EVALUA DF se considera que los Consejeros tienen mucho que aportar, especialmente sugiriendo métodos de medición.

Este acompañamiento suele materializarse vía telefónica, mediante el uso del correo electrónico o a través de la celebración de reuniones de trabajo.

Por otra parte, la Dirección General de EVALUA DF tiene la encomienda de establecer la comunicación con los responsables y gestores de las políticas evaluadas y de facilitar que la información requerida por los

evaluadores les sea proporcionada oportunamente y, en su caso, solventar las dudas que pudieran surgir durante el proceso de la evaluación<sup>54</sup>.

En cuanto a la labor de acompañamiento los principales requerimientos que se revela conveniente que queden establecidos desde un primer momento son los siguientes: reunión inicial, reunión de valoración de la entrega parcial y reunión final. Un aspecto que también ha sido señalado como importante es quiénes deben participar en estas reuniones. Por parte del equipo evaluador, se considera importante que en las reuniones clave participen todos sus integrantes ya que ello contribuye al desarrollo homogéneo del informe, especialmente cuando en su seno hay un reparto de tareas que afecta a cuestiones muy concretas (por ejemplo, el análisis del marco normativo) ya que ello facilita su integración.

Por parte de EVALUA DF, además del Consejero responsable del seguimiento pueden acudir otros, aunque se ha indicado por parte de un evaluador que cuando acuden más las reuniones se hacen más dispersas ya que poseen un conocimiento desigual de los trabajos.

En cuanto a la *valoración de los informes* de evaluación entregados los criterios generales para dictaminar su calidad son los siguientes.

Criterios generales para dictaminar la calidad de los informes de evaluación presentados	
<b>Informes intermedios</b>	El grado de avance del informe final en comparación con el cronograma propuesto por el equipo evaluador. La coherencia lógica de las aseveraciones mencionadas en los documentos. La suficiencia de información utilizada para fundamentar dichas aseveraciones. La claridad, importancia y relación de los problemas encontrados en el análisis. La pertinencia y actualización de la bibliografía utilizada para el análisis teórico de los problemas que los programas intentan resolver. El apego general a los T...R.
<b>Informes finales</b>	El apego a la propuesta técnica presentada por los evaluadores. La fundamentación del análisis hecho. La valoración de la gestión analizada. La propuesta de recomendaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cardozo *et al.* (2010: 68)

### ***Emisión de recomendaciones y controversias***

La Ley de Desarrollo Social del DF establece que corresponde al Consejo de Evaluación emitir las observaciones y recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas que tendrán carácter vinculante. En este sentido, es preciso puntualizar que el principal uso al que se destina la evaluación es la generación de procesos de aprendizaje y la promoción de la mejora continua de las políticas evaluadas, tanto en lo que a la calidad conceptual de los planes y políticas respecta como a las modalidades de implementación

<sup>54</sup> Cardozo *et al.* (2010: 66). Sobre este aspecto hay que tener en cuenta que sí se explicita en los TdR de la evaluación de la política de agua (pto. 6).

habitualmente utilizadas. Es decir, que uno de sus destinatarios principales son los gestores de cada política evaluada. Con este objetivo de fondo, para incrementar las posibilidades de utilización de las evaluaciones y propiciar el aprendizaje y la optimización de cada política analizada, EVALUA DF remite los informes de evaluación y sus recomendaciones concretas a diversos organismos con responsabilidades en la materia.

Posteriormente, EVALÚA DF emite sus recomendaciones vinculantes con base en las de los evaluadores y los insumos recabados en unas jornadas de presentación y debate con los principales agentes implicados. Tras esta emisión de recomendaciones de EVALUA DF los Órganos Desconcentrados, Dependencias, Delegaciones y Entidades ejecutoras de los programas sociales pueden responder alegando la no aceptación de dichas recomendaciones, ante lo cual el Consejo analiza los argumentos y decide si los acepta o sostiene su recomendación. En el último caso las remite a la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, que constituye el organismo con capacidad para resolver este tipo de controversias.

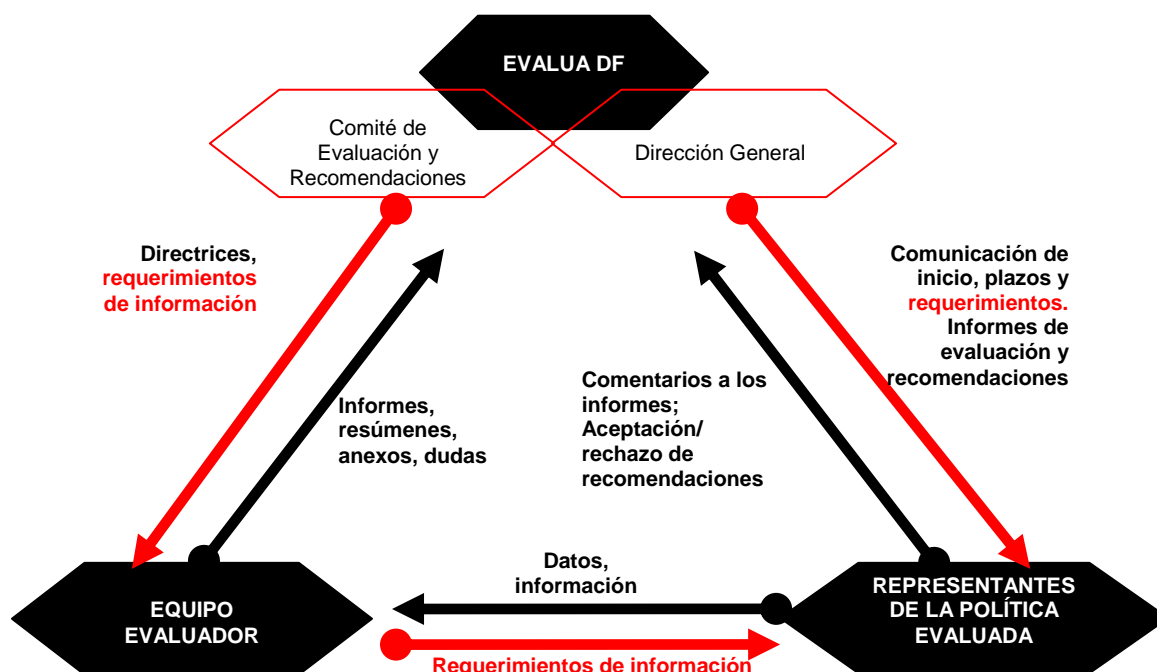
Técnicamente, el órgano destinatario de la recomendación no tiene obligación de responder a las recomendaciones, pero si no lo hace en el plazo establecido -15 días-, se entiende que tácitamente las acepta.

Finalmente, EVALUA DF deberá realizar su estricto seguimiento aunque no se ha documentado la existencia de mecanismos formales explicitados que faciliten las labores de seguimiento.

En la figura siguiente se muestra una representación gráfica de las relaciones establecidas entre los principales actores a lo largo de este proceso de evaluación, indicando la dirección de los contactos establecidos y los contenidos de los flujos de comunicación articulados.



**Diagrama 9. Orientación de las comunicaciones de la evaluación: actores intervinientes, dirección y contenido de las comunicaciones**



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.

Como se muestra en la figura anterior, el proceso abarca todas las fases del ciclo de la evaluación, instrumentando incluso mecanismos para fomentar el uso de las recomendaciones surgidas de la evaluación.

Por parte de Consejeros y evaluadores se ha indicado la importancia de celebrar reuniones conjuntas entre todo el equipo evaluador y el Comité de Evaluación y Recomendaciones en momentos clave para clarificar y explicitar objetivos, criterios y preguntas que si no se entienden bien condicionan negativamente el desarrollo y los resultados de la evaluación. El hecho de que acuda el equipo completo contribuye a su implicación, al desarrollo homogéneo de los trabajos y a su integración coherente en el informe.

En cuanto a las **controversias**, es importante considerar un punto que está relacionado con el propio diseño institucional de EVALUA DF y que puede condicionar los resultados del proceso evaluador: la composición y funciones de la Comisión Interinstitucional. Este organismo es el que puede revertir las recomendaciones y ahí hay una paradoja: las recomendaciones pueden ser apeladas por el órgano destinatario de las recomendaciones ante la Comisión Interinstitucional, en la que se puede dar el caso de que esté representado dicho órgano. No todos los órganos destinatarios de recomendaciones se encuentran representados en esta Comisión, por ejemplo, en el caso de la política de agua está representada la Secretaría de Medio Ambiente, pero no el Director del Sistema de Aguas de la Ciudad; en

todo caso la proporción en la que esto puede ocurrir es muy baja -sólo uno de aproximadamente 30 para la evaluación de la política de agua-. Por ello, es preciso avanzar en el desarrollo de una vía alternativa que impregne mayor independencia, línea en la que se trabaja desde EVALUA DF para crear un Comité *ad hoc* de Apelaciones. De otro modo son los recomendados los que califican si procede o no la recomendación.

### **2.2.3. Consideraciones finales: contribución del contexto evaluativo a los resultados de las evaluaciones.**

El enfoque sistémico utilizado en el análisis de la organización y funcionamiento de EVALUA DF permite identificar tres elementos clave en el sistema:

1. La estructura, analizada en el primer punto del segundo epígrafe.
2. Los procesos, ampliamente explorados en el segundo punto del segundo epígrafe.
3. Los resultados, que constituyen los efectos que se producen mediante la conjugación de los procesos y la estructura: evaluaciones y mejoras.

Se consideran como “resultados” las evaluaciones promovidas, que constituyen los principales efectos que han tenido lugar desde la puesta en marcha del Sistema de EVALUA DF. Entre 2008-2009 se realizaron 17 evaluaciones:

- |  |   |
|--|---|
| 1. Programas de Desarrollo Social de la Delegación Miguel Hidalgo        | 10. Programa de Apoyo Económico a las Personas con Discapacidad   |
| 2. Programas de Desarrollo Social de la Delegación Tiáhuac               | 11. Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el DF que carecen de Seguridad Social Laboral |
| 3. Programas de Desarrollo Social de la Delegación Álvaro Obregón        | 12. Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años Residentes en el DF   |
| 4. Programas de Desarrollo Social de la Delegación Gustavo A. Madero     | 13. Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal 2007-2008 (Prepa Sí)   |
| 5. Programas de Desarrollo Social de la Delegación Iztapalapa            | 14. Evaluación Externa del Diseño y la Implementación de la política de Promoción del Empleo y Protección del Trabajo                             |
| 6. Programa de Mejoramiento de Vivienda                                  | 15. Evaluación Externa del Diseño y la Implementación de la Política de Acceso al Agua Potable  |
| 7. Programa de Vivienda en Conjunto                                      | 16. Evaluación Externa del Diseño y la Implementación de la Política hacia los Jóvenes del Distrito Federal                                       |
| 8. Programa de Micro-créditos para Actividades Productivas de Autoempleo | 17. Evaluación Externa del Diseño y la Implementación de la Política Hacia la Infancia del Distrito Federal                                       |
| 9. Programa de Atención Integral de Cáncer de Mama en el DF              |   |

Y, a estas 17 evaluaciones se suman la metaevaluación interna de los programas evaluados en 2008 y las convocadas en el año 2010 (3 evaluaciones y una metaevaluación), traducándose el resultado de los procesos puestos en marcha en la realización de veintiún ejercicios evaluadores.

Otro resultado de EVALUA DF, aunque no circunscrito al Sistema de evaluaciones externas analizado, es la promoción de la evaluación interna, establecida como obligatoria en la Ley de Desarrollo Social de DF, en la que también se dispone en su capítulo séptimo que los programas de desarrollo social deberán contar con lineamientos y mecanismos de operación en los que se incluirán los mecanismos de evaluación y los indicadores<sup>55</sup>, cuya promulgación corresponde a EVALUA DF.

Tabla 7. Relación de evaluaciones internas recibidas en EVALUA DF

Relación de entidades	Nº de evaluaciones
El Fideicomiso de Educación Garantizada	6
Secretaría de Educación	3
Secretaría de Desarrollo Social	9
Procuraduría Social del DF	1
Instituto de las mujeres del DF	1
Secretaría del Medio Ambiente	1
Secretaría de Desarrollo Económico	1
Secretaría de Trabajo y Fomento al empleo	2
Sistema para el Desarrollo Integral de la familia del DF (DIF-DF)	12
Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS)	7
Delegación Miguel Hidalgo	13
Delegación Benito Juárez	5
Delegación Xochimilco	3
Delegación Coyoacán	8
Delegación Milpa Alta	8
Delegación Tlalpan	2
<b>Total de evaluaciones internas</b>	<b>83</b>

Fuente: Dirección de Evaluación, EVALUA DF

El efecto de estos resultados, evaluaciones internas y externas, se debe traducir en la mejora de las políticas a partir de la efectiva aplicación de las recomendaciones vinculantes.

<sup>55</sup> Artículo 33 de la LDS.

## **Parte III. Metaevaluación externa de las políticas evaluadas en 2009**

---

En esta tercera parte se presenta la aplicación práctica de Lista de comprobación, criterios y dimensiones establecidos en esta metaevaluación: contexto, calidad técnica, suficiencia de medios, utilidad y ética.

En cuanto a los elementos contextuales, se inicia con la presentación de las políticas como objeto y contexto inmediato de las evaluaciones y, seguidamente, se va dando respuesta a la batería de preguntas que guían la metaevaluación, particularizando cuando así es oportuno en cada una de las cuatro evaluaciones metaevaluadas. Es preciso indicar que de la lista de comprobación presentada en el apartado de enfoque metodológico, aquéllas referidas al contexto de las evaluaciones han sido tratadas ya en la segunda parte de este informe<sup>56</sup>. Por tanto, el punto de partida de cada evaluación serán los términos de referencia en tanto que determinan el encargo específico de cada una de ellas.

### **1. Los encargos de evaluación**

#### **1.1 Los términos de referencia de las evaluaciones**

Según el glosario del CAD-OCDE, los Términos de Referencia son el “documento escrito que presenta el propósito y el alcance de la evaluación, los métodos que se han de utilizar, la norma con la que se evaluarán los resultados o los análisis que se han de realizar, los recursos y el tiempo asignado, y los requisitos de presentación de informes” (2002, 2010: 36).

En líneas generales, los Términos de Referencia de las cuatro evaluaciones analizadas presentan la información necesaria para orientar los procesos. Un repaso a sus principales contenidos, permite realizar algunas puntualizaciones sobre algunos elementos que pueden resultar relevantes para facilitar el desarrollo óptimo de los procesos y productos de las evaluaciones. Concretamente, se hace referencia a los siguientes puntos:

---

<sup>56</sup> Se hace referencia concretamente a las preguntas sobre marco jurídico, organización y recursos de las evaluaciones; promoción y gestión de evaluaciones y estructura de apoyo a los procesos evaluativos.

**Momento temporal de la evaluación:** de la lectura de los Términos de Referencia se infiere que se trata de evaluaciones intermedias, pues las políticas evaluadas están operativas, con lo cual la evaluación contribuiría a arrojar luz sobre los logros alcanzados y las oportunidades de mejora. Sin embargo, los Términos de Referencia no hacen explícito el momento temporal de la evaluación, siendo, no obstante, más importante que esta mención, la referencia a la función de la evaluación: de aprendizaje o iluminadora de acciones futuras. Este aspecto está muy vinculado con la explicitación de las expectativas que existen sobre la evaluación y las recomendaciones esperadas.

**Tipo de evaluación según su contenido:** a pesar de que se trata de evaluaciones del diseño y la implementación, en dos casos se requieren referencias a los resultados alcanzados. Concretamente, en los Términos de Referencia de las evaluaciones de la política hacia los jóvenes y de promoción del empleo y promoción del trabajo, se detalla –en relación a la evaluación de la implementación- :

**“El segundo componente es el de Evaluación de la implementación para analizar la medida en que las dependencias y/o unidades responsables de la planeación, implementación, prestación y entrega, seguimiento y evaluación de los apoyos o servicios de los programas de jóvenes han definido claramente su rol y los procedimientos para cumplir con eficiencia su función; así como valorar los resultados alcanzados en función de las metas previstas y los recursos utilizados”<sup>57</sup>.  
“La evaluación de implementación analizará el desempeño de las dependencias y/o unidades responsables de la planeación, operación, procura, representación y patrocinio de los derechos y de los servicios que estén obligadas a realizar, la claridad en la identificación de sus funciones, su coordinación, el manejo de los recursos para cumplir con eficiencia sus funciones y atribuciones, la sistematización de la información que generan y los procesos de evaluación que realicen, el logro de sus metas y la valoración de los resultados alcanzados en función de los recursos utilizados y las metas previstas (eficacia y eficiencia)”<sup>58</sup>.**

Ciertamente, la valoración de los resultados alcanzados por las políticas analizadas requiere de la aplicación de técnicas de investigación específicas que exceden los límites de la evaluación de diseño y/o de implementación.

**Objeto de la evaluación:** es importante destacar que en los Términos de Referencia no se recoge un epígrafe específicamente destinado a delimitar el objeto de cada evaluación, incorporándose referencias a ello a lo largo de estos documentos.

En este sentido cabe apuntar que junto al tratamiento de la delimitación del objeto evaluado en un epígrafe específico, la inclusión de tablas o matrices que relacionen los principales documentos programáticos y el marco normativo en el que se concreta la política constituyen algunas alternativas para facilitar la labor de los equipos de evaluación que puedan ser potenciales candidatos.

**Plazos establecidos:** en relación con la elaboración y publicación de la convocatoria y de los Términos de Referencia es preciso hacer referencia a los tiempos estipulados para la realización de las evaluaciones. A

---

<sup>57</sup> Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (2009). TdR Evaluación externa del diseño y la implementación de la política hacia los jóvenes del Distrito Federal, p. 2 y 3

<sup>58</sup> Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (2009). TdR Evaluación externa de la política de promoción del empleo y protección del trabajo, p. 4.

modo de ejemplo se menciona lo establecido a este aspecto en el documento “Convocatoria 001/2009 para la evaluación externa de las políticas de desarrollo social del Gobierno del Distrito Federal”. Básicamente, en su punto séptimo establecía que el periodo para la realización de las evaluaciones sería del 15 de julio al 30 de noviembre de 2009 y la entrega de un primer informe debería hacerse el 30 de septiembre de 2009. Esto supone un plazo de realización de 4 ½ meses.

No obstante, al analizar las fechas de entrega efectivas de las evaluaciones realizadas en 2009 se observa en prácticamente todos los casos un desfase temporal respecto de la fecha estipulada, lo cual podría indicar un desequilibrio entre las tareas asignadas y el plazo temporal asignado, requiriéndose por tanto la consideración sobre la necesidad de priorizar las cuestiones a evaluar en cada caso.

En este sentido, una de las alternativas que pueden adoptarse es flexibilizar los plazos adaptándolos a los requerimientos temporales de cada tarea solicitada. Para ello, puede incluirse en los Términos de Referencia un “Plan de trabajo orientador”, en donde se establezca una relación tareas/plazos, al menos para las principales tareas o fases que pueden considerarse en el ciclo de la evaluación (estudio de gabinete, trabajo de campo, elaboración del informe). Este proceso puede contribuir a establecer plazos adaptados a requerimientos temporales implícitos en la realización de cada tarea solicitada.

Otra alternativa consiste en procurar anticipar el lanzamiento de la convocatoria, aquilatando los plazos disponibles desde que se publica el programa anual de evaluaciones. La experiencia acumulada en EVALUA DF en los ejercicios anteriores podría apuntar a hacer más eficiente, en términos de tiempo, este proceso y se ha constado que ya se trabaja en esta línea.

**Otros aspectos:** también hay que destacar otros aspectos de los Términos de Referencia que tienen que ver con la inexistencia de referencias específicas sobre la autoría o propiedad de los trabajos y la escasa mención del acompañamiento al proceso evaluador, las referencias a una (posible, al menos) posterior metaevaluación de la evaluación en cuestión –de modo que los evaluadores conozcan de antemano que podrán ser participes de este proceso de consulta- y la inexistencia de especificaciones acerca de los criterios y procedimientos que utilizará EVALUA DF para valorar las propuestas y seleccionar los equipos evaluadores<sup>59</sup>, haciendo de esta forma más transparente el proceso –al tiempo que se da posibilidad a los/as candidatos/as de mejorar y autoevaluar sus propuestas de manera previa a su presentación-.

---

<sup>59</sup> Cabe señalar que, según consta en las actas de las sesiones ordinarias del Comité de Evaluación y Recomendaciones de EVALUA DF, éste declaró en un principio desierto el concurso convocado para la evaluación de la política de la infancia, dado que en ninguna de las propuestas se acreditó conocimiento del tema ni se satisfacían los requerimientos establecidos en los TdR. Según las normas de funcionamiento de EVALUA DF, la evaluación se adjudicó directamente cuando se presentó una propuesta que se consideró cumplía los requisitos fijados. Sobre la ausencia de estos aspectos en los TdR desde la Dirección General de EVALUA DF se apuntó que algunos de ellos si quedan fijados en los contratos que se suscriben con los evaluadores.

**i** Tomando como ejemplo los Términos de Referencia de la **evaluación de la política de infancia** su atención se dirige principalmente a la descripción de la política en lugar de al establecimiento claro y preciso de los parámetros conforme a los cuales se ha de desarrollar su evaluación. Si bien se señala qué se requiere de la evaluación –“una mirada de conjunto (sobre la política de infancia) complementada con el análisis más detallado de algunos temas centrales”-, la indicación debería haber sido más detallada. En ese mismo sentido, los Términos de Referencia, en su planteamiento, no subrayan el porqué y el para qué de la evaluación y los objetivos no quedan suficientemente claros. Además, las demandas planteadas resultan excesivas no tanto en sí mismas cuanto por el tiempo previsto para el desarrollo del trabajo (cuatro meses y medio).

Las causas deben buscarse en el proceso de elaboración de los TdR. Julio Boltvinik, responsable de su redacción, recuerda que “intentó hacer como un enunciado sistemático de todos los factores que habría que identificar y que afectan la situación de la infancia”, lo que provocó que construyera “unos TdR que todo el mundo consideró demasiado amplios”, “enciclopédicos”. Se intentaba así disponer del “marco completo” a partir del cual deberían trabajar los evaluadores para identificar en qué áreas del ámbito de la infancia se estaba actuando y en cuáles no. El propio Boltvinik indicó a los evaluadores que el objetivo no era que abordaran todas las cuestiones incluidas en los TdR sino que, teniendo la panorámica general, profundizaran en algunas y detectaran aquéllas que no estaban recibiendo atención por parte de los poderes públicos.

Por otra parte, la preocupación existente por la lucha contra la pobreza y el cumplimiento de los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), hizo que la atención de los TdR se centrara, como ya hemos manifestado, más en la situación de la infancia y en la propia política de infancia -en concreto, en una determinada visión de la política de infancia- que en la definición del marco evaluativo al que tendría que atenerse. A nuestro juicio, este hecho condicionó la formulación de los TdR, haciendo que en éstos se diera prioridad al análisis de la política de infancia en lugar de a su evaluación. La falta de claridad que se advierte en los TdR con respecto al porqué y al para qué de la evaluación y de concreción en sus objetivos repercutió negativamente en el posterior trabajo de los evaluadores. El contexto de la evaluación se convirtió, de algún modo, en un elemento limitante del desarrollo de la evaluación.

Una de las singularidades de la evaluación de la política de infancia fue la existencia de unos TdR específicos para lo que se dio en llamar “evaluación legal y jurídica” –por distinguirla de la evaluación de carácter general- y cuya revisión fue realizada por el responsable de esta última, Alberto Minujín. Ello fue consecuencia de que equipos y personas distintas se hicieran cargo de las dos partes de la evaluación y de que no se conformara, desde un inicio, un equipo evaluador convenientemente integrado.


En los TdR no encontramos referencia alguna a los criterios y el procedimiento de selección del equipo evaluador. No se detallan tampoco las fechas ni el presupuesto fijado para la evaluación (aunque ambos


datos se recogen en la convocatoria general) y no existen previsiones sobre cómo se incorporarían las recomendaciones de la evaluación a la política de infancia.

En las entrevistas con los Consejeros se ha recabado su percepción sobre que los Términos de Referencia fueron un instrumento lo suficientemente claro para orientar a los equipos evaluadores, manifestándose que el proceso se ha ido perfeccionando con el tiempo. El principal indicador que se ha expuesto sobre la claridad de los Términos de Referencia es que las propuestas técnicas presentadas tenían objetivos y componentes similares, radicando las diferencias en el método de investigación propuesto, de lo que se deduce que su entendimiento fue bastante homogéneo<sup>60</sup>.

Respecto a los elaborados en 2008 se ha puntualizado que han sufrido una mejora ya que aquellos “incorporaban un listado enorme de preguntas y estos sólo incluyen un punteo de aspectos a cubrir, pues la evaluación de políticas requiere que el evaluador tenga mayor libertad para moverse y esa lista interminable de preguntas limitaba a los evaluadores en este sentido”<sup>61</sup>.

Como autocrítica se han indicado aspectos susceptibles de mejora en cuanto a su delimitación del objeto y sobre el requerimiento de diagnósticos como parte de la evaluación.

 Los Términos de Referencia no reflejaban el punto de vista colectivo del Consejo sino el del Consejero que intentó hacer un enunciado sistemático de todos los factores que habría que identificar en esta evaluación. El resultado fue que se construyeron unos TdR demasiado amplios, “enciclopédicos”. Su gran extensión generó desacuerdos en el seno del Comité. No obstante, el marco completo sirvió para que los evaluadores conocieran en qué áreas se está trabajando y en cuáles no. En esta evaluación se elaboraron dos documentos, uno general y otro específico sobre análisis normativo. Como resultado se redactaron dos documentos, sin vinculación entre sí.<sup>62</sup>

 Se dio un peso importante a la elaboración del diagnóstico, lo cual quitó tiempo y recursos a las tareas propias de evaluación. Los Términos de Referencia deberían dar más peso a la acción institucional y a evaluar la política como tal: sus omisiones, lo que plantea el marco jurídico-normativo y no se hace. Esta idea estaba presente pero no era lo suficientemente fuerte. Este es un aprendizaje<sup>63</sup>.

<sup>60</sup> Entrevista a Manuel Canto, Consejero Ciudadano de Evalúa DF.

<sup>61</sup> Entrevista a Myriam Cardozo, Consejera Ciudadana de Evalúa DF.

<sup>62</sup> Entrevista a Julio Boltvinik, Consejero Ciudadano de Evalúa DF.

<sup>63</sup> Entrevista a Adolfo Sánchez, Consejero Ciudadano de Evalúa DF.



## **1.2. Suficiencia de los medios puestos al servicio de la evaluación**

### ***Medios humanos***

La valoración de la idoneidad de los **equipos evaluadores** para acometer las evaluaciones se realiza atendiendo a dos criterios fundamentales: su formación y experiencia en la política evaluada y su conocimiento de enfoques y metodologías de evaluación.

**i** En el caso de la **evaluación de la política de acceso al agua potable**, la realización de las labores evaluativas se sustentó en el trabajo de un equipo evaluador conformado por seis integrantes -un coordinador (Arsenio González), tres evaluadores y dos personas encargadas del análisis e integración de los contenidos-, todos ellos de reconocido prestigio en el ámbito académico y universitario. La currícula del equipo evaluador deja entrever una destacable formación y experiencia en torno a la temática del agua y a las políticas sociales, aunque en ningún caso se hace referencia a la formación específica de sus miembros en metodologías de evaluación. En este sentido, es importante destacar que el coordinador del equipo si contaba con experiencia en evaluaciones de corte técnico, sobre calidad y salubridad del agua potable tanto en su vertiente académica como en su práctica profesional, pero no en el ámbito de las políticas públicas.

**i** Por su parte, la **evaluación de la política hacia los jóvenes** estuvo a cargo de la organización “Iniciativas para la Identidad y la Inclusión” (INICIA), y en ella participaron como evaluadores responsables el Mtro. Héctor Morales Gil de la Torre y el antropólogo Tajín Villagómez Velázquez. Contaron con el apoyo de 6 investigadores y asistentes de investigación. El perfil del equipo que conformaron se ajusta especialmente a la evaluación desarrollada, en tanto que atesoraba experiencia en evaluación y en programas y políticas de juventud, habiendo participado en una experiencia piloto financiada por la Comisión Europea para el diseño de una metodología de evaluación de intervención en materia de infancia.

**i** La realización de la **evaluación de la política de promoción del empleo y protección al trabajo** correspondió a un equipo conformado por cuatro personas -un coordinador y tres colaboradores/as. El coordinador, Lic. Saúl Escobar Toledo, posee amplia experiencia en política social y en la temática objeto de evaluación, no en vano fue Subsecretario de Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Distrito Federal en el periodo 1997-2000<sup>64</sup>. Asimismo, cuenta en su haber con 13 libros y/o artículos publicados, varios de ellos en el campo del empleo. No obstante, en ningún caso se puntualiza en su currícula experiencia en la realización de evaluaciones y/o expertise en metodologías de evaluación.

---

<sup>64</sup> Este aspecto, que cubre el marco normativo dado que hacía más de tres años desde que ejerció el cargo, ha sido destacado entre los gestores y responsables de las políticas entrevistados ya que perciben que ha podido generar reticencias ante la evaluación entre ciertos sectores y agentes implicados.

**i** Según consta en las actas de las sesiones ordinarias del Comité de Evaluación y Recomendaciones de EVALÚA DF, éste declaró en un principio desierto el concurso convocado para la **evaluación de la política de infancia**, dado que en ninguna de las propuestas se acreditó conocimiento suficiente del tema<sup>65</sup>. La evaluación hubo de adjudicarse directamente, tal y como las normas de EVALÚA DF prevén en esos casos. La elección recayó en un equipo dirigido por Alberto Minujín, un experto de gran reconocimiento internacional y cuyos trabajos fueron recomendados a EVALÚA DF. El equipo de evaluación, que se constituyó *ad hoc* para la ocasión, estuvo formado por Ximena Maroto, Marysse del Olmo y Ryan Short. Por su parte, de la evaluación legal y jurídica se hizo cargo Ricardo A. Ortega Soriano, quien cuenta con un magnífico curriculum académico y profesional en el campo del Derecho y los derechos sociales y cierta experiencia práctica en evaluación de políticas públicas. Los datos sobre la capacitación de los miembros del equipo figuran en el documento de propuesta técnica. La información proporcionada es bastante somera, tanto en lo que hace a la política sectorial como en lo relativo a evaluación de políticas públicas. De hecho, la única alusión a ésta que encontramos es la impartición de clases sobre métodos cuantitativos y cualitativos de seguimiento (monitoreo) y evaluación y sobre evaluación del desarrollo por parte del director del equipo evaluador; de los cuatro integrantes del equipo de la evaluación general es el que acredita mayor experiencia en temas de pobreza, infancia, políticas sociales exclusión social y desigualdad y tanto en docencia como en investigación académica y aplicada. En el curriculum del resto de integrantes del equipo de la evaluación general destaca su formación en relaciones internacionales y, en el de dos de ellos, su trabajo en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Las entrevistas realizadas durante la fase de trabajo de campo nos permitieron confirmar todos estos aspectos y obtener información complementaria que no había sido vertida en los currícula presentados en la propuesta técnica (por ejemplo, acerca de la participación de algún miembro del equipo en evaluaciones de políticas, como es el caso de Ricardo Ortega). Sin embargo, la mayor utilidad de las entrevistas, en cuanto al criterio que ahora nos ocupa, es que nos sirven para determinar, a través de las opiniones de los principales actores, la idoneidad del equipo de evaluación (y nos referimos aquí tanto a la general como a la legal) y de la forma en que se organizó el trabajo para la empresa que se había de acometer.

Como era de esperar, las valoraciones difieren notablemente entre los distintos entrevistados. La percepción más positiva es la de Alberto Minujín, quien considera que el equipo fue el adecuado y que realizó un buen trabajo. En su opinión, el seguimiento de la evaluación por parte de EVALÚA fue una constante y la comunicación entre las partes fue bastante fluida.

Sin embargo, tanto Julio Boltvinik, responsable del seguimiento de esta evaluación, como Ricardo Ortega tienen una opinión más crítica. En opinión de Boltvinik, el hecho de que el responsable del equipo evaluador residiera en el extranjero y tuviera, además, que hacer frente a innumerables compromisos, repercutió

---

<sup>65</sup> Durante el desarrollo del trabajo de campo tuvimos ocasión de comprobar la importancia del debate mantenido en EVALÚA en torno a qué elemento debe primar en la selección de un equipo de evaluación: el conocimiento de la política sectorial que vaya a ser evaluada o la expertise en evaluación de políticas públicas. En opinión de Julio Boltvinik - Consejero Ciudadano de Evalúa DF-, en el caso de infancia, la balanza ha de inclinarse, claramente, a favor del primero.

negativamente en el proceso de evaluación, afectando en especial a la comunicación entre las diferentes instancias y a los trabajos de dirección y coordinación. El Consejero afirma en la entrevista que fue él el único que hizo observaciones sistemáticas y “duras” al trabajo de Ricardo Ortega y que la evaluación legal se hizo “muy separada del resto; ni siquiera asimiló el trabajo”<sup>66</sup>.

Sin embargo, para Alberto Minujín la distancia, aunque reconoce que ocasionó algún problema, cree que fue un elemento claramente positivo, que hizo posible “tener una mirada que no estuviera comprometida con los procesos políticos y con los intereses más específicos; nosotros teníamos la posibilidad de mirarlo desde un lugar que era más desde afuera y creo que eso, en una evaluación, es importante”<sup>67</sup>.

Por su parte, el responsable de la evaluación legal recuerda que, aunque para él “era importante que se articulara el esfuerzo en relación con el propósito general de la evaluación de las políticas públicas, no sé si por la distancia o por la metodología de trabajo del equipo de Alberto, yo al menos no tuve la ocasión de tener una reunión con el equipo de trabajo”<sup>68</sup>. Durante la única reunión que mantuvieron Ricardo Ortega y Julio Boltvinik, el Consejero solicitó ciertas modificaciones y ampliaciones que, en opinión del primero, iban más allá de los compromisos que había adquirido en los TdR pero que decidió realizar y todo ello no hizo sino aumentar su distanciamiento con Alberto Minujín<sup>69</sup>. Para Pablo Yanes y Julio Boltvinik, esta revisión hizo que la evaluación legal ganara en calidad y se convirtiera en un trabajo “muy sistemático, muy detallado, con un buen diagnóstico y unas buenas recomendaciones sobre el marco jurídico”<sup>70</sup>

Las circunstancias mencionadas ponen de relieve las carencias en las tareas de dirección de los trabajos de evaluación (seguramente por la importante carga de trabajo de Alberto Minujín), como apunta Julio Boltvinik<sup>71</sup>, y que no pudieron ser salvadas por los integrantes del equipo de la evaluación general. Es cierto también que tampoco se celebró nunca una reunión a tres bandas –EVALÚA, equipo dirigido por Alberto Minujín y Ricardo Ortega, que hubiera sido muy necesaria para perfilar los trabajos de evaluación. Todos estos factores son, en nuestra opinión, claves para entender las debilidades de la evaluación de la política de infancia.

*En cuanto a los medios humanos puestos al servicio del Sistema de evaluaciones externas desde EVALUA DF se concretan, por un lado, en, al menos, un Consejero o Consejera responsable del seguimiento de cada evaluación y de la relación con los equipos de evaluación, contando éstos, a su vez, con el apoyo de*

---

<sup>66</sup> Entrevista grupal al Consejero Ciudadano de Evalúa DF Julio Boltvinik y al Director General de Evalúa DF, Pablo Yanes, 4 de noviembre de 2010. Así lo confirman también las observaciones realizadas durante la sesión de 25 de mayo de 2010 del Comité de Evaluación y Recomendaciones.

<sup>67</sup> Entrevista a Alberto Minujín, Coordinador de la evaluación externa de la política de infancia del DF, 10 de noviembre de 2010.

<sup>68</sup> Entrevista a Ricardo Ortega Soriano, Director de Formación para el Servicio Profesional, Comisión de Derechos Humanos del DF, 4 de noviembre de 2010.

<sup>69</sup> Téngase en cuenta que fue Alberto Minujín quien dio el visto bueno a estos TdR.

<sup>70</sup> Entrevista grupal a Julio Boltvinik – Consejero Ciudadano de Evalúa DF- y a Pablo Yanes – Director General de Evalúa DF- , 4 de noviembre de 2010.

<sup>71</sup> Idem.

un asistente. Por otro lado, la relación que debe establecer EVALUA DF con los responsables y equipos técnicos de las políticas evaluadas está a cargo de la Dirección General.

Si por parte de los coordinadores de las evaluaciones se ha considerado suficiente el equipo constituido para abordar las evaluaciones, por parte de EVALUA DF estos medios se perciben insuficientes ya que los Consejeros absorben gran parte del trabajo que generan las evaluaciones para EVALUA DF y su relación es a tiempo parcial y va acompañada por otras tareas importantes. Esto exige una reflexión sobre el número de Consejeros y sobre sus tareas, que permita determinar si pueden aumentarse los primeros o si pueden reducirse las segundas, al menos que para éstas cuente con apoyo interno o externo. Todo ello está condicionado, no obstante, por la restricción presupuestaria que posee EVALUA DF para acometer como una función más un proceso tan complejo como la realización de la evaluación externa y el establecimiento de directrices para la interna.

Los Consejeros muestran un elevado nivel de cualificación académica experiencia en políticas de desarrollo social mientras que materia de evaluación su formación y experiencia es dispar y no se encuentran especializados en las temáticas evaluadas. Durante las entrevistas realizadas, los Consejeros no manifestaron problemas derivados de esta falta de especialización en la temática evaluada, resaltando sólo algunas dificultades para encontrar información concreta o para fundamentar algunas recomendaciones, cuestión esta última que ha sido solventada mediante el apoyo en los equipos evaluadores.

La percepción de los Consejeros sobre la suficiencia de medios puestos al servicio de la evaluación por parte de EVALUA es coincidente en el sentido de poner de manifiesto que sus cargas laborales son muy intensas en relación a su régimen laboral, a tiempo parcial, ya que además de esta labor deben desarrollar otras actividades e investigaciones, aprobar los programas sociales, etc. Esta situación, unida a la filosofía de desarrollar un seguimiento cercano y continuo de las evaluaciones, ha derivado en la necesidad de limitar el número de evaluaciones que anualmente se pueden llevar a cabo.

No cabe duda de que esta labor requiere una mayor atención, en tiempo y en recursos, dado que un Consejero puede estar a cargo de su evaluación en el año en curso y a la vez con las recomendaciones del año anterior y con las investigaciones que se plantean específicamente como Comité, a lo que se suma que no está a tiempo completo en EVALUA DF.

En las cuatro evaluaciones analizadas la gestión del trabajo de evaluación se ha basado, en líneas generales, en las buenas relaciones entre el equipo evaluador y su Consejero/a responsable, articulando intercambios productivos que han supuesto una mejora del proceso y de los productos de evaluación elaborados.

La labor de seguimiento de las evaluaciones que llevan a cabo los Consejeros y Consejeras se considera clave para garantizar:

- La calidad de la evaluación, especialmente de su enfoque ya que éste, en parte, se define a priori por el Comité de Evaluación y Recomendaciones y los equipos no están formados, en general, por evaluadores.
- Que se comprenden las expectativas de EVALUA DF en su justa medida, salvando cualquier duda o malentendido que pudiese haber surgido a partir de los Términos de Referencia.

### **Medios temporales (plazos)**

El documento “Convocatoria 001/2009 para la evaluación externa de las políticas de desarrollo social del Gobierno del Distrito Federal” establecía, en su punto séptimo, que el periodo para la realización de las evaluaciones sería del 15 de julio al 30 de noviembre de 2009 y la entrega de un primer informe debería hacerse el 30 de septiembre de 2009. Esto supone un plazo de realización de 4 meses y medio. En las evaluaciones analizadas los Términos de Referencia (Términos de Referencia) no especifican cuál debe ser la fecha de entrega de los productos solicitados, siendo la Convocatoria el único texto en el que se puntualiza el escenario temporal de referencia. Es la excepción la evaluación de la política de agua en la que estas fechas aparecen en el punto séptimo de sus TdR.

El análisis documental muestra que en las cuatro evaluaciones se han registrado desfases entre la fecha de entrega prevista en la Convocatoria y la de presentación de los informes. La demora en la evaluación de la política del agua fue de 5 meses y medio, en la de la política hacia los jóvenes de tres meses y medio, en la de la política de promoción del empleo, de dos meses y en la de la política de infancia de más de año.

**i** En cuanto a la **evaluación de la política laboral**, en realidad no existió demora, ya que el informe se entregó a tiempo y este lapso de dos meses se empleó en la revisión y elevación a definitivo del informe.

**i** En el caso de la **evaluación de la política de acceso al agua potable**, aunque un primer informe final se entregó a tiempo, la principal justificación del retraso final se encuentra en la oportunidad que se abrió por la cercana aprobación del nuevo marco tarifario, prevista para los primeros meses de 2010, que hizo que EVALUA DF solicitase su consideración al equipo evaluador, postergando la entrega. El equipo evaluador accedió a ello, comprendiendo la oportunidad al tiempo que asumía la carga de trabajo adicional que suponía, que estaba, incluso, fuera de los Términos de Referencia. Junto a esta justificación, de carácter externo a la propia evaluación, durante el trabajo de campo emergió otra relacionada con el ajuste de los trabajos y el carácter dinámico de la evaluación que ha generado intensos procesos de revisión de los documentos.

- Desde el equipo evaluador se expresa que aunque oficialmente las entregas son tres, “extraoficialmente son el triple”. En este sentido, se puntualiza que una de las características de

EVALÚA DF es que siempre exige más, con lo cual “es muy improbable que se realice una entrega y sea aceptada sin ninguna observación”. Esto se debe al alto nivel crítico y académico que tiene su Consejo: “Evalúa es muy exigente”<sup>72</sup>.

- Desde el lado de los gestores se ha manifestado que el proceso requirió mucho trabajo en muy poco tiempo: “Nos dio mucho trabajo e hicimos un equipo de “evaluación de la evaluación. Enviamos bastantes comentarios que provocaron a su vez otras reuniones para ver algunos temas en los que no estábamos muy de acuerdo como se estaban tocando y estaban dejando de lado otras temáticas”<sup>73</sup>. A pesar de estas restricciones temporales, han expresado que el proceso fue muy productivo, pues se consideró la opinión sobre asuntos específicos de quienes tienen a su cargo la gestión de las políticas.

**i** En cuanto a la **evaluación de la política de infancia** es la que acumula el retraso más grave. La primera versión del informe final se entregó en febrero de 2010. La necesidad de corregirlo sobre la base de las observaciones efectuadas por EVALÚA DF hizo que se tuviera que volver a presentar en mayo de ese mismo año. Esta segunda versión hubo de ser nuevamente sometida a revisión tras las observaciones de EVALÚA, lo que llevó a la entrega de una tercera versión en el mes de julio. Esta última recibió también observaciones por parte de EVALÚA DF, cuyo Comité de Recomendaciones y Evaluación no ha dado el visto bueno al informe final hasta mediados del mes de diciembre de 2010. La evaluación de la política de infancia ha acumulado así más de un año de retraso.

**i** La evaluación de la **política hacia las y los jóvenes** también encuentra en las dinámicas del proceso evaluativo el origen de su retraso. Tomando en consideración las opiniones de los implicados en la evaluación se observa que:

- El Consejero responsable puntualiza que los tiempos se dilataron un poco por problemas de agenda y operativos; visualizándose la necesidad de reconsiderar los plazos. Manifiesta también que desde EVALUA DF “fuimos muy optimistas pensando en que era un proceso lineal y no lo es, en ninguna evaluación”<sup>74</sup>.
- Desde el equipo evaluador se expresa que se realizó una entrega del informe final en el mes de diciembre, que era la fecha marcada por los Términos de Referencia. En ese momento se detectó una distancia/diferencia entre el diagnóstico realizado por el equipo evaluador y el realizado anteriormente desde el GDF, lo cual llevó a ajustar los resultados y a complementar el informe. Finalmente, la entrega definitiva tuvo lugar en el mes de marzo, con lo cual el equipo destinó tres meses más a la realización de ajustes y a complementar el trabajo. Por ello, el equipo de evaluación considera que

<sup>72</sup> Entrevista a Arsenio González, Coordinador de la evaluación externa de la política de acceso domiciliario al agua potable del DF.

<sup>73</sup> Entrevista a M<sup>a</sup>. Eugenia González Anaya, Directora Ejecutiva Jurídica de la Secretaría de Medio Ambiente.

<sup>74</sup> Entrevista a Adolfo Sánchez, Consejero Ciudadano de Evalúa DF.

hubiese sido enriquecedor tener más tiempo para el trabajo de campo, en tanto que hay muchas voces que podrían complementar la visión existente en materia de juventud en el DF. Tal como expresa el coordinador del equipo evaluador: “Nos hubiese gustado además de incorporar a los propios funcionarios, incorporar voces académicas y organizaciones. Esto lo teníamos contemplado, pero el tiempo no fue suficiente”<sup>75</sup>.

Otras causas que pueden explicar estos cuellos de botella en el cumplimiento de plazos podrían encontrarse, en ocasiones, en la debilidad de la propuesta técnica seleccionada en cuanto al programa de trabajo presentado, considerándose insuficiente la presentación en tabla de un cronograma. En este sentido, en las evaluaciones de la política de infancia y de la política laboral, no aparece un programa de trabajo en su propuesta técnica, exigido en los Términos de Referencia, en el que se presenten unos contenidos mínimos sobre la secuencia de tareas y las fases de evaluación, junto a su fecha o periodo de realización (aparece un epígrafe con esta denominación pero sin contenido).

Por último, otro aspecto a considerar en cuanto a la bondad de la gestión del tiempo en la evaluación hace referencia a cuándo debe estar lista en función del ciclo de elaboración de las políticas públicas, es decir, cuándo deberían estar disponibles sus recomendaciones para que fuese factible su incorporación. Este aspecto está más vinculado con lo que podríamos llamar la política de evaluación de EVALÚA DF y al respecto no aparece ninguna indicación en los Términos de Referencia y desde EVALUA DF se apunta que no existe plazo establecido, las recomendaciones se envían cuando están listas, dándose por asumido que el plazo establecido es suficiente para este cometido.

Al margen de las particularidades expuestas que en cada caso que pueden justificar, en mayor o menor medida, la demora, por motivos internos o externos a la evaluación, lo señalado puede poner de manifiesto el ajustado del plazo disponible para la realización efectiva de las evaluaciones, tras la formalización del contrato y la superación de los trámites administrativos correspondientes. Si a ello se une el amplio alcance de la evaluación y el volumen de necesidades informativas contenidas en los TdR (concretamente, en su punto 5), se puede concluir que existe una deficiente estimación de los requerimientos temporales para el desempeño de esta evaluación o, dicho de otra manera, que los requerimientos de los TdR en cuanto a necesidades de información y cuestiones evaluativas a resolver son excesivos para el periodo estimado y no han sido objeto de una priorización adecuada que no mermara la calidad del trabajo o que no comprometiese los plazos de entrega. De hecho, los entrevistados para la metaevaluación de infancia –en especial, como es lógico, los evaluadores– coinciden en señalar el factor tiempo, habida cuenta de la amplitud de los TdR, como uno de los principales limitantes del alcance y la calidad de las evaluaciones.

No obstante, en el caso de la evaluación de la política de agua, la dilación en los plazos de entrega estuvo motivada por dos cuestiones fundamentales: las correcciones que se le solicitaron al equipo evaluador

---

<sup>75</sup> Entrevista a Héctor Morales, Coordinador de la evaluación externa de la política hacia los jóvenes del DF.



desde EVALÚA y, fundamentalmente, la inminente definición de las nuevas tarifas de agua con el nuevo sistema de precios (previsto en febrero-marzo de 2010), que EVALÚA propuso al equipo<sup>76</sup> que fuesen contempladas en el documento final, lo que fue aceptado por éste.

Dado que se dispone de cuatro meses y medio para hacer la evaluación, tras la formalización del contrato, el trabajo se inicia con las primeras visitas a los centros gestores para solicitar la información necesaria y la recepción de documentación sobre la política. A partir de ahí se dispone de poco más de un mes para hacer el análisis documental y redactar el primer borrador del informe, al tiempo que hay que preparar y desarrollar las entrevistas con los agentes clave. Esto genera una tensión importante en el equipo evaluador que dispone de muy escaso tiempo para volcar y sistematizar la información en el informe, generando borradores que pueden no satisfacerles del todo o, incluso, como ha ocurrido en ocasiones, confundiendo los contenidos de la entrega con dar cuenta de lo realizado hasta la fecha.

Al realizar esta entrega y celebrarse la reunión con el Comité, es habitual que surjan diversas interpretaciones sobre los contenidos del trabajo al tiempo que se emiten una serie de recomendaciones de mejora por parte de EVALUA DF para ajustarlo a sus expectativas. Por tanto, pese a que se percibe insuficiente el tiempo para elaborar este borrador, los equipos manifiestan la importancia de este compromiso de entrega ya que “ayuda a aterrizar” y no es hasta que las ideas se ponen “negro sobre blanco” cuando realmente se sabe si se ha entendido lo que se pide.

Por parte de los Consejeros y Consejeras se ha puesto de manifiesto también la importancia de este seguimiento y de que sea continuo y cercano, si bien existe unanimidad al señalar que conlleva mucho tiempo que hay que sumar a las ya de por sí importantes cargas de trabajo que poseen. Siendo que, su vinculación es a tiempo parcial, conjugada con sus compromisos académicos y profesionales, esto hace que “mucho de lo que se consigue con la labor de acompañamiento sea a través del voluntarismo, ya que se plantear metas que van más allá de la capacidad<sup>77</sup>”.

Por tanto, la estimación del tiempo disponible para la evaluación debe considerar que ésta es un proceso dinámico y de continua retroalimentación que requiere un diálogo constante para evitar distanciamientos entre las expectativas de EVALUA DF y el trabajo de los evaluadores. Igualmente, la situación presentada exige una reflexión en torno a los Términos de Referencia como marco que regula la evaluación, en tanto que su consideración flexible puede derivar en que se tomen como punto de partida y no como la especificación de una relación contractual que determina y delimita sus contenidos. Asumir esta concepción dinámica y de retroalimentación de la evaluación hace necesaria la reflexión durante el proceso de elaboración de los Términos de Referencia y de la Convocatoria en cuanto que la optimización de la gestión del tiempo en la evaluación puede requerir la consideración de unos plazos superiores a los establecidos en

---

<sup>76</sup> Desde EVALUA DF, durante la revisión de este informe, se matizó que no fue una imposición adicional a los TdR, sino una sugerencia que los evaluadores aceptaron.

<sup>77</sup> Entrevista a Manuel Canto, Consejero Ciudadano de Evalúa DF.



2009 para el desempeño de la evaluación de políticas o, dicho de otra manera, que los requerimientos de los Términos de Referencia de este tipo de evaluaciones en cuanto a necesidades de información y cuestiones evaluativas a resolver deben ser objeto de una priorización para que no resulten excesivos en los tiempos estimados, para que en ningún caso se vea mermada la calidad del trabajo.

### **Medios económicos:**

De acuerdo a lo estipulado en el documento “Convocatoria 001/2009 para la evaluación externa de las políticas de desarrollo social del Gobierno del Distrito Federal”, el presupuesto fijado para cada una de las evaluaciones fue de \$300,000.00 (trescientos mil pesos) más IVA. La fijación del precio de la evaluación de manera previa deja sin sentido la presentación de propuestas económicas por parte de los equipos evaluadores candidatos, por lo que no se solicita en los Términos de Referencia, constituyendo la decisión de participar prueba de su aceptación.

Con esta determinación uno de los objetivos es hacer más transparente la convocatoria<sup>78</sup>. A este respecto, tanto la Dirección General como los Consejeros/as de EVALUA DF indican que esta decisión se fundamenta en querer evitar una dinámica de realizar evaluaciones por debajo del precio de mercado, ya que “si se abre a precios casi te ves obligado a dárselo a quien ofrece un precio menor, y eso no es conveniente en este tipo de estudios. Esta metodología ha funcionado muy bien porque permite concentrarse en los contenidos y calidad de la propuesta”<sup>79</sup>. En el caso de la Convocatoria de 2009, aunque podía ajustarse el presupuesto a las necesidades de cada caso, se consideró que todas las evaluaciones tenían el mismo nivel de complejidad.

En cuanto a la suficiencia del presupuesto para las evaluaciones las opiniones de los evaluadores oscilan entre quienes lo consideran “aceptable” o “digno, no indecoroso” y los que consideran únicamente su viabilidad desde instituciones de carácter social o universitario que puedan asumir parte de los costes que no quedan cubiertos<sup>80</sup>. Ésta última opinión es más compartida por quienes constituyeron equipos más numerosos o con más especialistas en determinadas cuestiones de la política evaluada (jurídica, social, técnica, etc.): “Mientras más miembros tiene el equipo de trabajo, más se reduce la ganancia de cada uno, no obstante, se mejora su calidad”.

En cuanto a la incidencia del presupuesto sobre el proceso de evaluación la opinión generalizada entre los evaluadores es que condiciona en cierta medida el número de integrantes del equipo, los aspectos sobre los que se puede profundizar y las técnicas que se puedan aplicar, vinculadas éstas también muy directamente con el tiempo disponible. En referencia a este aspecto también se puntualiza que “En un tiempo tan breve,

---

<sup>78</sup> Consejo de Evaluación del Desarrollo Social, EVALUA DF (2010a: 51)

<sup>79</sup> Entrevista a Pablo Yanes, Director General de Evalúa DF.

<sup>80</sup> Precisamente aquellas a las que se circunscribe la LDSDF junto a profesionistas independientes

con recursos escasos, la construcción de información básica es casi imposible. Lo único que se puede hacer son entrevistas”<sup>81</sup>.

A los efectos de ponderar la suficiencia de los medios puestos al servicio de la evaluación, no cabe duda que el presupuesto estimado condiciona el equipo de trabajo del que podrá dotarse y el tiempo durante el que su tarea podrá rentabilizarse.

**i** En este sentido, en la **evaluación de la política de acceso domiciliario al agua** hay que tener en cuenta que se trata de un equipo integrado por seis evaluadores que ha desarrollado un trabajo de gabinete (análisis documental, estadístico y cartográfico), combinado con entrevistas a gestores de la política y observación de campo durante once meses (seis más de los previstos). Tomando en consideración las siete propuestas que licitaron a este concurso público bajo un precio cerrado, podrían considerarse suficientes los recursos previstos, aunque esta suficiencia quedaría en entredicho si se tiene en cuenta que, debido a las razones indicadas en el apartado de medios temporales para esta evaluación, tanto la duración efectiva como los requerimientos de información fueron superiores a los inicialmente previstos<sup>82</sup>.

**i** Por lo que se refiere a la **evaluación de la política de infancia**, teniendo en cuenta el número de de propuestas presentadas, de miembros del equipo y el volumen de trabajo, cabe considerar que el presupuesto previsto fue algo ajustado, en especial si incluimos el trabajo correspondiente a la evaluación legal y jurídica. Ésta es también la opinión de los evaluadores e, incluso, de los propios integrantes de EVALÚA<sup>83</sup>

Hemos de señalar, sin perjuicio de todo lo anterior, que la duración real de los trabajos en el caso de esta evaluación se entiende excesiva.

---

<sup>81</sup> Entrevista a Arsenio González, Coordinador de la evaluación externa de la política de acceso domiciliario al agua potable del DF.

<sup>82</sup> Siguiendo este mismo razonamiento efectuado para la evaluación de la política de acceso al agua potable, hay que tener en cuenta que fueron 8 miembros del equipo de evaluación y 12 propuestas presentadas en la evaluación de la política hacia los y las jóvenes; y 4 miembros y 8 propuestas en la de promoción del empleo y protección del trabajo.

<sup>83</sup> Esta apreciación de los miembros de EVALÚA que han sido entrevistados se refiere a todas las evaluaciones y no sólo a la de infancia.

## 2. Calidad técnica

### 2.1. Justificación y oportunidad de la evaluación

La justificación y oportunidad de una evaluación está determinada, entre otros aspectos, por la situación de las necesidades o problemas que se pretenden resolver o por la de las políticas públicas que sobre ellas se llevan a cabo.

En términos generales, las cuatro evaluaciones realizadas en 2009 poseen una oportunidad política en el sentido de que se realizan a tres años del comienzo de la gestión actual y a tres años de su finalización, permitiendo, a priori, acometer a medio camino las mejoras que puedan revelarse oportunas.

De acuerdo a la situación expuesta en los propios Términos de Referencia, la oportunidad técnica de las evaluaciones de la **política de acceso domiciliario al agua potable y la política laboral** puede considerarse óptima, tanto en relación al contexto como a la política evaluada.


**i La evaluación de la política de acceso al agua.** La justificación y oportunidad de esta evaluación desde la perspectiva de EVALUA DF se relaciona de manera directa con la gravedad de la problemática secular y acuciante que afecta al DF en materia de acceso al agua potable, cuyas aristas principales son<sup>84</sup>.

- Problemas técnicos: insuficiencia de agua en la ciudad, que proviene de Estados aledaños con el consiguiente coste elevado por la distancia; y mala distribución por Delegaciones, ya que cada una recibe caudales diferenciados, en tanto que la cantidad de agua recibida por éstas merma a medida que se avanza en el recorrido de la tubería.
- Problemas socioculturales: escasa cultura de ahorro del agua, por su carácter cuasi-gratuito; problemáticas específicas asociadas a los asentamientos irregulares.
- Problemas político-administrativos, relacionados con negociaciones entre los gobiernos y disfuncionalidades derivadas de sus atribuciones y competencias.


Los gestores comparten la apreciación de EVALUA DF sobre la oportunidad de esta evaluación externa.

---


<sup>84</sup> Entrevista a Myriam Cardozo, Consejera Ciudadana de Evalúa DF.

 “Es oportuna porque es indispensable tener en cuenta la dimensión social de la gestión del agua, junto a otros aspectos muy vinculados a ella como la participación ciudadana y el enfoque de derechos humanos”<sup>85</sup>.

Como elementos distintivos, destacan el carácter diferenciador de esta evaluación en tanto que se centra en la política y no en los programas, aborda la cuestión de la calidad y del manejo del recurso, toca aspectos relacionados con la sostenibilidad, considera la cuestión de las empresas prestatarias del servicio y, finalmente, incorpora el aspecto social, dotando de integralidad al análisis. También se fundamenta en que puntualiza que la temática fue muy bien abordada considerando dos perspectivas: la del agua como derecho humano y la de la protección del medioambiente, aspectos que de forma combinada no se habían analizado antes<sup>86</sup>.

 En el caso de la **evaluación de la política de promoción del empleo y promoción del trabajo**, el Consejero a cargo de su seguimiento manifestó que recomendó evaluar esta política “reivindicando que forma parte de la política de desarrollo social, y no se debe reducir la política social a lo que hace la Secretaría de Desarrollo Social”<sup>87</sup>. Otro elemento utilizado en esta priorización fue la errónea percepción de que en épocas de crisis hay que apostar por la generación de empleo y no por la defensa de los derechos laborales. Siendo así la evaluación una vía útil para poner de manifiesto el razonamiento erróneo en el que se sustenta esta percepción. Finalmente, desde EVALUA se puntualiza que el DF tiene un Gobierno que está realizando innovaciones, aunque el esfuerzo por innovar no ha sido suficiente en el ámbito de la política laboral. Esto también constituyó un criterio para establecer la agenda de las evaluaciones.

En opinión de los gestores y responsables entrevistados esta oportunidad parte de la acertada distinción entre fomento del empleo y protección del trabajo –coincidiendo con la opinión del propio Consejero de EVALUA DF- y está vinculada con la renovación del marco institucional y las nuevas orientaciones de la política cuya incidencia debe ser analizada para mejorar sus efectos.

 “La oportunidad de la evaluación está relacionada con la reciente creación de la Secretaría en Febrero de 2007<sup>88</sup>, que tuvo como propósito poner en valor el trabajo a través del refuerzo de la estructura orgánica de las autoridades laborales para dar respuesta a la ley y a las políticas públicas del Programa General de Desarrollo 2007-2012; y también vinculada a la novedad de las políticas de evaluación que nacen con la LDSDF y los mecanismos articulados para la puesta en marcha de EVALUA. Lo novedoso de estas dos iniciativas justifica la oportunidad de la evaluación”<sup>89</sup>.


<sup>85</sup> Entrevista a M<sup>a</sup> Eugenia González Anaya, Directora Ejecutiva Jurídica de la Secretaría de Medio Ambiente.

<sup>86</sup> Entrevistas a M<sup>a</sup> Eugenia González Anaya (Directora Ejecutiva Jurídica de la Secretaría de Medio Ambiente) y Claudia Campero Arenas. Coalición mexicana de organizaciones por la defensa del agua

<sup>87</sup> Entrevista a Manuel Canto, Consejero Ciudadano de Evalúa DF.


<sup>88</sup> Procede de una Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social (enero de 1998) y ésta, a su vez, procedía de la DG de Trabajo y Previsión Social. Esta evolución responde a la necesidad de dar respuesta a los servicios que demanda el DF.

<sup>89</sup> Entrevista a Lic. Eduardo Miranda Esquivel, asesor del Secretario de Trabajo y Fomento al Empleo del DF, Presidente de la Unión de Juristas de México.

 “La evaluación (...) tiene una concepción amplia e integral, al diferenciar entre la política de protección al trabajo y la de promoción del empleo, distinción mucho muy acertada”. Estas dos vertientes fueron reforzadas con la creación de la Secretaría y a partir de las nuevas atribuciones que se le conceden en relación con el fomento al empleo (seguro de desempleo y fomento cooperativo) y, por tanto, constituye una cuestión muy pertinente. La concepción del GDF y de la mayoría de las entidades federativas era que el fomento del empleo está relacionado con el derecho económico y la política económica (inversiones, producción, competitividad) y disociado del mundo del trabajo (su complemento como creador de riqueza). Este aspecto se aborda en la evaluación acertadamente, indicando su novedad en la Secretaría y señalando algunas deficiencias (que son compartidas) como que adolece de integridad y coordinación con el resto de entidades y Secretarías<sup>90</sup>.

También se considera oportuno el tipo de evaluaciones, de diseño e implementación, aunque se puntualiza por parte de los evaluadores que se echa en falta la realización de una evaluación de impacto como una segunda etapa del proceso. “Hasta ahora se ha avanzado en los cimientos, hay que avanzar hacia los acabados”<sup>91</sup>. En este sentido, se manifestó que la evaluación de impacto no debe centrarse en todos los aspectos de la política, como en el caso del seguro de desempleo o la inspección del trabajo.<sup>92</sup>

Desde EVALUA DF se considera que evaluar resultados conllevaba disponer de una serie de recursos adicionales con los que no se contaba, como tiempo y presupuesto. No obstante, se ha manifestado la necesidad de continuar el proceso de evaluación de la política ya que: “Una política no se puede evaluar de una vez por todas, sino que hay que hacer sucesivos ciclos de evaluación de una política, valorando diversas aristas cada vez”<sup>93</sup>.

 **La evaluación de la política de la política hacia las y los jóvenes.** La oportunidad de esta evaluación presenta ciertos matices. Según lo expuesto en los Términos de Referencia se desprende que la evaluación es oportuna según el contexto y el momento en el que se lleva a cabo. La peculiaridad de la política evaluada radica en que se trata de una política de reciente aplicación, no sólo a nivel local o nacional, sino a nivel global.

En relación con la temática en la que se centra la evaluación y el tipo de evaluación aplicado, desde EVALUA DF se manifiesta que en su propósito de evaluar políticas el tema de los jóvenes era fundamental para la Ciudad, especialmente por el diagnóstico previo que ya existe en el que se presentan elementos como el bono demográfico de la Ciudad (jóvenes en edad de trabajar que no encuentran empleo o no tienen acceso a la educación media y superior) o el aumento de la criminalidad ante la falta de opciones, entre otros muchos. Ante esto, la pregunta que se formularon fue: ¿Qué está haciendo el Gobierno del Distrito Federal para atender a esta población?. También se hizo referencia en las entrevistas a que se observaba

<sup>90</sup> Ídem


<sup>91</sup> Entrevista a Saúl Escobar Toledo, Coordinador de la evaluación externa de la política de promoción de empleo y protección del trabajo del DF.

<sup>92</sup> Ídem


<sup>93</sup> Entrevista a Manuel Canto, Consejero Ciudadano de Evalúa DF.

además que la política hacia los jóvenes estaba dispersa, desintegrada y sin acciones sustantivas. En este marco, los temas preocupantes eran: empleo, acceso a la vivienda, educación, seguridad, salud; todo esto bajo el paraguas de los derechos económicos y sociales internacionales<sup>94</sup>.

Es opinión compartida por gestores, evaluadores y EFALUA DF que la evaluación aborda aspectos clave que pueden promover una mejora de la gestión de la política hacia las y los jóvenes. No obstante, esta evaluación debe ser entendida como un primer paso, siendo necesario en un plazo cercano profundizar en esta materia, “contemplar también los efectos que se están derivando de lo que ya se viene haciendo”<sup>95</sup>.

 Esta “juventud” de la política se debe a que se desarrollaban intervenciones aisladas, esencialmente en el ámbito educativo, obviando a las y los jóvenes como sujetos de derechos, aspecto que cobra relevancia hace poco más de una década. El impulso que se le pretende dar desde el Instituto de la Juventud se concreta en más recursos y mayor alcance de los programas hacia los jóvenes, aspecto que hace muy oportuna una evaluación en este momento, más aun cuando existen escasas referencias de evaluaciones en materia de juventud desde el nivel de las políticas, por lo que su oportunidad trasciende al propio DF<sup>96</sup>.

El coordinador de la evaluación indicó que al no haber una definición sistemática e integral de la política de juventud del DF era necesario evaluar los modelos implícitos o explícitos sobre la actuación del GDF en esta materia. A su vez, había manifiesto su acuerdo con la importancia de evaluar impactos en una instancia posterior, aunque puntualizando que esto sería posible si el diseño de la política de juventud estuviera bien definido y si hubiera mecanismos claros y coordinados para su implementación. “Entonces sí podríamos preguntarnos sobre los impactos o resultados sociales y culturales de la política en cuestión”<sup>97</sup>.

 El caso de la **evaluación de la política de infancia** presenta peculiaridades ciertamente interesantes. Desde EFALUA DF se afirma que su elección se basó en una percepción sobre la insuficiencia de acciones en la materia, especialmente preocupante en una ciudad en donde “la mitad de los habitantes son pobres y las 2/3 partes de los niños son pobres”<sup>98</sup>.

Si en la selección de las políticas que se someten a evaluación tiene un peso fundamental el criterio de los Consejeros de EFALUA DF (selección que debe ser después aprobada por el Comité de Evaluación y Recomendaciones), en el caso de la política de infancia la opinión de quien sería después responsable del seguimiento de la evaluación fue aún más notoria. El interés por la política de infancia vino marcado

<sup>94</sup> Entrevistas a Consejeros Ciudadanos de Evalúa DF y su Director General, con especial referencia a la mantenida con Adolfo Sánchez.

<sup>95</sup> Entrevista a Javier Hidalgo, Director General del Instituto de la Juventud del Distrito Federal (INJUVE).

<sup>96</sup> Entrevista a Javier Hidalgo, Director General del Instituto de la Juventud del Distrito Federal (INJUVE).

<sup>97</sup> Entrevista a Héctor Morales Gil de la Torre, Coordinador de la evaluación externa de la política hacia los jóvenes del DF.

<sup>98</sup> Entrevista a Julio Boltvinik, Consejero Ciudadano de Evalúa DF.

esencialmente por la constatación de los graves problemas por los que atraviesa el colectivo de niños y niñas y, paralelamente, de la debilidad de la acción pública para darles una respuesta satisfactoria<sup>99</sup>.

A la hora de calibrar la oportunidad, hemos de ser también conscientes de que la política de infancia del Distrito Federal constituye un objeto de evaluación particularmente complejo, habida cuenta de la falta de integración de los programas y medidas que la conforman, de visión estratégica y de unos objetivos en consonancia, extremos éstos que fueron advertidos ya en el análisis documental pero que han sido después confirmados por todos los entrevistados. Hubiera sido oportuno plantearse la conveniencia de realizar, con carácter previo, un estudio de evaluabilidad que determinara las posibilidades reales de evaluar la política.

El análisis de la información obtenida durante el trabajo de campo no nos ha permitido comprobar hasta qué punto la evaluación ha supuesto “una ventana de oportunidad”<sup>100</sup> para proceder, sobre la base de evidencias, a una elaboración más sólida de la política de infancia del Distrito Federal. Para los evaluadores el objetivo central de la evaluación “es el de colaborar a impulsar en el Distrito Federal de México una política de infancia que avance en la promoción, cumplimiento y protección de todos y todas las niñas, niños y adolescentes sin discriminación de ningún tipo”<sup>101</sup>. El carácter crítico (clave) de las políticas seleccionadas para su evaluación –orientadas a problemas “de foco rojo” y “con débil acción pública”, por utilizar las expresiones de Pablo Yanes<sup>102</sup>-, junto con la debilidad de su planificación y diseño pueden quizá constituir un indicio del interés, consciente o inconsciente, por parte de EVALÚA para convertir las evaluaciones en instrumentos de impulso a las políticas públicas. No obstante, como ya hemos apuntado, no disponemos de datos consistentes que avalen esta suposición.

*Se puede concluir que las 4 evaluaciones son oportunas en relación con el contexto de las problemáticas que abordan y los parámetros en los que las planteó EVALUA DF en sus Términos de Referencia, aspecto en el que coinciden la mayoría de evaluadores y gestores consultados. En este sentido, uno de los aspectos más valorados por parte de los gestores ha sido la amplitud de miras de las evaluaciones que combinaron la vertiente social con la técnica o la medioambiental; aspecto que por el contrario ha presentado problemas para los evaluadores en tanto que se enfrentaron a objetos de evaluación muy amplios.*

*En relación con las políticas evaluadas la oportunidad queda más limitada sobre todo en los casos de la política hacia las y los jóvenes, la política de infancia y la de acceso domiciliario al agua, por motivos diversos. En unos casos la causa se encuentra en la propia indefinición de la política, como recogen los propios informes presentados y, en otros, la justificación está relacionada con la debilidad de la planificación o la ausencia de diagnósticos.*

<sup>99</sup> No en vano una de las líneas principales de investigación del Dr. Boltvinik –Consejero Ciudadano de Evalúa DF- es precisamente la pobreza y su medición.

<sup>100</sup> Es el conocido término de Kingdon (1984), con el que se alude a las posibilidades que se abren para el cambio en una política pública cuando las corrientes de problemas, políticas y dinámicas electorales, que en principio operan de forma independiente, se entrecruzan.

<sup>101</sup> Equipo de evaluación de la política de infancia (2009: 4).

<sup>102</sup> Entrevista grupal a Julio Boltvinik –Consejero Ciudadano de Evalúa DF- y a Pablo Yanes –Director General de Evalúa DF-, 4 de noviembre de 2010.

*Desde EVALUA DF se indicó durante la revisión de este informe que “la idea sería no abandonar por los problemas mencionados sino enfrentar el desafío de su evaluación lo mejor posible”. En este sentido, esta conclusión no apunta a obviar la evaluación de las políticas que presenten estas dificultades añadidas en términos de oportunidad-evaluabilidad, sino a desplegar actuaciones previas (o separadas de la evaluación) que contribuyan a minimizarlas.*

Unánimemente los evaluadores entrevistados han reforzado la oportunidad de este tipo de evaluaciones, tanto en virtud de la política como del tipo de evaluación de diseño e implementación, añadiendo también la idea de que es necesario continuar el proceso abierto con ellas hacia evaluaciones que permitan apreciar los efectos que se derivan de las políticas.

Frente a esta buena elección aparece el desafío de avanzar un paso más en futuros procesos evaluadores, complementando los análisis realizados con valoraciones de los resultados e impactos de las intervenciones públicas (programas y políticas) en la solución de problemas que justifican su implementación (evaluaciones de eficacia e impactos). También aparece la oportunidad de promover el desarrollo de análisis de evaluabilidad<sup>103</sup> que, a priori, no son contemplados en el esquema de EVALÚA DF y que en el escenario actual se consideran muy válidos, en tanto que más allá de dictaminar la viabilidad de llevar a cabo la evaluación y, a través de sus recomendaciones, preparan a las intervenciones para ser evaluadas. Estas pruebas o análisis de evaluabilidad procuran dotar a las intervenciones de mejoras en su planificación y en sus dispositivos de seguimiento así como generar un clima favorable entre los gestores; permitiendo, en posteriores ejercicios o programas anuales de evaluación, acometerlas con garantías<sup>104</sup>.

Dicho esto, es importante destacar la importancia de la apuesta de EVALÚA DF por las evaluaciones de diseño, tanto de programas como de políticas, pues el análisis de la experiencia comparada indica que son las menos habituales<sup>105</sup>.

## **2.2. Motivación para evaluar y objetivos**

La cuestión de quién y por qué impulsa una evaluación resulta ser fundamental, ya que condiciona sus propósitos generales y las cuestiones a las que se deberá dar respuesta. Siendo crucial determinar las

---

<sup>103</sup> Se utiliza aquí el término análisis de evaluabilidad y no de evaluación de la evaluabilidad de manera consciente, ya que en un incipiente proceso de institucionalización de la evaluación se considera la mayor utilidad de introducir el concepto sobre la base de estudios preliminares que más que determinar si la intervención es evaluable, se encaminen a prepararla para ser evaluada. Existen disquisiciones teóricas al respecto que reclaman el uso del término evaluación de la evaluabilidad pero, como se ha dicho, nos parece que introducir este concepto en un contexto con incipiente difusión de la cultura de evaluación y escasos recursos para ello, no puede llevar sino a desánimos y confusiones entre los gestores.

<sup>104</sup> Véase IDR (2000) y MAEC (2007), Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española, Pág.. 51. Madrid

<sup>105</sup> Esto es así a diferencia de las evaluaciones previas realizadas como requisito para conceder la financiación en determinadas convocatorias y que son esencialmente diferentes de las evaluaciones ex-ante que aquí se refieren, centradas en determinar la bondad y oportunidad de la conceptualización y diseño de la política pública.



motivaciones de los promotores de las evaluaciones, no puede obviarse que otros actores, como gestores y evaluadores, poseen motivaciones propias para llevar a cabo las evaluaciones que deben tenerse en cuenta. Además de identificar dichas motivaciones, es importante analizar en qué medida han incidido en el desarrollo del proceso de evaluación.


La motivación para evaluar puede surgir de la voluntad de una Dependencia u organismo público descentralizado o puede ser obligatoria si emana de un mandato normativo. En este sentido, a partir de los Términos de Referencia analizados se deduce que es EVALÚA DF la que impulsa las evaluaciones<sup>106</sup> y, en cuanto al porqué lo hace, la justificación que se ofrece se centra en la relevancia de las problemáticas que se presentan y en la oportunidad respecto a las políticas públicas que actúan sobre ellas.

No obstante, no presentan los Términos de Referencia las referencias sobre las motivaciones que impulsan a EVALUA DF a realizar las evaluaciones de políticas en cuanto que sean obligatorias o voluntarias. Es en los artículos 1 y 2 del Decreto por el que se crea el Consejo donde se establece que éste "... tiene a su cargo la evaluación externa de la política social de la Administración Pública del DF y de los programas sociales que ejecuta...". Tanto en la LDSDF como en este Decreto, queda a potestad de EVALUA DF determinar anualmente qué políticas y programas se evaluarán.

A partir del marco normativo de EVALUA DF, se observa que, en última instancia, quien genera la motivación para evaluar la política de desarrollo social es la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal a partir de la Ley de Desarrollo Social del DF como marco general y, concretamente, del Decreto de 23 de septiembre de 2007 por el que se crea el Consejo. En los considerando del citado Decreto se indica que:

**" ... con el propósito de continuar con el proceso de institucionalización del Desarrollo Social del Distrito Federal, se considera indispensable la creación de un organismo que se encargue de evaluar la política social en su conjunto, así como a los diferentes programas que la integran, de manera tal que profundicemos en el cumplimiento del principio de transparencia, así como mejorar la atención de los principios de igualdad, equidad de género y social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, participación y efectividad, contenidos en la Ley;**

En coherencia con esta motivación, desde la Secretaría de Desarrollo Social, que ostenta la competencia en esta materia dentro de la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal y a la cual está sectorizada EVALUA DF, se apunta que:

 "La evaluación debe conectarse con la finalidad estratégica que se persigue. Si la política social está orientada a aumentar el bienestar de la población y a lograr mayores niveles de equidad, a garantizar el ejercicio de derechos sociales, a combatir la desigualdad, pobreza, exclusión, marginación, entonces la evaluación debe medirse en función de que se logren tales objetivos, permitiendo incrementar, corregir y modificar determinadas políticas públicas"<sup>107</sup>.

<sup>106</sup> Hay que recordar que es un órgano de EVALÚA DF el que aprueba la convocatoria de las evaluaciones.

<sup>107</sup> Entrevista a Ldo. Martí Batres, Secretario de Desarrollo Social del DF.

Con esta motivación de dictaminar el avance en la atención a los principios que sustentan la LDSDF y en la garantía de los derechos, el objetivo general que se persigue con las evaluaciones es examinar en qué medida las intervenciones públicas responden a las necesidades de la población y garantizan el cumplimiento de derechos. Otros propósitos más estratégicos -promover el aprendizaje, promover la participación, apoyar la toma de decisiones...-, aparecen en otros documentos y normativas reguladoras de EVALUA aunque no quedan claramente reflejados en los Términos de Referencia.

**i** La **evaluación de la política de acceso al agua**. Con este marco de referencia, los objetivos de esta evaluación aparecen formulados de manera clara en el segundo epígrafe de los Términos de Referencia, en el que se establece que “esta convocatoria tiene por objetivo evaluar el diseño y la implementación de la política de acceso domiciliario al agua potable” y, a continuación, se detallan los objetivos -se entiende que específicos- de cada componente de la evaluación (diseño e implementación). No obstante, encontramos una primera enunciación ya en el epígrafe introductorio: “el objetivo de esta evaluación es conocer, explicar y valorar si la política diseñada, explícita o implícitamente, y su ejecución están resultando efectivas para dar cumplimiento al derecho mencionado y contribuir al bienestar social. Así mismo analizará la existencia de omisiones importantes por parte del GDF y la posibilidad de poner en práctica políticas alternativas, argumentando su justificación”.

Al margen de cuestiones de forma, como diferenciar objetivos generales y específicos, su presentación en los Términos de Referencia es clara y su traslado a la propuesta y al informe también. Esta claridad de los objetivos es también expresada desde el equipo evaluador, que manifiesta haberlos entendido desde un comienzo.

En cuanto al equipo de evaluación, su motivación para realizar esta evaluación se basaba fundamentalmente en el interés del PUEC-UNAM sobre los temas de la ciudad y concretamente sobre el agua, ámbito en el que tenían experiencia en estudios sobre todo desde una perspectiva sociológica por parte de su coordinador.

**i** La **evaluación de la política hacia las y los jóvenes**. Los TdR de esta evaluación puntualizan sus objetivos. a partir de los cuales pueden extraerse las motivaciones para evaluar. Así, en relación a la evaluación del diseño de la política hacia las y los jóvenes del DF, se indica que el objetivo es “analizar el grado de congruencia entre el diseño de la política general, los programas y las acciones dirigidas a los jóvenes con los objetivos y principios de la política de desarrollo social establecidos en la Ley de Desarrollo Social del DF; así como analizar la medida en que son internamente consistentes, eficaces, eficientes y equitativos para alcanzar los objetivos, explícitos o implícitos, propuestos para alcanzar el bienestar social y el goce efectivo de los derechos ciudadanos de los jóvenes”. En relación a la evaluación de la implementación de esa política, los TdR expresan que el interés reside en “analizar la medida en que las dependencias y/o unidades responsables de la planeación, implementación, prestación y entrega,

seguimiento y evaluación de los apoyos o servicios de los programas de jóvenes han definido claramente su rol y los procedimientos para cumplir con eficiencia su función; así como valorar los resultados alcanzados en función de las metas previstas y los recursos utilizados”. Finalmente, en el marco de los TdR se deja en claro el requerimiento de la evaluación: “el evaluador con los elementos de diseño e implementación deberá realizar una evaluación integral del Modelo de política pública real (explícita o implícita) hacia los jóvenes, comparando las decisiones normativas con lo efectivamente realizado, la falta de formulación del plan estratégico para los jóvenes, así como sus consecuencias en el diseño y la coordinación institucional”.

Estas cuestiones, aunque expresadas en términos de objetivos, permiten identificar las motivaciones de EVALÚA DF para promover esta evaluación.

En cuanto a las motivaciones del equipo evaluador durante las entrevistas se destacaron dos cuestiones que les llevaron a presentarse: por un lado, la experiencia previa que poseían en desarrollo de metodologías de evaluación en esta materia y, por otro, el carácter vinculatorio de las recomendaciones de EVALÚA DF, que casaba con la filosofía de dicha metodología de evaluación y con el compromiso de INICIA para la mejora de la situación de las y los jóvenes en el DF.<sup>108</sup>

**❗ La evaluación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo.** En el caso de esta evaluación, las motivaciones de EVALÚA DF se relacionan –tal como se especifica en los TdR- con el hecho de que “uno de los retos fundamentales para una política social que pretenda ocuparse eficazmente del desarrollo de la sociedad es la recuperación de la centralidad del trabajo, aspecto olvidado en las orientaciones sólo compensatorias de políticas y programas sociales. En la perspectiva del desarrollo social, el trabajo no puede ser visto como una mercancía a regular sino que, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (LDSDF), es uno de los derechos fundamentales a garantizar por la acción gubernamental”. De esta forma, el estudio que se promueve tiene por objetivo “evaluar de manera integrada el diseño y la implementación de políticas, programas y acciones del gobierno del Distrito Federal para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de fomento al empleo y protección del trabajo”.

En este caso, entre las motivaciones por parte del equipo evaluador destaca el interés de su Coordinador por analizar y valorar las políticas que en parte él había gestado en su desempeño como funcionario: “verlo desde fuera, sin las ataduras de los funcionarios públicos, tener la libertad de la crítica<sup>109</sup>”. Asimismo, significaba una motivación fundamental: hacer un “ejercicio intelectual y político de analizar el grado de

---

<sup>108</sup> Entrevista a Héctor Morales, Coordinador de la evaluación externa de la política hacia los jóvenes del DF.

<sup>109</sup> Entrevista a Saúl Escobar, Coordinador de la evaluación externa de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del DF.

avance del GDF en materia laboral, es decir, la importancia, jerarquía y prioridad asignada desde el Gobierno a temáticas de empleo y trabajo”<sup>110</sup>.

**i La evaluación de la política de infancia** carece de unos objetivos claros. La propia indefinición de la política y la amplitud de los TdR, explican en buena medida este hecho. Efectivamente los TdR “planteaban una cosa muy abierta”<sup>111</sup>, con muchas demandas y de muy distinto calado, pero sin que terminase de quedar claro cuáles eran los objetivos a los que había de orientarse la evaluación. De hecho, la única referencia que cabría considerar como objetivo es el requerimiento de que la evaluación consistiera “en una mirada de conjunto (complementada con un análisis más detallado de algunos temas centrales)”<sup>112</sup>.

Aunque con una redacción algo imprecisa sí se recoge, en cambio, el objetivo de la evaluación legal y jurídica que es “desarrollar un diagnóstico sobre el estado de protección normativo-estructural de los derechos humanos de la infancia en el Distrito Federal en el marco de algunas políticas públicas en la materia que han sido evaluadas”<sup>113</sup>. El diagnóstico se realiza sobre la base de un somero análisis de los principios fundamentales que inspiran la Convención de los Derechos del Niño y de la comparación entre esos principios y los derechos contenidos en esta Convención con la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes así como con la Ley de los Derechos de Niñas y Niños en el Distrito Federal. Este ejercicio permite advertir, como señalan los propios evaluadores, “el nivel de armonización legislativa que se ha alcanzado en relación con los estándares internacionales de protección de los derechos de la infancia tanto a nivel Federal como en el Distrito Federal”<sup>114</sup>. Asimismo, para complementar la revisión general del marco normativo, se realiza un examen de las obligaciones que se desprenden de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas y Niños en el Distrito Federal y, posteriormente, una compilación de las distintas normas que afectan a los derechos de los niños. Se analizan, en especial, aquellas leyes que reconocen derechos de carácter prestacional e incluyen una consignación presupuestaria. La pretensión final es poder valorar la calidad de las normas analizadas y, sobre esa base, defender la conveniencia de establecer un sistema de indicadores “que permitan que este tipo de normas aseguren un cumplimiento progresivo más efectivo de los derechos que tutelan y evitar el extravío de los objetivos para los que han sido diseñadas”<sup>115</sup>. Puesto que no todas las actuaciones públicas en materia de infancia cuentan con un referente legislativo –esto es, de la Asamblea Legislativa-, se examinan también aquellas otras intervenciones que se articulan en torno a disposiciones emanadas de las administraciones públicas.

---

<sup>110</sup> Ídem

<sup>111</sup> Entrevista a Alberto Minujín, Coordinador de la evaluación externa de la política de infancia del DF, 10 de noviembre de 2010.

<sup>112</sup> Consejo de Evaluación del Desarrollo Social, EVALÚA DF (2009: 5). El paréntesis es nuestro.

<sup>113</sup> Véase el apartado “Los Términos de Referencia de las evaluaciones” en este mismo capítulo.

<sup>114</sup> Equipo de evaluación de la política de infancia (2010: 42).

<sup>115</sup> Equipo de evaluación de la política de infancia (2010: 44).

Para el responsable de la evaluación legal, el primero de los objetivos (la identificación y descripción de las normas jurídicas del DF) carecía de sentido desde el punto de vista metodológico, aunque aceptó que fuera incluido en la investigación. En su opinión, que nosotros compartimos, si la idea es “hacer un análisis de políticas públicas sobre infancia, habría que partir (de) la identificación de las políticas de infancia que vamos a analizar y a partir de eso diseñemos todo el análisis normativo con respecto a esas tres políticas”.

Por otra parte, y volviendo a los objetivos de la evaluación general, vemos que no existe homogeneidad en cuanto a la denominación que aquéllos reciben en los distintos documentos redactados por el equipo de la evaluación general. Así, en unos casos (informes parcial y final) se utiliza el término “propósito”, mientras que en otro (la propuesta técnica) se habla de “objetivo general”. Hubiera sido deseable una mayor precisión en el uso de los términos. Más importante es, si cabe, que el contenido de “objetivos” y de “propósito” no sea exactamente el mismo, como debiera haber sido, incluso dentro del mismo documento. Así, en la propuesta técnica se afirma, en un lugar, que el objetivo es “Analizar la legislación y los marcos normativos teniendo en cuenta las preguntas planteadas en la evaluación” y, en otro, que es “colaborar a impulsar en el Distrito Federal de México una política de infancia que avance en la promoción, cumplimiento y protección de todos y todas las niñas, niños y adolescentes sin discriminación de ningún tipo”<sup>116</sup>. En cambio, en los informes parcial y final se señala que el propósito general es “interrogarse sobre la existencia en el Distrito Federal de una política dirigida a la infancia que busque asegurar sus derechos y avanzar en el logro del florecimiento humano y la ciudadanía social plena”<sup>117</sup>. Es esencial que los términos empleados en una investigación sean siempre los mismos y, por supuesto, plenamente coincidentes en sus contenidos.

### **2.3. Delimitación del objeto de evaluación**

**i** En los Términos de Referencia de la **evaluación de la política de acceso domiciliario al agua potable** no encontramos un epígrafe específicamente destinado a delimitar el objeto de esta evaluación. No obstante, a lo largo del documento se hacen varias referencias a su conceptualización como “...política diseñada, explícita o implícitamente...” o como “el conjunto de planes, programas y acciones vinculadas al abasto de agua potable del GDF”. Por otro lado, en la sección destinada a establecer los “contenidos mínimos de la evaluación” se menciona la necesidad de “revisar los diagnósticos” existentes; se lista el “marco jurídico aplicable” y, finalmente, se hace una relación de planes, programas, acciones y omisiones de la política.

<sup>116</sup> Equipo de evaluación de la política de infancia (2009: 4 y 8).

<sup>117</sup> Véanse Equipo de evaluación de la política de infancia (2009a: 5) y Equipo de evaluación de la política de infancia (2010: 8), respectivamente.

Esta delimitación del objeto de evaluación que se hace en los Términos de Referencia pudiera condicionar la calidad de las propuestas presentadas, al carecer de información suficiente sobre aquello que hay que evaluar y, ello es debido a la ya insuficiente definición de la política por parte del GDF, que queda reflejada en los Términos de Referencia y que, posteriormente, se concluye en el informe de evaluación<sup>118</sup>. A pesar de ello, en el caso de la propuesta seleccionada se da respuesta, en términos generales, a lo demandado en los Términos de Referencia sobre el objeto a evaluar y se concreta aún más, al seleccionar determinadas unidades territoriales para la observación *in situ* y optar por una relación de los programas más significativos. En este sentido, el informe de evaluación se erige como un insumo clave para la delimitación de la política de acceso al agua potable del GDF, lo cual se intuye como objetivo implícito de la evaluación.

En este aspecto, desde el equipo evaluador se ha manifestado que se trató de un objeto amplio y ambicioso, lo cual puede estar relacionado con que “los técnicos de EVALUA DF son expertos en evaluación, pero no en los temas que evalúa y sus Términos de Referencia son muy ambiciosos. El problema, como en todo trabajo de investigación, es acotar el objeto. Si están pidiendo una evaluación de todo el tema de agua eso dispara el tiempo y los costes”<sup>119</sup>.

Puede considerarse como una buena práctica en la delimitación del objeto a considerar por EVALUA DF en la redacción de los TdR el anexo que incorpora el equipo de evaluación de la política de acceso al agua potable en el que relacionan los principales documentos, programas y marco normativo de la política considerada.

**i** Algo similar sucede en la **evaluación de la política de infancia**. La indefinición de ésta se advierte ya en el nivel político y ello se traslada automáticamente a los TdR y a la evaluación, cuestiones que habíamos puesto ya relieve en el informe parcial y que hemos tenido oportunidad de confirmar a través de las entrevistas realizadas. No obstante, los evaluadores son conscientes de la importancia de la política (*policy*) como objeto de evaluación y como contexto más inmediato de ésta. La definición de “política” por la que optan es la que misma a la que recurre EVALÚA DF y según la cual:

**“La política, en cualquier campo, está constituida por i) el qué se busca alcanzar (de más general a más específico: imagen-objetivo, propósitos, objetivos generales, objetivos específicos, metas con temporalidad especificada); ii) el cómo se busca alcanzarlo (o estrategia) que hace referencia, en el caso de las políticas públicas, sobre todo al tipo de intervención (regulación, provisión de servicios, precios y tarifas públicas, subsidios, transferencias monetarias) y a sus combinaciones, así como a la trayectoria que se seguirá para la consecución de los objetivos y las metas y cómo se debe reflejar esto en las pautas de combinación, secuenciación y desarrollo de los diferentes tipos de intervenciones en el tiempo; y iii) con qué**

---

<sup>118</sup> En éste se afirma: “En el Programa General de Desarrollo 2007-2012 y en los principales instrumentos jurídicos y programáticos del GDF existen escasos objetivos explícitos y metas con respecto al acceso de los grupos marginados y vulnerables al servicio de agua potable. Además, no existe un diseño explícito de política social y de mecanismos de instrumentación en este sentido. El enfoque de derecho humano al agua no está incluido de manera integral y con exigibilidad en la Ley de Aguas del DF”. Equipo de evaluación de la política de acceso domiciliario al agua potable (2010: 207):

<sup>119</sup> Entrevista a Arsenio González, Coordinador de la evaluación externa de la política de acceso domiciliario al agua potable del DF.

**medios se intenta lograrlo (normas legales y sus reformas, organización institucional, medidas, instrumentos, programas, recursos asignados)”<sup>120</sup>**

Volvamos al tema inicial. Es cierto, como apunta Hecló (1972), que las políticas públicas no se autodefinen, son fenómenos abstractos, de naturaleza eminentemente compleja y carecen de contornos claros y precisos, por lo que su identificación o reconstrucción es, en gran medida, tarea del analista o del decisor. Estos rasgos, que son inherentes a todas las políticas, se agravan en el caso de la política de infancia del Gobierno del Distrito Federal debido a la multiplicidad de normas de distinto tipo, de medidas y de programas, a la fragmentación de la responsabilidad institucional sobre el tema, a la ausencia de unos objetivos generales y de una estrategia que integre de manera coherente todos estos elementos. Aunque, tal y como se acaba de señalar, los evaluadores tenían claro que el propósito de EVALÚA era evaluar políticas y no programas y compartían esta visión, sabían de la dificultad de esa tarea y la asociaban a la excesiva amplitud de los TdR. Éstos “planteaban una cosa muy abierta, hablaban de políticas de infancia” y, aun después de acotarla, “la evaluación siguió siendo más ambiciosa de lo posible”<sup>121</sup>. Ciertamente, siendo esto así, resultaba difícil centrar el foco de análisis en la política cuando ésta es tan difusa que, incluso alguno de sus responsables, pone en duda su existencia<sup>122</sup>. De hecho, la principal conclusión del informe de evaluación es “la carencia de una política de infancia” y la principal recomendación al Gobierno del Distrito Federal “elaborar e implantar una política integral para la infancia y adolescencia”<sup>123</sup>. Precisamente por ello, entendemos que para poder dibujar con cierta precisión el perímetro de la política pública, uno de los requerimientos de los TdR es que la evaluación ayude a identificar todas las leyes, normas, programas y actuaciones en materia de infancia.

La amplitud de la política de infancia, junto con las restricciones de tiempo y presupuesto, hicieron que el equipo evaluador decidiera centrar la evaluación en tres políticas concretas. Tanto Julio Boltvinik como Ricardo Ortega se muestran críticos con ese planteamiento: “a mí me parecía que era un objeto de estudio mal planteado, en términos de que no abarcaba la totalidad de políticas públicas (...) que yo pensé que era el propósito del estudio pero el propio Alberto me dijo que ni el componente económico ni el tiempo eran suficientes como para hacerlo más amplio”<sup>124</sup>.

---

<sup>120</sup> Según nos han informado en EVALÚA DF, esta definición se encuentra recogida en un documento elaborado por Julio Boltvinik – Consejero Ciudadano de Evalúa DF-, al cual no hemos tenido acceso. Sin embargo, en el informe final, ese mismo documento se cita como La agenda de la evaluación desde la perspectiva de las políticas. Véase Equipo de evaluación de la política de infancia (2010: 19).

<sup>121</sup> Entrevista a Alberto Minujín, Coordinador de la evaluación externa de la política de infancia del DF, 10 de noviembre de 2010.

<sup>122</sup> El Secretario de Desarrollo Social del Distrito Federal afirma: “en el DF no existe una política de infancia. Existen programas parciales, proyectos y buenas intenciones que sin duda no alcanzan”. Véase Equipo de evaluación de la política de infancia (2010: 170).

<sup>123</sup> Equipo de evaluación de la política de infancia (2010: 262).

<sup>124</sup> Entrevista a Ricardo Ortega Soriano, Director de Formación para el Servicio Profesional de la Comisión de Derechos Humanos del DF, 4 de noviembre de 2010.



Por otra parte, en el informe parece otorgarse una cierta preeminencia a los instrumentos legales con respecto a la política pública, tal y como hemos comentado ya en el apartado precedente dedicado a los objetivos de la evaluación. Aunque, muy acertadamente, se afirma sobre el papel que la ley es un recurso de la política y que constituye un elemento imprescindible a la hora de asegurar la protección de los derechos y la estabilidad de los programas públicos<sup>125</sup>, en el análisis se da prioridad a la primera. Lo comentado puede tener que ver con el énfasis que, en ocasiones, ponen los TdR en las normas legales-, con la existencia de otros TdR específicos para la evaluación de la “calidad” de las leyes y normas en materia de infancia pero también -dada la imprecisión de la política, si no, su ausencia-, con la necesidad por parte de los evaluadores y de EVALÚA DF de acudir a elementos que ayuden en la reconstrucción de la política de infancia. A este respecto, Ricardo Ortega afirma: “algo que me parece que nunca le quedó claro a Alberto y creo que nunca les quedó completamente claro a las personas de EVALÚA: una cosa es hacer un análisis de políticas públicas y otra cosa es hacer el análisis de las leyes del DF en materia de infancia, son dos cosas distintas”<sup>126</sup>

**i** La **evaluación de la política hacia las y los jóvenes** tuvo como objeto el análisis de tres dimensiones básicas: el diagnóstico de la problemática; la evaluación de la normatividad del Distrito Federal en materia de juventud; y, el análisis de los programas y acciones públicas en materia de juventud. En esta evaluación hay un hecho que merece ser destacado en relación con la delimitación de su objeto y que, en cierta medida, deriva de la indefinición de la política, algo similar a lo ya comentado en los párrafos precedentes sobre la política de infancia.

En los Términos de Referencia se puede observar una estructura bastante completa en cuanto su índice de contenidos, más si cabe que en los de las otras tres evaluaciones. No obstante, en el desarrollo de estos puntos, concretamente en su tercer epígrafe denominado “Diagnóstico”, llama la atención el siguiente requerimiento:

**“El evaluador deberá identificar y explicar la problemática social de los jóvenes con un diagnóstico sustentado en información de calidad a nivel internacional, nacional y local. Esta información será útil para valorar los programas del Gobierno del Distrito Federal en función de la atención o no de los problemas detectados”.**

Sobre esta cuestión, desde el equipo de evaluación se ha manifestado que los aspectos específicos que solicitan los Términos de Referencia, particularmente los relacionados con el capítulo de diagnóstico, no eran tan claros. Para su coordinador, se aludía a cuestiones del diagnóstico de situación en la ciudad de México que no estaban precisamente formuladas o que eran aspectos muy puntuales dentro de una

---

<sup>125</sup> Equipo de evaluación de la política de infancia (2010: 45). Resulta llamativo que esta precisión esté contenida en la parte correspondiente a la evaluación legal y jurídica y no en la general.

<sup>126</sup> Entrevista a Ricardo Ortega Soriano, Director de Formación para el Servicio Profesional de la Comisión de Derechos Humanos del DF, 4 de noviembre de 2010.



problemática mayor. Ello implicó que tuviesen que formular una propuesta en la que acotaban los propios Términos de Referencia para dialogarla posteriormente con EVALUA DF<sup>127</sup>.

Otro aspecto que, según los evaluadores, también les generó confusión fue que los Términos de Referencia no dejaban del todo claro que la intención de EVALUA DF era que se analizase el propio diagnóstico que tiene el GDF sobre la situación de las y los jóvenes en el DF. Como consecuencia de esto manifiestan que tuvieron que incluir un nuevo capítulo “extra Términos de Referencia”. En palabras del coordinador de la evaluación “fue el aspecto más complicado porque tuvimos que complementar la propuesta que ellos (EVALUA DF) nos estaban haciendo y tuvimos que incluir un aspecto que ellos reconocieron que no estaba incluido en los Términos de Referencia”<sup>128</sup>.

Desde EVALUA DF se manifiesta que durante la elaboración de los Términos de Referencia de esta evaluación se vio que no existía un diagnóstico, integral y actualizado, por lo que “tienen un sesgo fuerte hacia la elaboración del diagnóstico por parte de los evaluadores, ya que a partir de éste debían evaluar lo que se está haciendo en la materia. No obstante, la realización del diagnóstico consumió gran parte del tiempo y tuvo más peso que la evaluación, y esto fue un aprendizaje para el Comité”<sup>129</sup>. Al margen de la mayor o menor claridad de los Términos de Referencia o de sus contenidos implícitos o explícitos, este requerimiento del diagnóstico como parte de una evaluación merece una reflexión previa que es crucial en cuanto a su incidencia sobre la calidad de la evaluación.

El objeto de una evaluación es la política pública y no el problema o necesidad social a la que ésta pretende dar respuesta<sup>130</sup>. Por tanto, una evaluación podrá ocuparse de enjuiciar la pertinencia del diagnóstico que sustenta la política, si es que existe, dictaminando la relevancia de los problemas que se identificaron, su integralidad o la idoneidad de las relaciones causales que entre ellos se establecieron, entre otros aspectos. Para ello, la evaluación tendrá que contrastar dichos problemas acudiendo a fuentes secundarias y/o primarias. Puede ocurrir que dicho diagnóstico no exista de manera explícita, con lo cual tendrá que examinarse su incidencia en la planificación, a la vez que podrá explicitarse a qué problemas da respuesta la formulación de la política, tarea propia de una evaluación de diseño. Es decir, se trataría de seguir el camino inverso de la planificación, determinando a qué problemas se enfrentan los objetivos existentes y si están justificados o no o si existen huecos no cubiertos.

En ningún caso, la evaluación sería la herramienta a emplear para realizar un diagnóstico si la política pública carece de éste o es deficiente, no pudiendo entenderse su elaboración como una primera etapa

---

<sup>127</sup> Entrevista a Mtro. Héctor Morales Gil de la Torre, Coordinador de la evaluación externa de la política hacia los jóvenes del DF.

<sup>128</sup> Ídem.

<sup>129</sup> Entrevista a Adolfo Sánchez, Consejero Ciudadano de Evalúa DF.

<sup>130</sup> Aunque, como se apunta desde EVALUA DF “lo que se quiere evaluar es su pertinencia”.

evaluadora<sup>131</sup>. A pesar de ello, las alusiones (más o menos directas) al diagnóstico o a los elementos que sirvan a ello son una constante en los TdR<sup>132</sup>, muy probablemente, como sugiere Pablo Yanes<sup>133</sup>, debido a la debilidad del diseño de las políticas.

Es por ello que los Términos de Referencia presentan una confusión importante que si, además, se tiene en cuenta que se establece un plazo de cinco meses para realizar la evaluación, que abarca tanto el diseño como la implementación y una importante relación de cuestiones que buscan respuesta con la evaluación, nos sitúan ante la dimensión de los requerimientos que tiene, económicos, humanos y temporales. Sin duda alguna, este requerimiento constituye un factor que incide en la calidad del proceso evaluativo y que, como apuntó uno de los consejeros entrevistados (ver pág. 83), constituye un aprendizaje para EVALUA DF.

**i** En el marco de la **evaluación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo** el primer parámetro que debieron seguir los Términos de Referencia fue la nota metodológica que acompañó a la Convocatoria y otro estuvo dado por los componentes de la política laboral. Finalmente se decidió seleccionar tres componentes fundamentales que se incluirían como objeto de análisis de la evaluación: fomento del empleo, protección de los derechos laborales y el programa de seguro de desempleo. Por último, estaba claro que el proceso evaluador debería tener en cuenta algunos elementos teóricos, como el proceso de transformación del mundo del trabajo, la tendencia a disociar política social de política laboral y la preocupación por generar empleo a cualquier costo, en donde se paga con los derechos laborales.

Un antecedente que también dio pautas para acotar los Términos de Referencia fue la realización de un seminario sobre derechos sociales en el que se discutieron temas de derechos laborales que aportaron luz en la materia. Sobre esta base, desde EVALUA DF se considera que los Términos de Referencia y el documento de Convocatoria fueron completos, con componentes mucho más desglosados que en otras evaluaciones. Como un primer acercamiento, se cumplió con las expectativas, aunque se reconoce el reto de seguir mejorando los Términos de Referencia de evaluaciones de políticas<sup>134</sup>.

---

<sup>131</sup> Para un mayor desarrollo de las diferencias de la evaluación frente a otras disciplinas y herramientas véase Bustelo, M (2003), ¿Qué tienen de específico la metodología de evaluación? en Bañón i Martínez, Rafael, Comp., La evaluación de la acción y de las políticas públicas, Madrid: Díaz de Santos.

<sup>132</sup> En los TdR de la evaluación de la política de promoción de empleo y protección del trabajo se especifica en su página 7: “La valoración de los [10] aspectos anteriores requerirá la elaboración de un diagnóstico (o la referencia explícita a diagnósticos ya elaborados) de los aspectos implicados en la situación y composición del trabajo en la Ciudad, ubicados en el marco de condicionamientos económicos, políticos e institucionales, así como en los del carácter metropolitano del DF, estos aspectos serán el elemento de contraste para la propuesta de correctivos a las estrategias de fomento al empleo”. Así mismo, en el caso de la evaluación externa de la política de acceso al agua potable los TdR mencionan, como primer contenido de la evaluación de diseño, la necesidad de realizar un diagnóstico del problema que incluya: “información de la sobreexplotación del acuífero, de las cuencas contaminadas, del rescate y preservación de sistemas lacustres, del tratamiento de aguas residuales, de la identificación de colonias, escuelas, hospitales, asentamientos irregulares, prisiones, y personas en situación de calle sin acceso suficiente al agua potable, desvíos de cauces no autorizados, aprovechamientos clandestinos, fugas, medidores de agua alterados, entre otros” (TdR evaluación externa de la política de acceso al agua potable, página 7, nota al pie número 8).

<sup>133</sup> Entrevista grupal a Julio Boltvinik –Consejero Ciudadano de Evalúa DF- y a Pablo Yanes –Director General de Evalúa DF- , 4 de noviembre de 2010.

<sup>134</sup> Entrevista a Manuel Canto y Pilar Berrios, Consejeros Ciudadanos de Evalúa DF.

Un indicador utilizado por los Consejeros para refrendar la bondad y la claridad de los Términos de Referencia ha sido la coincidencia de todas las propuestas presentadas en los componentes y objetivos siendo la diferencia esencial el método (convergencia de las nueve propuestas en cuanto a objetivos y componentes) y la ausencia de solicitudes de aclaración de los postulantes, lo cual da la pauta de la adecuada interpretación de estos documentos.

Los evaluadores manifiestan que de la lectura de los Términos de Referencia surgieron dudas que fueron solventadas mediante consultas concretas, encontrándose aspectos ambiguos, generales o imposibles de alcanzar en los plazos señalados. La respuesta fue aclarar en las propuestas aquellos aspectos que hubiesen quedado más indefinidos explicitando las posibilidades y presentar las limitaciones del equipo en relación a los requerimientos de los Términos de Referencia. Uno de los puntos confusos fue que las políticas de empleo se entendían también como las políticas laborales del propio gobierno con sus trabajadores, es decir, cómo administra el gobierno las relaciones laborales de sus trabajadores, cuando en realidad se trata de dos cosas distintas. Ante esto el equipo evaluador aclaró de antemano que no abordaría este aspecto, pues se consideraba que eso suponía el desarrollo de un análisis paralelo. Otro tema que generó confusión fue que cuando se hablaba de políticas públicas se comprendía también un análisis jurisdiccional del trabajo; aunque luego de una serie de discusiones se decidió no abordarlo, pues “el tamaño de la investigación era de tal magnitud que sería imposible abarcarla en el plazo requerido”<sup>135</sup>.

A modo de conclusión, desde EVALUA DF se considera que los Términos de Referencia elaborados fueron claros y que el proceso se ha mejorado respecto a 2008, concretando las preguntas y dejando más abierto el campo a los evaluadores. No obstante, los evaluadores consideran que eran demasiado amplios, debían complementar la información en las conversaciones con los Consejeros que fueron las que permitieron aclarar esas dudas y consensuar las tareas a realizar y su alcance.

## **2.4. Tipo de evaluación según agente, contenido y momento**

El tipo de evaluación por el que se opta coincide en las cuatro evaluaciones metaevaluadas: externas de diseño e implementación e intermedias. Si bien la referencia al tipo de evaluación según quien las realiza y según su contenido se presenta con claridad en los Términos de Referencia o en la Convocatoria, no ocurre lo mismo con el tipo de evaluación según el momento en el que se llevan a cabo, que aparece más difusa o no aparece en los Términos de Referencia. Esta cuestión es especialmente importante al tratarse de políticas públicas y no de programas o proyectos cuyos hitos temporales suelen estar más claros. En la evaluación de políticas públicas, cuyos perímetros pueden ser más difusos, resulta relevante la explicitación del momento en el que se evalúa ya que puede tratarse de dictaminar la orientación a resultados de un pretendido nuevo giro en su concepción o implementación.

---

<sup>135</sup> Entrevista a Saúl Escobar, Coordinador de la evaluación externa de promoción del empleo y protección del trabajo del DF.

**i** En la **evaluación de la política de acceso al agua** se apunta sobre el tipo de evaluación que "... se definen los presentes Términos de Referencia para llevar a cabo la evaluación externa del diseño y la implementación de la política de acceso domiciliario al agua potable durante el actual período de gobierno del DF"<sup>136</sup>. A partir de ahí, los Términos de Referencia desarrollan únicamente los aspectos vinculados al tipo de evaluación según su contenido (diseño e implementación). Lo significativo en este caso es que tanto en la propuesta técnica seleccionada como en el informe de evaluación se especifica que la evaluación se planteó en dos niveles de análisis, sustantivo y operativo, que el equipo de evaluación asimila a los requeridos en los Términos de Referencia que, en líneas generales, se corresponden con los de diseño e implementación aunque se considera desde EVALUA DF que implementar no coincide totalmente con operar<sup>137</sup>.

Así pues, no existe ninguna referencia a que se proponga una evaluación intermedia. En cuanto al horizonte temporal de la evaluación, la única referencia explícita a un periodo preciso es la ya indicada "...durante el actual período de gobierno del DF"<sup>138</sup>. En este sentido, se hace referencia a que lo realmente significativo es que los Términos de Referencia hubiesen especificado si la política o las medidas relativas a ella comenzaban, experimentaban un nuevo giro o sólo suponían un nuevo periodo de gobierno. Hay que tener en cuenta que la presentación clara y expresa del horizonte temporal de la política que se somete a evaluación, con indicación de la horquilla de años considerados o, incluso, la justificación de dicha elección (en términos de reformulación de la política, etc.), se erige como un factor con capacidad de incidir, al menos, en la focalización de las propuestas técnicas candidatas. Concretamente, este aspecto es crucial para delimitar, por ejemplo, el desarrollo normativo a considerar y, más aún, para establecer escenarios de eficiencia en la implementación de los instrumentos a través de los que se articula la política. Si bien este comentario pudiera parecer un formalismo exagerado, hay que tener en cuenta que se trata de establecer con la mayor claridad posible los términos de la evaluación requerida.

A pesar de esta cuestión de forma, el tipo de evaluación por el que se opta en los Términos de Referencia y que efectivamente se desarrolla (externa; intermedia; de diseño e implementación) se considera adecuado en relación al contexto y objeto evaluación.

**i** El diseño y la implementación son también el objeto de la **evaluación de la política hacia las y los jóvenes** en la que se deja en claro que se trata de una evaluación externa sin explicitar el tipo según el momento de evaluación, por lo que el lector debe inferir que se trata de una evaluación intermedia. Al igual

---

<sup>136</sup> TdR, pagina 1.

<sup>137</sup> Entrevista a Myriam Cardozo, Consejera Ciudadana de EVALUA DF.

<sup>138</sup> Buscando otras referencias solo aparecen interpretaciones indirectas a través de los planes y programas que se relacionan y que se sitúan por regla general en el horizonte 2007-2012 al que se somete la planificación estratégica de la política social en la que se encuadra esta política de acceso domiciliario al agua.

que en el caso anterior este aspecto constituye una mera cuestión de forma orientada a clarificar lo más posible los términos de la evaluación.

**i** La **evaluación de la política laboral** presenta rasgos similares a las anteriores. En los Términos de Referencia se señala que se trata de una evaluación externa, centrada en valorar el diseño e implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del Gobierno del Distrito Federal, y se presenta al menos una referencia al momento temporal intermedio en el que se lleva a cabo: "... el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal se ha propuesto la evaluación externa de la política de fomento al empleo y protección al trabajo del gobierno del DF, de diciembre de 2007 a la fecha". Esta evaluación intermedia y sus resultados permiten ver si el diseño de las políticas impulsadas responde a las necesidades y problemáticas de la población en materia laboral, si se ha implementado adecuadamente para lograr sus resultados e impactos previstos, disponiendo del tiempo para hacer los ajustes que fuesen necesarios. Igualmente su oportunidad radica en que permite entender evaluaciones de resultados e impactos de la política, ya que no sería posible si no se comprende adecuadamente su diagnóstico, justificación y diseño<sup>139</sup>. Lo novedoso de estas dos iniciativas justifica la oportunidad de la evaluación, que se ve reforzada por el momento en que se lleva a cabo, a dos años de la creación de la Secretaría y a medio camino de la legislatura.

**i** En la **evaluación de la política de infancia** nuevamente nos encontramos con que la única mención sobre el tipo de evaluación que se va a realizar figura en los TdR; en ellos, además, sólo se establece el tipo de evaluación por razón de su contenido: el del diseño e implementación de la política. Todos los entrevistados, independientemente de su perfil, coinciden en la pertinencia de haber recurrido a este tipo de evaluación. Alberto Minujín y Ricardo Ortega, subrayan la importancia de una evaluación de diseño en el contexto de una política caracterizada por graves problemas de planificación. Los Consejeros de EVALÚA, por su parte, insisten en que, dadas la limitación de recursos de que dispone el organismo y las debilidades del diseño de las políticas del DF, se hace necesario centrarse en estas dos fases y extremadamente difícil acudir a una evaluación de resultados y/o de impacto.

De la lectura de los informes se deduce, sin embargo, que no nos hallamos ante una evaluación de diseño e implementación sino de diseño y cobertura. Por lo que se refiere al tipo de evaluación según el momento de la vida de la política evaluada, ninguno de los documentos a los que hemos tenido acceso aclara qué período de la política se pretendía analizar.<sup>140</sup> Este es un dato esencial a la hora de focalizar las propuestas y de delimitar adecuada y convenientemente la política que va a ser sometida a evaluación. En el caso que nos ocupa, esta precisión hubiera sido particularmente necesaria por cuanto los "inicios" de la política no

<sup>139</sup> Entrevista a Lic. Eduardo Miranda Esquivel, asesor del Secretario de Trabajo y Fomento al Empleo del DF, Presidente de la Unión de Juristas de México.

<sup>140</sup> A este respecto durante la revisión del borrador de este informe final de metaevaluación, desde EVALUA DF se ha puntualizado que "el período está claro, lo que no hay son fechas" aunque la percepción del equipo metaevalador es que el período no quedaba claro, ya que no se piden fechas concretas pero sí que quede claramente fijado el período.

están claros. No obstante, tanto si consideramos la fecha de aprobación de la Ley de los Derechos de los Niños y las Niñas como si nos atenemos a la de puesta en marcha de los programas considerados en la evaluación (2007 y 2008)<sup>141</sup>, y puesto que la política aún no ha concluido, cabría afirmar que estamos ante una evaluación intermedia.

Durante el trabajo de campo pudo recabarse la percepción de los responsables y técnicos de las políticas evaluadas en relación con el tipo de evaluación que se había puesto en marcha. En el caso de la Evaluación de la política laboral, se considera que para estas evaluaciones deberían contratarse equipos que no tengan vínculos con la entidad evaluada y, en este caso, el evaluador y parte de sus colaboradores, ostentaron cargos de relevancia en la política<sup>142</sup>. Esto, que puede ser positivo por su conocimiento, “puede generar animosidad o conflicto de intereses” sin menoscabo de que se reconozca la calidad y objetividad del análisis realizado y la corrección de algunas de sus propuestas.

## **2.5. Enfoque de evaluación y marco teórico-metodológico**

**i** En la **evaluación de la política de acceso al agua potable**, es posible observar una congruencia entre los requisitos establecidos en los Términos de Referencia en relación con la metodología y los contenidos de la propuesta técnica seleccionada. Existe, no obstante, una salvedad en relación con el enfoque adoptado que diferencia entre lo sustantivo y lo operativo.

Dicho esto, hay que tener en cuenta que los Términos de Referencia, en su epígrafe 3 (“Metodología y contenido de la propuesta técnica”), no hacen referencia a métodos sino a fuentes de información y técnicas de investigación y recopilación de información, lo cual se traslada a la propuesta técnica y al informe. Es en el informe final donde se registra una mayor preponderancia de las técnicas frente al método. El tratamiento limitado de esta cuestión puede suponer una merma de la calidad y orientación evaluativa de los trabajos – aunque en esta evaluación no se haya observado una incidencia negativa significativa- y también puede dificultar la comprensión de los lectores en cuanto a poder calibrar los resultados en función del método aplicado.

En lo que respecta a la adecuación de la metodología al contexto de evaluación, destaca la articulación de mecanismos para recabar información de fuentes primarias (gestores, gerentes, funcionarios, técnicos, etc.), aunque no se explicita la existencia de ningún medio para dar participación o, al menos, consultar

---

<sup>141</sup> A tenor de los datos disponibles, el Programa de Útiles Escolares dio comienzo en 2007, si bien la ley en la que se basa (Ley que establece el derecho a un paquete de útiles escolares por ciclo escolar a todos los alumnos residentes en el distrito federal, inscritos en escuelas públicas del distrito federal, en los niveles de preescolar, primaria y secundaria) fue aprobada en enero de 2004.

<sup>142</sup> Subsecretaría y Dirección General, entre otros.

directamente de los propios beneficiarios de la política de acceso al agua potable<sup>143</sup>. No obstante, hay que tener en cuenta que en los Términos de Referencia no se exige la participación o consulta a la población beneficiaria y que, congruentemente con ello, en la propuesta técnica seleccionada se expone de manera explícita que “El equipo multidisciplinario de la UNAM no realizará investigación primaria ni tendrá como objetivo la producción de nuevos conocimientos, ni de modelos explicativos,...”<sup>144</sup>.

Tabla 8. Evaluación de la política de acceso al agua potable: enfoque metodológico adoptado

Metodología de evaluación	
<b>Especificaciones TdR</b>	<p>La evaluación se realizará mediante trabajo de gabinete, apoyado en información de la política, bases de datos existentes y trabajos de investigación publicados y de reconocido prestigio en el tema.</p> <p>La misma deberá complementarse con la aplicación de entrevistas a informantes-clave, observación in situ, y cualquier otra técnica de investigación, cuantitativa y/o cualitativa, que se fundamente como pertinente y factible.</p>
<b>Respuesta de la Propuesta técnica ganadora</b>	<p>Propuesta de evaluación integral en las dimensiones de análisis (jurídica, física, económica y sociopolítica), estableciendo para cada una de ellas su delimitación conceptual y sus indicadores. La integralidad de las visiones parceladas que pueden ofrecer estas dimensiones se pretende garantizar mediante el establecimiento explícito de criterios y preguntas de evaluación que desarrollan y amplían las indicaciones establecidas en los TdR.</p>
<b>Características evaluación realizada (Informe de evaluación)</b>	<p>La evaluación se realizó en dos etapas:</p> <p><u>Etapa 1. Evaluación del nivel sustantivo de la política de acceso al agua:</u> se basó en el análisis de leyes, programas, así como en el diagnóstico de documentos académicos y de organizaciones no gubernamentales. Esta etapa consistió en analizar el modelo de la política pública de acceso al agua que impera actualmente en el Distrito Federal en materia de abasto y gestión del agua potable, con base en la congruencia entre sus objetivos y principios con respecto a los principios generales de equidad.</p> <p><u>Etapa 2. Evaluación a nivel operativo:</u> se abordó la implementación, seguimiento y evaluación de la política de acceso al agua, analizando las acciones u omisiones de las dependencias en la implementación de sus programas y proyectos de la política de acceso al agua. Se analizaron los programas y líneas de acción más importantes de la política de acceso al agua de la presente administración con el fin de identificar si existe el componente implícito o explícito de equidad en ellas. Se evaluó la eficacia y la eficiencia de la política de acceso equitativo al agua en el Distrito Federal.</p> <p><u>Técnicas de investigación utilizadas en las etapas 1 y 2:</u> Análisis documental (estadístico y cartográfico), entrevistas semi-abiertas, recorridos de campo a instalaciones y reuniones de trabajo.</p>

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, es importante destacar un aspecto positivo desde el punto de vista metodológico relacionado con el reconocimiento explícito de limitaciones de la evaluación. En este proceso evaluador la única limitación que se reconoce de manera explícita en el informe final de evaluación no está relacionada a

<sup>143</sup> En este sentido, por ejemplo, se puntualiza en el Informe de evaluación que “en esta evaluación se tomaron en cuenta los niveles de eficiencia y eficacia alcanzados con relación a los cuatro factores que conforman el concepto de equidad: disponibilidad (suministro de agua suficiente y continuo); calidad (estándares de calidad); accesibilidad física (cobertura de infraestructura hidráulica para el suministro); y, asequibilidad: (accesibilidad económica al servicio de agua para toda la población)”. Concretamente, la valoración de los factores de disponibilidad, calidad y asequibilidad requeriría la consideración, al menos en una estrategia de triangulación, de las percepciones de los consumidores de agua potable en el Distrito Federal, no encontrándose esta referencia en la evaluación objeto de análisis. Véase Equipo de evaluación de la política de acceso domiciliario al agua potable (2010b: 20).

<sup>144</sup> Equipo de evaluación de la política de acceso domiciliario al agua potable (2010: 7).



cuestiones metodológicas ni operativas; sino más bien al estado de situación del propio objeto de evaluación:

“El año 2009 fue un año difícil en materia de abastecimiento de agua potable para la ciudad de México. El 2010 no augura una situación menos complicada y se prevé que los próximos años sean aún más difíciles. En esta coyuntura, realizar una evaluación de la política de acceso al agua en la capital representó una tarea marcada de antemano por las dificultades adicionales que enfrentan gobierno y sociedad para mantener el acceso y el consumo del vital líquido”<sup>145</sup>.

Ciertamente, las conclusiones y recomendaciones que arroja la evaluación encuentran su matiz en esta limitación; debidamente indicada al comienzo del informe.

**i** También en la **evaluación de la política hacia los jóvenes** se advierte coherencia entre los requisitos establecidos en los Términos de Referencia y la propuesta del equipo evaluador aunque, en este caso, el desarrollo metodológico es limitado, siendo necesario ampliar los pasos o etapas que deberán recorrerse para el logro de los fines perseguidos. En el apartado de la propuesta dedicado a metodología, el énfasis se pone en el objeto de la evaluación más que en una descripción del enfoque metodológico adoptado. En este sentido, en el informe final se especifica que la evaluación de las políticas de juventud del Distrito Federal centró su atención en la valoración de las condiciones jurídicas, político-institucionales y socioculturales que favorecen o limitan el pleno ejercicio de los derechos específicos de los y las jóvenes.

En el informe final de evaluación, a partir de la página treinta y siete, se expone “El método utilizado para la evaluación de las políticas de juventud en el Distrito Federal, 2007–2009”, en el que se presentan los aspectos valorados en el marco de la evaluación, se mencionan los supuestos de partida, se explicita la noción relativa a la etapa de juventud en la que se basa el análisis contenido en la evaluación y se exponen su tres dimensiones básicas: diagnóstico, evaluación de la normatividad en materia de juventud y los programas y acciones públicas vinculados.

Como aspectos de mejora cabe destacar la oportunidad de incorporar una mayor exposición de la metodología y la secuencia de pasos o etapas recorridos para fundamentar el enjuiciamiento de la política y, junto a ello, anticipar la exposición del método y objetivos de la evaluación, ya que hasta bien avanzado el informe el lector o lectora no conoce con claridad el objetivo y cómo se logrará. Igualmente la exposición de los objetivos de la evaluación requeriría una mayor sistematicidad en su exposición.

La presentación de las técnicas de investigación, referenciadas esencialmente en los anexos del informe final, requeriría mayor claridad. En este anexo se presentan las “características de la mayor parte de las fuentes de información utilizada”<sup>146</sup>, aunque en realidad presenta una exposición detallada de las cuantitativas (encuesta) pero no de las cualitativas (entrevistas), para las que se limita a relacionar

<sup>145</sup> Equipo de evaluación de la política de acceso domiciliario al agua potable (2010b:1)

<sup>146</sup> Equipo de evaluación de la política hacia las y los jóvenes en el DF (2010:40).



entrevistados y transcripciones, obviando quiénes y porqué fueron entrevistados, cómo se seleccionaron los perfiles o en qué medida quedó saturada esta técnica cualitativa en virtud de la recurrencia de los discursos recabados. Aunque en el apartado de método se presentan sucintamente -o tan sólo se nombran- algunas técnicas, son las entrevistas las que únicamente se referencian sólo en anexos y se recurre a ellas en el epígrafe 3.3 (“las políticas y programas de juventud desde la perspectiva de las autoridades responsables”), no habiéndose presentado previamente este recurso en el marco de la evaluación.

En relación a estos aspectos desde el equipo evaluador se manifiesta que visualizaban ciertas complicaciones en cuanto a lo que implicaría el trabajo de campo, porque el planteamiento de los Términos de Referencia suponía entrevistar a funcionarios públicos de diversas dependencias, con diverso nivel de involucramiento en la política de juventud, conociéndose de antemano que eso conllevaba un trabajo de gestión complicado.

Dicho esto, el coordinador de la evaluación expresa que el diseño metodológico planteado considera la inclusión de las voces de los actores, aunque a eso no se le dio demasiado peso para evitar algún sesgo en el resultado. “En el diseño de la metodología decidimos que las voces de los actores servirían para complementar el análisis documental que se estuviera haciendo”<sup>147</sup>. Se decidió tomar como referencia central en el análisis los diseños explícitos, es decir, los documentos, los informes, etc. y como un elemento complementario las entrevistas de los funcionarios responsables de la operación de programas o de los funcionarios participantes en las dependencias involucradas<sup>148</sup>.

Teniendo en cuenta las apreciaciones de los evaluados respecto de la metodología de evaluación aplicada y sus posibilidades en cuanto a la información que aporta, se ha manifestado que un aspecto positivo del trabajo realizado es que permite “subir la escala a nivel de la ciudad”; mientras que se ha puntualizado – como aspecto negativo- que “no se alcanzó a la escala nacional, lo cual hubiera posibilitado ver como estamos en la ciudad”<sup>149</sup>.

Asimismo, en cuanto al diseño metodológico se ha puntualizado que hubiera sido pertinente realizar un abordaje previo de carácter cualitativo, siendo el objetivo detectar –sobre una base certera- aquellos elementos sobre los que debía centrarse la evaluación. En palabras de Javier Hidalgo: “Lo que le faltó fue esa parte cualitativa que permita detectar qué elementos habría que evaluar para entrar de lleno a lo cuantitativo, a la descripción, a los programas, los números, las cifras, los resultados...”<sup>150</sup>.

En lo que respecta al marco teórico-conceptual diseñado, se centra en cuatro áreas clave: las nociones de juventud; juventud y sociedad; breve balance de las políticas de juventud; y alternativas para la formulación

---

<sup>147</sup> Entrevista a Héctor Morales, Coordinador de la evaluación externa de la política hacia los jóvenes del DF.

<sup>148</sup> Ídem

<sup>149</sup> Entrevista a Javier Hidalgo, Director General del Instituto de la Juventud del Distrito Federal (INJUVE).

<sup>150</sup> Ídem

e implementación de las políticas de juventud<sup>151</sup>. Evidentemente, se trata de un marco conceptual adecuado si lo que se pretende es la realización de un diagnóstico; aunque insuficiente si se aspira a acometer una evaluación del diseño y la implementación de la política, ya que debiera acompañarse de un análisis crítico de los métodos y enfoques aplicables para ello.

En otra línea de análisis, interesa observar en relación al enfoque de evaluación y al marco teórico-metodológico la concordancia entre las necesidades informativas expresadas en los TdR y los aspectos efectivamente abordados y presentados en el informe de evaluación, apreciándose –en líneas generales– que el informe cubre los aspectos puntualizados en los TdR, tal como muestra el cuadro siguiente.

Necesidades informativas TDR	Aspectos efectivamente abordados en la evaluación
<b>Necesidades informativas generales</b>	
<b>Evaluación de diseño</b> que tiene por objetivo analizar el grado de congruencia entre el diseño de la política general, los programas y las acciones dirigidas a los jóvenes con los objetivos y principios de la política de desarrollo social establecidos en la Ley de Desarrollo Social del DF; así como analizar la medida en que son internamente consistentes, eficaces, eficientes y equitativos para alcanzar los objetivos, explícitos o implícitos, propuestos para alcanzar el bienestar social y el goce efectivo de los derechos ciudadanos de los jóvenes.	Se analiza la pertinencia, consistencia y suficiencia de de los programas sociales del Gobierno del Distrito Federal que involucran a jóvenes de 14 a 29 años de edad. Se hacen referencias implícitas a la eficacia, eficiencia y equidad de estos programas para alcanzar los objetivos, explícitos o implícitos, propuestos para alcanzar el bienestar social y el goce efectivo de los derechos ciudadanos de los jóvenes.
<b>Evaluación de la implementación</b> para analizar la medida en que las dependencias y/o unidades responsables de la planeación, implementación, prestación y entrega, seguimiento y evaluación de los apoyos o servicios de los programas de jóvenes han definido claramente su rol y los procedimientos para cumplir con eficiencia su función; así como valorar los resultados alcanzados según las metas previstas y los recursos utilizados.	Se realiza un repaso por las distintas instituciones a cargo de la implementación de los programas y se analiza el accionar de cada una de ellas.
<b>Necesidades informativas específicas</b>	
<b>Análisis del marco normativo</b>	Se analiza la normatividad internacional, federal y local.
<b>Realización de un diagnóstico</b> en el que se consideren los siguientes temas: trabajo; educación; acceso a la justicia; salud; vivienda; cultura, recreación y deporte; exclusión social; análisis territorial.	Se realiza un extenso diagnóstico en donde se abordan todos los temas requeridos en los TDR y se añaden referencias a la transición demográfica: desafíos y oportunidades y a la composición general de la población joven en el Distrito Federal.

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, es importante recalcar que en el informe de evaluación se puntualiza un aspecto importante del marco teórico-metodológico de la evaluación, la población objetivo<sup>152</sup>, cuya delimitación para la política evaluada constituye un punto de partida de toda evaluación que debería quedar claramente expuesto.

**ⓘ** En la **evaluación de la política laboral**, respecto al marco teórico diseñado, el informe final de evaluación expone el contexto y estado de situación de forma completa y bien fundamentada, para cuya

<sup>151</sup> Equipo de evaluación de la política hacia los jóvenes del DF (2010: 10 a 37)

<sup>152</sup> “La Ley de las y los Jóvenes para el Distrito Federal considera que la población joven es la que se ubica entre los 14 y 29 años de edad. En el apartado de diagnóstico, particularmente, dependiendo de la fuente consultada hacemos referencia al universo total de población definida por este instrumento normativo (14 a 29 años de edad) o a subconjuntos de dicho universo (15 a 29 años; 15 a 24 años), dependiendo las características propias de cada una de las fuentes utilizadas”. Equipo de evaluación de la política hacia los jóvenes del DF (2010: 39)

elaboración se recurre a más de veinte fuentes bibliográficas de ámbito local, nacional e internacional. No obstante, en relación al enfoque metodológico adoptado, la evaluación de la política laboral presenta ciertos problemas en lo que a este apartado se refiere. Los requisitos establecidos en los TdR sobre metodología son insuficientes y someros y se limitan a enumerar técnicas recomendadas, sin solicitar que la evaluación aluda a cuestiones de método.

Si se atiende a su congruencia con la propuesta técnica presentada por el equipo evaluador, existe una cierta correspondencia en cuanto a epígrafes solicitados en los TdR aunque su contenido es confuso e insuficiente, ya que no se especifica –con un nivel de detalle suficiente- el enfoque de evaluación adoptado ni las diversas etapas en las que se ha articulado el proceso evaluador, tan sólo contiene una breve referencia a las secuencia de actividades previstas. Es confusa la propuesta en tanto que, por ejemplo, en el requerimiento sobre el avance de la estructura de los contenidos del informe más que indicar cuáles serán éstos, pareciera que comienza a desarrollar un fragmento de dichos contenidos sin indicar cuál será su estructura. Igualmente en la estrategia metodológica se presenta información sobre la política y una breve referencia genérica a una serie de actividades a desempeñar; algo similar a lo que ocurre con el epígrafe de fuentes de información.

La confusión proviene también del hecho de que los aspectos sobre metodología aparecen en el epígrafe “Análisis de las diversas fases de las políticas y conclusiones por cada uno de los componentes” de la propuesta técnica. En ella, aparece una tabla en la que se indica la estrategia metodológica para cada requerimiento de los TdR, de forma individualizada, lo que no permite configurar una estrategia conjunta y secuencial en el trabajo. Si esto ocurre en la propuesta técnica, en el informe final de evaluación no sólo no se describe el enfoque metodológico adoptado sino que no aparece como epígrafe, aspecto éste requerido en los TdR; quedando pues a cargo del lector inferir la metodología utilizada.

#### Metodología de evaluación requerida vs. realizada

**Especificaciones TdR.** La evaluación se realizará mediante trabajo de gabinete, apoyado en información de la política, bases de datos existentes y trabajos de investigación publicados y de reconocido prestigio en el tema.

La misma deberá complementarse con la aplicación de entrevistas a informantes-clave, observación in situ, y cualquier otra técnica de investigación, cuantitativa y/o cualitativa, que se fundamente como pertinente y factible.

**Características evaluación realizada.** En el informe final de evaluación no se describe, en ningún momento, el enfoque metodológico adoptado. No obstante, la propuesta técnica presentada incluye un apartado específico centrado en la “metodología de evaluación”. En el se especifica:

“Los procedimientos de investigación están delimitados por nuestro marco de referencia sobre el problema a evaluar que nos permiten seleccionar las técnicas para alcanzar el objetivo. La metodología incluirá tanto métodos cuantitativos como cualitativos en función de las variables y dimensiones de los términos de referencia y dado el contexto de una evaluación externa y los plazos estipulados para la realización de la misma. Utilizaremos las técnicas de recolección y análisis de datos de las ciencias sociales: Revisión documental para contar con el universo de políticas y programas públicos impulsados en la materia; Sistematización de los antecedentes y el marco legal nacional e internacional; análisis de informes de evaluación; entrevistas a informantes clave; trabajo de campo para ahondar en las opiniones, percepciones, perspectivas y propuestas de los actores involucrados”.

Fuente: elaboración propia.

Esta ausencia de referencias metodológicas en el informe de evaluación se erige como una debilidad importante de la evaluación que dificulta entender y valorar la validez de sus conclusiones y recomendaciones en virtud del método y técnicas aplicadas así como de las limitaciones que sobre ellos se asumen y afrontan.

En otro orden de cosas, la inexistencia de mecanismos que promuevan la participación de las personas beneficiarias en el proceso evaluador contradice el propio texto del informe pues, mientras en el capítulo 1 se hace mención a la necesidad de dar voz a los trabajadores para que los programas de empleo tengan éxito, ese aspecto es tenido en cuenta en el proceso evaluador de manera tangencial, a partir de alguna referencia a la opinión de personas entrevistadas.

En este caso, los gestores han puntualizado que “el proceso metodológico hubiese sido más enriquecedor si nos hubiesen planteado una serie de preguntas concretas sobre los aspectos que no hubieren quedado claros en una primera instancia<sup>153</sup>. Así, plantean que se habría evitado que quedasen sin contemplar algunos aspectos que los gestores consideran relevantes o se habría reflejado una mejora de algunos otros de los que si se contemplan, así como que las recomendaciones que deben acatar se ajustasen en mayor medida a su realidad cotidiana.

**i** La **evaluación de la política de infancia** es la única de las sometidas a la metaevaluación externa en la que se alude al enfoque al que pretende atenerse la evaluación, concretamente al denominado enfoque de crítica de la política propuesto por Taylor (2006)<sup>154</sup>. Sin embargo, y paralelamente, se afirma de forma explícita que la evaluación se orienta hacia la determinación del cumplimiento de los objetivos de la política<sup>155</sup>. Aún más, los evaluadores asumen la visión de la política de infancia que tiene el Gobierno del Distrito Federal, como ya hemos mencionado<sup>156</sup>.

---

<sup>153</sup> Entrevista a Gerardo Romero Vázquez - Director General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo (Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo)- y Fernando Rojas - Responsable del programa para jóvenes “La Comuna” (Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo)-.

<sup>154</sup> Para este autor, cuyas reflexiones se basan en la propuesta de Everitt (1996), los valores están en el núcleo mismo de la evaluación. Esta no es pues un mero ejercicio científico, neutral y objetivo. Los juicios de valor que se realizan en las evaluaciones no constituyen sólo un pronunciamiento sobre las políticas sino que con ellos se aceptan o se rechazan los principios y los valores sobre los cuales se construyen dichas políticas. Por esta razón, todos los enfoques de evaluación -y no sólo aquéllos de orientación técnico-racional y centrados en el rendimiento- deben tener en cuenta los valores en los que descansan las políticas y el contexto material y “discursivo” en el que se desarrolla la práctica evaluativa.

<sup>155</sup> Como es bien sabido, según el enfoque clásico de evaluación por objetivos, evaluar consiste en comprobar el grado de consecución de los objetivos previamente definidos por las instituciones mediante el uso de indicadores y estándares integrados en tests y otras pruebas de carácter cuantitativo.

<sup>156</sup> Así, en el informe final de la evaluación, se afirma: “En términos amplios se puede indicar que este trabajo se inscribe dentro del paradigma de derechos humanos y las políticas conducentes a lo que se denomina el ‘floreimiento humano’”. Equipo de evaluación de la política de infancia (2010: 17). Si bien la referencia alude tanto a derechos humanos como al “floreimiento humano”, expresión de Boltvinik, entendemos que esencialmente el enfoque de derechos humanos que impregna la política del gobierno federal, al menos en el plano discursivo, ha sido asumido por los evaluadores. Efectivamente, la apuesta por la visión de derechos humanos que hace el

La tesis de que la evaluación implica un juicio con el que se da conformidad o se refutan los principios que están en la base de las políticas públicas presupone una cierta visión crítica en el evaluador, que no toma ya los objetivos de aquéllas como referencias incontestables cuyo cumplimiento se considera medida de éxito o fracaso. Así pues, ya en el plano teórico no acaba de quedar claro cómo pueden conjugarse en la evaluación planteamientos como el de Taylor con otro claramente contradictorio, como es el que defiende la consideración acrítica de los objetivos de las políticas como patrón para juzgar su bondad.

En la práctica, la evaluación se sitúa en la línea de lo establecido en algunos de los instrumentos clave de lo que pretende ser la política de infancia, como es la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal<sup>157</sup>. Si bien es cierto que los TdR marcan, en exceso a nuestro juicio, la orientación ideológico-metodológica que ha de seguir la evaluación<sup>158</sup>, pero también lo es que los propios evaluadores asumen la visión que de la política de infancia y de la política social en general (en la que prima el enfoque de derechos) tiene el Gobierno Federal.

Por otra parte, y en lo que a respecta a la metodología, hemos de señalar que el apartado que lleva ese título en el documento de propuesta técnica se refiere no a la metodología –esto es, a la lógica de la investigación- sino a los métodos de recogida de datos previstos en la evaluación<sup>159</sup>, de acuerdo con lo establecido al respecto en los Términos de Referencia. Ello denota una confusión conceptual que entendemos no debería haberse producido. Sin embargo, en el caso del informe final de evaluación, el epígrafe denominado “Aproximación metodológica”, se ocupa de exponer el enfoque evaluativo, con lo que nuevamente nos encontramos con que un mismo tema tiene un contenido y un tratamiento diferente en los distintos documentos de la evaluación.

No consta por escrito, ni en los TdR ni en los informes de la evaluación, que se hubieran previsto fórmulas para hacer de la evaluación un proceso participativo, mecanismos estables de comunicación entre partes ni comités de seguimiento de la evaluación (más allá de los que están fijados por EVALÚA DF). Tampoco, y a tenor de los datos obtenidos en las entrevistas, se estableció en la práctica una dinámica participativa. En este sentido, prácticamente todos los entrevistados y quienes tomaron parte en los talleres coinciden en que, en su opinión, hubiera sido muy conveniente que se hubieran adoptado medidas –como reuniones de

---

gobierno del Distrito Federal es patente en muy distintos documentos oficiales (i.e. el Programa de Desarrollo Social 2007-2013, la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal o el Reglamento de desarrollo de esta última; véanse, a este propósito, Gobierno del Distrito Federal 2007<sup>3</sup>, Asamblea Legislativa del Distrito Federal 2000 y Gobierno del Distrito Federal 2006, respectivamente, como en los discursos de ciertos responsables políticos (i.e. Lic. Martí Batres y Lic. Martha Patricia Patiño).

<sup>157</sup> Ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial de 31 de enero de 2000.

<sup>158</sup> Alguna de las apreciaciones realizadas durante la sesión del Comité de Recomendaciones y Evaluación de 25 de mayo de 2010 parecen confirmar este dato.

<sup>159</sup> Sobre las diferencias entre método y metodología puede consultarse la voz “Método e Técnica nelle Scienze Sociale”, de los profesores Gasperoni y Marradi, en R. Reyes, ed. (2009), Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, Madrid / México D.F.: Universidad Complutense / Plaza & Valdés (disponible en Internet <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/M/index.html>, fecha de consulta: 6 de octubre de 2010). Hace algunos años, Jennifer Greene y Saville Kushner protagonizaron un interesante debate sobre metodología y sobre la utilización de diferentes métodos en evaluación. Véanse Greene et al. (2001), Greene (2002) y Kushner (2002).

trabajo al inicio y al final del proceso- que les hubieran permitido trasladar sus necesidades de información a la evaluación y conocer y debatir acerca de los resultados que se iban obteniendo.

A partir del análisis de las cuatro evaluaciones estudiadas es posible afirmar que no existe una conciencia generalizada sobre el significado e importancia de la metodología, incluyendo por tanto de manera explícita referencias al enfoque adoptado en cada caso. El énfasis se ha puesto en el qué (objeto de evaluación), a veces en el con qué (fuentes de investigación) pero no en el cómo (metodología de evaluación). En cuanto a los marcos teóricos-conceptuales diseñados, los mismos se observan coherentes, suficientes y sustentados en fuentes bibliográficas pertinentes, especialmente para elaborar o construir un diagnóstico y analizar la congruencia de la política.

## **2.6. Criterios de valor y preguntas de evaluación**

**i** En la evaluación de la **política de acceso al agua potable** se presentan una serie de criterios de evaluación tradicionales (eficacia, eficiencia, etc.) unidos a otros específicos de esta política (especialmente, equidad). Este último criterio, equidad, es sometido a un análisis de sus principales dimensiones y categorías, estableciéndose así su adecuada definición explícita. Además de esto, hay una serie de cuestiones que guían la definición de las preguntas de evaluación y que son la concepción del derecho al agua, la relación entre el derecho al agua y la equidad y la relación Estado–Sociedad en el diseño de la estructura tarifaria. Tomando como ejemplo el primer concepto, definido en el marco de la evaluación como “el derecho que tienen todas las personas a disponer de una cantidad de líquido suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para su uso personal y doméstico”<sup>160</sup>, es posible afirmar que una disposición insuficiente de agua por parte de una franja de la población estaría indicando la existencia de un derecho vulnerado. Ciertamente, estas cuestiones constituyen criterios de valor. Como se recoge en los Términos de Referencia, se trata de valorar la pertinencia de lo emprendido, su eficacia, eficiencia y equidad, así como su contribución efectiva al bienestar objetivo de la población y al goce efectivo de sus derechos. Son pues, esos cuatro criterios los que marcan el encargo de evaluación.

Para realizar dicha valoración se plantearon en la propuesta técnica un conjunto de dimensiones, ámbitos de análisis y preguntas o cuestiones de evaluación, relacionadas unas con el diseño y conceptualización de la política y otras con la instrumentación y seguimiento de la política.

---

<sup>160</sup> Equipo de evaluación de la política de acceso domiciliario al agua potable (2010c: 3),

- Para el diseño y conceptualización de la política: preguntas en torno a la evaluación del diagnóstico (relacionadas con su racionalidad y relevancia<sup>161</sup>); y en torno a la evaluación del diseño de la política (relacionadas con su pertinencia y coherencia interna y externa).
- Para la evaluación de la instrumentación y seguimiento de la política: preguntas en torno a la evaluación de la cobertura; evaluación de la implementación (relacionadas con la ejecución y gestión); evaluación de la eficiencia; y evaluación de la eficacia.

Estas preguntas se complementaron con la definición explícita del criterio de valoración “equidad integral en el acceso al agua”, acotando sus dimensiones y categorías.

Por su parte, en el informe final, en términos generales, se da respuesta a las preguntas planteadas en la propuesta técnica y, por tanto, es posible valorar los aspectos señalados en los Términos de Referencia, No obstante, existen algunos criterios cuyo tratamiento es menor, como es el caso de la eficiencia, ya que el análisis de resultados –que no se pidió en todos los casos- es más somero y el de la ejecución financiera de la política también, observándose ausencia de información económica suficiente (ratios, costos, presupuestos específicos, etc.). Así la evaluación de la eficiencia se centra en determinar en qué grado se han identificado mecanismos de coordinación, procedimientos y estrategias adecuadas para abastecer equitativamente con agua potable a los habitantes del Distrito Federal. En cuanto a la evaluación de la eficacia se tomaron en cuenta los niveles alcanzados con relación a los cuatro factores que conforman el concepto de equidad: disponibilidad, calidad, accesibilidad física y asequibilidad.

No obstante, el tratamiento de criterios y preguntas no se encuentra vinculado en todos los casos. En este sentido, un elemento al que no se recurre ni en los Términos de Referencia ni en la propuesta ni en el informe es el diseño de matrices de evaluación, que permiten sistematizar la vinculación entre (i) los criterios de evaluación y las demandas o requerimientos de información de los Términos de Referencia, (ii) con los indicadores que formularán los evaluadores para emitir su juicio y (iii) la conexión de éstos, a su vez, con las fuentes de información y técnicas de investigación que permitirán garantizar que se recaba la información necesaria para dar respuesta a las preguntas o demandas de evaluación. Además de garantizar la sistematicidad de la evaluación, este tipo de matrices permite valorar previamente la capacidad de las propuestas técnicas presentadas para dar respuesta a las preguntas formuladas y también examinar si en las técnicas se contempla la participación de la población beneficiaria.

Es importante dejar constancia de que, en lo relativo a la valoración de la estructura de la evaluación sustentada en la definición explícita de cuestiones, criterios y preguntas de evaluación, hay que destacar la labor realizada por EVALÚA DF en relación con la supervisión de las propuestas, de cara a maximizar tanto su apego a lo fijado en los Términos de Referencia como la calidad del enfoque evaluativo; este hecho se

---

<sup>161</sup> Nota del equipo de la metaevaluación: los términos empleados en los paréntesis no son equivalentes a los que se utilizan en los documentos analizados. Normalmente utilizamos este recurso cuando no se hace referencia explícita a alguna cuestión que si aparece implícita, como es el caso de los criterios de racionalidad, relevancia, pertinencia y coherencia.



traduce en la mejora de la calidad de las propuestas seleccionadas tras la incorporación de las sugerencias<sup>162</sup>. En este sentido, el marco de cuestiones y preguntas de evaluación asociadas a los criterios de valoración (cobertura, eficacia, etc.) que se incorpora a la propuesta técnica fue una de las mejoras que se observan al cotejar la propuesta inicial y la corregida. Esta estructura facilita la sistematicidad que debe tener toda evaluación en tanto que ejercicio orientado a dar respuestas a preguntas relevantes sobre la política pública.

**i** Por otro lado, en el informe final de la **evaluación de la política hacia las y los jóvenes** se indica que el propósito de la evaluación radica en mejorar la eficiencia, eficacia, pertinencia y sostenibilidad de la política; no obstante, no se describe cómo se realizará la evaluación de cada uno de estos aspectos.

En el informe final se indica que “la evaluación de las acciones del Estado en el Distrito Federal en materia de los derechos específicos de las y los jóvenes valora en qué medida los instrumentos del derecho positivo, así como los programas y acciones públicas, favorecen o limitan el acceso y disfrute de los bienes básicos que posibilitan a las y los jóvenes la definición de proyectos de vida suficientes y sostenibles de manera libre y autónoma. Para llegar a este punto, es necesario contrastar las orientaciones y realizaciones del Estado frente a la situación de vida, las aspiraciones y expectativas de la población joven de la entidad”<sup>163</sup>

Si bien a lo largo de la propuesta técnica y del informe de evaluación el equipo evaluador nombra los criterios de valor de la evaluación (congruencia, pertinencia, normatividad o suficiencia, entre otros muchos) y maneja con solvencia este concepto como base para el enjuiciamiento de una política pública, no hace explícitas las preguntas o cuestiones específicas que orientan la evaluación ni presenta dichos criterios/preguntas de manera sistemática y operativa. La ausencia de sistematicidad radica en que a lo largo del informe aparecen múltiples referencias a los criterios que se abordan, incluso bajo diferentes denominaciones para una misma categoría de enjuiciamiento, y la falta de operativización radica en que no se presenta de manera expresa una definición de dichos criterios o los vínculos existentes entre ellos (criterios y subcriterios o dimensiones de análisis dentro de cada uno de ellos<sup>164</sup>). Tanto una como otra – sistematicidad y operativización- constituyen elementos nucleares de toda evaluación, cuya presentación

---

<sup>162</sup> Este hallazgo surge del análisis documental al contrastar la propuesta técnica seleccionada para esta evaluación con la propuesta técnica corregida (Equipo de evaluación de la política de acceso domiciliario al agua potable (2010)) y de los documentos que dan soporte a dicho proceso de retroalimentación para la corrección entre evaluadores y EVALÚA DF. A su vez, durante el trabajo de campo se ha podido contrastar este extremo por parte de los Consejeros responsables del seguimiento de las evaluaciones y de los propios evaluadores.

<sup>163</sup> Equipo de evaluación de la política hacia las y los jóvenes en el DF (2010: 38).

<sup>164</sup> Por poner un ejemplo en el que si consideramos que se realizó una adecuada operativización, no de un criterio en sí, sino de una dimensión de análisis que se enjuicia sobre la base de cuatro criterios o subcriterios de valor, aunque pierde centralidad en el informe pues se presenta de manera tangencial y aislada: la evaluación de la situación educativa “se analiza conforme a las cuatro nociones que facilitan el abordaje del tema: lo relativo a la accesibilidad, a la asequibilidad, a la adaptabilidad y a la aceptabilidad de la educación” (Informe final de evaluación de la política hacia las y los jóvenes, página 39). Sin duda, haber empleado este recurso para presentar el marco en el que se sustenta en enjuiciamiento de evaluación hubiese fortalecido metodológicamente el proceso y hubiese clarificado el trabajo realizado.



clara y expresa hubiese facilitado la interpretación de los hallazgos, conclusiones y recomendaciones para los lectores además de haber fortalecido la consistencia metodológica del ejercicio evaluativo.

Finalmente, en relación a los criterios que orientan la evaluación es importante dejar en claro que en el informe se recogen los grandes puntos estipulados en los TdR (evaluación del diseño, evaluación de la implementación, análisis del marco normativo y diagnóstico).

**i** En otra línea de análisis, destaca en la **evaluación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo** la explicitación de ciertos criterios de valor. Concretamente, en los Términos de Referencia se menciona que, en relación con la evaluación de diseño se atenderá a la congruencia, consistencia interna, pertinencia y suficiencia para promover el bienestar objetivo y el goce efectivo de los derechos. En relación con la implementación se señala que se evaluará la capacidad de organización, la eficacia y la eficiencia. Y, finalmente, en el detalle de los aspectos a evaluar en cada competente se añaden algunos más como la cobertura.

A partir de ahí, en la propuesta técnica se encuentran referencias a diversos criterios de evaluación, especialmente los referidos en su página seis, entre los cuales se observa que aparecen algunos no indicados en los Términos de Referencia y viceversa: coherencia y pertinencia (también matizada como congruencia o suficiencia) de la política, efectividad en la protección de los derechos de las y los trabajadores; justicia; suficiencia de los recursos puestos a disposición. Dos ejemplos en los que si se explicitan dichas preguntas en el informe de evaluación lo constituyen:

- La presentación del informe, en donde se manifiesta que “en la evaluación se busca validar la coherencia de políticas en cuanto a su diseño, sus resultados y los beneficios que brinda a la población que pretende beneficiar” (página 10). No obstante, tomando esta frase de forma literal, el lector podría pensar que se encuentra frente a una evaluación de diseño, resultados e impactos.
- Y el capítulo 4 dedicado al seguro de desempleo, curiosamente el único en el que aparece el término “evaluación”. En este capítulo se registran de forma clara y expresa las principales cuestiones a evaluar en dicho programa, seguidamente se analiza y concluye para cada una de ellas y, finalmente, se establecen recomendaciones. Esta forma de proceder fortalece la sistematicidad del proceso de evaluación y, sobre todo, del enjuiciamiento que se realiza. Desde el punto de vista de las cuestiones que motivan la evaluación el planteamiento de este capítulo es el de mayor consistencia y claridad del informe<sup>165</sup>.

---

<sup>165</sup> En este capítulo se presentan las Cuestiones a evaluar del Programa de Seguro de Desempleo: ¿Cumple con las características de un seguro de desempleo?, ¿Hay vínculo entre las políticas activas, sobre todo en materia de capacitación, y el seguro de desempleo?, Al no ser un seguro contributivo, ¿cuál es su sustentabilidad? ¿Se ha pensado en otras fuentes de financiamiento?; El Seguro de Desempleo fue diseñado y es implementado por el GDF pero enfrenta una realidad metropolitana. ¿Hay alguna

A pesar de que se expliciten, los criterios de valor no aparecen con preeminencia como categorías a partir de las cuales enjuiciar la política y tampoco existe una asociación sistemática entre criterios y preguntas o cuestiones de evaluación vinculadas a ellos, ya que aparecen inconexos. A este respecto, un aspecto positivo se encuentra en la tabla denominada “Evaluación por componentes”, en la que aparecen para cada uno de ellos una serie de requerimientos específicos de los TdR, que se acompañan de actividades a realizar, variables a analizar, criterios de valor que se utilizarán e indicadores a considerar.

En conclusión, se observa que más que indefinición de criterios o cuestiones claras de evaluación, que se aprecian mejorables, lo que se echa en falta es la sistematización de toda la información y las necesidades informativas que aparece diseminada a lo largo de los Términos de Referencia, de forma que todas ellas tengan su traslado al resto de documentos (propuesta e informe).

**i** En ninguno de los documentos relacionados con la **evaluación de la política de infancia** encontramos referencias explícitas a los criterios de valor de la evaluación. Si bien algunos autores como Stake (2006) consideran que no es imprescindible que el evaluador haga explícitos los criterios de los que se sirve, creemos que ello es esencial por cuanto otorga mayor transparencia al proceso de evaluación, al tiempo que facilita su supervisión y/o su metaevaluación.

Las alusiones a los criterios de valor son indirectas, casi implícitas. El criterio con el que parece medirse el éxito de la política de infancia tanto en los TdR como, más explícitamente, en los informes de evaluación, es el cumplimiento de los objetivos de aquella y/o la adecuación de sus actuaciones y programas al enfoque de derechos lo que evidencia, una vez más, la coincidencia en el plano ideológico-metodológico entre el equipo de evaluación y EVALÚA DF<sup>166</sup>. Así se infiere de las preguntas de evaluación: “las (preguntas) internas de cada programa responden a ¿qué tanto se adecua a cubrir los objetivos de la política general?, ¿en qué medida sus normas y procedimientos están en línea con CDN y la aproximación basada en derechos tal como se expone en este capítulo? En un nivel más general se trata de contestar las preguntas referentes a la política ¿en qué medida se está cumpliendo la política?”<sup>167</sup>. Por tanto, y como puede apreciarse, la asociación entre criterios de valor y preguntas de evaluación es máxima.

Precisamente, y por lo que se refiere a las preguntas de evaluación, hemos de señalar que las planteadas en la propuesta técnica<sup>168</sup> no coinciden exactamente con las que luego se recogen en los informes parcial y

---

propuesta en este aspecto?; ¿Cual es el costo de implementación? De los pesos presupuestados: ¿qué parte llega directamente al trabajador y con qué eficacia y prontitud? ¿Con qué estructura interna de control y padrón de beneficiarios cuenta?; ¿Cuáles son los mecanismos de seguimiento y evaluación del programa?

<sup>166</sup> Recuérdese lo comentado en el apartado anterior acerca de la incongruencia de apostar simultáneamente por el enfoque crítico de evaluación de Taylor y por el cumplimiento de objetivos (típico de la evaluación por objetivos) como medida del éxito de la política pública.

<sup>167</sup> Equipo de evaluación de la política de infancia (2010: 37).

<sup>168</sup> Equipo de evaluación de la política de infancia (2009: 8 y 9).

final de evaluación<sup>169</sup>, aunque los contenidos en uno y otro caso no sean totalmente dispares. Llama la atención que el nivel de concreción de las preguntas sea mayor en la propuesta técnica que en estos dos últimos documentos. Si bien es cierto que la diferencia entre las preguntas se puede deber a su revisión y depuración en el transcurso de la evaluación, entendemos que esta circunstancia debería haber sido aclarada ya en el informe parcial. Las preguntas son sumamente importantes en una evaluación, ya que en ellas se plasma lo que se pretende conocer de la política o programa público evaluados; es necesario, por tanto, ser particularmente cuidadoso con el modo en que se formulan y recogen en los documentos de las evaluaciones.

Los hallazgos hasta aquí expuestos permiten apreciar que, en general, en las evaluaciones analizadas no se explicitan –de manera clara y concisa– los criterios de valor y las preguntas que guían el desarrollo de cada evaluación. Estas cuestiones suelen presentarse de manera aislada y poco estructurada, perdiendo centralidad como categorías de análisis y base para el enjuiciamiento de las políticas. .

## 2.7. Fuentes, técnicas de investigación y trabajo de campo

Dada la centralidad que tuvieron, en términos generales, las técnicas sobre los métodos en la exposición de las propuestas e informes de evaluación, algunas de las cuestiones relativas a fuentes, técnicas y trabajo de campo de cada proceso evaluativo han sido ya referidas en el apartado 2.5 de este informe.

**i** En la **evaluación de la política de acceso domiciliario al agua**, las técnicas de investigación propuestas y utilizadas fueron la búsqueda hemerográfica, el análisis documental, el análisis estadístico y el cartográfico, junto a las entrevistas y los recorridos de campo. De todas ellas, es el análisis documental mediante trabajo de gabinete la que ostenta mayor protagonismo en la evaluación, monopolizando la evaluación de diseño y siendo muy importante también en la de implementación.

Tabla 9. Evaluación de la política de acceso al agua potable: técnicas utilizadas.

Técnicas de recogida y análisis de datos utilizadas (Informe de evaluación)	Objetivos de la evaluación (TdR)
Análisis documental Análisis estadístico Análisis cartográfico Búsqueda hemerográfica Entrevistas semi abiertas Recorridos de campo a instalaciones Reuniones de trabajo	El objetivo de esta evaluación es conocer, explicar y valorar si la política de acceso domiciliario al agua potable diseñada, explícita o implícitamente, y su ejecución están resultando efectivas para dar cumplimiento al derecho al agua y contribuir al bienestar social. Asimismo, mediante este estudio se pretende analizar la existencia de omisiones importantes por parte del GDF y la posibilidad de poner en práctica políticas alternativas, argumentando su justificación.

Fuente: elaboración propia.

<sup>169</sup> Equipo de evaluación de la política de infancia (2009b: 48 y 49) y (2010: 37), respectivamente.

Estas técnicas responden de manera parcial al objetivo de la evaluación, en tanto que sólo se tiene en cuenta la visión de quienes tienen a su cargo la implementación de la política, y se echa en falta entre las fuentes de información listadas la consulta directa a personas beneficiarias (los ciudadanos), especialmente en la fase de evaluación de la implementación<sup>170</sup>. Y esta necesidad de realizar una consulta directa cobra especial sentido si se tiene en cuenta que en esta evaluación se consideraron los niveles de eficiencia y eficacia alcanzados con relación a los cuatro factores que conforman el concepto de equidad: disponibilidad, calidad, accesibilidad física y asequibilidad<sup>171</sup>.

Relacionado con ello, otra cuestión a valorar es la presentación integrada de los hallazgos de las entrevistas en el texto del informe como base para la interpretación que se hace y para la emisión de los juicios de valor. En este sentido se integran coherentemente los hallazgos de las entrevistas realizadas, aclarándose en algunos casos el nombre del entrevistado y en todos los casos la institución que el entrevistado representa<sup>172</sup>.

Finalmente cabe señalar como aspecto de mejora la inclusión en el informe final de los documentos de trabajo que permitieron configurar el trabajo de campo, tales como los criterios seguidos para la selección de los agentes clave, los guiones de entrevista aplicados, la agenda de trabajo de campo o las transcripciones de las entrevistas realizadas.

**i** La **evaluación de la política hacia los jóvenes** contempló el análisis de tres dimensiones básicas: el diagnóstico de la problemática de las y los jóvenes; la evaluación de la normatividad del Distrito Federal en materia de juventud; y, el análisis de los programas y acciones públicas en materia de juventud. El resultado del análisis permitió valorar la situación que guardan las políticas de juventud, desde el enfoque de los derechos específicos de las y los jóvenes.

---

<sup>170</sup> Ello es así dada la restricción de recursos disponibles (dinero y tiempo esencialmente) en EVALUA DF para el desarrollo de la evaluación, insuficientes para que se exijan en los TdR otras más costosas como encuestas ad hoc o amplios procesos de participación. Además, desde EVALUA DF se apunta que los usuarios conocen los problemas generales de insuficiencia de agua, su baja calidad o aumento de precios; pero prácticamente son los funcionarios y los especialistas los que conocen del diseño y la implementación de la política. La ciudadanía conoce más bien de los resultados y efectos de la política, pero eso no se solicitó en los TdR.

<sup>171</sup> En este sentido, por ejemplo, se puntualiza en el Informe de evaluación que “en esta evaluación se tomaron en cuenta los niveles de eficiencia y eficacia alcanzados con relación a los cuatro factores que conforman el concepto de equidad: disponibilidad (suministro de agua suficiente y continuo); calidad (estándares de calidad); accesibilidad física (cobertura de infraestructura hidráulica para el suministro); y, asequibilidad: (accesibilidad económica al servicio de agua para toda la población). Concretamente, es la valoración de los factores de disponibilidad, calidad y asequibilidad requeriría la consideración, al menos en una estrategia de triangulación, de las percepciones de los consumidores de agua potable en el Distrito Federal.

<sup>172</sup> En este sentido, ciertas afirmaciones suelen estar relacionadas con una nota a pié de página del tipo: “Con base en las entrevistas a funcionarios del SACM”.

Las técnicas de investigación utilizadas fueron apropiadas en función de los objetivos perseguidos con la evaluación y, según el presupuesto disponible.

**Tabla 10. Evaluación de la política hacia los jóvenes del Distrito Federal: técnicas de recogida y análisis de datos utilizadas.**

Técnicas de recogida y análisis información (Informe de evaluación)	Objetivos de la evaluación (TdR)
<p><b>Trabajo de gabinete:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis documental</li> </ul> <p><b>Trabajo de campo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 9 Entrevistas en profundidad</li> <li>- Encuestas (como fuente secundaria y como fuente primaria indirecta - encuesta INICA 2006-</li> </ul>	<p>La <b>evaluación de diseño</b> tiene por objetivo analizar el grado de congruencia entre el diseño de la política general, los programas y las acciones dirigidas a los jóvenes con los objetivos y principios de la política de desarrollo social establecidos en la Ley de Desarrollo Social del DF; así como analizar la medida en que son internamente consistentes, eficaces, eficientes y equitativos para alcanzar los objetivos, explícitos o implícitos, propuestos para alcanzar el bienestar social y el goce efectivo de los derechos ciudadanos de los jóvenes.</p> <p>La <b>evaluación de la implementación</b> persigue analizar la medida en que las dependencias y/o unidades responsables de la planeación, implementación, prestación y entrega, seguimiento y evaluación de los apoyos o servicios de los programas de jóvenes han definido claramente su rol y los procedimientos para cumplir con eficiencia su función; así como valorar los resultados alcanzados en función de las metas previstas y los recursos utilizados.</p>

Fuente: elaboración propia.

La participación directa de los beneficiarios en el proceso evaluador constituía un insumo clave dado que lo que se pretendía, como se indica en las páginas segunda y tercera de los TdR de esta evaluación, era “analizar la medida en que las dependencias y/o unidades responsables de la planeación, implementación, prestación y entrega, seguimiento y evaluación de los apoyos o servicios de los programas de jóvenes han definido claramente su rol y los procedimientos para cumplir con eficiencia su función; así como valorar los resultados alcanzados en función de las metas previstas y los recursos utilizados”.

En este sentido, como área de mejora de las técnicas aplicadas, aún considerando las restricciones presupuestarias existentes, se encuentra la oportunidad de haber incorporado la voz de los y las jóvenes del DF aunque hubiese sido a través de algún espacio de participación del tejido asociativo representativo (grupo de discusión o talleres de participación estratégica, entre otros), ya que todas las entrevistas realizadas tuvieron como interlocutores a responsables y gestores de la política y programas de juventud.

Asimismo, es importante destacar que, incluso cuando el uso de la encuesta es destacable en tanto que permite conocer la opinión y percepciones de los propios beneficiarios de la política, el cuestionario explotado fue administrado en el año 2006 y, aunque supuso una gestión eficiente de los recursos, las percepciones recabadas pueden no responder a la situación de 2009.

Finalmente, en lo que respecta a las entrevistas realizadas, en el sexto anexo del informe de evaluación se presenta su transcripción. Asimismo, se presenta una relación de entrevistados, con referencias explícitas a la institución representada, aunque no se informa de la agenda de dichas entrevistas. Los hallazgos de las

entrevistas se intercalan en el texto de manera coherente, salvaguardando, en este caso, la identidad de las personas entrevistadas.

**i** Las técnicas de recogida de datos utilizadas en la **evaluación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo** responden a las indicadas en los Términos de Referencia, aunque su congruencia con el objetivo de la evaluación puede considerarse parcial, en tanto que sólo se tiene en cuenta la visión de quienes tienen a su cargo la implementación de la política y no a sus beneficiarios directos (los ciudadanos). La inexistencia de mecanismos que promuevan la participación de las personas beneficiarias en el proceso evaluador contradice el propio texto del informe, pues mientras en el primer capítulo se hace mención a la necesidad de dar voz a los trabajadores para que los programas de empleo tengan éxito, ese aspecto no es tenido en cuenta en el proceso evaluador.

Así, se echa en falta la consulta directa a personas beneficiarias (ya sea mediante entrevistas, encuestas, grupos de discusión u otras técnicas de recogida de información), especialmente en la fase de evaluación de la implementación. En este sentido, y a pesar de que en la propuesta técnica se prevé la realización de “trabajo de campo para ahondar en las opiniones, percepciones, perspectivas y propuestas de los actores involucrados”, en el informe de evaluación las referencias a este recurso son muy limitadas. Asimismo, todas las entrevistas celebradas se realizaron a gestores de la política evaluada -referenciadas en algunos fragmentos o notas al pie-, lo que evidencia que los beneficiarios de tales políticas no han sido considerados como “informantes clave”.

Técnicas de recogida y análisis de datos utilizadas (propuesta técnica)	Objetivos de la evaluación (TdR)
Revisión documental para contar con el universo de políticas y programas públicos impulsados en la materia Sistematización de los antecedentes y el marco legal nacional e internacional Análisis de informes de evaluación Entrevistas a informantes clave Trabajo de campo para ahondar en las opiniones, percepciones, perspectivas y propuestas de los actores involucrados	Evaluar de manera integrada el diseño y la implementación de políticas, programas y acciones del gobierno del Distrito Federal para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de fomento al empleo y protección del trabajo. La <b>evaluación de diseño</b> tiene por objetivo analizar el grado de congruencia entre el diseño de las políticas y programas de fomento al empleo y protección al trabajo con la normatividad derivada de la legislación nacional, la legislación del DF, los pactos y convenios internacionales en la materia y el Programa de Desarrollo Social del DF, ubicando su consistencia interna, su pertinencia y suficiencia para alcanzar los fines que se proponen en pro del bienestar objetivo y el goce efectivo de los derechos. La <b>evaluación de implementación</b> analizará el desempeño de las dependencias y/o unidades responsables de la planeación, operación, procura, representación y patrocinio de los derechos y de los servicios que estén obligadas a realizar, la claridad en la identificación de sus funciones, su coordinación, el manejo de los recursos para cumplir con eficiencia sus funciones y atribuciones, la sistematización de la información que generan y los procesos de evaluación que realicen, el logro de sus metas y la valoración de los resultados alcanzados en función de los recursos utilizados y las metas previstas (eficacia y eficiencia). Contrastando el diseño con la operación.

Fuente: elaboración propia.

En relación al tratamiento de la información extraída de las ocho entrevistas realizadas, destaca que en todos los casos en los que se utiliza tal información se cita el nombre de la persona entrevistada. Asimismo, resalta que la información proveniente de entrevistas comienza a incorporarse en el informe a partir del cuarto capítulo del informe dedicado a la “Evaluación del Seguro de Desempleo en el Distrito Federal” (página 60 del informe final); observándose la inexistencia de referencias a sus principales cuestiones o guiones de entrevista utilizados, aunque si se expone una relación de entrevistados.

**i** Los métodos de recogida de datos previstos en la propuesta técnica de la **evaluación de la política de infancia** –entrevistas, observación, encuestas y grupos focales- se adecuan, en principio, al objeto que se pretende evaluar, si bien no se realiza ni en la propuesta técnica ni en los informes justificación acerca de su idoneidad o pertinencia. Por otra parte, no tenemos constancia de que algunos de esos métodos – encuestas y grupos focales- hayan sido finalmente utilizados en la evaluación, ya que no se hace ninguna alusión a ellos ni en el informe parcial ni en final. Si dichas técnicas no fueron empleadas hubiera sido conveniente explicar cuáles fueron las razones que lo impidieron. Si, por el contrario, se hubiera recurrido a ellas, debería haberse consignado en los informes qué tipo de información permitieron obtener, cuándo se realizaron, a quiénes se dirigieron o quiénes participaron en ellas, qué problemas se encontraron durante su aplicación, etc. De la misma manera, los informes deberían también haber proporcionado detalles acerca de la organización y desarrollo del trabajo de campo, así como de la aplicación de las otras dos técnicas - entrevistas y observación-: número de entrevistas y de visitas de observación realizadas, participantes, fechas, guiones, etc.

Con respecto al trabajo de campo, Alberto Minujín señala que el tiempo que se pudo destinar al mismo – alrededor de un mes- fue insuficiente, sin duda porque el presupuesto con el que se contaba era escaso. Esta circunstancia, junto con las carencias de información sobre algunas cuestiones (ejecución de presupuestos de los programas, perfiles de beneficiarios...), fueron los únicos problemas que, en su opinión, se registraron durante el trabajo de campo; de hecho, destaca la actitud positiva, en todo momento, por parte de los informantes o de quienes fueron requeridos en esa etapa de la evaluación. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, una de las debilidades de este proceso de evaluación es que no tuviera en cuenta, al menos en calidad de informantes, a la población destinataria de los programas y medidas que conforman la política y a organizaciones sociales vinculadas al tema de infancia, por cuanto sus percepciones y valoraciones resultan absolutamente esenciales a la hora de reorientar la política pública con ciertas garantías de éxito.

Desde nuestro punto de vista, a priori, y ateniéndonos al volumen de información que era necesario recabar, al número de integrantes del equipo evaluador e, incluso, al del presupuesto de la evaluación, se podría considerar suficiente, aunque ajustado, el tiempo dedicado al trabajo de campo; sin embargo, para valorar este aspecto de manera más precisa hubiera sido necesario disponer de otros datos como los apuntados anteriormente (en especial, número de entrevistas y visitas realizadas).



La evaluación legal y jurídica, por su parte, no incluyó propiamente trabajo de campo sino que se limitó al análisis documental. Según Ricardo Ortega –quien solicitó, sin éxito, al equipo de Alberto Minujín, según nos hizo saber, que se concertase una reunión con los funcionarios implicados en las tareas de implantación para conocer cómo estaban funcionando las leyes y tener un panorama más amplio-, ello dio “un sesgo importante a nivel empírico a la investigación”.

En lo que se refiere a las fuentes secundarias, en ninguno de los dos informes de evaluación se incluye la relación de documentos consultados, como es aconsejable, si bien dichos documentos son citados en el cuerpo del texto o en notas a pie de página.

No podemos dejar de mencionar aquí la confusión que se advierte en las páginas 20 y 21 del documento de propuesta técnica; en las mismas, aparece una relación de los métodos cuantitativos a los que se prevé recurrir: “análisis y revisión de las leyes y políticas de los Estados Unidos Mexicanos y del Gobierno del Distrito Federal establecidas para los programas que serán analizados (...); revisión de la información (reportes, artículos, sitios de Internet, etc.) de las diversas instituciones responsables para implementar los programas de la niñez y las leyes y/o políticas del gobierno del Distrito Federal; revisión financiera de las organizaciones y los programas ejecutados bajo determinadas leyes y/o políticas del Gobierno del Distrito Federal; revisión de la estructura organizacional de los programas; revisión de las reglas de operación de los programas; revisión de los reportes anuales de las instancias responsables, poniendo particular atención en los logros hechos por cada institución y comparándolos con los criterios establecidos en las leyes y políticas del Gobierno del Distrito Federal”<sup>173</sup>. Como es evidente, ninguna de las técnicas mencionadas puede incluirse entre las de carácter cuantitativo.

En líneas generales, el análisis de las evaluaciones realizadas permite afirmar que las fuentes y técnicas de investigación utilizadas se ajustan a lo estipulado en los TdR y son pertinentes aunque no suficientes. Al margen de las restricciones presupuestarias, se aprecia la reticencia a incluir las voces de los beneficiarios de las políticas en los análisis realizados, siendo la vía comúnmente utilizada la combinación entre la realización de análisis documentales y la celebración de entrevistas en profundidad, casi exclusivamente con responsables y funcionarios o gestores de la política y sus programas. Se registra la falta de consideración entre las técnicas de grupos de discusión o talleres de participación estratégica –entre otras dinámicas grupales-, tan valiosos por la posibilidad que ofrecen para acceder a los consensos y disensos de los actores clave y beneficiarios bajo una buena relación coste-oportunidad y en un corto espacio de tiempo, precisamente las restricciones que fueron indicadas desde EVALUA DF y entre los coordinadores de las evaluaciones como justificación del limitado trabajo de campo. .

---

<sup>173</sup> Equipo de evaluación de la política de infancia (2009a: 20 y 21). En relación al último de los métodos mencionados (la revisión de los reportes anuales de las instancias responsables), se puntualiza que “Este método determinará si la Institución está o no logrando los objetivos utilizando un análisis estadístico”, si bien no se aclara ni en la propuesta ni en los informes parcial y final cuál ha sido el análisis estadístico realizado.



## **2.8. Relación entre datos recabados, conclusiones obtenidas y recomendaciones**

**i** Por lo que se refiere a la evaluación de la **política de acceso domiciliario al agua**, la congruencia entre los hechos y datos recabados con las conclusiones alcanzadas es más destacada en la parte de evaluación del diseño (a la que se dedica la mayor parte del informe), ya que en el caso de la implementación se recurre a una muestra de programas con un somero análisis de su ejecución física y financiera. Este tratamiento desigual, no obstante, puede tener su origen en los Términos de Referencia, que también parecen primar el diseño.

Es importante, en cualquier caso, destacar la congruencia existente entre los datos recabados, el análisis realizado y las conclusiones obtenidas, expuestas en tres capítulos del informe final:

- 7. Valoración global de la política de acceso al agua
  - 7.1. Programas y objetivos generales
  - 7.2. Valoración de niveles sustantivo y operativo
  - 7.3. Fortalezas y aciertos de la política
  - 7.4. Debilidades y contrasentidos de la política
  - 7.5. Vacíos y omisiones de la política
- 8. Prospectiva y desafíos estratégicos
  - 8.1. La demanda futura
  - 8.2. La factibilidad de obras hidráulicas, nuevas tecnologías y nueva cultura del agua
  - 8.3. El contexto político-institucional
  - 8.4. Escenario inercial y desafíos
- 9. Observaciones y recomendaciones
  - 9.1. Modelo de gestión sustentable con equidad social
  - 9.2. Para reforzar las fortalezas y aciertos de la política
  - 9.3. Para resolver debilidades y contrasentidos de la política
  - 9.4. Para cubrir vacíos y omisiones de la política

Un aspecto a destacar de esta evaluación es la detallada descripción que se hace de las fortalezas y los desaciertos de la política analizada, lo que conduce de manera lógica y natural a las recomendaciones expuestas. Las recomendaciones emitidas desde el equipo evaluador de la política de acceso al agua potable podrían englobarse en cuatro grandes grupos:

### **1- Recomendaciones concretas, detalladas y directas, tales como:**

“Realizar un diagnóstico sobre el desempeño y compromiso de las delegaciones en el manejo de la red secundaria. Evaluar alternativas como, por ejemplo, que la ALDF apruebe recursos a las delegaciones etiquetados para agua para que los delegados no puedan cambiarlos de partida. Si en determinado tiempo no los ejercen, debería existir

la posibilidad de que el SACM los ejerza directamente” (Informe de evaluación, pág. 220).

- 2- *Recomendaciones generalistas*, de largo plazo, tales como: “Continuar con la construcción e implementación de sistemas de evaluación y monitoreo impulsados por el actual GDF para todos los programas vigentes del SACM y de la SMA” (Informe final de evaluación, Pág. 219).
- 3- *Recomendaciones “reorientadoras”*, que instan a generar un cambio con la situación actual, del tipo: “Condicionar todos los proyectos de captación, internos y externos, que tengan que realizarse para atender en el corto plazo la demanda de agua a que consideren en su inversión los estudios y medidas para mitigar el impacto ambiental, así como para compensar a las poblaciones que resulten afectadas” (Informe final de evaluación, Pág. 220).
- 4- *Recomendaciones “reafirmantes”*, que instan a continuar en la misma línea en la que ya se viene trabajando aunque con matices, tales como: “Continuar con los programas de ordenamiento del suelo de conservación, para proteger así las zonas de infiltración al acuífero, apoyándolos con el pago por servicios ambientales” (Informe final de evaluación, Pág. 218).

De las 36 recomendaciones expuestas en el informe final, diez (28%) se pueden incluir en este cuarto grupo de recomendaciones “reafirmantes”, lo cual implica que en esas áreas los aportes son matices a la política.

Finalmente, un aspecto importante para valorar las recomendaciones de una evaluación es en qué medida estén orientadas a la acción (se identifica quien debe hacer qué según su competencia, cómo debe hacerse, cuándo y a qué coste), facilitando a los decisores –y en esta caso también al Comité de Evaluación y Recomendaciones- su toma en consideración. En este sentido, el informe final de la evaluación de la política de acceso al agua potable incorpora un elemento sumamente útil, concretamente, en su página 226, presenta la “Matriz de observaciones/recomendaciones y responsabilidad”. En esta matriz se resumen las recomendaciones según tipo de sugerencia propuesta, nivel (sustantivo/operativo), responsabilidad y plazo. Su introducción supone una buena práctica a ser replicada –mediante solicitud expresa en futuros TdR-, en tanto que facilita el diseño de un plan de acción para la aplicación de mejoras.

**i** Se puede hablar también de congruencia entre las conclusiones y los datos obtenidos en el caso de la **evaluación de la política dirigida a las y los jóvenes**. Las conclusiones se recogen al final de cada capítulo de análisis, con una denominación desigual en cada caso, lo cual dificulta identificarlas claramente. Los apartados de conclusiones que incluye el informe final de evaluación se listan a continuación.

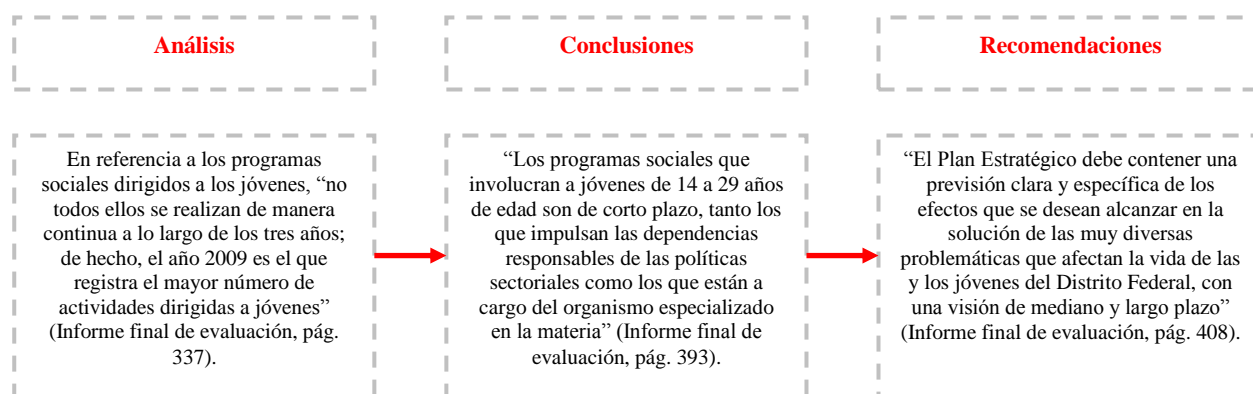
**Tabla 11. Evaluación de la política hacia las y los jóvenes del DF: apartados que presentan las conclusiones y recomendaciones**

Capítulo	Página	Apartado de conclusiones relacionado	Página
3. Diagnóstico de las condiciones de vida de las y los jóvenes en el Distrito Federal	46	3.11. Principales conclusiones	159
4.2. Análisis de diseño de las políticas hacia jóvenes en el Distrito Federal 2007 – 2009			
4.2.1. Análisis de la juridicidad de los derechos de las y los jóvenes en el Distrito Federal	174	d. Conclusiones	241
4.2.2 Planes y programas de juventud 2007 – 2009	245	e. Principales conclusiones sobre el diseño de las políticas, planes y programas del Gobierno del Distrito Federal que involucran a jóvenes de 14 a 29 años de edad	311
4.3. Análisis sobre la implementación de las políticas hacia jóvenes en el Distrito Federal			
4.3.3 Las políticas y programas de juventud desde la perspectiva de las autoridades responsables	343	g. Comentarios generales	380
		3.6 Comentarios finales sobre los procesos de implementación de las políticas y programas dirigidos a jóvenes en el Distrito Federal	392
5. Valoración general sobre las políticas de juventud en el Distrito Federal 2007- 2009			395
6. Recomendaciones			405

Fuente: elaboración propia.

Bajo la denominación de conclusiones, comentarios o valoración se presentan a lo largo del informe las conclusiones de la evaluación y, aunque esta dispersión dificulta su visión de conjunto; no se aprecian inconsistencias con el análisis que las justifica ni con las recomendaciones que inspiran. Esta coherencia se ejemplifica a continuación.

**Evaluación de la política hacia los jóvenes del DF: coherencia análisis - conclusiones y las recomendaciones.**



Las conclusiones expuestas combinan aspectos descriptivos (en mayor medida) con juicios de valor (en menor medida), y en la mayoría de los casos se acompañan con recomendaciones que apuntan a solventar las deficiencias detectadas. No obstante, estas recomendaciones no detallan, en todos los casos, el órgano responsable de la puesta en marcha de la mejora sugerida. Asimismo, se observa un grupo amplio de recomendaciones de carácter “declarativo”, en las que no se especifican las actividades concretas a desarrollar para la aplicación de acciones correctivas. Un ejemplo en este sentido está dado por las siguientes recomendaciones:

Recomendaciones del informe de evaluación	Observaciones a la recomendación
Otros aspectos necesarios para la implementación de las políticas de juventud son: Es necesario promover la instauración de un sistema de información permanente que permita monitorear la situación de vida de las y los jóvenes de la entidad, así como los efectos de la política de juventud. La información que se genera sistemáticamente es abundante; sin embargo, se requiere de la armonización metodológica para que la captación de datos permitan la observación específica de lo que acontece en esta materia (Informe final de evaluación, pags. 410 y 411).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Qué tipo de sistema de información sería conveniente promover?</li> <li>- ¿Quién debería instaurarlo?</li> <li>- ¿Qué aspectos específicos debería valorar?</li> <li>- ¿Cómo se articularía esa necesaria “armonización metodológica”?</li> </ul>
Otros aspectos necesarios para la implementación de las políticas de juventud son: Es necesario promover el monitoreo y evaluación permanentes de las acciones de juventud, en toda su variedad y niveles. Para ello, resulta fundamental generar acuerdos de colaboración con centros de investigación, organizaciones especializadas en la materia, observatorios ciudadanos (Informe final de evaluación, pags. 410 y 411).	<p>Pensar, en una primera etapa, en un sistema de monitoreo y evaluación permanente de las acciones de juventud en toda su variedad y niveles podría ser demasiado ambicioso:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Por dónde se debería comenzar?</li> <li>- ¿Cuáles serían los programas prioritarios en este sentido?</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, las observaciones a la recomendación deben entenderse como preguntas preliminares que puede formularse el decisor o gestor responsable para acometer las mejoras sugeridas, por lo que las recomendaciones deberían facilitar, en la medida de lo posible, pistas suficientes para hacerlas efectivas.

Se puede afirmar que existe coherencia y transitividad entre los datos y hallazgos de la evaluación con las conclusiones que se formulan y con las recomendaciones que de ellas se derivan, aunque algunas de las recomendaciones, a las que se dedican las dos páginas finales del informe, requerirían un mayor desarrollo y concreción para que orienten su efectiva aplicación. En definitiva, sería deseable un mayor equilibrio en el informe de evaluación entre los apartados descriptivos y valorativos con aquellos conclusivos y propositivos.

**i** Por su parte, en la **evaluación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo** mientras que las recomendaciones que surgen del proceso evaluador se presentan de manera desagregada al final de cada capítulo del informe final, las conclusiones de la evaluación realizada se exponen en cinco apartados:

- V. Políticas de fomento al empleo. Conclusiones

- VI. Políticas de protección del trabajo

Consideraciones sobre el trabajo infantil

- VII. Transversalidad del enfoque de género en las políticas de fomento al empleo y protección del trabajo

Conclusiones

- VIII. Diálogo social

Conclusiones

- IX. Conclusiones generales y recomendaciones

Fomento del empleo

Protección del trabajo

Es posible advertir, en términos generales, una congruencia entre los datos recabados, el análisis e interpretación realizados y las conclusiones obtenidas. El análisis de esta cualidad se facilita, en una primera lectura, gracias a la tabla final que contiene el informe y en la cual se presentan las recomendaciones asociadas a la problemática que enfrentan y sustentadas en una justificación aclaratoria o interpretativa.

No obstante, cabe apuntar que dada la amplitud del objeto de análisis, la evaluación de la implementación<sup>174</sup> se resuelve, en ocasiones, de manera excesivamente somera, lo que dificulta la presentación de datos y hallazgos suficientes que sustenten ampliamente las conclusiones y, sobre todo, las recomendaciones. Un ejemplo que ilustra este hecho es el capítulo destinado a las “políticas” de protección del trabajo en el que se apunta que “los salarios que reciben los procuradores auxiliares y los servidores públicos encargados de las conciliaciones no son acordes con el grado de profesionalización y su actividad. Representa un motivo de inconformidad y un riesgo para la corrupción, según lo comentado por el Procurador y las Subprocuradoras,.....”<sup>175</sup>. Estos hallazgos de la evaluación, sustentados según se apunta en las entrevistas realizadas, derivan en una recomendación para el aumento del salario de estos funcionarios que aparece en la tabla final en la que se éstas se listan<sup>176</sup>. La fundamentación de esta recomendación puede parecer suficiente en cuanto que dichos salarios son inferiores a los de otros profesionales de similar nivel (aunque debieran indicarse una estimación de estas brechas concretas) pero parece insuficiente si lo que se pretende fundamentar es que este inferior nivel salarial los hace proclive a la corrupción ya que aunque

---

<sup>174</sup> Este informe no se estructura según requerían los TdR sobre dos grandes apartados destinados a la evaluación de diseño e implementación de los tres componentes de la evaluación, sino que va analizando orgánica y funcionalmente estos componentes, destacando los elementos que los definen y presentando los datos sobre los programas o actividades en las que se concretan.


<sup>175</sup> Equipo de evaluación de la política de fomento del empleo y protección del trabajo (2010: 131)


<sup>176</sup> Equipo de evaluación de la política de fomento del empleo y protección del trabajo (2010: 233)

haya sido recabada esta percepción entre algunos entrevistados, la evaluación debería haber desplegado las técnicas apropiadas (por ejemplo, mystery shopping) para triangular la información y contrastar este hecho.

En esta misma línea de análisis aparecen algunas inconsistencias en las recomendaciones en tanto que, en ocasiones, derivan en aspectos que no han sido desarrollados sino tangencialmente durante el análisis con lo cual las recomendaciones parecieran estar sustentadas en las percepciones de los evaluadores. Este es el caso del capítulo dedicado a las “políticas de fomento económico” en el que las recomendaciones no guardan relación directa con los aspectos abordados en el apartado de descripción y análisis de la política o poseen un desarrollo mucho mayor que el análisis que la sustenta. Ello es así ya que para ir en línea con las recomendaciones propuestas debería haberse focalizado en el análisis de los controles que la STyFE realiza o no en el marco de las fuentes de trabajo que se crean gracias a la inversión pública, sobre los cuales sólo se apunta a que no realiza una intervención expresa y que no hay coordinación entre SEDECO y la STyFE, sin aportar datos o hallazgos suficientes que avalen esta afirmación, dándose por válida la mera afirmación.


En las entrevistas realizadas a gestores y responsables de la política evaluada se han puesto de manifiesto reticencias sobre las conclusiones y recomendaciones de la evaluación que si bien son coherentes, sobre las primeras se apuntó que si bien presentan argumentos justificativos éstos son insuficientes y sobre las recomendaciones se indicó que están poco orientadas a la acción:

 “El diseño de la metodología de la evaluación es completo e integral, combina el marco lógico y la triangulación y análisis de todos los elementos”. En general, se considera que la evaluación cuenta con un buen enfoque de partida, con cierta debilidad en la justificación de argumentaciones y ciertas generalidades en las recomendaciones, poco orientadas a la acción, para lo que requeriría una mayor solidez del trabajo de campo y unas recomendaciones certeras.<sup>177</sup>


 Las recomendaciones se considera que quedan demasiado genéricas y faltas de fundamentación (muestreos o encuestas) y, en ocasiones, parecen derivadas de percepciones de los propios evaluadores vinculadas a su experiencia pasada<sup>178</sup>.

<sup>177</sup> Entrevista a Lic. Eduardo Miranda Esquivel, asesor del Secretario de Trabajo y Fomento al Empleo del DF, Presidente de la Unión de Juristas de México.

<sup>178</sup> Ídem. Como ejemplos de la falta o debilidad de fundamentación de las conclusiones el entrevistado apuntó ejemplos, entre los que a modo ilustrativo cabe destacar los siguientes: aspectos sobre la Procuraduría de Defensa del Trabajo para la que se indica en la evaluación que no existen indicadores que permitan conocer la cantidad y calidad de trabajo que se realiza, existiendo por ejemplo algunos vinculados con el número “28 litigantes llevan una carga 8000 juicios” y del que se desprende la calidad que permite dicha carga. También se apuntó que la evaluación no profundiza en los programas que actualmente se implementan aunque sean deficitarios en sus niveles de inserción. Con respecto al problema cooperativo se indicó que aunque se analiza en la evaluación no indica que el problema radica en que aunque esta regulado o diseñado –Programa general de fomento cooperativo y la Ley- no existe implementación –ni recursos ni estructura orgánica para ello, aplicándose solo capacitación para el trabajo sin incidencia ya que las

 “Las recomendaciones se aceptaron todas porque la mayoría tienen que ver con (falta de) presupuesto y con (falta de) competencias para desarrollarlas. Se aceptan por que el Consejo debe interceder para que se lleven a cabo pero no obstante los plazos establecidos para ello son poco convincentes –salvo aquellas consistentes en estudios- y sobre todo en aquellas relacionadas con la coordinación institucional y la reorientación de la política<sup>179</sup>.”

Por tanto, constituye un área de mejora en esta evaluación ampliar las bases justificativas de las conclusiones y recomendaciones que se emiten, siendo muy útil para ello la utilización de listas de chequeo o matrices en las que se presenten de manera detallada y vinculada los hallazgos, conclusiones y recomendaciones (junto a otros aspectos como los ya comentados sobre quién, cuándo o cómo deben acometerse las recomendaciones, entre otros).

 Finalizamos con la **evaluación de la política para la infancia**. El problema reside aquí no tanto en la relación entre conclusiones y hallazgos, que son plenamente congruentes, cuanto en la debilidad de algunos de los puntos del análisis. Así, éste tiene mayor profundidad en la evaluación legal y jurídica que en el efectuado sobre el diseño (excluyendo las previsiones normativas) y la cobertura de los programas. En la evaluación general sobre la política, la información que se ofrece tiene un carácter eminentemente descriptivo. Como puede apreciarse en el informe, la evaluación sólo proporciona datos básicos acerca de la distribución presupuestaria entre programas y entre órganos del gobierno del Distrito Federal, sobre las tasas de cobertura de las diferentes intervenciones –en ocasiones, desagregadas por delegaciones- y sobre los avances en el cumplimiento de las previsiones realizadas.

A modo de conclusión, podría afirmarse que los informes de evaluación analizados se caracterizan por una marcada tendencia a la incorporación de elementos descriptivos sobre la emisión de juicios de valor, presentando una secuencia lógica entre descripción del estado de situación -análisis de la información recabada-, conclusiones obtenidas y recomendaciones propuestas<sup>180</sup>. Asimismo, se observa en una pluralidad de casos un fuerte componente de recomendaciones de carácter declarativo, genéricas o difíciles de llevar a la práctica sin una adaptación previa en el corto plazo dado que no se facilita en todos los casos por parte de los equipos de evaluación mediante la presentación de pistas para lo más concretas posibles: cómo, cuándo, quién, donde, a qué coste, etc.

---

actuaciones son de poca escala; no se pone de manifiesto que se quiere crear la ciudad del cooperativismo pero no hay ningún hecho concreto que lo acredite, ya que hay un cooperativismo de miseria.

<sup>179</sup> Ídem

<sup>180</sup> Las excepciones a esta afirmación ya han sido expuestas en el marco de este epígrafe.

### **3. Utilidad de los hallazgos resultantes del proceso evaluador**

#### **3.1. Claridad y congruencia de los informes de evaluación**

En este apartado se exponen y valoran aspectos clave de los informes de evaluación como documento que debe presentar con claridad el proceso y los resultados de la evaluación, tales como: su correspondencia con los requerimientos de los TdR; su adecuación con los objetivos de la evaluación; su equilibrio entre el rigor técnico y la fácil comprensión de sus argumentos, entre su extensión y la capacidad de síntesis del equipo evaluador o entre su contenido descriptivo y valorativo; así como la solvencia en el manejo de recursos gráficos, bibliográficos u otros que aporten valor añadido al informe (anexos, resúmenes, etc.).

**i** El informe final de **evaluación de la política de acceso al agua potable** elaborado –al igual que la síntesis ejecutiva- muestra una estructura coherente, presentando cada apartado información clara y concisa. Asimismo, incluye los contenidos mínimos requeridos en los términos de referencia, salvo contadas ocasiones, como los flujogramas solicitados, añadiéndose además algunos puntos adicionales de carácter explicativo. En líneas generales se aprecia un nivel de congruencia alto entre los contenidos mínimos solicitados en los términos de referencia y los contenidos que incluye el informe final de evaluación.

En algunos casos, los contenidos del informe no se presentan en el mismo orden en que se estructuran en los términos de referencia, ubicándose en apartados diferentes: no obstante, estas cuestiones suelen responder a la dinámica del proceso investigador, siendo preciso en ocasiones sistematizar la información de modos alternativos a los fines de optimizar su comprensión -como en esta ocasión-.

En referencia a los apartados del informe se realizan las siguientes puntualizaciones, descriptivas y valorativas, sobre su correspondencia con los requerimientos de los TdR:

- Entre los primeros 4 puntos la congruencia es total.
- En el punto 4 del informe final de evaluación se presenta, de manera desagregada, la situación diagnóstica.
- En el punto 5 del informe se presenta los resultados de la evaluación del nivel sustantivo de la política; exponiendo una valoración normativa, una descripción-valoración de la situación del recurso hídrico; un análisis económico financiero y una valoración global final. El requerimiento de los TdR era la evaluación de diseño aunque según el enfoque de los evaluadores este nivel sustantivo se asimila al de diseño de la política.



- En el punto 6 se exponen los principales resultados de la evaluación del nivel operativo de la política, con referencias específicas a las acciones implementadas y a su eficiencia y eficacia. En este punto los TdR solicitaban la evaluación de la implementación aunque desde el enfoque de los evaluadores éste se asimila con el nivel operativo. No obstante, quizás hay matices que los diferencian ya que la implementación va más allá del nivel operativo, como así puso de manifiesto la Consejera Myriam Cardozo durante la entrevista realizada. Con este matiz, se da respuesta a los requerimientos de los TdR.
- En el punto 7 se presenta una valoración global de la política (tanto del nivel sustantivo como operativo), puntualizando sus fortalezas, debilidades, vacíos y omisiones).
- En el punto 8 se describen 4 desafíos que deberá enfrentar la política en los próximos años; mientras que en el punto 9 se apuntan observaciones y recomendaciones. Estos puntos presentan una alta correspondencia con los requerimientos de los TdR.

En cuanto a la visión que se proporciona sobre la política evaluada, destaca su equilibrio, claridad y juicio crítico; lo cual contribuye a entender cabalmente sus objetivos y alcance y facilita la comprensión de sus fortalezas y debilidades. La evaluación posibilita, de manera clara y concisa, profundizar en el conocimiento de la política de acceso al agua potable en el Distrito Federal, en tanto que presenta de manera detallada y anualizada cada componente de esta política (sus programas, marco normativo y acciones concretas) a tres años de gestión de la presente administración.

Este informe final fue considerado útil desde EVALUA DF ya que cumplía con los requerimientos establecidos. Tal vez la única puntualización en este sentido tenga que ver con la reticencia para hacer juicios de valor –tendencia generalizada de todos los equipos de evaluación-, lo cual hizo que la Consejera ciudadana responsable de su seguimiento tuviese que alentar el análisis crítico<sup>181</sup>. En cuanto al proceso, el equipo evaluador realizó una primera entrega sobre la cual EVALUA DF puntualizó algunas observaciones, las que posteriormente fueron incorporadas por el equipo a cargo de la evaluación de cara a la entrega final. Los responsables y gestores de la política evaluada que fueron entrevistados manifestaron también, en términos generales, la bondad y utilidad de la evaluación, presentando en algunos casos matices sobre la viabilidad de las recomendaciones por cuestiones esencialmente presupuestarias<sup>182</sup>.

**i** Las conclusiones de la **evaluación de la política hacia las y los jóvenes** se presentan de manera inconexa, sin una denominación homogénea, lo cual dificulta la visión de conjunto. El informe final de evaluación presenta una amplia y útil variedad de contenidos. No obstante, se trata de un documento muy

---

<sup>181</sup> Entrevista a Myriam Cardozo, Consejera Ciudadana de EVALUA DF.

<sup>182</sup> Entrevista grupal con responsables y gestores del Sistema de Aguas de la Ciudad de México

extenso (más de 430 páginas, sin contar sus 6 anexos), con lo cual su lectura y comprensión es compleja. Asimismo, la gran extensión de cada apartado lleva a perder, en ocasiones, el hilo conductor del informe.

El informe final de evaluación incluye los contenidos mínimos requeridos en los Términos de Referencia, añadiéndose además algunos puntos adicionales de gran potencial explicativo. En líneas generales se aprecia un nivel de congruencia alto entre los contenidos mínimos solicitados en los términos de referencia y los contenidos que incluye el informe final de evaluación. Las únicas incongruencias importantes detectadas se refieren a los requisitos (expresados en los TdR) de incluir un glosario de términos y una síntesis ejecutiva; aspectos a priori no contemplados por el equipo evaluador.

Al margen de estas apreciaciones, la comparación entre los contenidos del informe final de evaluación y los requerimientos de los TdR permite realizar las siguientes puntualizaciones:

- Entre la introducción requerida en los TdR y la presentación que ofrece el informe la congruencia es total.
- El marco conceptual que ofrece el informe incorpora un abanico de contenidos más amplio que los requeridos en los TdR.
- En cuanto a la metodología de evaluación, este apartado del informe se explaya sobre consideraciones relacionadas con el objeto y la estructura de la evaluación; aunque no precisa con claridad y exhaustividad el método y las técnicas de análisis utilizadas.
- Los antecedentes de la política hacia los jóvenes se exponen detalladamente.
- El diagnóstico que ofrece el informe supera los requerimientos de los TdR.
- El análisis de diseño e implementación, responde, en líneas generales, a los requisitos de los TdR.
- El análisis de la consistencia entre el diseño y la operación de la política (requerido explícitamente en los TdR) no se aborda de manera expresa, aunque se hacen referencias a ello en diversas ocasiones.
- En línea con los TdR, se realiza una valoración general del modelo de política de las y los jóvenes aplicado en el DF y se presentan conclusiones y recomendaciones.

En definitiva, el informe constituye un insumo valioso para comprender la situación de los y las jóvenes del DF y, a partir de ella, facilita el conocimiento y análisis de la intervención pública en la materia al indicarse sus principales componentes y sus debilidades y fortalezas. En cuanto a su utilidad para introducir mejoras en la política se han apuntado en el epígrafe anterior algunos aspectos de mejora vinculados con la

necesidad de equilibrar el contenido propositivo del informe, desarrollando aspectos concretos que faciliten su aplicación.

En lo que respecta al proceso que dio lugar al informe final de evaluación, desde EVALUA DF el Consejero responsable del seguimiento manifiesta que se observaron inicialmente algunos sobredimensionamientos en el diagnóstico y se realizaron algunas observaciones relativas a la valoración de los programas. Realizados estos dos ajustes, se expresa que el informe final responde a lo solicitado<sup>183</sup>. Desde el lado de los evaluadores hay coincidencia en este aspecto, manifestándose que “lo que se vio con la entrega del informe parcial es que sí era necesario ajustar la expectativa e intercambiar los avances para evitar distancias significativas entre lo que se esperaba del resultado y lo que se estaba desarrollando<sup>184</sup>”.

**i Evaluación de política de fomento del empleo y protección del trabajo.** El informe final de evaluación muestra una estructura coherente. No obstante, es preciso puntualizar algunas cuestiones que afectan a su calidad en función de los objetivos de la evaluación:

- En primer lugar, la información no se presenta desagregada en función de los dos objetivos principales establecidos para cada uno de los tres componentes que focalizan el encargo de la evaluación según los TdR: la evaluación del diseño y la evaluación de la implementación. Esta omisión dificulta localizar los resultados del proceso evaluador según sus requerimientos, aunque en general se considera que los atiende en su mayoría.
- En segundo lugar, los títulos de tercer, cuarto y sucesivos niveles no están numerados en todos los casos. Este modo de presentar la información dificulta al lector seguir la cadena de resultados de la evaluación, o más concretamente la secuencia lógica del enjuiciamiento, más aun tratándose de un informe de 255 páginas.
- En tercer lugar, es importante destacar que el índice del informe final de evaluación no incluye los números de página en los que se presenta cada apartado, lo cual ralentiza y dificulta la búsqueda de información y, se aprecian algunas diferencias menores entre los títulos enunciados en el índice con los que aparecen efectivamente en el informe.
- Finalmente, se echa en falta el uso de algunos recursos gráficos que pudieran resumir e ilustrar algunos de los datos, hechos y hallazgos de la evaluación. El uso de estos recursos no sólo dinamiza la lectura, sino que además facilita su comprensión. Este aspecto está directamente relacionado con la utilidad del informe para sus diferentes públicos destinatarios, cuestión que debe ser cuidadosamente estudiada por los equipos de evaluación.

---

<sup>183</sup> Entrevista a Adolfo Sánchez, Consejero Ciudadano de Evalúa DF.

<sup>184</sup> Entrevista a Mtro. Héctor Morales Gil de la Torre, Coordinador de la evaluación externa de la política hacia los jóvenes del DF.

- El resumen ejecutivo es recomendable que presente significado en sí mismo ya que debe ir más allá de la presentación de la estructura temática del informe, como es el caso. Este aspecto es de vital importancia de cara a la difusión de los resultados de la evaluación, especialmente, cuando se dirige a directivos y políticos que disponen de poco tiempo. Es recomendable que estos resúmenes ofrezcan las claves necesarias para interpretar los resultados, sin ofrecer información parcelada o carente de la necesaria justificación que debe acompañar cada conclusión o recomendación.

En relación a los requerimientos contenidos en los TdR, el informe final de evaluación presenta una estructura que no se corresponde de manera directa con esos requerimientos, evidenciándose en algunos casos la ausencia de ciertos contenidos requeridos y en otros la inclusión de aspectos que, no solicitados en el marco de los TdR, aportan información valiosa en función de la política evaluada. En el cuadro siguiente se detalla esta información:

#### **Observaciones sobre la congruencia entre requerimientos de la evaluación (TdR) y contenidos del Informe final**

**Los componentes fundamentales de la evaluación son:** 1) Política y programas de fomento al empleo; 2) Programa de seguro del Desempleo; 3) Política y programas de protección al trabajo. El informe de evaluación elaborado presenta tres capítulos en los que se abordan los tres componentes fundamentales de la evaluación requeridos en los TdR.

---

##### 1.- En el componente Política y Programas de fomento al empleo

En líneas generales, el “Capítulo V. Políticas de Fomento del Empleo” presenta un carácter descriptivo, detallando todas las características de los programas y exponiendo sus principales realizaciones físicas y financieras.

En el apartado de conclusiones se presentan cuestiones específicas relacionadas al diseño e implementación de cada programa. Finalmente, se exponen recomendaciones que van en línea con las conclusiones presentadas. Dicho esto, es importante mencionar que la información no se presenta a modo de diagnóstico (requerimiento de los TdR), optándose por describir los programas y luego presentar conclusiones y recomendaciones. Asimismo, destaca que la información se presenta desde la perspectiva de los programas y no desde la perspectiva de cada uno de los 10 puntos requeridos en los TdR. A partir de esta modalidad de presentación de la información no es posible establecer una relación directa entre los requerimientos de los TdR y los contenidos del informe final de evaluación.

---

##### 2.- El componente Programa Seguro de Desempleo

Nuevamente, en el Capítulo V del Informe dedicado a este fin, la información no se presenta siguiendo los 14 puntos explicitados en los TdR, sino que se opta por formular 6 preguntas de evaluación e incluir ahí la información relativa al programa.

A partir de esta modalidad de presentación de la información, aunque clara y a nuestro juicio acertada en cuanto a consistencia de la evaluación, no es posible establecer una relación directa entre los requerimientos de los TdR y los contenidos del informe final de evaluación. Finalmente, destaca que las preguntas de evaluación asignan más énfasis a los aspectos relacionados con la implementación que a cuestiones asociadas al diseño de la política, las cuales se condensan en la primera parte del Informe, más que asociada a cada componente de la evaluación.

---

---

### 3.- El componente Política y programas de protección al trabajo.

En el capítulo VI, la presentación de los 2 organismos con competencias en materia de protección del trabajo (Procuraduría de la Defensa del Trabajo y Dirección General de Trabajo y Previsión Social) tiene una estructura con componentes esencialmente descriptivos que enfatizan en aspectos funcionales.

Tras esta descripción se presentan las recomendaciones, echándose en falta un apartado de conclusiones que sirva de justificación a las recomendaciones presentadas. En el caso del apartado relativo a menores trabajadores, la información presenta una estructura coherente, abordando cuestiones descriptivas, explicativas y, finalmente, las recomendaciones. Al igual que en los dos capítulos antes analizados, la información no presenta concordancia directa con los requerimientos de los TdR.

---

Fuente: elaboración propia.

En opinión de los responsables y gestores de la política evaluada que fueron entrevistados “la evaluación que se programa por EVALUA, de entrada, tiene una concepción amplia e integral, al diferenciar entre la política de protección al trabajo y la de promoción del empleo, distinción muy acertada”<sup>185</sup>. Esta distinción se plasma correctamente en el informe final de evaluación. Asimismo, se puntualizó que se abordan acertadamente cuestiones clave de la política partiendo de la contextualización de la política en el marco de los cambios operados en el mundo y en el DF que derivaron en la precarización del trabajo, tratando la estructura orgánica de la Secretaría<sup>186</sup>, la atención específica a mujeres, menores, no asalariados; el seguro de desempleo y sus vínculos con el seguro social y con las políticas activas de empleo; el fomento cooperativo, el enfoque de género y el diálogo social. Este tratamiento a priori de las cuestiones esenciales de la política puede analizarse en más detalle en cuanto al tratamiento que finalmente reciben en la evaluación, en el que, en determinados casos, se considera insuficiente su profundización<sup>187</sup>.

**i** Como hemos señalado ya en repetidas ocasiones, el informe final de la **evaluación general de infancia**, no ha sido aprobado hasta fechas recientes -diciembre de 2010. La disconformidad de EVALÚA con las sucesivas versiones del informe presentadas por el equipo de Alberto Minujín -“porque no era fácil que lo que se conversaba se aterrizará ... había una cierta incapacidad logística de Minujín de convertir recomendaciones en blanco y negro y ponerlas en el papel”<sup>188</sup>- y quizá también el malestar que ello provocaba en el evaluador (por lo que suponía de carga adicional de trabajo para alguien cuya agenda está ya repleta de compromisos), están en la base del importante retraso que acumula esta evaluación. Sin embargo, la versión definitiva sigue presentando algunas deficiencias. Así, su estructura expositiva, como la del informe parcial, es bastante confusa, seguramente porque la secuencia de temas no es la adecuada. La

---

<sup>185</sup> Entrevista a Lcdo. Eduardo Miranda Esquivel, asesor del Secretario de Trabajo y Fomento al Empleo del DF, Presidente de la Unión de Juristas de México.

<sup>186</sup> Sus 3 DG –empleo, capacitación y fomento cooperativo; procuraduría de defensa del trabajo; y trabajo y previsión social- y sus 2 Direcciones ejecutivas –seguro de desempleo y estadísticas y estudios del mercado de trabajo-. dando especial importancia a la protección al trabajo.

<sup>187</sup> Entrevista a Lcdo. Eduardo Miranda Esquivel, asesor del Secretario de Trabajo y Fomento al Empleo del DF, Presidente de la Unión de Juristas de México.

<sup>188</sup> Entrevista a Consejero Ciudadano Julio Boltvinik Kalinka.

presentación no es la deseable en un documento de estas características<sup>189</sup>, la redacción, en muchas ocasiones, no es clara, está plagada de erratas e incorrecciones y de constantes repeticiones de la misma idea. A pesar de ello, la lectura es fácil y el informe comprensible, incluso para el público lego en evaluación y/o en políticas de infancia.

Asimismo hubiera sido necesario, no sólo para ofrecer al lector toda la información precisa sino porque así lo exige el rigor en la investigación, que los informes hubieran incluido en anexos el cronograma y el plan de trabajo, la relación de entrevistados, los guiones de las entrevistas, por mencionar únicamente algunos ejemplos<sup>190</sup>. Por otra parte, tan sólo el informe final contiene un índice y un apartado con referencias bibliográficas (si bien algunas de las obras a las que se alude en el cuerpo del texto no se recogen después en el mismo<sup>191</sup>), no siempre correctamente citadas

El informe correspondiente a la evaluación legal y jurídica destaca, sin embargo, por la profundidad del análisis, el rigor expositivo y la cuidada redacción. Dicho informe, aunque fue presentado como documento independiente, fue también incluido en el informe de la evaluación general. Ricardo Ortega solicitó figurar en el documento únicamente como responsable de la evaluación legal y no como integrante del equipo evaluador porque “no podía respaldar un informe con el que no estaba totalmente de acuerdo”. Este hecho, si bien no debe magnificarse, pone de relieve que, en ningún momento, hubo un equipo conjunto de evaluación y que las dos partes de ésta nunca quedaron plenamente articuladas.

Aunque no es un requerimiento de los TdR, hubiera sido asimismo muy conveniente contar con un informe ejecutivo de la evaluación. Este tipo de documentos resulta ser de gran valor a la hora de propiciar el uso de las evaluaciones, especialmente por parte de decisores y políticos.

En líneas generales, se observa que las evaluaciones analizadas responden a los requerimientos principales de los TdR, presentan una estructura comprensible, tienen algunas deficiencias en cuanto a la explicitación del enfoque metodológico adoptado o el uso de recursos gráficos que faciliten su lectura y suelen omitir listar las limitaciones que condicionan los hallazgos del proceso evaluador.

---

<sup>189</sup> Nos referimos tanto a cuestiones de carácter formal como sustantivo. Así, –llama la atención que, en algunos cuadros y gráficas, no se indique la fuente de la que proceden los datos (por ejemplo, los casos de los cuadros número 5 y el número 6, ambos de la página 203 o el de la gráfica 9 de la página 216)

<sup>190</sup> El contenido de los anexos a los que alude el equipo de evaluación no se corresponde con el de aquellos a los que hemos tenido acceso para la elaboración de este informe.

<sup>191</sup> Como es el caso de la de García Méndez (2001), citada en la página 5 o la de Noelsen, citada en la nota a pie número 177.

### 3.2. Utilidad de la evaluación para los stakeholders

En lo que respecta a la utilidad de la información generada para los distintos *stakeholders* de las evaluaciones analizadas, a priori, el análisis documental no permite pronunciarse al respecto.

**i** En el caso de la **evaluación de la política de acceso al agua potable**, y en opinión del coordinador del equipo evaluador se trata de una evaluación que ha tenido impacto en el contexto político, pues varios de los temas abordados en el marco de la evaluación se estaban ya discutiendo desde diversos ámbitos, por ejemplo en la Asamblea Legislativa. Dicho esto, desde el equipo evaluador se manifiesta la necesidad de conocer el criterio que EVALÚA adopta para seleccionar algunas de las recomendaciones propuestas y no otras, constituyendo este un interés especial<sup>192</sup>. A este respecto, desde el Comité de Evaluación y Recomendaciones se apuntó que “EVALÚA es el único responsable de las recomendaciones vinculatorias y no se basa sólo en el informe del evaluador; ésta es su atribución. De todas formas se pidió opinión sobre el proyecto de recomendaciones y el equipo no respondió”<sup>193</sup>.

En respuesta a la pregunta *¿para quién es la evaluación?*, y en estrecha relación con la utilidad de la evaluación para los distintos *stakeholders* surge una cuestión importante: desde el equipo evaluador se ha manifestado que “el cliente es EVALÚA, pero quienes estaban leyendo el documento y quienes nos pedían las cosas eran académicos. Por ello, el equipo planteó un documento académico. Éramos académicos haciendo una evaluación para académicos”<sup>194</sup>. No obstante, este hecho debe entenderse desde dos perspectivas: una académica, se trata de productos legitimados y sólidos, difícilmente refutables por parte de los funcionarios que gestionan las políticas evaluadas; y desde una perspectiva funcional, se trata de productos que deben considerar tanto los intereses de “los evaluados” (suponiendo que existieran) como las restricciones políticas. Sobre esto último, es interesante considerar una puntualización realizada por el Consejero responsable del seguimiento de la evaluación de la política de infancia, quien enfatizó que: “los académicos no entienden las restricciones de los políticos”<sup>195</sup>. Ciertamente, estas cuestiones exigen reflexión, siendo necesario generar un debate en el seno de EVALUA DF que permita clarificar la respuesta a la pregunta *¿Para quién es la evaluación?*

<sup>192</sup> Entrevista a Arsenio González, Coordinador de la evaluación externa de la política de acceso domiciliario al agua potable.

<sup>193</sup> Comentarios de EVALUA DF al Informe final de metaevaluación

<sup>194</sup> Entrevista a Arsenio González, Coordinador de la evaluación externa de la política de acceso domiciliario al agua potable. Desde el Comité de Evaluación y Recomendaciones se apuntó -en los comentarios al borrador de este informe- sobre este comentario del coordinador de la evaluación que “esto no constituye ninguna contradicción ya que EVALÚA esta integrado por seis consejeros ciudadanos y académicos”. No obstante, para entender el sentido de la afirmación del evaluador hay que tener en cuenta que el matiz que introducía hacía referencia al apego de la evaluación a los intereses de la ciudadanía y a en qué medida el informe estaba redactado pensando en quiénes eran/debían ser sus principales destinatarios, en cuya reflexión se apunta que había agentes interesados que estaban fuera de la esfera académica, por lo que debía haberse hecho un mayor esfuerzo para facilitar su lectura.

<sup>195</sup> Entrevista a Julio Bolvitnik, Consejero Ciudadano de Evalúa DF. Hay que tener en cuenta que el consejero, siendo académico, realiza esta puntualización refiriéndose a quiénes siendo académicos sólo trabajaron en la academia y no ostentaron cargos públicos.

Finalmente, desde la perspectiva de los gestores se considera que este tipo de evaluaciones son indispensables para poder tomar decisiones. “Es indispensable que lo social, el tema de género, el tema de derechos humanos... sean tomados en cuenta por quienes toman decisiones y por quienes hacen política pública”<sup>196</sup>. En este sentido, se ha expresado que ha sido muy beneficioso que el equipo evaluador explique claramente el alcance y el proceso de la evaluación, lo cual ha facilitado el diálogo y la interacción entre evaluadores y gestores de las políticas evaluadas.

**i** En referencia a este punto, en el marco de la **evaluación de la política hacia las y los jóvenes** se puntualiza que la receptividad de las dependencias evaluadas ha sido excelente<sup>197</sup>. Desde el equipo evaluador hay coincidencia respecto de esta apreciación<sup>198</sup>, manifestándose que la única excepción estuvo dada por el sector de educación, cuyos funcionarios no fueron muy receptivos a la evaluación. En palabras del coordinador de la evaluación “en todo momento había conocimiento en los evaluados de que había un proceso de evaluación, por lo que no tuvimos ningún problema en ese sentido”.

En palabras del Consejero a cargo de esta evaluación “los evaluados no tenían tan claro el diagnóstico de los jóvenes en el DF, y al verlo iban haciendo análisis y se iban explicando cosas. El proceso se tomó como una verdadera contribución”. Lógicamente, la respuesta fue diferente según cada institución que recibía la evaluación.

Desde EVALUA DF se considera que los gestores están comenzando a entender que hay necesidad de evaluar. “Se evidencia la falta de un sistema de planeación en política social y la evaluación está, de algún modo, respondiendo a estas cuestiones”<sup>199</sup>.

**i** En el caso de la **evaluación de la política de promoción del empleo y de protección del trabajo** el Consejero a su cargo también manifiesta que la receptividad de los gestores fue bastante positiva, y esto por varias cuestiones: en primer lugar, cuando se les presentó la evaluación desde esta perspectiva de la integralidad de la política laboral y no de evaluación de la Secretaría de Trabajo al Secretario de Trabajo le pareció que ésta era la oportunidad de replantear un asunto que les preocupaba, que es el aislamiento de la Secretaría de Trabajo de la de Desarrollo Económico, sin ninguna relación entre ambas; en segundo lugar, algunos de los directores habían participado en diplomados de EVALUA DF, entonces para ellos fue una oportunidad de hacer oír sus voces; y, por último, las personas de la Secretaría reconocían en el

---

<sup>196</sup> Entrevista a M<sup>a</sup> Eugenia Anaya; Directora Ejecutiva Jurídica de la Secretaría de Medio Ambiente.

<sup>197</sup> Desde el equipo evaluador hay coincidencia respecto de esta apreciación, manifestándose que la única excepción está dada por el sector de educación, cuyos funcionarios no fueron muy receptivos a la evaluación. En palabras del Mtro. Héctor Morales Gil de la Torre, coordinador de la evaluación de infancia: “En todo momento había conocimiento en los evaluados de que había un proceso de evaluación, por lo que no tuvimos ningún problema en ese sentido”.


<sup>198</sup> Entrevista a Mtro. Héctor Morales Gil de la Torre, coordinador de la evaluación de la política hacia las y los jóvenes y Entrevista grupal en la que participó Mtro. Tajín Villagómez Velázquez, investigador del equipo evaluador.


<sup>199</sup> Entrevista a Adolfo Sánchez, Consejero Ciudadano de Evalúa DF.




coordinador de la evaluación a una autoridad en la materia, y eso les llevaba a tener una actitud más dispuesta a colaborar<sup>200</sup>.

Desde la perspectiva de los responsables y gestores de la política evaluada se han apuntado limitaciones en cuanto a su percepción sobre la utilidad potencial de la evaluación para inducir cambios en la política tanto por cuestiones internas de la evaluación, como la limitada fundamentación de algunas de sus conclusiones, como por otras externas, la incidencia negativa del contexto legal que debiera facilitarla.

 “(La evaluación) toca las fibras sensibles de las problemáticas y carencias que ha tenido la política laboral y la Secretaría”. La evaluación es buena en el sentido de que toca toda la problemática general pero profundiza poco en ella y en la crítica al GDF, por lo que esta evaluación va a ayudar a identificar conceptual y operativamente la problemática que se tiene pero poco va a ayudar a que se hagan los cambios con la necesidad y prontitud que se requiere<sup>201</sup>.

 “A partir de la evaluación se cuenta con un mejor diagnóstico de la política laboral, y puede haber una programación más objetiva y progresista, pero no existen las condiciones materiales y legales para que pueda operarse la aplicación de la ley y los programas que de ella se desprenden. Considero, por tanto, que se trata de una evaluación oportuna, bien diseñada, que analiza todas las aristas de la política, modesta en sus conclusiones y que pudiera haber faltado mayor dureza o enfoque crítico para resaltar algunas de las debilidades de la política laboral y fundamento para fortalecer las tesis planteadas y que puede estar ligado con la vinculación pasada de los evaluadores con la política, siendo una evaluación ecuaníme<sup>202</sup>.”

 **Evaluación de la política de infancia.** Por lo que respecta a la evaluación de la política de infancia, en el momento de redactar este informe no se habían aprobado aún las observaciones<sup>203</sup> y recomendaciones por parte de EVALÚA, por lo que desconocemos cuál será la reacción de decisores y gestores y la incidencia que la evaluación acabará teniendo finalmente en la política pública.

En cambio, sí disponemos de información acerca de la importancia que los distintos *stakeholders* conceden a la evaluación. Así, el carácter vinculador de las recomendaciones y el consiguiente cambio que la evaluación puede inducir en la política tuvieron un peso decisivo en el hecho de que Alberto Minujín aceptara la invitación que le hacía EVALÚA DF. Durante la entrevista, el director de la evaluación indicó que “no participaría en ninguno de estos trabajos que no crea que pueda tener algún resultado, que después

<sup>200</sup> Entrevista a Manuel Canto, Consejero Ciudadano de Evalúa DF.

<sup>201</sup> Entrevista a Lic. Eduardo Miranda Esquivel, asesor del Secretario de Trabajo y Fomento al Empleo del DF, Presidente de la Unión de Juristas de México.

<sup>202</sup> Ídem

<sup>203</sup> Recordemos que éstas, según la definición contenida en el artículo 31 del Estatuto Orgánico de EVALÚA DF, son los señalamientos “de carácter no vinculador que emite el Comité a los órganos, dependencias, delegaciones y entidades de la Administración Pública derivado de una evaluación externa por el que se proponen cambios en el diseño y operación de los programas y la política social para su mejora”.

modifique cosas para la infancia y mejore la situación que se está viviendo; ése fue para mí el motivo central”<sup>204</sup>.

Por su parte, el resto de entrevistados señaló que la evaluación se revelaba como un insumo fundamental para el aprendizaje y la mejora de la política pública. Los participantes en el taller realizado destacaron, como elemento clave, la importancia del colectivo al que se dirige la política, “un sector de la población muy importante, no sólo de cara el futuro sino también en el presente, (porque) lo que hagamos en el presente determinará la situación que se vivirá en el futuro”. Los responsables políticos<sup>205</sup>, como es lógico, además de apuntar el interés estratégico de la infancia y de la política orientada a ella en el marco de las políticas sociales del DF, subrayaron la relevancia de su evaluación como “elemento central de la planeación” y, yendo incluso más allá del ámbito estricto de la política, para “rendir cuentas” pero también “para fortalecer a la institución”.

### **3.3. Medidas adoptadas para fomentar la utilización de las evaluaciones y propiciar el aprendizaje**

**i** En el análisis de la utilidad de los hallazgos de la **evaluación de la política de acceso al agua potable** resulta pertinente examinar las medidas se han adoptado para incrementar las posibilidades de utilización de la evaluación, al margen de su carácter vinculante, y propiciar el aprendizaje, que van desde la publicación del informe en la página Web de EVALUA DF hasta la realización de foros y el envío de los documentos de evaluación a evaluados considerados como actores clave, entre otros.

En los cuatro casos analizados EVALUA DF remitió los informes de evaluación a diversos organismos con responsabilidades en la materia, como por ejemplo el Sistema de Aguas de la Ciudad de México –SACM- y la Secretaría de Medio Ambiente –SMA-. Estos organismos han procedido a la lectura del informe de evaluación y han emitido sus comentarios al respecto.

El proceso se completa mediante el envío a estos organismos de las recomendaciones de la evaluación (estableciendo el plazo para su cumplimiento) y la recepción de una respuesta por su parte, en la que se aceptan/rechazan motivadamente las recomendaciones realizadas y el plazo establecido.

---

<sup>204</sup> Entrevista a Alberto Minujín, Coordinador de la evaluación externa de la política de infancia del DF.

<sup>205</sup> Entrevista a Martha Patricia Patiño Fierro - Directora General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del DF (DIF –DF)-, y entrevista a Martí Batres Guadarrama –Secretario de Desarrollo Social del DF-. La alusión de Martí Batres a la utilidad de la evaluación no se refiere sólo a la de la política de infancia, sino a las cuatro evaluaciones externas realizadas en 2009.

En la mayoría de los casos analizados aún no se han introducido mejoras, en tanto que el proceso se encuentra en la fase de comunicación de los resultados de la evaluación y realización de recomendaciones a los organismos implicados en la gestión de la política<sup>206</sup>.

Asimismo, en relación a las medidas adoptadas para fomentar la utilización de las evaluaciones y propiciar el aprendizaje la Consejera a cargo de la evaluación de la política de acceso al agua potable puntualiza que en lo que respecta al procedimiento que tiene lugar una vez entregado el informe de evaluación, existe un vicio que viene del nivel nacional: el evaluador entrega el informe final y a partir de ahí no sabe que pasa con su trabajo, aspecto que ha sido corroborado por los coordinadores de las evaluaciones durante las entrevistas. Ahí se corta el proceso, quedando los evaluadores al margen de las instancias que tienen lugar posteriormente. Frente a esto, se ha manifestado la necesidad de articular espacios que posibiliten a los equipos evaluadores seguir participando del proceso hasta la inclusión de las recomendaciones, ya que de otro modo quedan excluidos antes de la finalización del ciclo de la evaluación<sup>207</sup>.

En este punto cabe resaltar que el equipo evaluador de la política de acceso al agua potable ha manifestado el desacuerdo con uno de los mecanismos implementados desde EVALUA DF para propiciar el aprendizaje de cara a la elaboración de las recomendaciones: los foros. En este sentido, el coordinador del equipo de evaluación considera que en esta instancia, en la que participaron funcionarios y algunos académicos, no se focalizó en la evaluación siendo más bien un espacio en donde “cada uno hablaba de lo que quería” (algunos gestores comparten esta apreciación). Desde el Comité de Evaluación y Recomendaciones se apunta que “se propuso debatir los principales problemas identificados en la evaluación sin sesgar a los actores con las posiciones o propuestas del equipo evaluador”<sup>208</sup>. La idea original de celebrar un foro en donde se debatan y salgan más fortalecidas las recomendaciones era acertada, pero en opinión del coordinador de la evaluación esto, en la práctica, no fue así; puntualizándose carencias en cuanto a la organización previa del evento y al conocimiento del informe de evaluación por parte de los participantes<sup>209</sup>. Desde el Comité de Evaluación y Recomendaciones se puntualiza que “hubieron problemas de comunicación que generaron malos entendidos en torno a la organización y objetivos del evento. El conocimiento del informe de evaluación por parte de los participantes no fue el objetivo que nos planteamos, de lo contrario se hubiera enviado a todos el texto correspondiente”<sup>210</sup>.

En cuanto a la receptividad de los gestores en este proceso evaluador, desde EVALUA DF se ha puntualizado la necesidad de sensibilizar más a los funcionarios de las políticas que van a ser evaluadas al inicio del proceso, siendo ésta una precondition para que la realización de las evaluaciones no genere temores. No se trata de evaluaciones punitivas, y eso debe quedar claro. La idea es desarrollar procesos de

<sup>206</sup> Otras evaluaciones previas a esta metaevaluación si han inducido cambios, como por ejemplo las modificaciones recientes que han provocado cambios en la Ley de Aguas, la expedición de la de Atención Integral del Cáncer de Mama del Distrito Federal y también en la esfera del Programa Sectorial de la Secretaría del Trabajo y el Fomento al Empleo.

<sup>207</sup> Entrevista a Myriam Cardozo, Consejera Ciudadana de Evalúa DF.

<sup>208</sup> Comentarios del Comité de Evaluación y Recomendaciones al borrador de informe de metaevaluación.

<sup>209</sup> Entrevista a Arsenio González, Coordinador de la evaluación externa de la política de acceso domiciliario al agua potable.

<sup>210</sup> Comentarios del Comité de Evaluación y Recomendaciones al borrador de informe de metaevaluación.

aprendizaje conjuntos, mejorar los programas, y la mayoría de los funcionarios no está al tanto de estos objetivos. Se debe trabajar en la eliminación de estos temores, visualizándose la sensibilización como el camino correcto en este sentido. De otro modo aparecen dificultades para conseguir la información, como así se ha constatado durante las entrevistas con los gestores de la política. Además, durante las entrevistas realizadas se ha manifestado la conveniencia de realizar reuniones previas con funcionarios de nivel más bajo<sup>211</sup>, que son los que en última instancia participarán del proceso, harán la información accesible, etc. Básicamente, se ha apuntado que la sensibilización y la difusión son dos elementos clave que se deben reforzar para completar el proceso y cerrar el ciclo de la evaluación, incrementando de esta forma las posibilidades de utilización de la evaluación y de generación de procesos de aprendizaje<sup>212</sup>.

**i** Desde el equipo de **evaluación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo** se manifiesta que hubiera sido necesario, una vez finalizada la evaluación, tener espacios para poder discutir los resultados con los gestores de la política, como ya se apuntó en otras evaluaciones. Si se realizaron algunos seminarios formales de presentación, aunque se echa en falta la celebración de algunos encuentros cara a cara con los informantes clave, dando la posibilidad al funcionario de recibir los comentarios de la evaluación más en confianza (del tipo de reuniones de trabajo). Esto, que si ha sido realizado según apunta el Comité de Evaluación y Recomendaciones, daría como valor añadido que las recomendaciones que se plantean en la evaluación sean mejor aceptadas por los funcionarios (dándoles la posibilidad de manifestar qué recomendaciones les parecen útiles, cuáles no, y porqué), obteniendo su consenso y su colaboración. Se trataría de abrir canales informales que permitan profundizar este proceso de consulta (de buena voluntad, sin carácter vinculante) con gestores y con EVALUA<sup>213</sup>.

Finalmente, en materia de recomendaciones los gestores han realizado una puntualización importante relativa a la necesidad de contar con los recursos necesarios para poder implementar las recomendaciones establecidas. Se destaca que las recomendaciones surgidas en el marco de estas evaluaciones se realizan cuando los presupuestos ya están otorgados, lo que significa que en el siguiente presupuesto habrá que tomar las previsiones necesarias para dar cumplimiento a este programa de recomendaciones. Ésta ha sido una preocupación recurrente entre los gestores entrevistados, la falta de previsión presupuestaria de las recomendaciones vinculantes.

Sobre este aspecto, desde el equipo evaluador de la política de promoción del empleo y protección del trabajo se sugiere realizar “pequeñas evaluaciones” a los seis meses o un año de la finalización de la evaluación para ver cómo se lleva a cabo el proceso de incorporación de recomendaciones (nuevas

---

<sup>211</sup> En este punto es importante mencionar que se promueve la realización de encuentros entre Evalúa, evaluados y evaluadores, pero estos se realizan una vez entregada la primera versión del informe de evaluación (foros de discusión de los que se extraen reflexiones sobre las que se elaboran de manera definitiva las recomendaciones).

<sup>212</sup> Entrevista a Myriam Cardozo, Consejera Ciudadana de Evalúa DF.

<sup>213</sup> Entrevista a Saúl Escobar, Coordinador de la evaluación externa de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del DF.

entrevistas para ver grado de avance en la incorporación)<sup>214</sup>. Se considera que hay recomendaciones que se traducen en cambios institucionales muy complejos que pueden ser difíciles de incorporar. “Ahí la insistencia institucional de EVALUA será clave para no perder el esfuerzo, especialmente en lo que queda de 2010 y 2011, pues 2012 ya será año electoral. De otro modo quedará en un papel de cumplió, pero sin mayor trascendencia”. Y en esto se resalta la ventaja de promover estas evaluaciones tan complejas en los primeros años del período de gobierno, de forma que dé lugar a completar el ciclo de la evaluación<sup>215</sup>.

Asimismo, los evaluadores puntualizan que: “Ahora es necesario promover el debate en torno a estos temas, con especialistas, diputados, expertos extranjeros, etc. Esto debería ser una tarea de EVALUA DF: difundir mucho más los trabajos realizados, por ejemplo enviándole la evaluación a una lista de especialistas en materia de empleo y trabajo destacados del país. Hay que poner en valor el trabajo realizado, no basta con que la evaluación esté colgada de la página Web. Es un proceso que requiere esfuerzos, no es un producto”.

**i** Por otra parte, y con respecto a la **evaluación de la política de infancia**, no tenemos constancia de que se adoptaran medidas específicas orientadas a promover la utilización de sus resultados. Es de suponer que, al igual que en otros casos, el informe, los comentarios al mismo realizados por el programa evaluado, las recomendaciones y las consiguientes respuestas, serán remitidos a todas las instancias interesadas y puestos a disposición del público más general en Internet e, incluso, que se organicen jornadas o foros de debate en torno a todo ello con la participación de los principales protagonistas.

---

<sup>214</sup> Entrevista a Saúl Escobar, Coordinador de la evaluación externa de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del DF.

<sup>215</sup> Ídem

## **4. Ética del proceso evaluador**

### **4.1. Participación y relaciones entre actores**

Las evaluaciones son promovidas por EVALÚA DF a propuesta de su Dirección General y como decisión autónoma del Comité de Evaluación y Recomendaciones. Aunque se apunta que existen vías de participación para agentes externos no se han recabado evidencias a este respecto porque se manifiesta que no se han utilizado y los entrevistados no las conocían.

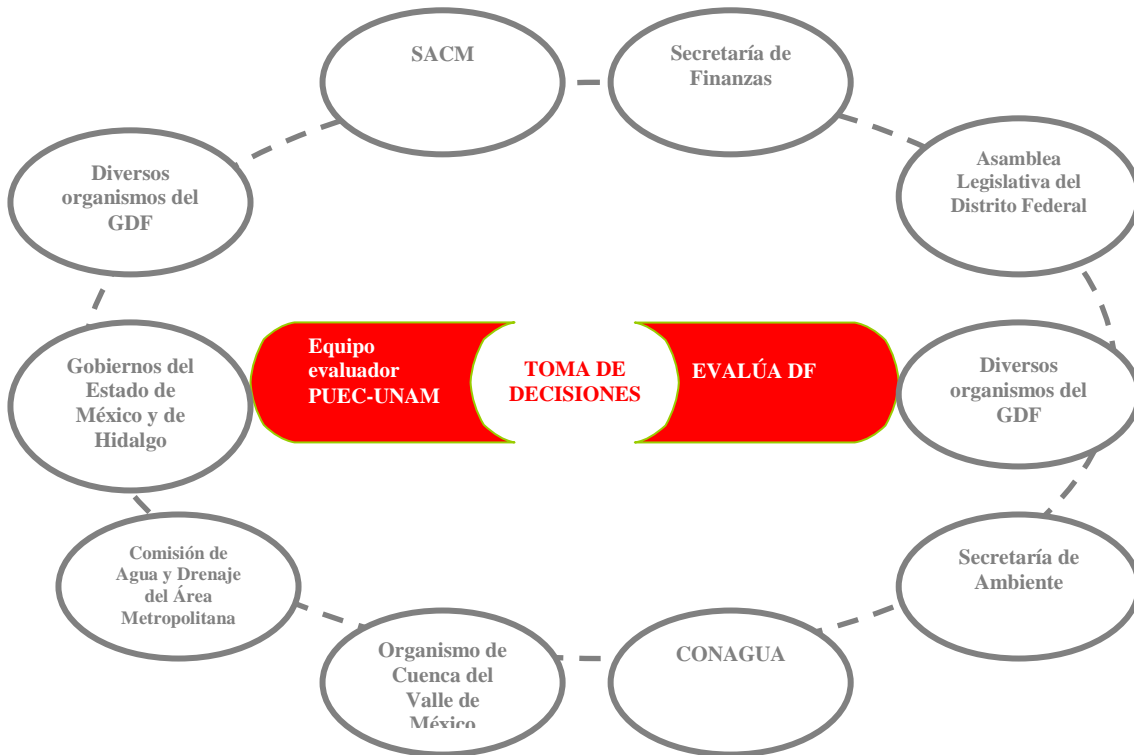
Esta vía se antoja especialmente relevante para abrir el proceso de elección y priorización de las necesidades existentes. Es más, durante las entrevistas con gestores ha existido una demanda latente de participación, en aportar información para que la política quede bien contextualizada y para que las conclusiones estén argumentadas y, en última instancia, para que las recomendaciones sean más cercanas al ámbito en el que operan estos gestores.

Esta predisposición ha generado un apoyo y respaldo importante a las evaluaciones, donde los contactos desde la Dirección General se han mostrado eficaces aunque se ha puesto de manifiesto por parte de los gestores que funcionan en el nivel operativo que no les llega toda la información que precisan de las evaluaciones, aunque se haya transmitido a su organismo o dependencia, por ejemplo relacionadas con la previsión del calendario de la evaluación y con qué y cuándo se espera de ellos en el proceso.

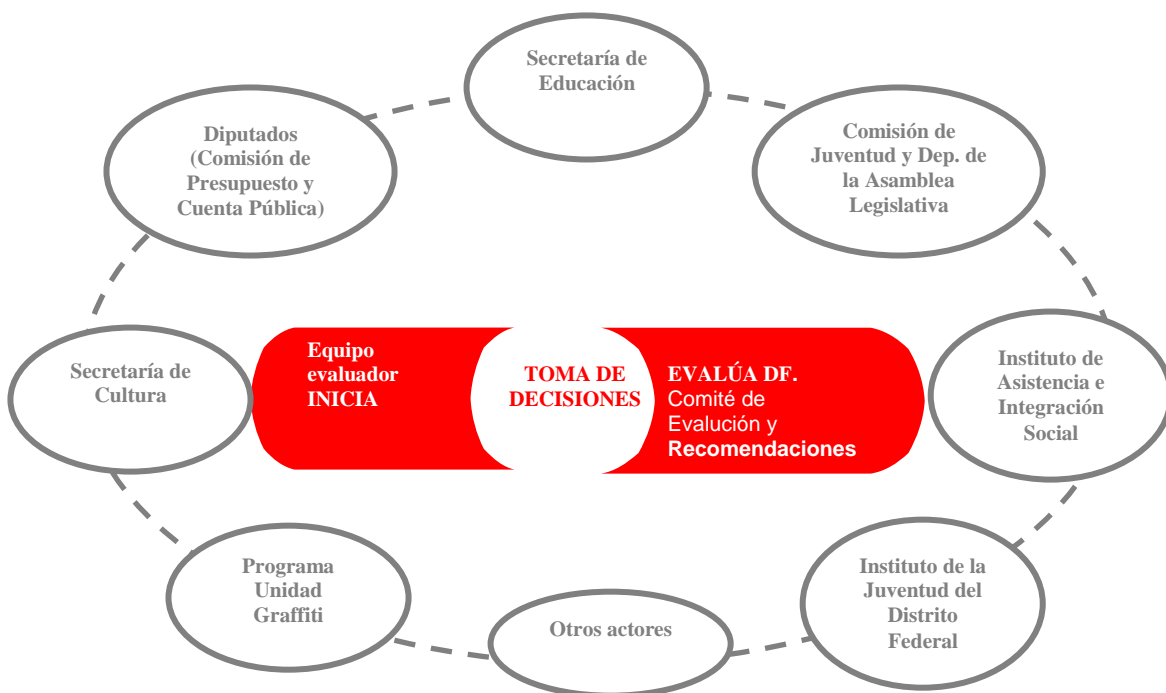
En este ámbito emerge la dicotomía participación-objetividad como un freno al desarrollo de esta demanda de los gestores en la que quizás la independencia mostrada por EVALUA DF facilite a partir de ahora su desarrollo.

Sobre la base de los organismos implicados en EVALUA DF, y a la luz de los procesos evaluadores analizados, la confección de un mapeo de *stakeholders* de cada evaluación permite visualizar la existencia de algunos actores clave que podrían incluirse en una estructura de apoyo complementaria. Contar con esta **RED de apoyos** facilitaría aún más la tarea evaluativa, potenciando la utilidad de la evaluación.

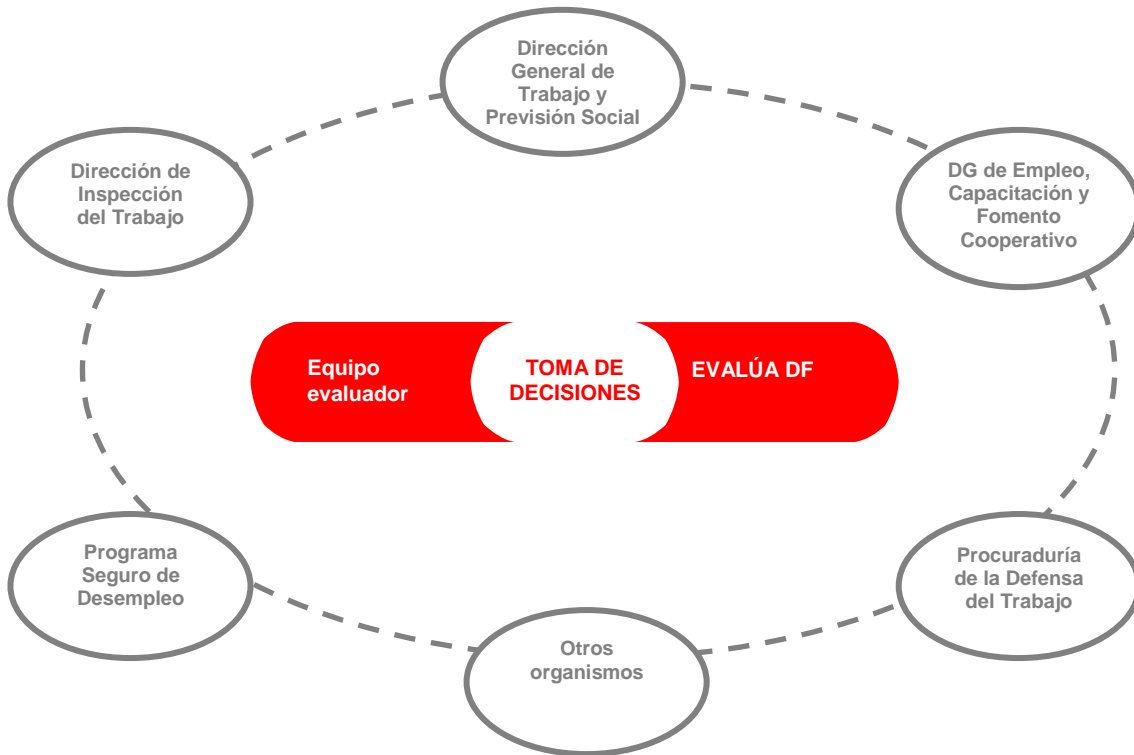
**Diagrama 10. Principales participantes en la evaluación de la política de acceso al agua potable: Red de actores.**



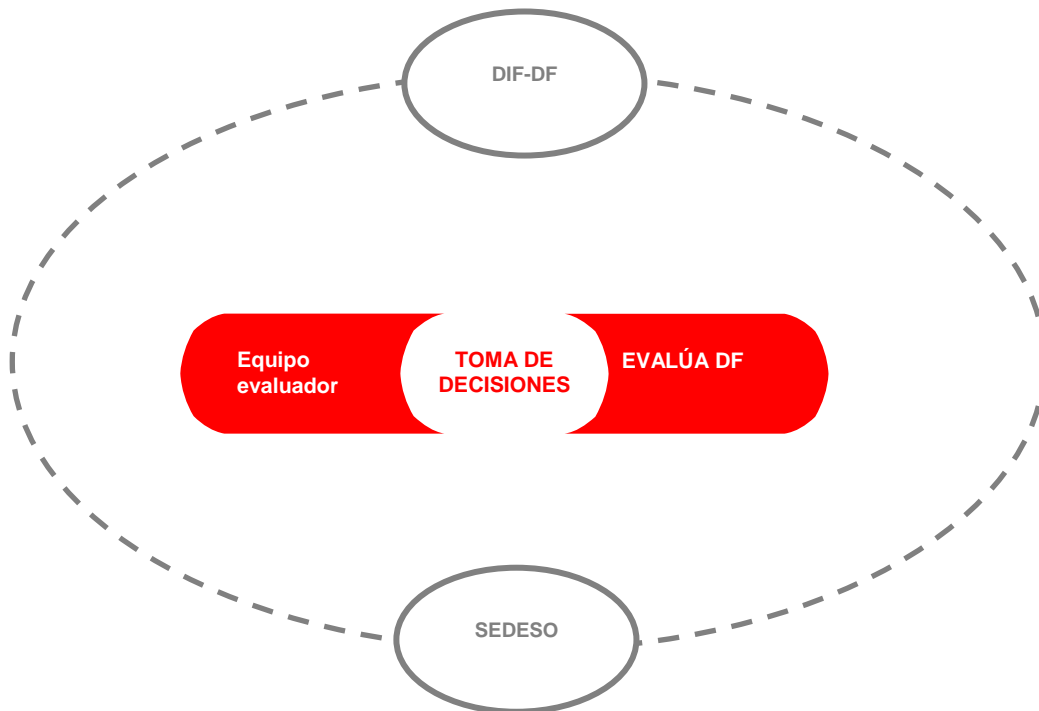
**Diagrama 11. Principales participantes en la evaluación de la política hacia las y los jóvenes. Red de actores**



**Diagrama 12. Principales participantes en la evaluación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo. Red de actores**



**Diagrama 13. Principales participantes en la evaluación de la política de infancia. Red de actores**





El mapa de la evaluación de la política de infancia estuvo conformado, además de por EVALUA DF y por el equipo de evaluación (formalmente integrado por Alberto Minujín, Ximena Maroto, Marysse del Olmo y Ryan Short y Ricardo Ortega, pero no en la práctica, por las razones ya apuntadas) por los siguientes actores:

**Y** DIF-DF (organismo responsable de los programas de becas escolares, CADI, CAICS, desayunos escolares y “Educación Garantizada”)

**Y** SEDESOL (organismo encargado de los programas de útiles y de uniformes escolares)

En la evaluación de la política de infancia, la responsabilidad de la toma de decisiones recayó en las dos instancias previstas en la normativa –el equipo de evaluación y EVALÚA DF- y no se articuló ningún mecanismo a través del cual se diera voz en el proceso a decisores y técnicos, que tomaron parte únicamente en calidad de informantes. Precisamente algunos de ellos, durante las entrevistas<sup>216</sup>, apuntaron como crítica el hecho de que su participación a lo largo del proceso hubiera sido tan limitada. Entendían que una mayor presencia y colaboración hubieran servido para que la evaluación hubiera contemplado y dado respuesta a sus necesidades informativas lo que, a su vez, hubiera redundado positivamente en la aceptación de las recomendaciones y en un mayor aprendizaje para la organización. Incluso el director del equipo de la evaluación general, al ser preguntado por los puntos débiles de la evaluación, afirma que hubiera sido deseable fortalecer el trabajo de campo con la utilización de técnicas cualitativas que permiten una mayor participación y un mayor conocimiento de la realidad.

Pero, desde nuestro punto de vista, uno de los hechos más singulares de la evaluación en lo que a participación y relaciones entre actores se refiere a la distancia y la falta de coordinación tanto de las dos instancias de evaluación entre sí como entre el equipo liderado por Alberto Minujín y EVALÚA DF. A todo ello contribuyó el que no existiera un equipo evaluador desde un comienzo –EVALÚA contactó con Ricardo Ortega y con Minujín por separado<sup>217</sup>-; probablemente, éste no estaba conforme con que EVALÚA hubiera asignado de forma directa esta parte de la evaluación. No obstante, los elementos de mayor peso fueron la diferente visión de estos actores acerca de cómo abordar la evaluación y los problemas que surgieron durante el proceso y a los que ya hemos aludido en apartados anteriores.

---

<sup>216</sup> Entrevista a Martha Patricia Patiño Fierro- Directora General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del DF (DIF –DF)-, 5 ó 6 de noviembre de 2010; entrevista grupal a responsables y técnicos de programas del DIF-DF, 4 de noviembre de 2010.

<sup>217</sup> Aunque como se apuntó desde EVALUA DF durante la revisión de este informe, “sólo hubo un contrato, a Minujín”.



## 5. Conclusiones y recomendaciones de la metaevaluación

El enfoque comprensivo de esta metaevaluación se traduce en su vocación por contextualizar las evaluaciones, situando las decisiones adoptadas por los actores que intervienen en el Sistema de evaluaciones externas en su contexto y procurando comprender los condicionantes que justificaron la alternativa elegida en cada caso.

Como ya se apuntó en la metodología, la metaevaluación utiliza como hilo conductor una lista de comprobación diseñada *ad hoc* –que ha sufrido modificaciones durante el trabajo para adaptarse a sus particularidades-, en la que las preguntas que se formulan aparecen estructuradas en torno a una serie de criterios de metaevaluación y dimensiones de análisis: el contexto y encargo de evaluación, los medios, la calidad técnica de las evaluaciones, la utilidad y la ética del proceso.



Por coherencia metodológica, estas dimensiones, criterios y preguntas que vertebraron el trabajo y han servido para estructurar los contenidos del presente informe, se utilizan para dar cuenta de sus conclusiones y recomendaciones. Así, para cada criterio y dimensión se formulan una serie de conclusiones en cuya exposición se ha pretendido sistematizar el proceso de enjuiciamiento que se ha llevado a cabo. Se parte de los argumentos explicativos de cada conclusión, de la presentación de los hechos, datos y hallazgos recabados y de la explicitación de las interpretaciones que sobre ellos ha formulado el equipo

metaevaluador con el propósito de comprender la cadena causal que ha operado para que se deriven dichas conclusiones y, finalmente, como base para dictaminar la faceta propositiva de esta metaevaluación.

Para facilitar la lectura, y con una orientación pedagógica, se ha optado por presentar las recomendaciones vinculadas a cada conclusión o grupo de conclusiones de las que derivan, lo que a su vez fortalece la coherencia y transitividad entre hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

No obstante, hay que tener en cuenta la multidimensionalidad del Sistema de evaluaciones externas articulado por EVALUA DF en cuanto a la pluralidad de actores que operan, la diversidad de objetos evaluados y su complejidad, el contexto en el que se desenvuelven las políticas y las evaluaciones o su reciente implantación en el DF. Ello hace que los factores de incidencia detectados operen en distintas vertientes y afecten a diversos elementos del proceso, por lo que no pueden obviarse los vínculos que pueden existir entre un mismo hallazgo y diversas conclusiones (o recomendaciones) que formula el equipo metaevaluador y que pueden, por tanto, justificar la adopción de diversas decisiones para cada actor. Esta interconexión se ha procurado poner de manifiesto mediante la construcción de un mapa conceptual en el que, de una forma sencilla, se presentasen los vínculos entre los factores que han tenido incidencia en el proceso y que explican las decisiones adoptadas.

Antes de presentar las conclusiones y recomendaciones es preciso hacer una serie de consideraciones sobre como se construyeron.

Una consideración preliminar es que, a lo largo del informe se ha ido presentando, al hilo de los hallazgos y las interpretaciones que sobre ellos se realizan, un avance de conclusiones y recomendaciones con el objetivo de dotar de consistencia cada apartado y facilitar una lectura comprensiva del informe según los intereses de cada lector. Algunas de las conclusiones y recomendaciones allí formuladas se retoman, adaptan y/o reproducen de nuevo en este apartado final destinado a presentar las conclusiones y recomendaciones generales de la evaluación.

También es preciso puntualizar que, en el encargo de evaluación contenido en los Términos de Referencia de esta metaevaluación y en las sugerencias de mejora de EVALUA DF a la propuesta presentada por este equipo de trabajo, se establecía la oportunidad de dar respuesta a la incidencia en las evaluaciones del reciente proceso de institucionalización de la evaluación en EVALUA DF, de su Sistema de evaluaciones externas y del marco normativo que lo regula. A este respecto, tratado en profundidad en la segunda parte de esta metaevaluación, no se presentan conclusiones específicas ya que su imbricación con los procesos de evaluación es tan alta que constituye una referencia transversal que aparece presente en todas las conclusiones que se alcanzan y en las recomendaciones de mejora que se formulan.

Finalmente, hay que resaltar la voluntad del equipo de trabajo de dar respuesta a otro requerimiento de EVALUA DF de que se ofrezcan referencias bibliográficas y se indiquen experiencias concretas en el ámbito

internacional que puedan iluminar la mejora continua de la institución y de su Sistema de evaluaciones externas, por lo que se ha realizado un esfuerzo en este sentido tanto a lo largo del informe como en la exposición y fundamentación, académica y pragmática, de estas conclusiones y recomendaciones.

Somos plenamente conscientes de las restricciones y limitaciones bajo las cuales opera EVALÚA DF (presupuestarias y de medios materiales y fundamentalmente humanos) por lo que la labor desarrollada y los avances registrados desde su creación son mucho más meritorios si cabe. Muchas de las recomendaciones que aquí se realizan parecen maximalistas y de imposible realización dados los recursos disponibles: nuestra intención es mostrar lo que, a nuestro juicio, sería el ideal y ofrecer pistas concretas que permitan avanzar en su logro.

## **1. El contexto evaluativo y el encargo de evaluación**

*Conclusión 1. Las políticas públicas evaluadas presentan deficiencias en su diseño y conceptualización, relacionadas con su racionalidad, pertinencia y coherencia así como en su implementación, derivadas en este caso de desajustes entre lo previsto y lo realizado. Tanto unas como otras inciden en su evaluabilidad y en los encargos de evaluación.*

Este hecho no puede sorprender ya que uno de los criterios de selección establecidos por EVALUA DF en su programa anual de evaluaciones de 2009 fue precisamente éste: seleccionar temas que presentasen ausencia o debilidad de la intervención pública. A este respecto es preciso hacer algunas matizaciones preliminares.

Sobre la concepción y delimitación de la política pública Hecló (1972) apunta que éstas no se autodefinen, son fenómenos abstractos, de naturaleza eminentemente compleja y carecen de contornos claros y precisos, por lo que su identificación o reconstrucción es, en gran medida, tarea del analista o del decisor. Estos rasgos, que son inherentes a todas las políticas, se agravan en el caso de las evaluadas en 2009 y, especialmente, en la de infancia o en la dirigida a las y los jóvenes. Ello es debido a que, junto a su relativamente reciente desarrollo, no ya como programas sino en el ámbito de las políticas, no se sustentan en un diagnóstico sólido, presentan una multiplicidad de normas de distinto tipo, de medidas y de programas, un importante grado de fragmentación en la responsabilidad pública sobre las mismas, carecen de unos objetivos generales y de una estrategia que integre de manera coherente todos estos elementos.

Estas políticas públicas difusas constituyen un objeto de análisis tan complejo que, incluso, alguno de los responsables de la política de infancia cuestiona su existencia. Esta preocupación es compartida por los evaluadores en el caso de la de acceso domiciliario al agua potable y en la de infancia que apuntan, al respecto de ésta última y como principal conclusión de la evaluación, la “falta de una política integral sobre

infancia que tenga una mirada holística sobre la familia, la infancia, la comunidad y las instituciones”<sup>218</sup>. Por ello, una primera preocupación al aproximarse a estas políticas públicas es poder dibujar con cierta precisión su perímetro, como ha sucedido en las evaluaciones realizadas en 2009 por EVALUA DF, en las que los Términos de Referencia (Términos de Referencia) hacían requerimientos orientados a que la evaluación contribuyese a identificar todas las leyes, normas, programas y actuaciones en cada materia en cuestión (agua, infancia, juventud e infancia) supliendo así la ausencia o las deficiencias del diagnóstico de la política pública.

Precisamente en relación con ello, un aspecto compartido por las políticas evaluadas, especialmente llamativo en el caso de la política hacia las y los jóvenes, es la ausencia de diagnósticos integrales y actualizados que sustenten y den racionalidad y pertinencia<sup>219</sup> a la política pública. Este hecho se ha traducido en el requerimiento desde EVALUA DF, a través de sus Términos de Referencia, de diagnósticos como parte de las evaluaciones<sup>220</sup>. Si bien es cierto que disponer de un diagnóstico podría contribuir a la mejora de la política pública, entendemos se confunde aquí la finalidad de los procesos de evaluación cuyo objeto son las políticas públicas y no los problemas sociales, que sí podrían ser el foco de otro tipo de investigaciones.

Este aspecto, que el equipo de metaevaluación puso ya de manifiesto durante el análisis documental<sup>221</sup>, fue corroborado por los equipos responsables de las evaluaciones llevadas a cabo durante 2009. Uno de los evaluadores entrevistados apunta que “el diagnóstico de la política debe hacerse desde el nivel decisorio, no es competencia de los evaluadores; aspecto éste con el que no coincidimos con EVALUA, que sí demandaba el diagnóstico. Este hecho hizo que se incrementase el volumen de trabajo y los tiempos de la evaluación”<sup>222</sup>.

Entre los Consejeros y la Dirección de EVALUA DF no existe consenso a este respecto, aunque mayoritariamente se muestran a favor de la oportunidad de requerir el diagnóstico como parte de la evaluación de políticas, ya que lo perciben como necesario para su desarrollo. No obstante, también existe la opinión en el seno de EVALUA DF de que “se le dio demasiada importancia al diagnóstico, porque no

---

<sup>218</sup> Equipo de evaluación de la política de infancia (2010: 77).

<sup>219</sup> Entendidas como su capacidad para tomar en cuenta las necesidades y problemáticas latentes de la población objetivo de forma integral

<sup>220</sup> Este extremo es especialmente llamativo en el caso de la política hacia las y los jóvenes, aunque como se apuntó desde EVALUA DF, durante la revisión de este informe, en otros casos, como el de la política de agua, sólo se pidió revisar los diagnósticos institucionales y otros ya existentes, no que se hiciera uno.

<sup>221</sup> Véase apartado “Evaluación vs. Investigación”, página 81, del informe parcial de metaevaluación presentado en de octubre de 2010

<sup>222</sup> Entrevista a Arsenio González Reynoso, Coordinador de la evaluación externa de la política de acceso domiciliario al agua potable del DF, 9 de noviembre de 2010.

había, pero ahora, a la luz de la experiencia, se ve necesario fortalecer la evaluación misma, no el diagnóstico, siendo necesario insistir en los Términos de Referencia en las omisiones de las políticas”<sup>223</sup>.

Otra opinión recabada entre los evaluadores y entre los Consejeros y Consejeras de EVALUA DF es que existen desajustes entre el diseño y la implementación de las políticas: “la planificación no guía lo que luego se hace, las decisiones se adoptan según una lógica incrementalista, de salir del paso”<sup>224</sup>. Este aspecto, que justifica la evaluación de estas dos dimensiones, diseño e implementación, produce otra disfuncionalidad y es que las evaluaciones generan recomendaciones sobre la planificación de las políticas públicas, precisamente una de sus mayores debilidades, con lo cual se dificulta cerrar el ciclo de la mejora continua que se abre con la evaluación: “La evaluación tiene que cerrar el ciclo, volver al inicio, a la planificación y resulta que no hay inicio, no hay planificación”<sup>225</sup>.

*Por tanto, se puede afirmar que las políticas evaluadas no constituyen un cuerpo programático racional y coherente, construido a partir de un diagnóstico actualizado que sustente su estrategia de intervención y ello tiene consecuencias sobre el encargo de evaluación y sobre las evaluaciones que deben tenerse en cuenta de cara a la elaboración de los Términos de Referencia.*

Otros aspectos a considerar sobre estas políticas públicas como objetos de evaluación son los siguientes:

- La confluencia que se da en las evaluaciones de diversos discursos y lógicas, no sólo el político-electoral, sino también el científico (aportación de evidencias que sustenten las decisiones), el del deber ser –lo que se quiere-, el de la lógica coste-beneficio de los equipos de evaluación<sup>226</sup> junto al del compromiso o responsabilidad social de sus entidades sociales, académicas y centros de investigación.
- El momento en el que se encuentra la política, lo que afecta a la idoneidad del tipo de evaluación considerado y obliga a conjugar los tiempos políticos y los tiempos de la evaluación, de forma que se disponga de sus recomendaciones en el momento procesal oportuno para que puedan ser utilizadas y aplicadas.
- La necesidad de delimitar aquellos aspectos del diseño o implementación de la política que, si bien es coherente que se incluyan en una aproximación integral, ello puede ser difícil o imposible no sólo por razones de plazos sino también por cuestiones competenciales.

---

<sup>223</sup> Entrevista a Adolfo Sánchez, Consejero Ciudadano de Evalúa DF, 5 de noviembre de 2010.

<sup>224</sup> Comentario de Adolfo Sánchez, Consejero Ciudadano de Evalúa DF.

<sup>225</sup> Entrevista a Pablo Yanes, Director General de Evalúa DF

<sup>226</sup> Hay que precisar que las empresas privadas no pueden participar como evaluadoras, al no poder registrarse en el Directorio de evaluadores externos, de acuerdo a lo establecido en la LDSDF, por lo que los equipos de evaluación estuvieron constituidos por profesionales autónomos o equipos de evaluación adscritos a entidades sociales o académicas, lo que acrecentó su compromiso social y profesional. No obstante, no cabe duda de que los equipos de evaluación operan bajo lógicas de análisis coste-beneficio, en el sentido de procurar ajustar el coste en el que se incurre al presupuesto de las evaluaciones.

Además de condicionar el encargo de evaluación, todos estos factores inciden sobre la evaluabilidad de las políticas, ya que afectan a la calidad de la planificación. Hay que tener en cuenta que, al hablar de evaluabilidad se hace referencia a que los modelos de evaluación se sustentan en la confrontación de los aspectos positivos y normativos de la política pública; es decir, parten de la base de que es necesario comparar “lo que es” con “lo que debe ser”. Para ello, toman como parámetro de referencia un “deber ser” de la política como proceso lógico de planificación, aunque el proceso de elaboración de dichas políticas sea complejo, dinámico y negociado.

Todo ello hace que la evaluación de estas políticas constituya un verdadero reto tanto para EVALUA DF como para los equipos de evaluación, que se tuvieron que enfrentar a objetos particularmente complejos que exigían desde la delimitación del perímetro de la política y, en algunos casos, la construcción de su diagnóstico, hasta la explicitación de sus objetivos y estrategias.

## ■ **RECOMENDACIONES:**

- **Contemplar la realización, por parte de EVALUA DF, de análisis de políticas públicas y estudios diagnósticos** –no evaluaciones- como complemento a los procesos de evaluación o como estrategia previa a éstos, de forma que se permita (re)construir la política, (re)diseñarla sobre mejores bases y se facilite, a su vez, el desarrollo de evaluaciones más focalizadas.

La realización de estudios diagnósticos desde EVALUA DF debería plantearse cuando la evidencia – obtenida, por ejemplo, mediante una evaluación- ponga de manifiesto su debilidad o ausencia en las políticas públicas y, especialmente, cuando se perciba que este hecho puede estar generando importantes inconsistencias en las mismas. Estos diagnósticos deberían llevarse a cabo independientemente de los procesos de evaluación, internamente o de manera externa, mediante la búsqueda de fondos específicos para ello. No obstante, lo ideal sería que el nivel u órgano decisor responsable de la política asuma este tipo de estudios, que se entienden como parte esencial de la labor de planificación y diseño. Esto es así ya que desafortunadamente, como apunta Adolfo Sánchez<sup>227</sup>, “una cosa es que se hagan los estudios de diagnóstico y otra es que se encajen en el proceso de planificación de la política pública”.

En cuanto a la viabilidad de esta recomendación habría que indicar que su responsabilidad, dada la configuración del Consejo, debiera recaer sobre el Comité de Evaluación y Recomendaciones pero dadas las cargas de trabajo que ya soporta y su vinculación a tiempo parcial se antoja necesario ampliar la red de colaboradores y asistentes de sus Consejeros y Consejeras.

---

<sup>227</sup> Entrevista a Adolfo Sánchez, Consejero Ciudadano de Evalúa DF, 5 de noviembre de 2010.



- **Contemplar la realización, por parte de EVALUA DF, de análisis o pruebas de evaluabilidad de las políticas públicas<sup>228</sup>**. Estos análisis no son contemplados en el Sistema de evaluaciones externas de EVALUA DF, al menos explícitamente, y en el escenario actual se consideran muy válidos en tanto que, más allá de dictaminar la viabilidad de llevar a cabo la evaluación, a través de sus recomendaciones y a medio plazo, establecen el camino para preparar a las intervenciones para ser evaluadas. Se trataría, pues, de determinar si, haciendo uso de los métodos y las técnicas adecuadas y dadas las lógicas limitaciones de tiempo y recursos, se podría responder a las preguntas planteadas en una evaluación con una alta probabilidad de llegar a conclusiones útiles<sup>229</sup>. Estas pruebas o análisis de evaluabilidad procuran desencadenar, a través de sus recomendaciones, un proceso para dotar a las intervenciones de mejoras en su planificación y en sus dispositivos de seguimiento así como generar un clima favorable entre los gestores, permitiendo en posteriores ejercicios acometerlas con garantías.

#### **ELEMENTOS CLAVE DE UN ANÁLISIS DE EVALUABILIDAD:**

##### **Determinación de la calidad de la planificación:**

*Relevancia del diagnóstico (valorar la definición y articulación de problemas)*

*Calidad en la definición de los objetivos*

*Coherencia interna de la estrategia propuesta*

##### **Verificación de la existencia y disponibilidad de información**

*Disponibilidad de información*

*Existencia de un sistema de seguimiento*

*Definición de indicadores*

##### **Comprobación de si el escenario es o no propicio para el desarrollo de la evaluación**

*Implicación y actitud de los actores ante la evaluación*

*Dotación de recursos para la evaluación (humanos, económicos y temporales)*

*Contexto sociopolítico*

Fuente: Elaboración propia a partir de Osuna y Márquez (2000) y MAEC (2007: 51)

Este tipo de análisis es una tarea que podría asumirse en el seno de EVALUA DF y cuyos productos – una lista de chequeo y/o un dictamen técnico de evaluabilidad- serviría, en función de la situación de los elementos analizados, para abrir la oportunidad de llevar a cabo un análisis de la política -que facilite después la evaluación de su diseño- o la necesidad de realizar o contratar el diseño de un

<sup>228</sup> Se utiliza aquí el término análisis de evaluabilidad y no de evaluación de la evaluabilidad de manera consciente. Dado el incipiente proceso de institucionalización de la evaluación y los recursos existentes, este tipo de exámenes preliminares, que puede llevarse a cabo mediante listas de comprobación y dictámenes técnicos y asumirse internamente, ofrecen una utilidad adecuada con un razonable coste-beneficio.

<sup>229</sup> Véase el término “evaluability assessment” en el glosario de Evalved, página Web de recursos para la evaluación del desarrollo socioeconómico de la Comisión Europea, disponible en [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalved/glossary/glossary\\_e\\_en.htm#Evaluability\\_assessment](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalved/glossary/glossary_e_en.htm#Evaluability_assessment) [fecha de consulta: 12 de enero de 2011].

sistema de seguimiento orientado a la evaluación<sup>230</sup>. Una utilidad adicional, en su caso, es que constituirá una ayuda en la redacción de los Términos de Referencia para el encargo de la evaluación. Debe entenderse que el propósito no es desechar evaluaciones de objetos que hayan registrado baja evaluabilidad, sino más bien de ir desplegando actuaciones tendentes a facilitarlas.

Esta recomendación se complementa con la de explorar los diversos tipos de evaluación que puedan utilizarse. Es importante destacar la importancia de la apuesta de EVALÚA DF por las evaluaciones de diseño, pues en la experiencia comparada no son muy habituales<sup>231</sup>. Son las evaluaciones finales, ex-post y las ex-ante<sup>232</sup> las que hasta la fecha no han sido desarrolladas desde EVALUA DF por no haber sido factibles.

- **Contemplar la evaluación de políticas como un proceso más que como un suceso** entendiendo que, en ese nivel –a diferencia de los programas y proyectos- la evaluación no puede realizarse completa en un solo ejercicio, requiriéndose evaluaciones secuenciales que permitan analizar y dictaminar sus principales elementos, desde la conceptualización y el diseño, hasta la implementación y sus resultados e impactos. La coincidencia de opiniones entre evaluadores, gestores y EVALUA DF refuerza la viabilidad de aplicar este enfoque secuencial en la evaluación cuando se trate de políticas públicas. En consecuencia, se presenta como oportunidad el abordaje de evaluaciones de resultados y de impacto de aquellas políticas cuyo diseño e implantación se hayan evaluado o que hayan sido sometidas a un análisis de evaluabilidad en cuanto a la disponibilidad y calidad de la información existente.

---

<sup>230</sup> Para su desarrollo puede consultarse Osuna y Márquez (2000) y MAEC (2007)

<sup>231</sup> Esto es así a diferencia de las evaluaciones previas realizadas como requisito para conceder la financiación en determinadas convocatorias y que son esencialmente diferentes de las evaluaciones ex-ante que aquí se refieren, centradas en determinar la bondad y oportunidad de la conceptualización y diseño de la política pública.

<sup>232</sup> En este sentido, están teniendo cierto predicamento las evaluaciones del impacto regulatorio (RIA) y las evaluaciones previas de impacto de género. Algunos organismos como la Comisión Europea tienen regulada la práctica de la evaluación ex-ante (Véase [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/prord/document/mca5\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/document/mca5_es.pdf) y [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/guidelines/eval\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/guidelines/eval_es.pdf) para anotar ejemplos de su aplicación en programas y en marcos superiores de programación.). Igualmente en el caso del género existen experiencias en las que se considera preceptivo este tipo de informes de evaluación previa de impacto de género (Véase <http://www.juntadeandalucia.es/institutodelamujer/ENFOQUE-INTEGRADO-DE-GENERO-EN-LA.html>)

**Conclusión 2. Los criterios aplicados para la definición del Programa Anual de Evaluaciones son coherentes con el marco normativo de EVALUA DF y se han mostrado eficaces para seleccionar objetos de evaluación oportunos y relevantes**

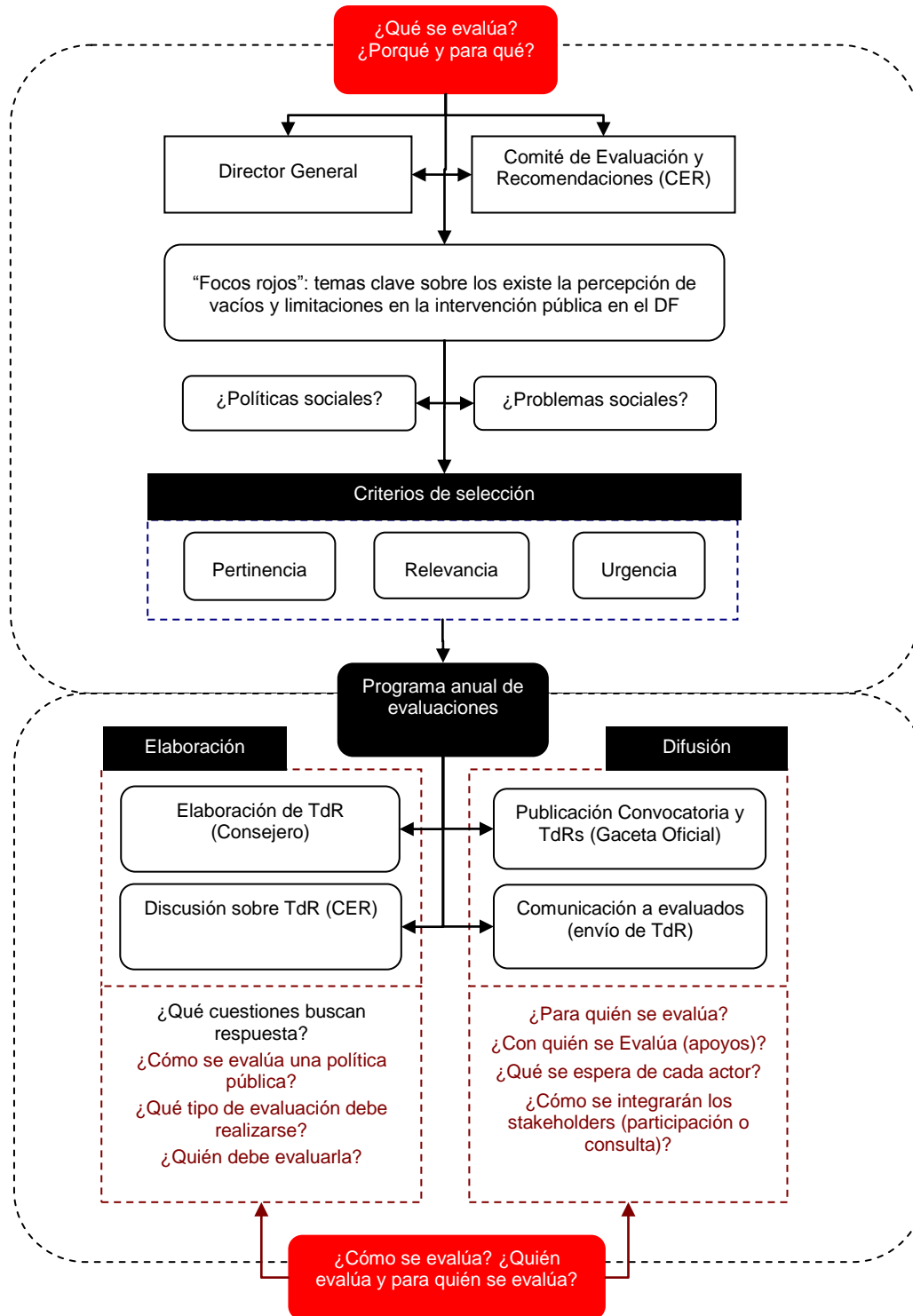
En el marco normativo de EVALUA DF presentado en la segunda parte de esta metaevaluación, se indica que la función de este organismo es evaluar las políticas y programas de Desarrollo Social del DF en cuanto a su orientación hacia la garantía de los derechos de la ciudadanía. La convocatoria de 2009 fue la primera en la que se abordó este mandato normativo de centrar las evaluaciones en el nivel de las políticas públicas. La decisión de optar por políticas constituye la primera cuestión que se aborda al definir el Programa Anual de Evaluaciones que regula el marco normativo de EVALUA DF y que también estuvo motivada por el interés de EVALUA DF por adentrarse en un campo, el de la evaluación de políticas, poco explorado –ya que está presente en el discurso pero en la praxis se evalúan programas- y por superar la excesiva atención prestada hasta ahora, en el contexto mexicano en particular, a programas y proyectos.

Los criterios aplicados en la selección de estas evaluaciones no aparecen explícitos en la normativa, correspondiendo a EVALUA DF su desarrollo. No existiendo ningún documento previo al respecto, ha sido esta experiencia de 2009 la que ha contribuido a determinar dichos criterios que, en síntesis, han sido denominados desde EVALUA DF como aquellos “focos rojos” en la intervención pública en materia Desarrollo Social en el DF. Estos “focos rojos” ponen de manifiesto la preocupación por aquellas cuestiones que reúnen una doble condición: por su naturaleza y magnitud social precisan de actuaciones inminentes y porque el tratamiento que reciben a través de intervenciones públicas presenta importantes deficiencias u omisiones. Dadas las características del Distrito Federal en términos sociales, económicos y políticos los criterios seleccionados se consideran pertinentes y adecuados<sup>233</sup>. Junto a estos criterios, que han sido desarrollados y suficientemente explicitados a lo largo del informe, operan otros de corte financiero, por cuanto el número de políticas a evaluar, según su complejidad y el alcance de evaluación pretendido, está condicionado por los limitados recursos con los que cuenta EVALUA DF.

---

<sup>233</sup> Estamos pensando en los graves problemas sociales que aquejan a la población pero también en la importancia política que le concede el Gobierno del Distrito Federal (en gran medida proyectado a través de sus políticas sociales) y, a su vez, en el impacto económico que se deriva de dichas políticas.

**Diagrama 14. Definición y aplicación del Programa Anual de Recomendaciones**



Estos criterios se consideran pertinentes ya que han dado como resultado una oportuna selección de políticas, aspecto en el que coinciden todos los actores entrevistados. No obstante, el equipo de metaevaluación considera que, en el caso de las políticas de infancia y juventud, quizás hubiera sido pertinente plantearse con carácter previo un análisis de evaluabilidad o la realización de un diagnóstico de la política, como se desarrolla más adelante.

**Conclusión 3. Las evaluaciones de políticas públicas realizadas por EVALUA DF en 2009 partieron de una ambiciosa delimitación de su objeto y alcance que derivaron en diversas disfuncionalidades, la más importante de las cuales fue que, en ocasiones, el proceso y el producto entregado tuviesen límites difusos entre lo que constituye una evaluación, una investigación u otras alternativas metodológicas (principalmente, diagnósticos).**

Entre las causas que han llevado a esta ambiciosa delimitación del objeto y alcance de la evaluación encontramos, al menos, unas externas, o relativas al objeto evaluado, y otras internas, o relativas a EVALUA DF y al proceso mismo de evaluación.

- Entre las primeras, hay que considerar que la indefinición de las políticas públicas ya aludida se ha trasladado a los Términos de Referencia, que, en cierta medida, han buscado con el encargo de evaluación suplir esta deficiencia, sobre la base de la búsqueda de una aproximación excesivamente general y panorámica a las políticas evaluadas. Por ello, se han requerido evaluaciones que identifiquen o “tracen” los límites de la política y que lleven a cabo su diagnóstico en los casos en los que éste no existía.
- Entre las segundas destaca que, durante 2009 EVALUA DF, acomete su primera experiencia de evaluaciones en el nivel de políticas lo que le obligó a intentar construir una metodología *ad hoc*, que tuvo que superar dos obstáculos iniciales:
  - *Adoptar una definición de política pública*: la falta de consenso en torno a esta cuestión en el seno del Comité de Evaluación y Recomendaciones hizo que elaborasen Términos de Referencia dispares, en el sentido de que algunos concretaban algo más su objeto (los referidos a la política laboral) y otros menos (los relativos a la política de infancia)<sup>234</sup>.
  - *Elegir una metodología de evaluación de políticas públicas*: al no encontrarse un referente metodológico en la literatura especializada, desde EVALUA DF se opta por comenzar la construcción de uno propio; de nuevo, las dificultades a la hora de llegar a acuerdos hicieron que la relación de cuestiones a evaluar fuera dispar en cada Términos de Referencia considerado,

<sup>234</sup> Pese a todo, se llegó a un acuerdo en algunos puntos, que quedó reflejado en el documento Nota de orientación para la evaluación de las políticas del desarrollo social del GDF. Véase Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF, EVALUA DF (2009).

encontrándose algunos que las explicitan y concretan algo más y otros en los que las demandas no han sido priorizadas como hubiera sido deseable. En el caso de la política de infancia, los Términos de Referencia se concibieron como un marco general que debía tomarse como “punto de partida” para la evaluación, pero que no conllevaba la necesidad de tener que abordar todos los aspectos considerados, como apuntó en su momento el Consejero responsable de la evaluación de la política de infancia. Los Términos de Referencia no se concibieron pues como el documento escrito que regula aquello que debe hacer el equipo de evaluación sino, en cierto modo, como una reflexión teórica en torno a las políticas, en este caso concreto sobre la política de infancia. Podría afirmarse que, en cierta medida, estos Términos de Referencia con sesgo académico han generado requerimientos propios de una evaluación junto a otros propios de una investigación y ello ha terminado reflejándose en los informes entregados.

En definitiva, la indefinición de las políticas, la construcción activa del enfoque de evaluación y la concepción laxa o flexible de los Términos de Referencia han generado incertidumbres durante el proceso sobre las demandas a las que debían dar respuesta los evaluadores, especialmente en el caso de la política de infancia. Esto, en función de las particularidades de cada Términos de Referencia y de las aptitudes y actitudes de los equipos de evaluación y de los Consejeros y Consejeras responsables del seguimiento, ha hecho que haya encargos e informes de evaluación muy volcados hacia el diagnóstico (juventud) o hacia el marco normativo (infancia), que han relegado las cuestiones propias de la evaluación a un segundo plano o, al menos, han restado a ésta capacidad explicativa y propositiva, por cuanto consumieron mucho tiempo y ocuparon a una parte de los equipos en esta tarea.

Otra consecuencia ha sido la orientación descriptiva de los informes, especialmente de sus borradores, que requirieron, según los Consejeros entrevistados, un esfuerzo adicional por su parte -mediante reuniones y correcciones de los trabajos- orientado a promover en los equipos de evaluación el espíritu crítico y la emisión de juicios de valor especialmente dirigidos al enjuiciamiento del rol del GDF en cuanto a la salvaguarda de los derechos por las políticas evaluadas, eso sí, sobre la base de los hallazgos e interpretaciones de la evaluación.

***Conclusión 4. Los TdR de las evaluaciones muestran el destacable esfuerzo de EVALUA DF para concretar sus demandas en torno a la explicitación de las principales preguntas o cuestiones de evaluación y al establecimiento de criterios de valor; no obstante, se observan diferencias entre las cuatro evaluaciones, disfuncionalidades en los TdR y en las propuestas e informes que de ellos se derivan a la hora de definir las preguntas y criterios que se emplean.***

Los Términos de Referencia de las evaluaciones realizadas en 2009 presentan una relación de preguntas o cuestiones de evaluación y enuncian los criterios de valor que deben guiar el enjuiciamiento de las políticas consideradas, con la excepción de los referidos a la política de infancia. Si bien, como ya se apuntó,

algunos autores como Stake (2006) consideran que no es imprescindible que el evaluador haga explícitos los criterios de los que se sirve, se entiende que es esencial por cuanto otorga mayor transparencia y sistematicidad al proceso de evaluación, al tiempo que facilita su supervisión y/o su metaevaluación.

Por otra parte, los criterios y las cuestiones de evaluación no aparecen conectados en los Términos de Referencia dándose un mayor protagonismo a las preguntas formuladas como elemento que debe orientar los procesos y productos (propuestas e informes). En las propuestas técnicas se suelen hacer referencias a diversos criterios de evaluación, entre los cuales aparecen algunos no indicados en los Términos de Referencia y viceversa. Lo mismo ocurre, en ocasiones, si se cotejan las propuestas y los informes. Por tanto, a pesar de que se explicitan los criterios de valor, éstos no aparecen con preeminencia como categorías a partir de las cuales enjuiciar la política, y tampoco existe una asociación sistemática entre criterios y preguntas o cuestiones de evaluación, que aparecen inconexos.

## ■ **RECOMENDACIONES:**

- **Prestar una atención especial a las preguntas de evaluación.** Puesto que en ellas se plasma lo que se pretende conocer de la política evaluada, es necesario ser particularmente cuidadoso al identificarlas, formularlas y, en su caso, al establecer la relación con los criterios de valor.
- **Proponer un catálogo mínimo de criterios de valor**, que habrán de ser después adaptados a las particularidades de cada evaluación, o bien requerir en los Términos de Referencia la indicación, por parte de los evaluadores, de a qué criterios de evaluación se va a recurrir.

***Conclusión 5. Los Términos de Referencia que regularon el encargo de las evaluaciones presentan la información necesaria para orientar los procesos evaluativos; no obstante, se advierten elementos de mejora en su estructura y contenidos, vinculados con la sistematización de la información y la delimitación de su objeto y alcance entre otros.***

La redacción de los Términos de Referencia correspondió a los Consejeros y Consejeras del Comité de Evaluación y Recomendaciones. Los Consejeros y Consejeras manifiestan una falta de especialización en las políticas cuyos Términos de Referencia les fueron asignados, si bien esto no ha sido un factor que haya limitado la oportunidad y alcance de los encargos de evaluación. Existe unanimidad entre los entrevistados en cuanto a la pertinencia de las evaluaciones y en cuanto a la contextualización de la política pública que se realiza en los Términos de Referencia; los contenidos y temas que incluyen y el alcance del encargo de evaluación se consideran muy adecuados. No obstante, en ocasiones se hacen matices y se apuntan algunas cuestiones que, según los evaluados, pudieron quedar olvidadas o se señala, por parte de los equipos de evaluación, el excesivo alcance o amplitud de los trabajos requeridos. Tal es el caso de la evaluación de la política de infancia.

Puede afirmarse que, en líneas generales, los Términos de Referencia de las evaluaciones analizadas presentan la información necesaria para orientar los procesos evaluadores, si bien en los de la política de infancia se advierten muchos más problemas –carencias y deficiencias- que en el resto. No obstante, sería recomendable profundizar en algunos aspectos, pues una información más detallada y sistematizada sobre algunas cuestiones clave contribuiría a acotar y clarificar las tareas a realizar durante el proceso evaluador evitando, a su vez, posibles controversias con los equipos de evaluación.

Concretamente, se hace referencia a los siguientes puntos específicos:

*Momento temporal de la evaluación:* de la lectura de los Términos de Referencia se infiere que se trata de evaluaciones intermedias, pues las políticas evaluadas están operativas, con lo cual lo que se esperaría es que la evaluación contribuyera a arrojar luz sobre los logros alcanzados hasta el momento y las correcciones y mejoras que cabe introducir en la política pública. Sin embargo, los Términos de Referencia no hacen explícito el momento temporal de la evaluación aunque, más importante que esta mención, es la falta de referencia a la función de la evaluación: de aprendizaje o iluminadora de acciones futuras. Este aspecto está muy vinculado con la explicitación de las expectativas que existen sobre la evaluación y las recomendaciones esperadas, también deseable su explicitación en los Términos de Referencia.

*Tipo de evaluación:* los Términos de Referencia explicitan el tipo de evaluación, especialmente según contenido (diseño, implementación), agente (externa) y el momento temporal (intermedia) aunque esto último se encuentre implícito. A pesar de que se trata de evaluaciones de diseño e implementación, en dos casos se requieren referencias a los resultados alcanzados. Concretamente, en los Términos de Referencia de las evaluaciones de la política hacia los jóvenes y de promoción del empleo y protección del trabajo. Ciertamente, la valoración de los resultados de las políticas analizadas requiere de la aplicación de técnicas de investigación específicas que exceden los límites de la evaluación de diseño y/o de implementación y de recursos adicionales a los actualmente existentes.

*Objeto de la evaluación:* es importante destacar que en los Términos de Referencia no se recoge un epígrafe específicamente destinado a delimitar el objeto de la evaluación como sería deseable sino que, a lo largo del documento, se van ofreciendo pistas en este sentido. Tomando como ejemplo los Términos de Referencia que orientan la evaluación externa de la política de acceso al agua potable, se observa el esfuerzo que se realiza a lo largo del documento mediante referencias a la conceptualización de esta política: “...la política diseñada, explícita o implícitamente...” o “el conjunto de planes, programas y acciones vinculadas al abasto de agua potable del GDF”. Además, en la sección destinada a establecer los “contenidos mínimos de la evaluación”, se menciona la necesidad de “revisar los diagnósticos” existentes, se lista el “marco jurídico aplicable” y, finalmente, se hace una relación de planes, programas, acciones y omisiones de la política.



Las deficiencias en la delimitación del objeto de evaluación que se hace en los Términos de Referencia puede condicionar la calidad de las propuestas presentadas, al carecer de la información suficiente sobre aquello que hay que evaluar. Ello deriva, a su vez, de la insuficiente delimitación de las consideradas en las evaluaciones aquí consideradas, que queda apuntada en los propios Términos de Referencia y que posteriormente se concluye en el informe de evaluación<sup>235</sup>. Como se apuntó en la anterior conclusión, en cierta medida los Términos de Referencia más que ayudar a acotar dicho objeto, como hubiera sido conveniente demandan en el encargo de evaluación la identificación de límites de la que carece la política.

*Plazos establecidos:* en relación con la elaboración y publicación de la convocatoria y de los Términos de Referencia es preciso hacer referencia a los tiempos estipulados para la realización de las evaluaciones. A modo de ejemplo se menciona lo estipulado en el documento “Convocatoria 001/2009 para la evaluación externa de las políticas de desarrollo social del Gobierno del Distrito Federal”. Básicamente, en su punto séptimo se establecía que el periodo para la realización de las evaluaciones sería del 15 de julio al 30 de noviembre de 2009 y la entrega de un primer informe debería hacerse el 30 de septiembre de 2009. Esto supone un plazo de realización de 4 ½ meses.

## ■ RECOMENDACIONES.

- **Establecer un marco común en cuanto a estructura deseable de los Términos de Referencia,** que incluya unos epígrafes mínimos pero que permitan contemplar las particularidades de la política evaluada en cada caso. Este marco común implica la necesidad de profundizar en algunos aspectos incluidos actualmente en los Términos de Referencia y la conveniencia de incluir otras cuestiones específicas que no están contempladas. Hemos mencionado ya algunas de ellas, como la necesidad de priorizar las cuestiones a evaluar y la delimitación suficiente y separada del objeto de evaluación.

Otros aspectos que pueden complementar los que ahora se contemplan tienen que ver con la inexistencia o insuficiencia de referencias específicas sobre la propiedad de los resultados de la evaluación y el acompañamiento al proceso evaluador, las referencias a una (posible, al menos) posterior metaevaluación de la evaluación en cuestión –de modo que los evaluadores conozcan de antemano que podrán ser partícipes de este proceso de consulta- y las especificaciones acerca de los parámetros o criterios (o incluso la matriz) que utilizará EVALUA DF para valorar y baremar las propuestas, haciendo así más transparente el proceso –al tiempo que se da posibilidad a los/as candidatos/as de mejorar y autoevaluar sus propuestas previa a su presentación.

---

<sup>235</sup> "En el Programa General de Desarrollo 2007-2012 y en los principales instrumentos jurídicos y programáticos del GDF existen escasos objetivos explícitos y metas con respecto al acceso de los grupos marginados y vulnerables al servicio de agua potable. Además, no existe un diseño explícito de política social y de mecanismos de instrumentación en este sentido. El enfoque de derecho humano al agua no está incluido de manera integral y con exigibilidad en la Ley de Aguas del DF". Equipo de evaluación de la política de acceso al agua potable (2009: 207),

Con el propósito de ilustrar esta recomendación, a continuación se presenta una lista de control de contenidos y propuesta de estructuración de los Términos de Referencia, que puede orientar el proceso de elaboración de estos documentos.

Tabla 12. Lista de control de contenidos y propuesta de estructuración de los Términos de Referencia

<input checked="" type="checkbox"/> ESTRUCTURA TÉRMINOS DE REFERENCIA:	<input checked="" type="checkbox"/> CONTROL DE CONTENIDOS:
<input checked="" type="checkbox"/> Título	Nombre de la evaluación a realizar: nombre de la intervención a evaluar y tipo de evaluación.
<input checked="" type="checkbox"/> Introducción	<u>Por qué y para qué se evalúa</u> (motivación, objetivos o propósitos generales, usuarios, usos y expectativas de la evaluación, recomendaciones esperadas), breve referencia al objeto de evaluación y tipología de evaluación solicitada.
<input checked="" type="checkbox"/> Antecedentes de la política	<u>Problema</u> al que pretende hacer frente la política, marco de planificación en el que se encuadra, hitos relevantes que marcan el inicio de la política o del horizonte temporal a considerar (nueva orientación, innovaciones, etc.), marco presupuestario y lógica de intervención (objetivos, actividades, resultados y fases), colectivo beneficiario, principales agentes implicados y breve referencia al contexto político-institucional y socioeconómico.
<input checked="" type="checkbox"/> Delimitación del objeto: ámbito de la evaluación y actores implicados	<u>Dimensiones</u> de la política a evaluar: geográficas, institucionales, temporales, sociales y temáticas o sectoriales. Identificación de los principales <u>actores</u> implicados en la política y en la evaluación, estableciendo las expectativas ante la participación de cada uno de ellos en el proceso, e indicando los detalles sobre quién y cómo llevará a cabo su seguimiento desde EFALUA DF.. <u>Matriz de documentación</u> : relación de los principales documentos y referencias que deberán considerarse en la evaluación, siendo deseable detallarlas para facilitar su accesibilidad.
<input checked="" type="checkbox"/> Preguntas, criterios y tipo de evaluación	<u>Criterios</u> de evaluación: definición Objetivos específicos de la evaluación: <u>preguntas</u> de evaluación priorizadas. <u>Tipo</u> de evaluación que se solicita: definición y justificación cuando proceda.
<input checked="" type="checkbox"/> Metodología, Plan de trabajo y estructura del informe	<u>Metodología</u> y <u>técnicas</u> requeridas (de recopilación y análisis de la información y para la presentación y difusión de resultados). <u>Plan de trabajo</u> : fases, plazos y productos que se desean recibir. Se suelen agrupar en Estudio de gabinete y trabajo de campo, indicando si se deben programar reuniones de devolución de resultados preliminares y herramientas requeridas. <u>Estructura orientativa del informe</u> de evaluación, formato, nº de copias y extensión aproximada y, en su caso, resumen ejecutivo y presentación multimedia.
<input checked="" type="checkbox"/> Perfil solicitado del equipo de evaluación	<u>Cualificaciones profesionales</u> , capacitación y experiencia profesional (temática en la política en cuestión y en evaluación).
<input checked="" type="checkbox"/> Premisas de la evaluación y propiedad de la evaluación	<u>Propiedad de la información producida</u> . <u>Código ético y profesional</u> de los evaluadores: anonimato y confidencialidad; responsabilidad; integridad; independencia; resolución de incidencias; convalidación de informes.
<input checked="" type="checkbox"/> Plazo para la realización de la evaluación	<u>Fecha de inicio y finalización</u> . Calendario de entrega de productos. Requerimientos y compromisos para la <u>devolución de resultados</u> .
<input checked="" type="checkbox"/> Presupuesto estimado	<u>Presupuesto</u> disponible para la realización de la evaluación.
<input checked="" type="checkbox"/> Presentación de la propuesta técnica y criterios de baremación	Características, estructura y requisitos que debe cumplir la <u>propuesta técnica</u> . Plazos para su <u>presentación</u> y para la <u>adjudicación</u> . <u>Criterios de valoración de la propuesta</u> y en su caso ponderaciones de cada uno de ello

Fuente: Elaboración propia y MAEC (2007: 69 y 70).

- **Incorporar matrices de evaluación en los Términos de Referencia** que sistematicen los criterios de valor, preguntas de evaluación, indicadores y fuentes de información a considerar.

El diseño de matrices de evaluación permite organizar y visualizar, de manera sencilla, la vinculación entre los criterios de evaluación y las demandas o requerimientos de información de los Términos de Referencia, con los indicadores y la conexión de éstos, a su vez, con las fuentes de información y técnicas de investigación.

#### **MATRICES DE EVALUACIÓN.**

Para ilustrar esta recomendación se presenta una sencilla matriz que podría incorporarse en los TdR y requerirse en las propuestas técnicas. La idea consiste en cumplimentar las filas correspondientes a cada criterio de evaluación considerado y, dentro de ellas, las preguntas que lo concretan o cuestiones de evaluación que se asocian a dicho criterio. La labor de EVALUA DF consistiría, pues, en agrupar las cuestiones de evaluación que suele incorporar en los TdR bajo los principales criterios de la evaluación.

Por su parte, los equipos evaluadores deberían registrar en sus propuestas técnicas los indicadores que proponen para acometer la evaluación así como las fuentes de verificación y técnicas que utilizarán para ello.

Finalmente, en los informes de evaluación se debieran presentar como anexos o desarrolladas, ya que permiten conocer las respuestas a las preguntas que motivaron la evaluación, sobre la base de los indicadores contemplados a partir de la información recabada. En definitiva, durante el encargo y diseño de la evaluación se definen, en primer lugar, los criterios y preguntas y, durante el desarrollo de la evaluación, se recorre el camino inverso, a partir de la información recabada, hasta dar respuesta a las preguntas iniciales.

<b>CRITERIO</b>	<b>PREGUNTAS</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>FUENTES DE VERIFICACIÓN</b>
<b>Pertinencia</b>	▶	▶	▶
	▶	▶	▶
<b>Coherencia</b>	▶	▶	▶
	▶	▶	▶
<b>Racionalidad</b>	▶	▶	▶
	▶	▶	▶

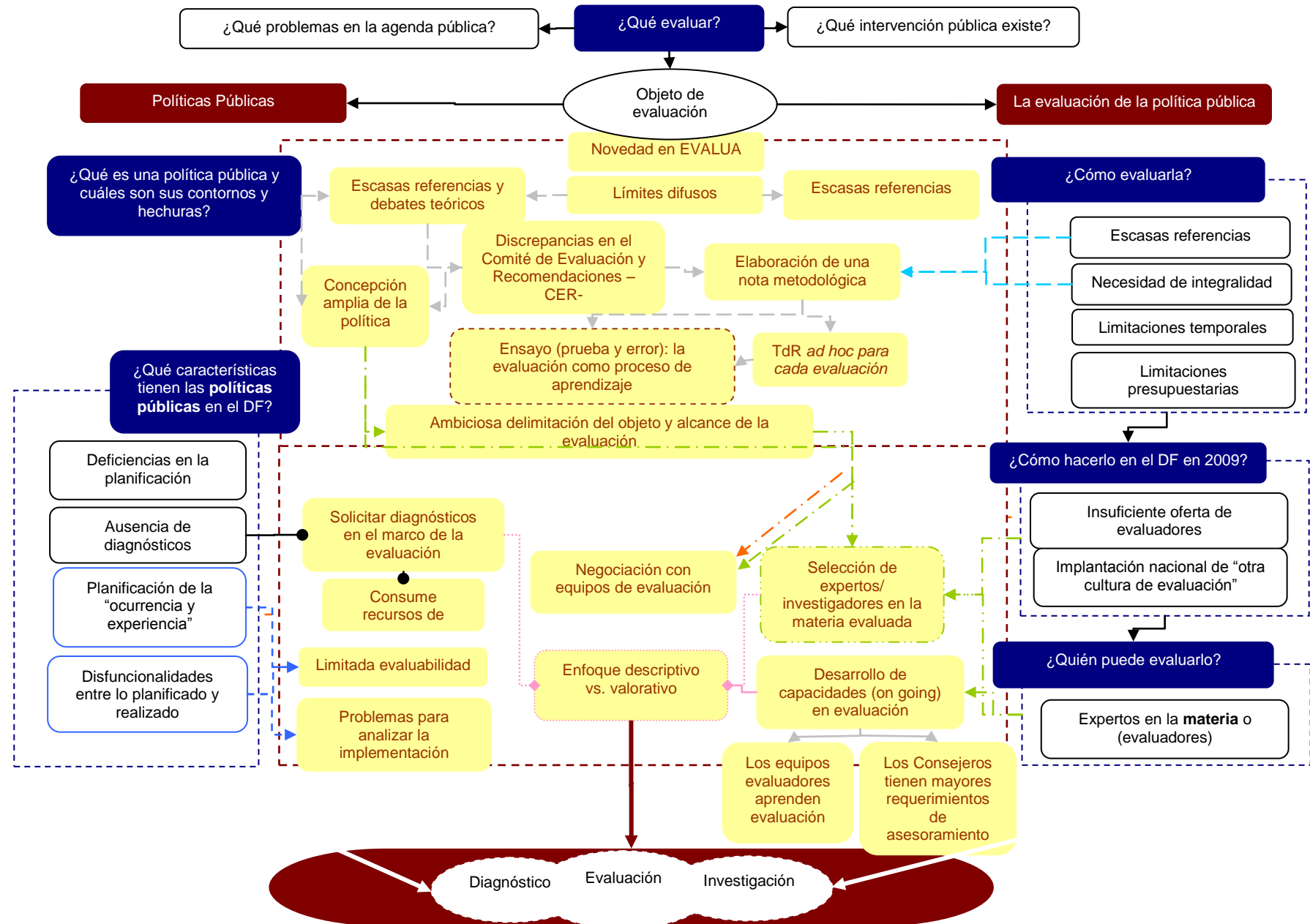
Entre las bondades que presenta esta matriz, además de dotar de transparencia a la evaluación y de sistematicidad al enjuiciamiento de la política pública, está que facilita la labor de EVALUA DF para la selección, valoración y baremación de las propuestas técnicas. Asimismo, simplifica la labor de los Consejeros para el seguimiento de las evaluaciones, para el que constituye un material de apoyo valioso.

Otras recomendaciones más específicas son las siguientes:

- **Los Términos de Referencia deben concebirse como el marco que regula el objeto, objetivos y expectativas de la evaluación en la relación contractual con el equipo evaluador.**
- **Durante la elaboración de los Términos de Referencia debe llevarse a cabo un proceso de priorización de las necesidades informativas existentes**, salvando aquéllas sobre cuya respuesta exista mayor grado de incertidumbre, aquellas sobre las cuales exista un mayor consenso o aquellas que menor incidencia puedan tener sobre la política
- **En la estructura de los Términos de Referencia, es preciso incorporar una relación de los principales documentos de referencia para la evaluación**, como anexo o como complemento al epígrafe de delimitación del objeto, tanto aquellos relativos al marco normativo, como aquellos sobre la planificación, gestión y aplicación de las intervenciones. Además de contribuir a focalizar el objeto a evaluar, facilita la concreción de las propuestas técnicas y la realización de las tareas de evaluación.
- **Durante el proceso de licitación es conveniente celebrar reuniones informativas en las que se convoque públicamente a todas las personas y equipos interesados.** Estas reuniones grupales, por un lado, permiten clarificar cualquier aspecto que no hubiese quedado suficientemente claro en los Términos de Referencia y, por otro, garantizan la igualdad de oportunidades entre los equipos de evaluación a la **hora de contar con información precisa, evitando que se generen ventajas competitivas** o agravios comparativos y, a su vez, facilita la labor de EVALUA DF ante solicitudes continuas de aclaración que pudiesen darse, especialmente cuanto mayor sea el número de evaluaciones.

En la página siguiente se presenta el mapa conceptual en el que se representan los principales factores de incidencia sobre el contexto de las evaluaciones así como las consecuencias que de ellos se derivaron, indicando la relación e interacción entre ellos.

**Mapa conceptual de la selección y acotación del objeto y alcance de la evaluación: La interpretación del proceso de evaluación en su contexto**





## 2. Medios puestos al servicio de la evaluación

Bajo esta dimensión se enjuicia en qué medida los recursos -humanos, temporales y económicos- puestos al servicio del Sistema de evaluaciones externas y la carga de trabajo que asumen los primeros se revelan suficientes para su adecuada gestión y óptimo desarrollo.

En cuanto a los medios humanos se tienen en cuenta los tres actores clave del Sistema: EVALUA DF, equipos de evaluación y gestores de la política. En cuanto a la gestión del tiempo se considera tanto el destinado al proceso de evaluación en su conjunto como el que consume la realización de la evaluación. Finalmente, respecto a la suficiencia de los recursos económicos, hay que tener en cuenta las oportunidades que posee EVALUA DF para promover la cultura de evaluación y para encargar las evaluaciones que considera más perentorias y necesarias.

***Conclusión 7. El Sistema de evaluaciones externas de EVALUA DF muestra preferencia por expertos en la política evaluada frente a especialistas en evaluación.***

En cuanto a los recursos humanos también hay que considerar la capacitación y experiencia de los equipos de evaluación. Los evaluadores a los que se dirige la Convocatoria de evaluaciones son seleccionados en virtud de su trayectoria profesional y de la propuesta técnica presentada. En relación con la primera, se ha priorizado el conocimiento de la política sobre la formación y la experiencia en evaluación, aunque ambas se han exigido. Unánimemente manifestaron los Consejeros que, ante la disyuntiva evaluador o investigador, siempre se decantarían por la segunda opción, más aun para evaluar políticas públicas y con los plazos y requerimientos establecidos.<sup>236</sup>

Esta preferencia se ha constatado, a través del análisis documental, sobre todo en las evaluaciones de las políticas de fomento del empleo y protección del trabajo, de acceso al agua potable y de infancia, cuyos coordinadores e integrantes presentan unos currícula que los acredita como expertos en las políticas evaluadas o en algunas materias con ellas vinculadas (jurídicas o técnicas). En el caso de la evaluación de la política hacia las y los jóvenes, esta preferencia queda diluida en tanto que su coordinador combina la experiencia en la política –área de especialidad de la entidad INICIA para la que trabaja- con experiencias piloto previas en metodologías de evaluación de intervenciones públicas sobre la juventud. El análisis de contenido de las entrevistas realizadas ha corroborado esta preferencia de EVALUA DF; pudiendo sintetizar

---

<sup>236</sup> Desde EVALUA, durante la revisión de este informe, se apuntó que “La idea es que no se puede evaluar una política que no se conoce, por eso se prioriza, pero eso no implica aceptar a alguien que no tiene ninguna formación y/o experiencia en evaluación”.

los discursos recabados a este respecto bajo las afirmaciones siguientes: “lo importante es conocer la política”<sup>237</sup> y siempre “es más fácil aprender evaluación que aprender de la política”<sup>238</sup>.

Las causas y consecuencias de esta alternativa están directamente relacionadas con el contexto en el que se desarrollan las políticas y sus evaluaciones. Entre los factores causales hay que señalar el reciente proceso de institucionalización de la evaluación impulsado en el DF en un marco en el que ya existía un desarrollo de la evaluación impulsado por el CONEVAL y bajo unos principios y condiciones, tanto técnicas como económicas, muy diferentes. Este hecho podría haber generado un escenario propicio, con el desarrollo de una cultura de evaluación entre gestores y responsables de las políticas y una importante oferta de evaluadores pero, desafortunadamente, no ha sido así ya que, si bien se han registrado importantes avances en este sentido, aún sigue existiendo un considerable déficit de especialistas en evaluación de políticas. Además, la visión de la evaluación defendida desde CONEVAL difiere notablemente del enfoque que se promueve EVALUA DF<sup>239</sup> y que se plasma, en parte, en el documento antes citado<sup>240</sup>.

Así pues, ante la ausencia de oferta de evaluadores experimentados en el tipo de evaluación que se quería desarrollar EVALUA DF se ha decantado por expertos en la política, contribuyendo paralelamente, a partir de esta convocatoria, a desarrollar una estrategia *–on going–* de construcción de capacidades en evaluación. Así lo confirman algunos entrevistados pertenecientes a los equipos de evaluación que manifiestan que se dedicaron “a recabar bibliografía sobre evaluación para aprender y armar un enfoque metodológico”<sup>241</sup>. Un efecto directo de lo comentado es que uno de estos equipos está realizando una nueva evaluación en 2010.

Otro elemento a considerar, en este caso interno a EVALUA DF, está relacionado con su reciente constitución y con el perfil académico de su Consejo, el cual responde al de investigadores/as de alto nivel y reconocido prestigio, en coherencia con el Decreto por el que crea el Consejo<sup>242</sup>. La evaluación no es la

---

<sup>237</sup> Entrevista a Pablo Yanes, Director General de EVALUA DF.

<sup>238</sup> Entrevista a Myriam Cardozo, Consejera Ciudadana de EVALUA DF

<sup>239</sup> Cardozo *et al.* (2010: 48). Y también muy diferente al desarrollado y extendido en México para programas y proyectos a partir de aproximaciones cuantitativas de sus efectos directos.

<sup>240</sup> Cfr. *supra*. nota a pie número 18. Para un mayor desarrollo, véase Cardozo Brum, M. (2011), "Organización y métodos alternativos en la evaluación de políticas y programas sociales. La experiencia consolidada y la emergente en el caso de México", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 5, enero-julio, pp. 43-60.

<sup>241</sup> Entrevista a Arsenio González, Coordinador de la evaluación externa de la política de acceso domiciliario al agua potable. Aunque desde el Comité de Evaluación y Recomendaciones se ha puntualizado en los comentarios al borrador de este informe de metaevaluación que “lo que investigaron fue evaluación de “políticas””, en la entrevista referida el coordinador de la evaluación indicó que “no sabían de evaluación” y que durante la preparación de su propuesta tuvieron que desarrollar esta capacidad. Fue en este momento, cuando si manifestó el entrevistado que no encontraron un referente para evaluar “políticas”, por lo que tuvieron que ponerse a investigar y a desarrollar el enfoque metodológico a partir de las directrices al respecto establecidas por EVALUA DF.

<sup>242</sup> Gaceta Oficial del DF de 27 de septiembre de 2007. “... dicho ente contará con un Comité de Evaluación y Recomendaciones, integrado por el Secretario de Desarrollo Social, y por seis consejeros designados por el Jefe de Gobierno a propuesta de la Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social. Al menos cuatro de los consejeros deberán ser miembros del Sistema Nacional de



única tarea de los Consejeros y éstos, además, se encuentran especializados en investigación social y no en evaluación, a excepción de la Dra. Cardozo, que posee tesis doctoral y amplia experiencia en la materia. Este hecho puede haber inducido también a decantarse por el conocimiento sobre la política frente al expertise en evaluación

También es preciso tener en cuenta que el perfil de los evaluadores es el de un equipo universitario coordinado por un investigador experto en la política evaluada y con un compromiso social en la materia o con los grupos poblacionales hacia los que se dirige la política. Este perfil, que responde a los requerimientos estipulados en la LDSDF, ha contribuido a la buena relación establecida entre evaluadores y EVALUA DF en tanto que el proceso de evaluación se ha mantenido, en general, en unas relaciones de cordialidad, receptividad y de aceptación de nuevas demandas, en ocasiones, porque los evaluadores constataban que no habían interpretado correctamente las expectativas de EVALUA DF o porque este organismo asumía que los Términos de Referencia podían no haber quedado suficientemente claros. De la buena relación es prueba también el hecho de que, aunque muchos de los evaluadores mencionan los requerimientos adicionales a los Términos de Referencia que formuló EVALUA DF y las continuas correcciones que tuvieron que hacer a los informes, manifiestan su acuerdo con la oportunidad de llevar a cabo la incorporación de estas apreciaciones para mejorar el alcance de las evaluaciones y, pese al esfuerzo que ello suponía, decidiesen asumir su realización. Puede afirmarse, por tanto, que el encargo de evaluación y las exigencias y requerimientos de EVALUA DF encontraron en el perfil de los equipos de evaluación el complemento idóneo para llevarlos a la práctica.

Entre las consecuencias que se derivan de este sesgo hacia la contratación de investigadores, además del desarrollo de capacidades ya aludido, se encuentra otra relacionada con la dicotomía investigación/evaluación que se ha puesto de manifiesto en los cuatro procesos analizados. Ello no quiere decir que los productos se califiquen necesariamente como “cuasi-evaluaciones”<sup>243</sup> sino sobre todo que, durante el proceso de evaluación, esa dicotomía generó una carga de trabajo adicional para los Consejeros y Consejeras, que tuvieron que tutelar la adecuación de los trabajos a las pautas metodológicas de una evaluación, velando por su calidad técnica, ofreciendo bibliografía o induciendo la emisión de juicios de valor como complemento a lo descriptivo.

Además de una consecuencia, la situación descrita se erige como factor de incidencia, en tanto que en las entrevistas realizadas a los Consejeros se apuntó que “... se parte de un supuesto: el expertise en evaluación se requiere para plantear el diseño de la evaluación, pero en este caso el diseño de la evaluación ya está planteado por el Consejo, con lo cual se da prioridad al expertise en la política

---

Investigadores, y los otros dos deberán ser investigadores con amplia experiencia comprobable en materia de desarrollo social, de preferencia en el ámbito de la ciudad.

<sup>243</sup> Stufflebeam (1992)

evaluada<sup>244</sup>. Esta expresión no implica un consenso entre los consejeros ya que otros también apuntaron que se requiere expertise para desarrollarla. En este sentido, se podría afirmar que, en cierta medida, nos encontramos ante una evaluación preordenada (Stake, 1975), en la que se diseña *a priori* el enfoque metodológico por parte de EVALUA DF<sup>245</sup> -que, a su vez, fija las necesidades informativas- y en la que los evaluadores tienen un rol menos proactivo y de investigadores. Ello es evidente en el caso de infancia, en cuyos Términos de Referencia marcan en exceso, a nuestro juicio, la orientación ideológico-metodológica que ha de tener la evaluación. No obstante, hay que dejar constancia de la preocupación de EVALUA DF por no constreñir en ningún momento la labor de los evaluadores, especialmente en cuanto al juicio que realizan a partir de la información recabada.

## ■ RECOMENDACIONES.

- **Incorporar expertos en evaluación en los equipos de trabajo, siendo deseable que el coordinador sea experto en evaluación** e incluir requerimientos en este sentido en las convocatorias. Lo deseable, desde la perspectiva del equipo de metaevaluación, es que la figura del coordinador reúna la doble vertiente de experto en la política y evaluador<sup>246</sup>. Entendemos pues que no debe plantearse, a este respecto, la disyuntiva “evaluador” o “investigador experto en la política” sino que la coordinación debe recaer en un experto en evaluación que garantice que su equipo atesora el conocimiento suficiente en la materia. Cuando el coordinador no sea experto en evaluación, el requisito mínimo debiera ser que se incorporen en los equipos expertos en evaluación acreditados y con experiencia en la materia ya que, de lo contrario, se corre el riesgo de hacer otro tipo de investigación –que puede ser muy útil- pero que no es strictu sensu una evaluación, lo que no contribuiría al necesario desarrollo de una cultura de evaluación y no sería congruente con la razón de ser y la misión fundamental de EVALUA DF.

La aplicación de este criterio se erige, además, como un elemento que puede fomentar el interés entre los investigadores por la capacitación en evaluación.

- **Elaborar los estándares de evaluación de EVALUA DF**, en los que se sintetice lo que constituye una buena evaluación para EVALUA DF y orienten a los evaluadores.
- **Promover la cultura de evaluación.** Si bien el sistema de evaluaciones externas implantado por EVALUA DF durante sus dos primeros años ha obtenido importantes logros y presenta elementos relevantes -como el carácter vinculante de las recomendaciones o la publicidad de sus productos

---

<sup>244</sup> Entrevista a Manuel Canto, Consejero Ciudadano de Evalúa DF.

<sup>245</sup> Durante la revisión de este Informe final, desde EVALUA DF se ha apuntado en relación a esta percepción de evaluación preordenada, que “ésta no ha sido la idea, sino dar libertad al evaluador para decidir cómo cumplirá con el encargo a partir de un conjunto de requisitos mínimos”.

<sup>246</sup> Sobre esto, durante la revisión de este informe, desde EVALUA DF se apuntó que aunque se pueda compartir esta apreciación no siempre es posible en la práctica.

(informes, respuestas y controversias)- se hace necesario desplegar una estrategia de desarrollo de la cultura de evaluación acorde con sus principios inspiradores que ayude a consolidar un sistema innovador y con aspectos tan destacables como el aplicado.

- **Difundir información sobre el Sistema de evaluaciones externas** entre los gestores públicos y responsables políticos y entre los evaluadores e investigadores, considerando de manera particularizada qué canales y formatos son los adecuados para los distintos perfiles. Se sugiere a este respecto,
  - elaborar documentos breves sobre el proceso de evaluación (a partir del flujograma presentado en esta metaevaluación) con indicación de sus principales hitos, plazos, roles de los actores y requerimientos de información. Estos documentos deben ofrecer mensajes claros y sencillos sobre la evaluación y su proceso (protocolos, oficios y reuniones ampliadas con los gestores).
  - elaborar *síntesis de evaluaciones* en las que se presenten los principales aprendizajes que se derivaron de los procesos desarrollados. Debe marcarse la diferencia entre el resumen ejecutivo del informe, con la síntesis de evaluaciones, entendida como el estudio que se centra en los resultados de diversas evaluaciones con objeto de extraer los aprendizajes que de ellas se arrojaron. En ese sentido, constituye una buena práctica la síntesis realizada que permitió emitir recomendaciones a instancias superiores, a los responsables de las políticas y programas evaluados, como el Secretario de Desarrollo Social y el propio Jefe de Gobierno.
  - utilizar la Web como canal de difusión más allá de la publicación de los informes, ofreciendo información sistematizada y con una vocación pedagógica de hacer cultura de evaluación. Siendo la publicidad de la información un hecho destacable, en la actualidad la Web no ofrece una navegación intuitiva y sencilla ni productos o apartados destinados a la difusión de la cultura de evaluación – documentos propios o elaborados por otras instancias, enlaces a sociedades profesionales, instituciones universitarias o centros de formación, organismos públicos, foros para el intercambio de experiencias, agenda de eventos sobre evaluación, etc.-, una labor que EVALUA DF debe acometer en breve.
  - celebrar jornadas y seminarios sobre evaluación, en los que se inviten a expertos y gestores a presentar experiencias y enfoques metodológicos aplicados y ofrezcan un valor añadido a quienes pertenecen al Registro de Evaluadores.
  - divulgar los resultados de las evaluaciones en foros temáticos pero también en otros foros más amplios, ya que se advierte un déficit en este sentido. Contemplar la posibilidad del espectro de actores que participan en los foros que organiza EVALUA DF para presentar los resultados de las evaluaciones.

**Conclusión 8. La gestión de las evaluaciones, mediante el acompañamiento que realizan los Consejeros y Consejeras del Comité de Evaluación y Recomendaciones, se erige como la pieza clave para el control de calidad del sistema de evaluaciones externas e incide directamente en su duración y ajuste a los TdR y a las expectativas de EFALUA DF. Por su parte, la comunicación que establece la Dirección General con los gestores y responsables de la política resulta esencial para facilitar el acceso a la información y a los informantes clave.**

Desde EFALUA DF, los medios humanos para la evaluación externa se concretan, por un lado, en, al menos, un Consejero o Consejera responsable del seguimiento de cada evaluación y de la relación con los equipos de evaluación, contando los Consejeros, a su vez, con el apoyo de un asistente. Por otro lado, la relación que debe establecer EFALUA DF con los responsables y equipos técnicos de las políticas evaluadas está a cargo de la Dirección General.

La labor de seguimiento de las evaluaciones que llevan a cabo los Consejeros y Consejeras se considera clave para garantizar que se comprenden en sus justos términos los objetivos, criterios y preguntas de evaluación así como para velar por su calidad.

La importancia que le conceden los evaluadores a este acompañamiento está relacionada con el ajuste a las expectativas de EFALUA DF, máxime cuando se ha apuntado ya la amplitud del objeto y alcance de las evaluaciones. En este sentido, han manifestado<sup>247</sup> que este seguimiento “fue un proceso creciente”, que comenzó con una “comunicación escasa y esencialmente instrumental”, constituyendo la primera entrega parcial establecida en los Términos de Referencia el momento clave en el que, a partir de las observaciones realizadas por EFALUA DF, se marcó el entendimiento y se intensificó el diálogo.

Al margen de las discrepancias que pudieron surgir por interpretaciones insuficientes y/o incorrectas por parte de los equipos de evaluación de los requerimientos dos Términos de Referencia, éstos señalan que EFALUA DF es una institución muy exigente, “que siempre quiere más”, por lo que han tenido que llevar a cabo una minuciosa revisión de los documentos que se entregan y, en, atender a demandas adicionales a las formuladas en los Términos de Referencia<sup>248</sup>.

En cuanto a la labor realizada desde la Dirección General, ésta se concreta en el contacto con los responsables de los órganos y dependencias gestoras de la política, a los que comunica que se va a llevar a cabo la evaluación, les traslada sus Términos de Referencia, les informa del equipo que la realizará y de

---

<sup>247</sup> Estas manifestaciones se apoyan en el comentario entrecomillado expresado por Héctor Morales Gil de la Torre, coordinador de la evaluación externa de la política hacia las y los jóvenes, ya que sintetiza muy bien las referencias a este respecto realizadas por los diferentes coordinadores de evaluación entrevistados. Entrevista realizada el 8 de noviembre de 2010. Sobre las demandas adicionales ya han sido expuestas tanto para la evaluación de la política de agua - análisis de las nuevas tarifas, asunto asumido en acuerdo con los evaluadores- como para la de juventud –mayor desarrollo del diagnóstico, también asumido por los evaluadores-

<sup>248</sup> Entrevista a Arsenio González Reynoso, Coordinador de la evaluación externa de la política de acceso domiciliario al agua potable del DF, 9 de noviembre de 2010.

los requerimientos generales de información que les formularán. Esta labor se ha revelado trascendental para los evaluadores ya que les ha facilitado, en general, el contacto con estos órganos tanto para el acceso a la información necesaria como para concertar entrevistas. No obstante, durante las entrevistas con gestores de las políticas se observaron desajustes entre la información que traslada EVALUA DF a los centros de gestión, normalmente a sus máximos responsables y la que, en la práctica, reciben los gestores en el nivel técnico<sup>249</sup> especialmente relacionadas con la agenda de la evaluación.

Desde los centros gestores y responsables de las políticas, lo normal es que se establezca un doble enlace uno estratégico, a nivel del máximo responsable del centro gestor de la política, como interlocutor ante la Dirección General de EVALUA DF y otro operativo, en el que participan los técnicos de esos centros que hayan sido designados al efecto. No se dispone de información sobre enlaces dentro de los centros gestores de las políticas que tengan responsabilidad en materia de evaluación. La única excepción al respecto es la de la política de infancia, en la que el DIF sí cuenta con un equipo encargado de llevar a cabo la evaluación interna.

#### ■ **RECOMENDACIONES:**

- **Establecer una “agenda de evaluación”** en la que se marquen los principales hitos del proceso evaluativo, tanto aquellos propuestos por los equipos de evaluación para el desarrollo de los trabajos – recepción de documentación, periodo de entrevistas, etc.) como los que se derivan del procedimiento de evaluación (entregas parcial y final y reuniones de seguimiento de la evaluación, respuestas al informe, difusión, controversias y recomendaciones vinculantes). Esta agenda facilitaría a los evaluadores una gestión del tiempo adecuada y, a los gestores, hacer más previsible el proceso y organizar el trabajo de modo que puedan dar una respuesta satisfactoria a las demandas de información que se les plantean.
- **Celebrar reuniones con el equipo de evaluación en su conjunto**, al menos dos, una al inicio, para clarificar las expectativas sobre el proceso y sus productos (informe parcial y final) y otra tras la primera entrega parcial. Además, es conveniente celebrar una reunión final, que puede ser previa a la elaboración de conclusiones –ya que se ha mostrado útil en ocasiones- y/o posterior a la entrega final, para facilitar al equipo evaluador la incorporación de las posibles apreciaciones del Comité y para apoyar a éste en la elaboración de sus recomendaciones vinculantes.

Es especialmente importante intensificar la comunicación durante el comienzo de la evaluación, para procurar que los evaluadores caminen en todo momento en la dirección adecuada y puedan generar las

---

<sup>249</sup>Aportaciones realizadas en este sentido por los gestores de las cuatro políticas evaluadas. Concretamente en la entrevista grupal con gestores de la política de infancia se apuntó que tenían conocimiento del proceso que sigue una vez publicadas las observaciones (plazos, aceptación, controversias, etc.).

entregas que espera EVALUA DF. Se debe evitar, asimismo, la confusión que se produjo en una ocasión en torno a la entrega del informe parcial que, como ocurrió con la política hacia las y los jóvenes<sup>250</sup>, los evaluadores creyeron que debían dar cuenta de lo realizado hasta la fecha, en lugar de un avance de la evaluación sustentado esencialmente en el análisis documental y complementado, en su caso, con un adelanto del trabajo de campo.

**Conclusión 9. Los recursos con que cuenta EVALUA DF, especialmente presupuestarios, condicionan sus posibilidades para promover el fortalecimiento de la cultura de evaluación y para definir y llevar a cabo las evaluaciones que se necesitan.**

Si se atiende en exclusiva al Sistema de evaluaciones externas puede afirmarse que, en sus dos primeros años, EVALUA DF ha realizado un importante esfuerzo por desplegar procesos paralelos: por un lado, el desarrollo del marco normativo que regula su funcionamiento para la implementación del Sistema de evaluaciones y, por otro, la promoción de la cultura de evaluación.

- **El fortalecimiento y el desarrollo de la cultura de evaluación**, aunque no constituye una función explícita de EVALUA DF en su marco normativo, sí se consideran necesarios para el óptimo desempeño de su cometido. Hay que tener en cuenta que encajar una cultura de evaluación en el sistema de la política de desarrollo social en su conjunto es una labor compleja<sup>251</sup>.

Esta necesidad de fortalecer la cultura evaluativa está relacionada con la aún poco desarrollada comunidad evaluadora, pese a los esfuerzos ya realizados desde EVALUA DF en materia de capacitación especializada<sup>252</sup> y a la puesta en marcha del Registro de evaluadores externos como red que los aglutine y como canal de comunicación que, a su vez, se encuentra integrado en el procedimiento administrativo de las Convocatorias anuales del Programa de evaluaciones.

Igualmente, hay que reconocer la buena acogida de las evaluaciones entre los gestores públicos, aunque en esta corta andadura aún se observan, según los evaluadores entrevistados, ciertas y normales reticencias en determinados sectores (percibir a la evaluación como control o confundirla con contraloría). Junto a ello también se ha detectado que, en muchos casos, los gestores entrevistados han

<sup>250</sup> Entrevista a Héctor Morales, coordinador de la evaluación de la política hacia las y los jóvenes.

<sup>251</sup> Una prueba de ello es el número de evaluaciones internas recibidas en EVALUA DF (105/150) que, si bien son obligatorias, ponen de relieve la escasa centralidad que aún ocupa la evaluación en las dependencias y órganos públicos en el DF.

<sup>252</sup> Nos referimos al Diplomado en Evaluación de Programas Sociales para los funcionarios del Gobierno del Distrito Federal (impartido en 2008) y que tuvo como antecedentes uno ofrecido en 2005 para funcionarios de la Cámara de Diputados y otro impartido por la Universidad Autónoma Metropolitana, plantel Xochimilco (UAM-X), en 2006. Asimismo se han organizado numerosos talleres para funcionarios en temas específicos y se ha incorporado a EVALUA DF un equipo de colaboradores egresados de la Licenciatura en Política y Gestión Social y de la Maestría en Políticas Públicas de la UAM-X. Actualmente está en marcha un nuevo diplomado en evaluación desarrollado con la Escuela de Administración Pública del DF.

manifestado que carecen de la información suficiente sobre los procesos de evaluación<sup>253</sup>, lo que genera disfuncionalidades y provoca algún desconcierto puesto que encuentran dificultades en sus estructuras para tener una mayor implicación en las evaluaciones.

Teniendo en cuenta que el Sistema de evaluaciones externas de EVALUA DF puede calificarse de pionero y muy desarrollado en relación al contexto internacional<sup>254</sup>, se hace más necesario fortalecer las capacidades y la cultura de evaluación de los actores implicados, de forma que se facilite su participación e implicación en estos procesos como base para maximizar su utilidad y promover la aceptación de sus recomendaciones vinculantes.

Esta tarea ambiciosa se antoja difícil actualmente para EVALUA DF sobre la base de la escasez de recursos económicos y humanos que ya hemos apuntado.

- La incidencia de los presupuestos en las evaluaciones **se ha reflejado en aquello que se puede hacer** (tipo y número de evaluaciones) **y en cómo puede hacerse** (alcance de la evaluación, técnicas aplicables, número de integrantes de los equipos de evaluación externos y de los internos asignados a su seguimiento).

Sobre la primera cuestión hay que tener en cuenta que, en 2009, se consideró relevante evaluar el diseño de las políticas públicas por la propia configuración de éstas, si bien la decisión estuvo motivada también por la falta de recursos económicos para abordar evaluaciones de impactos (que requieren unos recursos y unos plazos superiores a los que se manejan).

El presupuesto es un factor que puede condicionar el alcance de las evaluaciones. Los evaluadores<sup>255</sup> consideran que, una vez que se ajustó y aclaró en las reuniones iniciales la delimitación del objeto, excluyendo aquello que no se podría abarcar en tiempo y forma adecuados, el presupuesto disponible no ha afectado significativamente al alcance de la evaluación. Por tanto, puede decirse que se ha llevado a cabo una estrategia acertada de delimitación del objeto que ha evitado comprometer su alcance y profundidad. Este aspecto únicamente ha sido matizado por algunos responsables y gestores de las políticas evaluadas que, considerando la calidad de los trabajos, criticaron su falta de

---

<sup>253</sup> Entre las disfuncionalidades que genera esta desinformación se ha puesto de relieve el desconocimiento sobre cuándo y por qué se les reclama determinada información o en qué medida pueden hacer aportaciones para la mejor comprensión de la política por parte de los evaluadores.

<sup>254</sup> Entre los elementos más sobresalientes se encuentran el carácter vinculante de las recomendaciones, la publicidad de los productos de la evaluación –informes, resúmenes ejecutivos, respuestas de gestores a recomendaciones y controversias- o la aplicación sistemática de la metaevaluación de su práctica. El mayor desarrollo de estos procesos y la mayor influencia de sus implicaciones hacen que se requiera una madurez considerable en los actores implicados en términos de capacidad y cultura evaluativa ya que, por ejemplo, una cuestión es que las recomendaciones sean vinculantes y otra, bien distinta, es que sean aceptadas por los gestores.

<sup>255</sup> En especial se hace referencia a las evaluaciones de la política de infancia en la que este extremo fue negociado y también las conversaciones al respecto sobre la política de fomento del empleo y protección del trabajo.



profundidad en cuestiones clave y en las recomendaciones emitidas, así como sobre la escasa participación y acceso a la voz de la ciudadanía afectada por las políticas<sup>256</sup>.

Finalmente, la valoración que del presupuesto de las evaluaciones hacen los evaluadores varía entre aquellos que lo consideran digno y aquellos que lo consideran “a todas luces deficitario” y sólo asumible desde una entidad social o académica que no se rige por criterios estrictamente mercantiles<sup>257</sup>

En algunos casos (las evaluaciones de las políticas de acceso domiciliario al agua potable y de infancia) la duración efectiva de los trabajos y, en otros (los de las políticas de infancia y juventud), el importante volumen de tareas demandadas a los evaluadores –incluidos un diagnóstico y una evaluación legal y jurídica-, restan pertinencia al presupuesto.

**Conclusión 10. La experiencia acumulada por EVALUA DF durante la convocatoria 2009 debe permitir optimizar la gestión del tiempo en el Sistema de evaluaciones externas, tanto para compensar los plazos que consume el encargo de evaluación respecto a la realización de las evaluaciones como en cuanto a la duración estimada de éstas.**

Desde que se genera la motivación para evaluar y el Comité de Evaluación y Recomendaciones selecciona las políticas y se publican la Convocatoria y los Términos de Referencia, hasta que se seleccionan los equipos evaluadores, se consume algo menos de seis meses. Mientras tanto, el desarrollo de las evaluaciones cuenta con un periodo de cuatro meses y medio. Si a ello se une un razonable proceso de revisión de la entrega del informe final, entre uno y dos meses, esto hace que se cumplan los propósitos del Programa anual de evaluaciones de que éste se ejecute durante un año natural.

No obstante, al analizar las fechas de entrega efectivas de las evaluaciones realizadas en 2009 se observa, prácticamente en todos los casos, un desfase temporal respecto de la fecha estipulada, lo cual podría indicar un desequilibrio entre el alcance y las tareas asignadas con el plazo temporal asignado. En unas ocasiones, estos retrasos tuvieron que ver con factores externos a la evaluación, como las oportunidades que surgieron en el contexto en el caso de la política de agua (publicación de nuevas tarifas poco después de finalizar el trabajo) mientras que, en otras, estuvieron relacionados con el propio proceso de evaluación, como en la evaluación de la política de infancia, en la que el necesario proceso de revisión del informe para su adecuación a los requerimientos establecidos dilató excesivamente los trabajos.

<sup>256</sup> Destacan, en este sentido, las aportaciones de Eduardo Miranda Esquivel - asesor del Secretario de Trabajo y Fomento al Empleo del DF, Presidente de la Unión de Juristas de México - sobre la evaluación de la política laboral.

<sup>257</sup> Con el término mercantil no se quiso hacer referencia a empresas evaluadoras, que no pueden presentarse a la convocatoria, sino que el espíritu de estas apreciaciones por parte de los evaluadores apuntaba a que las instituciones y entidades para las que trabajan, si bien son universitarias y sociales, procurar con buen criterio maximizar la eficiencia de los proyectos que acometen.



Al margen de estas consideraciones sobre las causas de los retrasos y, a la vista de los requerimientos de los Términos de Referencia, el equipo de metaevaluación considera que se establecieron unos plazos de realización excesivamente ajustados teniendo en cuenta la complejidad de las políticas y el amplio alcance de los requerimientos de información.

Hay que tener en cuenta que la implementación del Sistema de evaluaciones externas a partir del marco normativo de EVALUA DF ha requerido el desarrollo, sobre la marcha, del procedimiento administrativo que debía darle el necesario soporte. No obstante, la experiencia acumulada durante los dos primeros años de aplicación vislumbra evidencias que deben permitir introducir mejoras importantes para hacer más eficiente el proceso, acortando el plazo de desarrollo administrativo y flexibilizando el relativo al desarrollo, gestión y revisión de las evaluaciones.

Dado que el proceso no acaba con la elevación a definitivos de los informes de evaluación, igualmente deben documentarse los plazos que han consumido hasta la fecha los procesos de generación de recomendaciones vinculantes por parte de EVALUA, las actividades para la diseminación de los resultados de la evaluación y, finalmente, los periodos de aplicación de efectiva de recomendaciones y el correspondiente seguimiento para su verificación. Todo ello hace que, en el momento actual, sea oportuno realizar un análisis de los plazos que se consideran razonables para el desarrollo del ciclo completo de los procesos clave del Sistema de evaluaciones externas, lo que facilitaría la adopción, por parte de EVALUA DF, de compromisos de mejora en la gestión de las evaluaciones.

## ■ RECOMENDACIONES

- **Optimizar la gestión del tiempo en el Sistema de evaluaciones externas**, corrigiendo los desequilibrios entre la duración del encargo de la evaluación (seis meses) y la de su desarrollo (cuatro meses y medio) y ajustando las tareas requeridas al tiempo disponible. Las alternativas para el desarrollo de esta recomendación son:
  - *Adelantar el plazo de publicación del Programa anual de evaluaciones.* El margen actualmente está definido en la Ley de Desarrollo Social del DF en su artículo 42, en la que se establece como plazo máximo los tres primeros meses de año para publicar este programa anual. El objetivo de gestión que anualmente debe marcarse EVALUA DF, por tanto, es anticipar la fecha de publicación de dicho Programa con respecto al año anterior.
  - *Adelantar el plazo de presentación y resolución de propuestas de evaluación.*
  - *Ampliar el plazo para la realización de evaluaciones*, incluyendo la estimación de un periodo razonable para su revisión y corrección final.

El desarrollo de estas líneas de trabajo contribuiría a flexibilizar los plazos para el desarrollo de los procesos de evaluación. Su viabilidad, que se apoya en la experiencia acumulada en EVALUA DF durante los ejercicios anteriores, parece estar garantizada puesto que, durante el trabajo de campo, se ha constatado que desde EVALUA DF se trabaja ya en esta dirección.

- **Elaboración y publicación de una Agenda de evaluación**, concebida como un breve documento divulgativo en el que se marquen los plazos de los principales hitos del proceso de evaluación sobre la base de una evaluación tipo de políticas públicas y, en su caso, de programas. Este documento debe orientarse tanto hacia los potenciales equipos de evaluación, a los que debe facilitarles el diseño de sus programas de trabajo, como hacia los gestores y responsables de las políticas (y programas), contribuyendo a hacerles más previsible el proceso y a que optimicen la organización de su trabajo al respecto.

A modo de ejemplo, entre los principales hitos que deben considerarse se encuentran los siguientes: publicación de la convocatoria y Términos de Referencia, firma del contrato, reunión informativa con los equipos que deseen presentarse a la convocatoria, reunión inicial de ajuste de la propuesta técnica con el equipo de evaluación, contactos de la Dirección General con las dependencias y centros responsables de la política en cuestión (oficios y reuniones), solicitud de aporte de documentación a los centros gestores para su remisión a los equipos de evaluación, periodo estipulado para la concertación de entrevistas con gestores y trabajo de campo, otras reuniones de los equipos de evaluación y el Comité recopilación y plazo para la presentación del informe y su elevación a definitivo, plazo de respuesta a conclusiones, publicación de recomendaciones vinculantes y plazo de controversias y, finalmente, seguimiento de la aplicación de las recomendaciones y posibles entrevistas con equipos de metaevaluación.

- **Incorporación a los Términos de Referencia de un Programa de trabajo orientativo** en el que se establezcan los plazos que se consideran razonables para el desarrollo de los trabajos de evaluación solicitados, al menos para sus principales fases: estudio de gabinete y análisis documental, trabajo de campo y redacción del informe. Este Programa debe ayudar a EVALUA DF a racionalizar la estimación de la duración de los trabajos y debe facilitar a los equipos la presentación de sus cronogramas de trabajo que, como requisito, deberán adjuntar a sus propuestas. Para mejorar esta estimación, debería incluirse en los Términos de Referencia un apartado dedicado a describir sucintamente el seguimiento de las evaluaciones que llevará a cabo el Comité y los requerimientos que de ello se derivarán.

### 3. Calidad técnica de las evaluaciones

**Conclusión 11. La calidad técnica de las evaluaciones se encuentra condicionada por los términos en los que se concreta el encargo de evaluación (TdR) y por la respuesta que formulan a dicho encargo los equipos de evaluación seleccionados (propuestas técnicas), generando situaciones diversas, que marcan el devenir de la evaluación.**

Existe una serie de factores en el contexto de las evaluaciones que determinan la concreción de su encargo en unos Términos de Referencia. Ya se han comentado en estas conclusiones algunos de ellos, como los problemas derivados de la indefinición de las políticas y la falta de referencias para su evaluación, junto con la incertidumbre acerca de la respuesta ante este encargo por parte de la comunidad evaluadora y académica, entre otras.

Además de estos factores del contexto inciden otros internos a EVALUA DF, como su reciente implantación, el hecho de que la convocatoria de 2009 fuera su primera experiencia de evaluaciones en el nivel de políticas públicas y, especialmente relevante a este respecto, el proceso adoptado para seleccionar dichas políticas, generar su encargo y darles seguimiento para su ajuste a los Términos de Referencia. Este proceso ha sido encargado a los Consejeros, que lo asumieron individualmente en tres de los cuatro casos si bien contaron con los debates que se desarrollaban en el seno del Comité de Evaluación y Recomendaciones para establecer las orientaciones generales a las que tenían que adecuarse las funciones y tareas que debían acometer. Ello ha dado como resultado que, bajo las pautas generales adoptadas, tanto administrativas como metodológicas, y en función de las particularidades de cada política, se hayan generado Términos de Referencia diversos en cuanto a su concreción lo que ha tenido cierta incidencia en la calidad de las evaluaciones. A continuación se exponen algunas de las características de estos Términos de Referencia y las consecuencias que de ellas se derivaron:

- Los Términos de Referencia de las evaluaciones de las políticas hacia las y los jóvenes, acceso al agua potable y promoción del empleo y protección del trabajo constituyen encargos más concretos que el relativo a la política de infancia. Ello tiene también su correlato en las propuestas técnicas presentadas por los equipos de evaluación, que son más sistemáticas en sus respuestas a lo especificado. Esto, como se ha puesto de manifiesto, está vinculado con la propia política, que presenta límites difusos en su configuración, por lo que la delimitación del objeto de la evaluación ha sido una de las labores más complejas para los Consejeros a la hora de redactar los Términos de Referencia que, no obstante, ha sido bien valorada por los gestores de las políticas en cuestión. Las propuestas presentadas hacían un esfuerzo variable por delimitarlo, si bien fue especialmente significativo en la política de acceso al agua potable.

- Los Términos de Referencia de las políticas de juventud e infancia incorporan un sesgo importante hacia tareas muy específicas, como la elaboración de un diagnóstico y el análisis del marco jurídico, respectivamente. Esto ha generado confusiones en lo que los equipos evaluadores interpretaron en sus propuestas que había que hacer, que consumieron importantes recursos de las evaluaciones y no fueron solventadas hasta comenzados los trabajos y durante su seguimiento. En la evaluación de la política hacia las y los jóvenes la duda estaba en si lo que había que hacer era evaluar el diagnóstico de situación que ya tenía el GDF o realizar el diagnóstico de esa situación. Por su parte, en la política de infancia, la definición y alcance de la evaluación del marco normativo generó confusiones con el equipo evaluador que se vieron, en este caso, agravadas por la propia configuración interna del equipo –división “estanca” de tareas y deficiente coordinación- y la falta de integración de esta sección con el resto del informe.
- Los Términos de Referencia muestran un esfuerzo importante por sintetizar las demandas de EVALUA DF en torno a preguntas y criterios que orienten los procesos, con la salvedad de los relativos a la política de infancia que atienden en menor medida esta preocupación. Se puede afirmar que, más que por los criterios de evaluación -que han tenido un papel testimonial en las propuestas técnicas y en los informes- los procesos estuvieron guiados por las preguntas y, sobre todo, por la diferenciación entre evaluación de diseño e implementación.

Como resultado de estos Términos de Referencia, encontramos diferentes calidades en las propuestas técnicas en cuanto a su capacidad para dar respuesta a los Términos de Referencia, unido a que concretan aquellos aspectos que, en éstos, quedan más abiertos o difusos. En este sentido, puede afirmarse que es la propuesta técnica de la evaluación de la política de acceso al agua potable –en su versión corregida- la que a juicio del equipo metaevaluador presenta una mayor calidad, en tanto que incluye los antecedentes de la política, los objetivos de la evaluación, analiza los paradigmas sobre los que se construye la política, presenta una formulación del problema con el que se enfrenta la evaluación ofreciendo alternativas para solventarlos y concretar el objeto de análisis, realiza una presentación de la metodología y técnicas de recopilación de información, con un estudio de las principales dimensiones de análisis e indicadores formulados, una batería de preguntas de evaluación y una propuesta de construcción de indicadores y, finalmente, presenta un índice tentativo de informe.

Es importante señalar que la propuesta referida era una versión corregida a petición del Comité de Evaluación y Recomendaciones con el propósito de fortalecer, entre otros aspectos, el enfoque de evaluación, que fue considerado como aspecto de mejora. Esta corrección y el salto cualitativo que se observa en la propuesta corregida son hallazgos de esta metaevaluación que ponen en evidencia la buena labor del Comité y su trascendencia para el óptimo desarrollo de las evaluaciones.

**Conclusión 12.** *El marco teórico que sustenta las evaluaciones, como uno de los determinantes de su calidad técnica, arroja una valoración entre lo suficiente y lo notable en relación con la temática de la política, apoyado en una revisión cuando menos aceptable de referencias bibliográficas; mientras que en cuanto al propio proceso evaluativo es insuficiente, y sus referencias bibliográficas son prácticamente inexistentes y se encuentran casi exclusivamente circunscritas a la Nota metodológica de EVALUA DF que acompañó a la Convocatoria 001/2009.*

El trabajo de los equipos de evaluación ha sido notable en cuanto a su esfuerzo para situar a las políticas frente a las necesidades y problemas sociales que deben atender y contra el espejo de los derechos que deben garantizar, detectando áreas de cobertura suficiente, insuficiente y ausente.

Para acometer esta tarea los marcos teóricos adoptados han permitido identificar y caracterizar los diversos modelos a los que se ajustan o no las políticas (cuando puede decirse que existen como tales) a partir, por un lado, del estudio profundo de su realidad en el DF, tanto en su desarrollo normativo como programático y de provisión de servicios. Y, por otro, de una aceptable revisión bibliográfica del estado del arte en cada temática abordada (estudios, diagnósticos, investigaciones académicas, etc.).

A partir de esta contextualización de las políticas como objetos de evaluación, su enjuiciamiento sistemático en torno a las preguntas y cuestiones planteadas en los TdR ha sido abordado de manera homogénea según las directrices establecidas en la Nota metodológica emitida por EVALUA DF como complemento a la Convocatoria 001/2009. Por tanto, el marco teórico de los propios procesos de evaluación ha venido dado casi exclusivamente por una única referencia, la citada Nota metodológica. Esta Nota, que si bien entendemos que fue concebida desde el Comité de Evaluación y Recomendaciones como punto de partida para el trabajo de los equipos de evaluación, se ha convertido, en la práctica, en el único marco teórico de las evaluaciones, lo cual se considera insuficiente. El debate planteado por EVALUA sobre la ausencia de patrones para evaluar políticas públicas –frente al prolijo acervo para evaluar programas y proyectos– entendemos que debería haber tenido una respuesta de los equipos de los equipos de evaluación mediante aportes que lo hubiesen desarrollado y enriquecido, a partir de la revisión bibliográfica en el ámbito de la evaluación de políticas públicas. No obstante, prácticamente las cuatro evaluaciones eludieron no ya su contribución a la construcción de este marco teórico sino la más mínima reflexión al respecto en sus informes<sup>258</sup>. De ello se deriva el también limitado desarrollo metodológico que incorporan las evaluaciones.

---

<sup>258</sup> Hay que dejar constancia de que la no inclusión en los informes no quiere decir que esta reflexión nos e haya producido en el seno de los equipos de evaluación, ya que por ejemplo si recabamos este extremos durante la entrevista con Arsenio González, coordinador de la evaluación de la política de acceso al agua potable en el DF.

Por tanto, esta convocatoria de evaluaciones ha servido más que para experimentar alternativas en la evaluación del diseño e implementación de políticas sociales, para validar la propuesta por EVALUA DF, lo cual también aporta su valor añadido para futuras experiencias.

Con una visión constructiva y maximalista orientada a guiar el proceso de fortalecimiento de la calidad técnica de las evaluaciones, entendemos que un área de mejora para los equipos evaluadores está determinada por la incorporación en sus informes de referencias al marco teórico que sustenta los procesos evaluativos y la reflexión sobre las bondades y limitaciones de los métodos existentes como base para justificar su opción metodológica.

***Conclusión 13. Las evaluaciones realizadas carecen de la consideración de enfoques y modelos de evaluación que, según su idoneidad en relación al contexto, objeto y necesidades informativas, se erijan como referentes que las orienten y faciliten la sistematización y análisis de información así como la interpretación de sus resultados.***

Dado el amplio alcance de los trabajos solicitados los equipos de evaluación han llevado a cabo una labor encomiable, tanto en su esfuerzo por dar respuesta, en plazo y forma, a las cuestiones solicitadas en unas evaluaciones de tan amplio alcance como por dar respuesta a los requerimientos del proceso (entregas parciales o respuesta a sugerencias de Evalúa).

En este esfuerzo de los evaluadores por dar respuesta a las cuestiones de evaluación, un recurso clave del que prácticamente no hicieron uso fue la consideración de modelos y enfoques de evaluación que, en virtud del contexto, objeto, stakeholders y necesidades informativas, ofreciesen un marco metodológico de referencia. Tan sólo pueden destacarse como referencias relevantes para el devenir de las evaluaciones las que en, el caso de la política de acceso al agua potable, se hacen a Brugué y Goma (1998) y las que en la de infancia se hacen a Taylor (2006), si bien se observan inconsistencias en cuanto a los objetivos de la evaluación.

Con la primera de estas referencias, más circunscrita al análisis de políticas públicas que a evaluación, se retomó la aportación de estos autores sobre la distinción de los niveles sustantivo y operativo de las políticas públicas, que el equipo evaluador equiparó a diseño e implementación, que era la demanda exacta de EVALUA DF. Durante las entrevistas se pudo constatar que esta adaptación no satisfizo del todo a EVALUA, especialmente porque no se considera que implementación (“echar a andar”) y componente operativo sean equivalentes.

En cuanto a la segunda referencia, el enfoque de crítica de la política propuesto por Taylor (2006), ya se ha expuesto en la tercera parte de esta metaevaluación las inconsistencias detectadas, toda vez que los evaluadores afirmaban apostar por dicho enfoque al tiempo que fijaban como objetivo de la evaluación el cumplimiento de los objetivos de la política de infancia. Nos encontramos frente a una clara incoherencia en

el plano teórico, ya que no acaba de quedar claro cómo pueden conjugarse en la evaluación planteamientos como el de Taylor con otro totalmente contradictorio, como es el que defiende la consideración acrítica de los objetivos de las políticas como patrón para juzgar su bondad.

Si bien esta búsqueda de enfoques de evaluación y de reflexiones metodológicas son más que necesarias, por no decir imprescindibles, en cualquier evaluación, en esta Convocatoria 2009 se consideran claves, en tanto que una de las expectativas latentes de EVALUA DF era precisamente la contribución de los procesos a la construcción activa del enfoque metodológico para evaluación de políticas públicas, en esta ocasión sobre su diseño e implementación. Estas evaluaciones constituían una oportunidad para contrastar los resultados de diversos enfoques, métodos y técnicas para la evaluación de diseño e implementación de políticas públicas.

Son varias las opciones para evaluaciones conceptuales o de diseño de políticas públicas que EVALUA DF podría explorar en su búsqueda de la definición y mejora de una metodología propia para evaluar políticas. Enfoques más positivistas como el del marco lógico<sup>259</sup> no deben desdeñarse a priori como inadecuados para este tipo de evaluaciones de diseño<sup>260</sup>. Otras propuestas que podrían considerarse apropiadas para llevar a cabo estas evaluaciones son la Evaluación realista o la Evaluación Basada en la Teoría<sup>261</sup>, ésta última se antoja especialmente pertinente ya que los componentes de las teorías del cambio en las que se sustenta (teoría del programa y teoría de la implementación) se ajustaban a los requerimientos de EVALUA DF.

**Conclusión 14. Las evaluaciones realizadas han encontrado un referente en las preguntas y cuestiones de evaluación fijadas en los Términos de Referencia, lo que ha constituido una fortaleza de estos procesos y, no obstante, ha relegado a un segundo plano la consideración de los criterios de evaluación (pertinencia, coherencia, etc.) que también definían sus encargos.**

En términos generales, las experiencias metaevaluadas presentan como debilidad una somera atención a los criterios de evaluación, que pierden centralidad en el proceso y cuya elección y definición no han sido suficientemente justificadas; además, cuando se hacen explícitos, están desprovistos de conexión con las preguntas de evaluación y con los indicadores y fuentes de información.

Por el contrario, la fortaleza de las evaluaciones estudiadas radica en su atención a una serie de preguntas explícitas –fijadas en los TdR– que buscaban respuesta con la evaluación, y que han servido de guías y

<sup>259</sup> Durante las entrevistas se advirtieron las reticencias que surgieron en el Comité de Evaluación y Recomendaciones durante el proceso de elaboración de la Nota metodológica sobre la idoneidad de este enfoque para evaluar políticas

<sup>260</sup> Véanse las aportaciones de Osuna y Bueno en este sentido aplicadas a las políticas de empleo en Andalucía En línea [http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE\\_836\\_75-83\\_\\_4BC1CA8CA0938CB2356F362577FF238A.pdf](http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_836_75-83__4BC1CA8CA0938CB2356F362577FF238A.pdf) [Consulta realizada en 12 de diciembre de 2010].

<sup>261</sup> Sobre el enfoque de evaluación basada en la teoría, véanse, por ejemplo, Chen y Rossi (1983; 1987), Chen (1990), Weiss (1995; 1997); sobre el enfoque de evaluación realista, Pawson y Tilley (1997).

referentes del proceso evaluativo, marcando la recolección de información, el análisis y la emisión de conclusiones y recomendaciones.

Puede afirmarse que frente a una evaluación más tradicional basada en estándares o criterios, que responden a definiciones ampliamente aceptadas entre la comunidad evaluadora sobre la pertinencia, la eficacia, la coherencia o la racionalidad, entre otros muchos, las evaluaciones han optado por enfoques más constructivistas guiados por las preguntas contenidas en los TdR. Si bien es cierto que los TdR incorporaban entre sus requerimientos tanto criterios como preguntas concretas, han sido estas segundas las que marcaron en mayor medida el encargo de evaluación y, en consecuencia, los informes realizados.

***Conclusión 15. La calidad técnica de las evaluaciones se encuentra condicionada por las opciones metodológicas y las técnicas de investigación seleccionadas por los equipos evaluadores a partir de las especificaciones establecidas en los TdR. La justificación y descripción de la metodología, cuando existen, presentan deficiencias y el proceso evaluativo se ve sometido a la “dictadura de las técnicas”, éstas sí desarrolladas con mayor profundidad.***

Otro componente que, junto a los criterios, ha perdido centralidad en los procesos de evaluación es la metodología, observándose que los métodos y procedimientos no cuentan con especificaciones en los Términos de Referencia, no suelen exponerse en las propuestas –ni, en menor medida en los informes- y, cuando se hace, no son claros y ni están fundamentados con solidez -por ejemplo, presentado su idoneidad frente a otras alternativas descartadas, indicando las limitaciones que presenta o cómo pretende salvar dichas limitaciones el equipo evaluador.

También a este respecto, ha sido la Nota metodológica publicada por EVALUA DF como complemento a la Convocatoria 2009 la que se erige como referente de las evaluaciones. Junto a la reflexión sobre la definición de política pública y sobre su evaluación contenida en esta Nota metodológica, se desarrollan a grandes rasgos los fundamentos de la metodología sugerida por EVALUA DF. Sucintamente, la propuesta parte de cómo habría de realizarse el diagnóstico del problema sobre el que incide la política pública como base para poder analizar cuáles son las respuestas y cuáles las omisiones de dicha política; en referencia a la implementación, se sugiere el análisis de cómo se traducen las áreas de intervención pública en desarrollos normativos o programáticos, provisión de servicios o entrega de transferencias.

Si bien los aspectos esenciales que allí se mencionaban han sido trasladados en buena medida a los procesos e informes de evaluación, la carencia de éstos se refiere a la concreción y desarrollo del método empleado para ello y su exposición clara, explícita y separada, que no se da en todos los casos.



Los informes que, en mayor grado, desarrollan un apartado de metodología<sup>262</sup> lo conciben como la narración de la secuencia de etapas previstas o recorridas para acceder a la información, que se acompaña del relato sobre qué informantes y enlaces la facilitaron.

A este papel secundario otorgado a la metodología en los documentos analizados se contraponen la centralidad de las técnicas de recopilación de información –análisis documental y entrevistas, principalmente-, cuyos contenidos sí se desarrollan y, en algún caso, se concreta su materialización, como el número de entrevistas previstas o realizadas. Hay que apuntar que esta preeminencia de las técnicas parte ya de lo prescrito en los Términos de Referencia, como se muestra en la siguiente tabla.

Evaluación analizada	Metodología de evaluación requerida (Especificaciones Términos de Referencia)
<b>EVALUACIÓN POLÍTICA DE AGUA</b> <b>EVALUACIÓN POLÍTICA LABORAL</b> <b>EVALUACIÓN POLÍTICA INFANCIA</b>	La evaluación se realizará mediante trabajo de gabinete, apoyado en información de la política, bases de datos existentes y trabajos de investigación publicados y de reconocido prestigio en el tema. La misma deberá complementarse con la aplicación de entrevistas a informantes-clave, observación in situ, y cualquier otra técnica de investigación, cuantitativa y/o cualitativa, que se fundamente como pertinente y factible.
<b>EVALUACIÓN POLÍTICA JÓVENES</b>	La metodología para realizar la evaluación incluye: Trabajo de gabinete: análisis documental, bibliografía, bases de datos, trabajos científicos de evaluación e investigación sobre el tema. Trabajo de campo: aplicación de entrevistas a informantes calificados en las instituciones involucradas públicas, sociales, privadas y académicas. Cualquier otra técnica de investigación, cuantitativa y/o cualitativa, que sea pertinente y factible para cubrir la agenda solicitada.

Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, 2009 (Términos de Referencia)

Así, el apartado de metodología en los Términos de Referencia, las propuestas y los informes -cuando existe en estos dos últimos- comienza directamente con la especificación de las técnicas, herramientas e instrumentos previstos o aplicados. Es en este sentido en el que se afirma que se asiste a la “dictadura de las técnicas” en la evaluación.

Las técnicas de recogida de datos utilizadas en el marco de las evaluaciones analizadas han sido las siguientes:

<sup>262</sup> Especialmente los de las políticas de acceso al agua potable y juventud y también el de la política de fomento del empleo y protección del trabajo, aunque éste con ciertas confusiones en su exposición y denominación.

- Revisión documental y búsqueda hemerográfica
- Entrevistas a informantes clave
- Recorridos de campo a instalaciones
- Reuniones de trabajo
- Trabajo de gabinete
- Sistematización de antecedentes y marcos legales
- Análisis de informes de evaluación
- Encuestas (utilizada en una ocasión, como explotación de microdatos de una ya realizada).

A pesar de esta mayor preocupación por las técnicas, en los informes tampoco suelen detallarse las herramientas a través de las que se aplicaron –guiones de entrevista, por ejemplo-, su calendario o participantes ni las incidencias que surgieron durante el proceso y requirieron adaptaciones para salvarlas.

En la medida en que la evaluación es, ante todo, investigación científica, en ella resulta esencial elegir y hacer explícito el enfoque evaluativo (o el “modelo”, como en ocasiones se denomina) –que, con frecuencia, lleva aparejados el método (deductivo o inductivo, comparativo....) y las técnicas- por cuanto con ello se establecen las coordenadas que permiten realizar el trabajo al investigador (y justifican sus decisiones) y que ayudarán a interpretar y enjuiciar su tarea. Tan sólo la evaluación de la política de infancia menciona el enfoque por el que (al menos teóricamente) apuesta; a pesar de ello, el panorama de enfoques a disposición del evaluador es amplísimo (CIPP de Stufflebeam, evaluación democrática de MacDonald, evaluación centrada en la utilización de Patton, evaluación experimental y cuasiexperimental de Campbell y Stanley, empowerment evaluation, evaluación centrada en la teoría del programa de Weiss y Chen, evaluación naturalista de Guba y Lincoln, evaluación comprensiva de Stake, evaluación democrática y deliberativa de House y Howe .....)<sup>263</sup>. La elección de un enfoque u otro no tiene sólo consecuencias en cuanto a los métodos (en plural, como técnicas) sino que repercute en otros elementos esenciales que determinan el proceso evaluativo (su carácter y su calidad): la participación de unos actores u otros, el estilo de los informes de evaluación, el interés por la utilización de los resultados etc.

---

<sup>263</sup> Véanse las obras citadas en las notas a pie núm. 22, 23 y 24.

**Conclusión 16. *Las evaluaciones realizadas han contemplado de manera muy limitada el análisis de la participación, mediante el estudio de los agentes implicados y con intereses en las políticas, como base para establecer quiénes y cómo participarían en la evaluación.***

La participación de los stakeholders, tanto agentes implicados o con intereses en la política como de los propios beneficiarios, constituye uno de los puntos de partida a considerar en toda evaluación y, como ya se ha comentado, es una de las bases de la filosofía de evaluación de EVALUA DF. Su definición durante el diseño de la evaluación contribuye a clarificar para quién se evalúa, y cómo se incorporarán las necesidades informativas e intereses de dichos actores a lo largo del proceso mediante su participación o consulta, ajustando así la metodología y las técnicas.

En líneas generales, el análisis de las evaluaciones realizadas en 2009 permite afirmar que las fuentes y técnicas de investigación utilizadas son pertinentes y se ajustan a lo estipulado en los TdR aunque no son suficientes, especialmente en materia de participación. Así, en la mayoría de estas evaluaciones se hacen referencias explícitas a que lo deseable –pero no posible- hubiese sido dar voz a los beneficiarios/destinatarios de las políticas.

Asumiendo las restricciones presupuestarias y temporales que lógicamente condicionan el nivel de participación o consulta que es posible acometer, se aprecia la reticencia o falta de consideración de los equipos de evaluación para incluir las voces de los beneficiarios de las políticas en los análisis realizados. La vía comúnmente utilizada ha sido la combinación entre la realización de análisis documentales y la celebración de entrevistas en profundidad, casi exclusivamente con responsables y funcionarios o gestores de la política y sus programas. Se registra, por tanto, la falta de consideración entre las técnicas utilizadas de grupos de discusión o talleres de participación estratégica –entre otras dinámicas grupales-, tan valiosos por la posibilidad que ofrecen para acceder a los consensos y disensos de los actores clave y beneficiarios bajo una buena relación coste-oportunidad y en un corto espacio de tiempo, precisamente las restricciones que fueron indicadas desde EVALUA DF y entre los coordinadores de las evaluaciones como justificación del limitado trabajo de campo.

Entendemos que hubiese sido deseable incorporar alguna técnica dirigida a canalizar la participación/consulta de los principales perfiles de beneficiarios, para al menos pulsar con ello sus percepciones sobre el diseño e implementación de las políticas. Si bien estas técnicas no hubiesen podido adquirir la dimensión deseable debido a las restricciones comentadas, entendemos que si hubiese sido posible contemplar al menos la incorporación de alguna técnica individual (entrevistas o historias de vida, entre otras) o grupal (como algún grupo de discusión por ejemplo) con beneficiarios o entidades

representativas de sus intereses. Ello hubiese permitido triangular la información recabada, dotando de mayor solidez las conclusiones y recomendaciones emitidas.

***Conclusión 17. Las evaluaciones presentan coherencia en sus enjuiciamientos de las políticas públicas en tanto que las conclusiones se derivan de la información recabada y son la base sobre la que se emiten las recomendaciones.***

La sistematicidad que requiere todo proceso de evaluación hace que sea especialmente importante que la emisión de juicios de valor sobre las políticas se encuentren solidamente fundamentados en una cadena lógica que se construya a partir de la información recabada y que muestre su transitividad con las conclusiones y recomendaciones emitidas, de forma que no constituyan apreciaciones de los evaluadores carentes de fundamento.

Los informes de evaluación presentan la necesaria congruencia entre los hechos registrados y datos recabados durante el proceso de recopilación de información con las interpretaciones que sobre ellos formulan los evaluadores y con las conclusiones que se derivan. A su vez, las recomendaciones se derivan de las conclusiones emitidas y de los análisis realizados.

En general, esta coherencia del enjuiciamiento es más destacada en las evaluaciones de diseño (a la que se dedica la mayor parte de los informes), ya que en el caso de la implementación se recurre a una muestra de programas con un somero análisis de su ejecución física y financiera y en fundamento de las conclusiones es más limitado ya que además tampoco incorpora la percepción de los beneficiarios de las políticas. Este tratamiento desigual, no obstante, puede tener su origen en los Términos de Referencia, que también parecen primar el diseño.

Los juicios emitidos por los evaluadores se mezclan con la exposición de elementos más descriptivos y en cuanto a las recomendaciones también aparecen combinadas aquellas más estratégicas destinadas a establecer reorientaciones sustantivas de las políticas con aquellas que presentan un importante componente declarativo, o son más genéricas o difíciles de llevar a la práctica. En este sentido un aspecto de mejora de las recomendaciones de los evaluadores es fortalecer su concreción y orientación práctica, entendida como la presentación de aquellos elementos que deben facilitar su aplicación efectiva ofreciendo pistas sobre cómo, cuándo, quién, donde o a qué coste pueden incorporarse a las políticas.

***Conclusión 18. Las evaluaciones como respuestas a los requerimientos de información de los términos de referencia obtienen una valoración positiva destacando su capacidad para orientarse a fin.***

Las **capacidad de respuesta de las evaluaciones a las preguntas de evaluación** hace referencia a en qué medida las evaluaciones cumplen con su finalidad y satisfacen las necesidades informativas que las

originaron, atendiendo los criterios y preguntas inicialmente formulados. El balance que cabe hacer de las evaluaciones es positivo puesto que responden a las principales preguntas que fueron formuladas en los términos de referencia –y/o delimitadas posteriormente-, aunque con desarrollos y concreciones desiguales u omisión de algunas que no tuvieron una incidencia negativa significativa.

En términos muy generales, esto es así incluso en el caso de la evaluación de la política de infancia en cuyo informe, si bien no se da cuenta de todo lo requerido en los TdR, se ofrece un volumen de información más que suficiente para hacerse una idea global acerca de la política pública. Es éste, pues, uno de los puntos fuertes de los productos y procesos del Sistema de evaluaciones externas: su capacidad para orientarse a su fin, entendido como procurar respuestas.

Considerando los criterios analizados y teniendo en cuenta las percepciones recabadas de EVALUA DF y de los gestores de las políticas pueden establecer tres niveles en cuanto a la calidad técnica de las evaluaciones situándose en el primero la evaluación de la política de acceso al agua potable, en el segundo las de las políticas hacia las y los jóvenes y la de fomento del empleo y protección del trabajo y, en el tercero la evaluación de la política hacia la infancia.

## ■ RECOMENDACIONES

En coherencia con la orientación de esta metaevaluación, concebida por EVALUA DF como una práctica sistemática para su mejora, las conclusiones presentadas sobre la calidad técnica de las evaluaciones tienen un sesgo importante hacia la mejora de los procesos que se ponen en marcha en el Sistema de evaluaciones externas de EVALUA DF.

A lo largo del informe se han presentado los aspectos concretos de cada evaluación en relación con su calidad técnica, si bien las conclusiones sobre ellos se orientan a presentar elementos comunes –y alguna particularidad- que apunten sus bondades y deficiencias generales como base para orientar evaluaciones posibles, útiles, rigurosas e influyentes<sup>264</sup> y capaces de inducir cambios, operativos y sustantivos, en el devenir de las políticas públicas de desarrollo social en el DF.

Puesto que, en las restantes conclusiones y recomendaciones se tratan dimensiones y criterios del Sistema de evaluaciones externas que están muy vinculados con la calidad del informe –utilidad, ética, contextualización y suficiencia de medios- sólo se señalan aquí, como referencias circulares, aquéllas más relacionadas con estas conclusiones.

- **Incorporar en los Términos de Referencia, como requisitos que deben cumplir las propuestas técnicas, especificaciones sobre** los criterios de evaluación y su tratamiento en la evaluación, sobre la justificación y desarrollo del método, relacionadas con los modelos y enfoques teóricos que

---

<sup>264</sup> Utilizamos aquí el término acuñado en la publicación del Banco Mundial (2004)

sustentan la propuesta, así como sobre la estructura, contenidos y presentación del informe para que se orienten a sus públicos objetivo (recursos gráficos, cuadros de síntesis, infografías, etc.).

- **Establecer**, como un aspecto prioritario de la labor de selección de propuestas y seguimiento de evaluaciones, **la supervisión de la vinculación entre criterios y preguntas de evaluación y todos los aspectos relativos a la solidez y solvencia metodológica.**
- **Fortalecer la capacidad de evaluación** facilitando e impulsando oportunidades de formación -en especial en diseño y enfoques de evaluación- y desarrollo profesional para los evaluadores.

#### 4. Utilidad de las evaluaciones

**Conclusión 19. La calidad de los informes de evaluación analizados resulta muy desigual; ello es debido, en parte, a la inexistencia de unas directrices o normas claras sobre cómo deban ser su estructura, estilo y contenidos y cuáles los medios empleados para su difusión.**

La coherencia interna de la estructura expositiva, la selección y organización de la información que contiene, el cuidado de los aspectos formales –desde la corrección en la redacción hasta la numeración de los índices, la pulcritud de la presentación, pasando por la inclusión de recursos gráficos, la inclusión de las fuentes o la adecuación de las citas a las convenciones establecidas-, no son cuestiones baladíes. Por un lado, porque son elementos centrales en cualquier investigación científica y, por otro, porque la calidad de los informes resulta ser uno de los factores que mayor incidencia tiene en la utilización –o en la no utilización- de las evaluaciones. Téngase en cuenta que los informes son la “ventana” a través de la cual se observa la política pública (o, en el caso que nos ocupa, los procesos de evaluación). Si bien pueden existir excepciones, lo habitual es que detrás de un buen informe de evaluación haya un proceso de investigación sistemático y riguroso aunque lo contrario no siempre sea cierto (puede que el evaluador haya reflejado de manera desordenada los hallazgos obtenidos y las conclusiones alcanzadas).

#### ■ RECOMENDACIONES

Son cuatro las recomendaciones que se derivan de lo anterior, todas ellas basadas en la introducción de criterios claros en los Términos de Referencia:

- **Definir una estructura común para los informes de evaluación**, al menos para los finales, con determinación de las cuestiones que, como mínimo, deben incluir: objetivos y objeto (acotado) de la evaluación, tipo de evaluación según objeto, agente y momento y período temporal que abarca el estudio, metodología y enfoque evaluativo, técnicas de recogida y análisis de datos (elección y aplicación), plan de trabajo y cronograma, conclusiones y recomendaciones, fuentes documentales y bibliográficas y anexos. Evidentemente, dicha estructura y los contenidos finalmente recogidos en ella podrán variar en función de las particularidades de cada caso.
- Sin perjuicio de lo anterior, se entiende conveniente **establecer una limitación a la extensión de los informes**, de modo que éstos contengan sólo aquella información que se entienda clave y necesaria para los propósitos de la evaluación.
- **Invertir mayores esfuerzos en comprobar la adecuación de los informes presentados a lo establecido por EVALÚA DF** –como parte de la labor de seguimiento a las evaluaciones realizada por

los Consejeros-, lo que redundaría positivamente en el uso de las evaluaciones, facilitaría la actividad metaevaluatora de EVALÚA DF. La comprobación se vería simplificada con la existencia de esa estructura común que mencionábamos en la recomendación anterior.

- En la medida de lo posible, **facilitar la elaboración de documentos adecuados al perfil de los distintos stakeholders**, esencialmente, informes ejecutivos destinados a decisores y responsables de políticas y programas.

**Conclusión 20. El momento en el que se encuentran las evaluaciones no permite realizar afirmaciones concluyentes acerca de su utilidad sino sólo sobre la percepción que los distintos agentes implicados tienen sobre el tema y que es desigual según su rol y su grado de implicación en las evaluaciones.**

Ninguno de los informes finales de evaluación (informe final, síntesis ejecutiva y documento de anexos) da cuenta de la utilidad de la información generada para los distintos stakeholders. Los datos recabados durante el trabajo de campo de la metaevaluación no permiten tampoco realizar afirmaciones definitivas o taxativas acerca de la utilidad de las evaluaciones para la mejora de las políticas, por cuanto ésta depende del impacto de las recomendaciones que, o bien no se habían elaborado (evaluación de la política de infancia) o bien no se habían aún implantado.

Por otro lado, el conocimiento de las percepciones y valoraciones sobre la utilidad de las evaluaciones está mediatizado por el hecho de que, en algún caso como en la evaluación de la política de infancia-, los entrevistados no habían tenido acceso a los informes de evaluación porque éstos no habían sido aún aprobados por el Comité de Recomendaciones y Evaluación. En las otras evaluaciones, los entrevistados sí conocían el informe final pero no así las recomendaciones elaboradas por EVALÚA. Siendo esto así, resulta imposible saber qué opinión tienen acerca de la viabilidad de su aplicación y del impacto que ésta podía generar.

Se ha de tener en cuenta, además, que, en ocasiones, no resultó fácil discriminar si las respuestas de los entrevistados se referían a la utilidad que la evaluación en general puede tener para la política pública o la de la evaluación concreta que se llevó a cabo. En otras, los entrevistados aludían no a los procesos que han sido objeto de la presente metaevaluación sino a otras experiencias de evaluación, como las realizadas en 2008 o las de carácter interno. Desde luego, la coincidencia entre los entrevistados acerca de las oportunidades abiertas por la evaluación en términos de aprendizaje y rendición de cuentas es plena. Estaríamos, pues, ante lo que se ha dado en llamar “uso conceptual” de la evaluación y “uso para la rendición de cuentas y para el desarrollo del programa”<sup>265</sup>.

<sup>265</sup> Término acuñado por Rossi y Freeman (1989) con el que se alude al uso de la evaluación para promover la reflexión y la producción de conocimiento general sobre el programa. Es Chelimsky (1997) quien desarrolla la idea del “uso para la rendición de cuentas y para



Las diferencias entre actores se advierten cuando se indaga acerca de la incidencia de la evaluación realizada. Es entonces cuando la implicación en el proceso evaluativo se revela como un factor explicativo de las opiniones de los actores. Si bien todos los entrevistados (decisores y técnicos) señalan que habrían preferido participar más activamente en la evaluación –si no en la adopción de decisiones sí, al menos, siendo más y mejor informados-, tan solo en la evaluación de la política de acceso al agua potable y en el caso de un actor muy concreto, parece que esa falta de participación haya sido causa de distanciamiento con los responsables de la evaluación y con EVALÚA DF y la explicación de por qué se pone en duda la utilidad de la evaluación.

**Conclusión 21. Se advierten algunas carencias y deficiencias en lo relativo a difusión de los resultados de las evaluaciones, lo que ha tenido alguna repercusión sobre el grado de utilización de las mismas.**

El proceso de evaluación, como es bien sabido, no termina con la entrega de los informes sino con la comunicación de los resultados y la incorporación de las recomendaciones. Las estrategias para la difusión de hallazgos devienen fundamentales y no sólo para incrementar las posibilidades de utilización de las evaluaciones. Como algunos autores destacan éstas, al contribuir a forjar una ciudadanía informada, se convierten en una pieza clave para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas sociedad y, consiguientemente para la profundización de la democracia<sup>266</sup>. Durante las entrevistas realizadas, evaluadores y evaluados coincidieron en la necesidad de fortalecer a la evaluación como un insumo para el debate, no sólo académico, sino público en torno a las políticas evaluadas. En este sentido, EVALUA DF ha planificado la celebración de jornadas entre la presentación del informe y la emisión de las recomendaciones. No obstante, tanto evaluadores como evaluados insistieron en señalar la necesidad de ir más allá en este proceso de socialización de la evaluación.

Las debilidades en la comunicación que se detectaron han redundado, en primer lugar, en el desconocimiento, por parte de decisores y técnicos, de los contenidos de los informes y, en segundo, en la inexistencia de “productos” adecuados al distinto perfil de los *stakeholders*. De nuevo, entre las causas que explican esta situación se encuentra la insuficiencia de recursos materiales y humanos por parte de EVALÚA DF.

## ■ RECOMENDACIONES

Además de la institucionalización del proceso con la que ya cuenta EVALÚA, la comunicación de los hallazgos del proceso evaluador puede garantizarse de dos maneras:

---

el desarrollo del programa”. Para esta autora, las evaluaciones que parten de una perspectiva de rendición de cuentas tienen mayores probabilidades de ser utilizadas porque, en ellas, los evaluadores responden a las cuestiones que son del interés de los usuarios y mantienen con éstos un contacto permanente a lo largo de todo el proceso.

<sup>266</sup> Véanse, entre otros, Patton (1998; 2000), House (2006), Stake (2006), Kushner (2005), Kushner y Adelman (2006), MacDonald y Kushner (2005), Schwandt (2003; 2005) o Greene (2001; 2003).

- **Articulando mecanismos internos específicos para comunicar los resultados de las evaluaciones.** Dichos mecanismos pueden incidir en las *estrategias de comunicación* adaptándolas al perfil del destinatario (organización de jornadas y seminarios, elaboración de brochures informativos, envíos masivos de resumen ejecutivo vía email, boletines electrónicos, publicación en revistas especializadas, etc.) o en las *estructuras organizativas*, lo que implicaría la creación de una unidad específica –dentro de EFALUA DF- o la designación de un responsable a cargo de las comunicaciones externas. Independientemente de cuál sea la opción elegida, ha de hacerse un esfuerzo adicional para aprovechar al máximo la potencialidad que brinda Internet –en especial, mejorando la organización de contenidos y la navegabilidad de la página Web- y convertir el portal de EFALÚA DF en la principal ventana de comunicación con el resto de instituciones y con la sociedad.
- **Asignando responsabilidades en materia de comunicación de resultados a los propios equipos evaluadores.** En este caso, los Términos de Referencia deberán especificar cada una de las actividades de difusión requeridas o sugeridas (jornadas, seminarios, presentaciones, publicaciones, etc.), si bien ello sólo sería posible con una ampliación del presupuesto y de los plazos temporales asignados a las evaluaciones.

**Conclusión 22.** *La política de evaluación de EFALÚA DF presenta, en lo que a utilización de las evaluaciones se refiere, ciertas incongruencias que limitan el alcance que podrían tener las recomendaciones de cara a la mejora de las políticas públicas.*

La mayor probabilidad de utilización de las evaluaciones no está relacionada únicamente con la calidad de los informes o con el diseño de estrategias exitosas de marketing o comunicación; podríamos decir que la utilidad de la evaluación se construye desde un inicio. A ello contribuyen muchos elementos, como la integración de la evaluación en la organización y en la lógica de la política pública, el clima político institucional, el “factor personal” u otros elementos ya comentados en las páginas previas, como el momento de realización de las evaluaciones o de presentación de resultados, la calidad de los informes o la comunicación eficaz de hallazgos y conclusiones<sup>267</sup>. Pero, sin duda, son los relacionados con la fortaleza o la debilidad del nexo entre diseño y evaluación y los que tienen que ver con la participación los que mayor impacto demuestran tener en los casos estudiados.

La ausencia en las evaluaciones de quienes tienen a su cargo el diseño y la planificación de las políticas y los programas públicos, si bien hasta la fecha no parece haber afectado negativamente la aceptación de las recomendaciones<sup>268</sup>, puede provocar –y de hecho, ha provocado en algún caso- un distanciamiento entre el diseño y la evaluación difícil de salvar. Conviene recordar, aunque pueda parecer obvio, que sólo se utiliza

<sup>267</sup> Una revisión de todos estos elementos puede encontrarse en García Sánchez (2005)

<sup>268</sup> Puesto que son vinculatorias, nos referimos, obviamente, no a que se ponga en duda su legalidad sino, más bien, su pertinencia o utilidad.

aquello que resulta útil y que el concepto de “utilidad” varía de unos actores a otros: no todos los *stakeholders* requieren la misma información ni la utilizan para lo mismo<sup>269</sup>. Hay que tener en cuenta que, por lo general, son varios los órganos y dependencias que intervienen en una política y programa, todos conocen la realidad sobre la que operan y, en definitiva, poseen una cultura de la mejora de la política pública desde su rol y sus intereses. Esto es especialmente cierto en el caso de aquellas políticas caracterizadas por un importante grado de fragmentación de la responsabilidad decisoria, como son agua e infancia. En la configuración actual del sistema de evaluaciones externas, sin embargo, las necesidades de información de los decisores y gestores de cara al diseño e implantación de la política no tienen acomodo en la evaluación, con lo que la probabilidad de que las recomendaciones que de ésta se deriven les resulten ajenas –ya sea desde el punto de vista técnico como desde el político-, sean difíciles de implantar –por restricciones no identificadas en la evaluación- o despierten reticencias o rechazos es más que elevada, algo que ha sucedido ya en el caso de la evaluación de la política de agua<sup>270</sup> y que podría dificultar la aplicación de las medidas surgidas de sus recomendaciones. Ni que decir tiene que la participación de esos actores en calidad de informantes sólo puede salvar en parte este problema.

Otra brecha del sistema de evaluaciones externas en cuanto a su utilidad se observa en la relación que se establece con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, actualmente basada en el voluntarismo. Los informes de evaluación se envían a la Asamblea aunque no existen mecanismos formales que garanticen su consideración en los debates<sup>271</sup>.

Una última cuestión que mencionaremos está relacionada con el escaso conocimiento que tienen los evaluadores, como ellos mismos afirman, del proceso de elaboración de recomendaciones vinculantes. Consideran que, de algún modo, deberían ser partícipes y recibir insumos sobre el mismo, de modo que puedan opinar acerca de en qué medida las recomendaciones emanan efectivamente del informe que ellos elaboraron o, por el contrario, corresponden a oportunidades políticas que desvirtúan la justificación y argumentación realizadas en sus trabajos. A este respecto, desde EVALUA se indicó que “las recomendaciones no tienen que emanar estrictamente del informe, es obvio que el entrevistado no tiene

<sup>269</sup> Sobre este extremo pueden consultarse, entre otros, Chelmsky (1997) y Leviton y Hughes (1981).

<sup>270</sup> Entrevista grupal con integrantes Sistema de Aguas de la Ciudad de México

<sup>271</sup> Entrevista al Diputado Víctor Varela, Presidente de la Comisión de Gestión Integral del Agua de la Asamblea Legislativa del DF.

En esta entrevista el Diputado apuntó que la Asamblea tenga voz en evaluaciones pues este órgano podría aportar un punto de vista que no solo tiene que ver con la normatividad, sino también con las quejas, solicitudes, gestiones de la ciudadanía: “Sería necesario, desde el ámbito legislativo, hacer mesas de trabajo con EVALUA, con los equipos evaluadores, para que puedan explicarnos con más detalle los resultados de la evaluación (...) hace falta un espacio donde asambleístas, especialmente los de la Comisión Integral de Agua, y EVALUA DF, podamos intercambiar puntos de vista y abordar el análisis de estas evaluaciones con más detalle con el objeto claro de realizar las reformas pertinentes”.

esto claro, pero además tampoco respondió a la solicitud de opinión que se le extendió sobre el proyecto de recomendaciones<sup>272</sup>.

## ■ RECOMENDACIONES

Lo apuntado hasta ahora nos lleva a realizar las siguientes recomendaciones:

- **Asegurar la realización de evaluaciones, no de investigaciones**, en la medida en que su vocación aplicada y orientada a la mejora de las políticas apunta mayores probabilidades de utilización práctica que otro tipo de estudios, incluso los de carácter empírico, como el análisis aplicado de políticas públicas.
- **Acotar conveniente y suficientemente el trabajo de evaluación**, en especial, por lo que respecta a su objeto y sus objetivos, de manera que los hallazgos y conclusiones presenten un mayor nivel de focalización y que las recomendaciones que de ellos se deriven encuentren un mejor o más sencillo encaje en la política o programa evaluados.
- **Promover la orientación práctica de las recomendaciones**, de forma que sean más concretas y focalizadas e incluyan indicación de responsables, presupuestos, plazos e instrumentos necesarios para su aplicación<sup>273</sup>.

---

<sup>272</sup> Aportaciones de EVALUA DF al proceso de revisión del borrador de este informe.

<sup>273</sup> Algunas recomendaciones es en esta línea surgieron en la entrevista con el Lcdo. Eduardo Miranda - asesor del Secretario de Trabajo y Fomento al Empleo del DF, Presidente de la Unión de Juristas de México:-

**-La oportunidad de establecer recomendaciones globales que impliquen la interlocución de los principales agentes y entidades implicadas.** El objetivo es promover la colaboración entre entidades y Secretarías generando las condiciones propicias para que no sólo se señale el problema de la política sino que se generen el ámbito idóneo para su solución a partir del diagnóstico y de la necesidad de que se generen los instrumentos necesarios. Debe generarse la colaboración entre los entes relacionados en la solución y “ver la administración como un todo”. Si se manda una recomendación aun titular de una dependencia éste ve como la maneja, pero si se vincula la recomendación de forma que deba resolverse conjunta e indistintamente se genera una expectativa que además de dar conocimiento a la administración lo da a la opinión pública, ya que de lo contrario no genera mucha preocupación en el evaluado. Por tanto, se requiere un mecanismo que genere la participación del más alto nivel, contando con la voluntad del jefe de gobierno y de quienes estén implicados en estas políticas integrales.

**- La oportunidad de crear mecanismos de publicidad para que la sociedad conozca la evaluación, incorporando el planteamiento del diálogo social.** Esta recomendación surgida durante las entrevistas apunta a incorporar “ojeadores” o invitados de diversos organismos implicados en la política al proceso de seguimiento de las evaluaciones (por ejemplo, representantes de trabajadores, empleadores, evaluados). Aunque se da a conocer la evaluación en la Web no se somete al dictamen experto de algunos agentes que manifiesten su posicionamiento ante la evaluación. Una idea en este sentido sería la de un grupo que da seguimiento a la evaluación.

**- La evaluación debe emitir recomendaciones jerarquizadas según su nivel de incidencia en la mejora de aspectos concretos o en la reorientación de la política.** Deben jerarquizarse las recomendaciones ya que no todo puede acometerse en tres o seis meses, diferenciando lo importante y lo urgente y considerando los mecanismos e instrumentos a través de los que debe resolverse.

- **Establecer mecanismos a través de los cuales se dé voz a actores considerados clave**, como decisores y gestores, de modo que la evaluación pueda dar respuesta a sus necesidades de información. Ello no significa, en modo alguno, que sus apreciaciones sean las únicas que se tomen en consideración o que se les conceda el protagonismo en el proceso decisorio. Por otra parte y, puesto que muchas de las recomendaciones que se emiten tienen implicaciones legislativas, se deben estudiar mecanismos que estrechen la colaboración con la Asamblea Legislativa, siendo recomendable incluir en la agenda de ésta la presentación de los informes de evaluación por parte de EVALUA DF y promover la creación de grupos de trabajo específicos según las políticas evaluadas y los intereses de los representantes<sup>274</sup>.

Dadas las dificultades que, somos conscientes, plantean las evaluaciones participativas y la necesidad de conjugar la recomendación que aquí hacemos con la apuesta de EVALÚA DF por hacer de la evaluación un ejercicio al margen de injerencias que puedan afectar y poner en entredicho su independencia entendemos que, al menos, se hace necesario propiciar, en el seno de las evaluaciones, la reflexión conjunta y el diálogo entre todas aquellas instancias que tienen alguna parcela de responsabilidad o interés sobre la política pública –decisores, gestores, evaluadores-.

- **Identificar qué factores pueden limitar o facilitar la implantación y/o la eficacia de las medidas derivadas de las recomendaciones** así como de los requerimientos que serían necesarios para ello – coordinación institucional, dotación presupuestaria, el tiempo transcurrido entre la presentación del informe y la emisión de recomendaciones, los plazos temporales etc.-

**Conclusión 23. El sistema de evaluaciones externas no explicita cómo se lleva a cabo el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de mejora que, si bien son vinculantes, deberían cerrar el ciclo de la mejora con la comprobación de si se llevaron a la práctica y, en última instancia, si se observaron las mejoras esperadas.**

Puesto que el proceso evaluador no termina con la entrega de los informes sino con la incorporación de las recomendaciones, quien promueve la evaluación debe velar por que esta tarea se cumpla<sup>275</sup>.

Conviene apuntar, para contextualizar esta conclusión que, desde EVALÚA se está trabajando actualmente en la construcción de un sistema de seguimiento de las recomendaciones cuyo objetivo sería obtener evidencias de que la organización o unidad afectada ha dado cumplimiento o no a la recomendación, lo que después habría de quedar reflejado en el dictamen correspondiente. No obstante, se puntualiza desde

---

<sup>274</sup> Ídem.

<sup>275</sup> Como marca el artículo 42 C de la LDSDF, “corresponde al Consejo de Evaluación (...) instrumentar el procedimiento de seguimiento para el cumplimiento de las recomendaciones.

EVALUA DF que sí se han hecho “cortes” para conocer el avance en el cumplimiento formal de las recomendaciones y se han enviado oficios a quienes estaban atrasados en el proceso.

Pero lo cierto es que la “juventud” del Sistema de evaluaciones externas de EVALUA DF hace que el ciclo previsto no se haya cerrado todavía y que sean las evaluaciones de programas realizadas durante 2008 las que, en mayor medida, se aproximan a esa etapa final en la que ya pueden observarse las mejoras previstas. El nivel de políticas públicas presenta, frente al de programas o proyectos, ciertas particularidades que hacen necesario reflexionar sobre cómo operativizar el proceso y sobre cómo compaginar los diferentes plazos que se requieren para aplicar recomendaciones operativas, de mejora, y recomendaciones estratégicas, aquéllas que pueden conllevar cambios de rumbo en la política o estar asociadas a procesos de coordinación y concertación interinstitucional.

Existen algunas experiencias comparadas que pueden servir a esta reflexión. Entre ellas cabe citar la “ficha contradictoria”<sup>276</sup> que emplea la Comisión Europea y en la cual se inspiran otras del ámbito de la cooperación internacional, como la de Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, bajo la denominación de “Plan de Mejora”<sup>277</sup>. Otras experiencias similares son el “seguimiento de compromisos” que desarrolla la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile<sup>278</sup> o el “seguimiento a compromisos de mejoramiento” que lleva a cabo la Universidad Nacional de Colombia<sup>279</sup>.

## RECOMENDACIONES

- **Arbitrar mecanismos que permitan realizar el seguimiento de la aplicación de las medidas derivadas de las recomendaciones así como la verificación de la incidencia** que dichas medidas tienen en el perfeccionamiento de las políticas o programas sometidos a evaluación.

---

<sup>276</sup> La ‘ficha contradictoria’ (‘fiche contradictoire’) constituye el “verdadero elemento central en la utilidad de las evaluaciones realizadas” (Larrú 2003) en la Comisión Europea. Es una tabla de datos con tres columnas que compara las recomendaciones y hallazgos de la evaluación (primera columna) con las respuestas de los servicios o dependencias afectadas (en una segunda columna), con el fin de informar sobre los cambios acordados o de por qué no se aceptaron las recomendaciones de cambio. Finalmente, establece la comparación entre las recomendaciones acordadas y aquellas que efectivamente se aplicaron o se están aplicando (tercera columna), informando sobre en qué medida se han observado las recomendaciones aceptadas de las evaluaciones, etapa que marca el final de la evaluación. Estas fichas se publican en la página Web de la Comisión tras la aprobación del Director General, junto con el informe y el resumen ejecutivo. Es la tercera columna la que afecta al seguimiento de la utilización de las recomendaciones y se lleva a cabo pasado un año de la difusión del informe. Para ello, el responsable toma contacto con los servicios aludidos y les solicita información sobre cuál fue efectivamente la utilización de las recomendaciones. Para más información se puede consultar la guía de evaluación de EuropeAid [http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/guide2\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/guide2_es.pdf) (fecha de consulta: 12 de enero de 2011).

<sup>277</sup> MAEC (2007)

<sup>278</sup> Véase <http://www.dipres.cl/572/propertyvalue-15221.html> (fecha de consulta: 10 de diciembre de 2010)

<sup>279</sup> Puede obtenerse información adicional sobre el desarrollo y explicación de este tipo de fichas en <http://www.simege.unal.edu.co/mejorgestion/eg18/file/Control%20Interno/procedimientos/U%20PR%2014%20002%20001%20Seguimiento%20a%20Compromisos%20de%20Mejoramiento%20V1.pdf> (fecha de consulta: 10 de diciembre de 2010)

Para llevar a cabo esta recomendación se aconseja contemplar la posibilidad de implementar un sistema de verificación de la inclusión de recomendaciones, que podría apoyarse en una sencilla ficha, del tipo de la que a continuación se presenta.

Tabla 13. Ficha de verificación de la introducción de recomendaciones<sup>280</sup>

<b>Recomendación</b>	
<b>Destinatario</b>	
<b>Acción</b>	
<b>Plazo</b>	
<b>Verificación</b>	Satisfactoria <input type="checkbox"/> Mejorable <input type="checkbox"/> Insuficiente <input type="checkbox"/>
	Fecha:
	Evaluador:
	Observaciones:

Fuente: (MAEC, 2007)

Mediante el uso de esta sencilla ficha se sistematiza la labor de seguimiento del nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por cada centro gestor y facilita la lectura de conjunto del grado de aplicación de las recomendaciones de las evaluaciones acometidas.

- **En el sistema de evaluaciones externas deben hacerse explícitos los componentes del seguimiento**, su procedimiento, las instancias responsables, los recursos y plazos necesarios y los factores de contexto que pueden condicionar la puesta en práctica de las decisiones de mejora.

<sup>280</sup> Este tipo de fichas son utilizadas en la Comisión Europea (fichas contradictorias) y en el MAEC. Véase (MAEC, 2007)

## 5. Ética de los procesos de evaluación

**“Más importante que evaluar y que evaluar bien, es saber al servicio de qué personas y de qué valores se pone la evaluación. Porque la evaluación es más un proceso ético que una actividad técnica”<sup>281</sup> ....”**  
**“Existen dos categorías: el de ser objetivos y el de ser justos. Como cuestiones de razonamiento técnico y de las preocupaciones que conlleva surgen preguntas sobre ¿Qué evaluar? ¿Cuándo evaluar? Y ¿Cómo evaluar?. Desde el interés técnico se busca evaluar con bases científicas para garantizar el rigor de los métodos racionalmente planificados. Con preocupaciones sustantivas desde la perspectiva ética, surgen preguntas que expresan el interés por conocer al servicio de quién está la evaluación, qué fines persigue y qué usos se dará a la información y a los resultados de la evaluación”<sup>282</sup>.**

**Conclusión 24. EFALUA DF se erige como promotor y principal destinatario de las evaluaciones realizadas en 2009, en tanto que es quien adopta de forma autónoma e independiente la decisión sobre los objetos de evaluación y quien traslada sus motivaciones y expectativas a la convocatoria y a los términos de referencia.**

Como se ha señalado en esta metaevaluación, las evaluaciones han sido promovidas por EFALÚA DF, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, en su Programa 2009 de Evaluaciones Externas y en las estrategias y líneas de acción contenidas en el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012.

A propuesta de la Dirección General, el Consejo de Evaluación y Recomendaciones tiene la potestad de determinar qué evaluaciones se llevarán a cabo. Desde la Dirección General, se apunta que existe la posibilidad de que otros órganos y dependencias presenten iniciativas o solicitudes en ese sentido, si bien esto no se ha producido hasta la fecha. No obstante, durante el trabajo de campo no se ha podido constatar la existencia de esta vía de retroalimentación o, al menos, los gestores y responsables de las políticas consultados no manifestaron tener conocimiento de ella.

La principal ventaja que ofrece este canal de participación complementario no es tanto fortalecer la legitimidad, oportunidad y pertinencia de las evaluaciones realizadas -que consideramos adecuadas, al igual que los actores consultados- sino, sobre todo, abrir el proceso de elección y priorización de las necesidades existentes. En este sentido, el Secretario de Desarrollo Social coincide con la oportunidad de lo realizado hasta la fecha si bien entiende que quedan aún muchas otras políticas relevantes cuya evaluación debe abordarse<sup>283</sup>.

<sup>281</sup> Santos Guerra, Miguel Ángel (1996); Evaluación Educativa; Ed Magisterio del Río de la Plata, Tomo II, Bs As. 1996.

<sup>282</sup> Santos Guerra, Miguel Ángel (1996); Evaluación Educativa; Ed Magisterio del Río de la Plata, Tomo II, Bs As. 1996. Pag 75.

<sup>283</sup> Entrevista a Lic. Martí Batres, Secretario de Desarrollo Social del Distrito Federal.



Un aspecto sin duda polémico, pero que creemos ha de ser apuntado, es el que tiene que ver con la vinculación de EVALÚA DF al Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social. Pese a ello, desde sus inicios EVALÚA se ha erigido en un organismo caracterizado por una marcada orientación hacia la independencia, algo que se ha podido constatar a través de las entrevistas realizadas en la metaevaluación. Si bien el conocimiento, desde la Secretaría de Desarrollo Social, acerca de las actividades llevadas a cabo por EVALÚA DF es amplísimo, no se percibe que existan injerencias ni en la labor general de EVALÚA ni en el desarrollo de los procesos de evaluación.

## ■ RECOMENDACIONES.

- **Promover la apertura del proceso de selección y priorización de evaluaciones.** Se trata de hacer efectiva, en la práctica, la opción que actualmente existe sobre la realización de propuestas de evaluación por parte de los agentes sociales y de las propias dependencias y organismos públicos, como vía para situar en su justo término la función de evaluación en el sistema social y político, esto es, como alternativa para la mejora de la política pública.

Sería éste un aspecto de mejora del Sistema de evaluaciones externas que contribuiría a su racionalidad y a dotarlo de un mayor enfoque estratégico, al tiempo que reforzaría su legitimidad –en la medida en que se tienden puentes entre gobierno y sociedad pero también entre distintas instancias del gobierno- Se podría así contar con un *pool* de políticas (y programas) susceptibles de ser evaluados y desplegar actuaciones tendentes a prepararlas para su evaluación -tanto en lo que se refiere a la información disponible como a la motivación e implicación de los actores implicados. Esta recomendación debe entenderse en términos normativos o de “deber ser” del escenario y posicionamiento de EVALUA DF a medio y largo plazo, en la medida en que el contexto, la cultura evaluativa y la disposición de recursos suficientes lo vaya permitiendo.

Correspondería a la Dirección General de EVALUA DF el desarrollo de esta recomendación; se puede considerar su inclusión como un hito del proceso de las evaluaciones, en cuyo caso sería conveniente explicitar los canales y formatos de los que habrán de servirse los actores facultados para realizar propuestas –que habrán de ser argumentadas- de evaluación.

***Conclusión 25. Se han detectado algunas incoherencias entre los principios y el enfoque de evaluación por los que apuesta EVALÚA DF y los procesos que se ponen en marcha dentro del Sistema de evaluaciones externas, especialmente en materia de participación.***

A tenor de las entrevistas realizadas con políticos, gestores públicos y evaluadores, puede afirmarse que una de las claves de los logros de EVALÚA DF desde su creación radica en el prestigio e independencia de su Comité de Evaluación y Recomendaciones. Esto, en opinión del Secretario de Desarrollo Social, ha

permitido dar legitimidad y credibilidad a la evaluación como herramienta de mejora de las políticas públicas de desarrollo social.

Una consecuencia de ello, en relación a la pregunta inicialmente formulada en esta metaevaluación sobre los **apoyos con los que cuentan las evaluaciones** es que, en general, se ha percibido un gran interés entre los responsables y los gestores de las políticas entrevistados acerca de los procesos de evaluación, sobre cuya incidencia en la eficacia y eficiencia de los servicios que prestan manifestaron tener grandes expectativas. Este interés se ha acompañado de un grado de acuerdo destacable en la valoración de la oportunidad de la evaluación, de la adecuación de la contextualización de la política reflejada en los Términos de Referencia y en los informes así como en el alcance de la evaluación.

La única nota discordante en relación con los apoyos institucionales se dio en la evaluación de la política de acceso domiciliario al agua potable, pues durante el trabajo de campo se reveló una menor implicación e identificación del Sistema de Aguas de la Ciudad con esta evaluación, en cuanto a sus procesos y productos

Ello no obsta para que se hayan identificado algunos cuellos de botella. Los aspectos más comentados son las reticencias que genera el perfil de los equipos de evaluación cuando éstos han tenido responsabilidades en la política evaluada, la somera consulta realizada por los evaluadores, los programas no contemplados en las evaluaciones, la necesidad de participación de la población beneficiaria o la medición de efectos. Igualmente, se han apuntado por parte de los evaluadores la existencia aun de ciertos recelos, minoritarios y sólo en determinados sectores, en cuanto a la evaluación bajo una percepción fiscalizadora y de control.

Puede afirmarse, por tanto, que las evaluaciones contaron con un notable apoyo institucional, aunque las sinergias y la eficacia resultantes de esos apoyos difiera según los casos, ya que es habitual que la implicación dependa de las actitudes individuales de los gestores que fungieron como enlaces ante EVALUA DF y ante los equipos de evaluación.

A este respecto, una cuestión muy importante de cara al procedimiento del Sistema de evaluaciones externas es que los contactos previos establecidos por EVALUA con los responsables de las principales entidades y dependencias gestoras de las políticas se han mostrado muy productivos para facilitar la labor de los equipos de evaluación. Como es lógico, la productividad de este contacto ha sido mayor en aquellas políticas en las que existe una única entidad o pocas entidades responsables de la política mientras que, en aquellas en las que confluyen una multiplicidad de instancias, estos contactos se muestran insuficientes<sup>284</sup> para facilitar el acceso a la información y a los informantes.

---

<sup>284</sup> Este aspecto surgió al poner en relación las evaluaciones llevadas a cabo durante 2009 con las de 2010. El equipo que ha participado en ambas convocatorias ha experimentado cómo el mismo procedimiento de EVALUA DF surte efectos diferentes, de forma que la dispersión de agentes clave se convierte en un elemento esencial. Esto apunta hacia la conveniencia de desarrollar

En el organigrama de EVALUA DF, es su Dirección General la encargada de establecer la comunicación con los órganos y dependencias responsables y con los gestores de las políticas evaluadas, a los que se les informa con carácter previo a su realización y con los que se establecen los contactos oportunos para facilitar a los equipos de evaluación el acceso a la información y a los informantes clave. En este sentido, y a pesar del apoyo institucional logrado, se han puesto de manifiesto algunas disfuncionalidades en términos de “perdidas de información” en el proceso de comunicación interno de los órganos y dependencias gestoras y responsables de las políticas evaluadas. Dado que los contactos desde EVALUA DF se han realizado con los máximos responsables de estos órganos y dependencias, a nivel decisorio y estratégico, los gestores y técnicos que se desempeñan en el nivel operativo y que, en realidad, son quienes atesoran gran parte del conocimiento e información, han manifestado su desconocimiento del proceso en proporciones desiguales<sup>285</sup>. Hay quienes sólo son conscientes de haber dado respuesta a un determinado requerimiento de información y quienes afirman que no conocían algunas cuestiones del proceso de evaluación que sí se ha constatado que fueron comunicadas en tiempo y forma a sus máximos dirigentes por parte de EVALUA DF.

Las mayores inquietudes que el proceso ha generado entre estos gestores están relacionadas con la falta de establecimiento de un calendario de actividades que les permitiese planificar los requerimientos que se derivarían del proceso de evaluación, con el hecho de que no se les solicitara información que ellos entendían relevante o con que se les consultara de forma improvisada o excesivamente rápida y poco sistemática, de forma que se corría el riesgo de que los evaluadores se hicieran una idea poco fiel de las actuaciones que llevan a cabo y de sus expectativas ante el proceso.

La preocupación inicial por hacer visible el posicionamiento de EVALUA DF como órgano descentralizado e independiente, que ha sido puesta de manifiesto desde su Comité de Evaluación y Recomendaciones y desde su Dirección General, ha ido acompañada de un cierto rechazo, o al menos una falta de preocupación, por desarrollar evaluaciones participativas en la práctica. No obstante, esta preocupación se encuentra ya planteada, especialmente en el informe de metaevaluación 2008 de Cardozo *et al.*, aunque no ha sido factible implementarla hasta la fecha. Otros factores colaterales que han incidido a este respecto son los recursos, temporales y económicos, que suele conllevar la participación y ante lo que los equipos de evaluación han manifestado diversas opiniones. Algunos apuntaron que hubiese sido deseable esa mayor participación aunque no era “materialmente posible”, mientras que otros manifestaron que tampoco era del todo necesaria, ya que “no se trataba de evaluar programas sino políticas y ese nivel de detalle excedía el concepto de implementación”

---

mecanismos de coordinación y comunicación más eficaces y formales durante el transcurso de la evaluación, como Comités de monitoreo y pilotaje de las evaluaciones o Redes de Apoyos.

<sup>285</sup> Es preciso apuntar que esta cuestión radica en primera instancia en la organización interna de cada una de las dependencias aunque no obstante lo que aquí se apunta es a la oportunidad de abrir espacios para la colaboración a diferentes niveles en la medida de las posibilidades.

Basta con observar el flujograma de los procesos de evaluación, en el que se presentan las etapas según el agente que debe llevarlas a cabo (véase parte II de este informe), para comprobar que se trata de un proceso en el que los agentes implicados (gestores, políticos y beneficiarios, entre otros) no se incorporan al proceso más que a través de consultas, desempeñando un rol de proveedores de información, cuantitativa y cualitativa, sobre las políticas evaluadas y, eso sí, con capacidad para emitir opiniones motivadas sobre la pertinencia de las conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones que para ellos serán vinculantes.

La preferencia por la objetividad y la independencia frente a las ventajas de la participación y las evaluaciones participativas<sup>286</sup>, en este contexto de implantación de EVALUA DF, encuentra su motivación en la percepción de parte de este órgano -no generalizada entre sus consejeros- y, especialmente de su Dirección General, de que dichos procesos son incompatibles, o al menos generan conflictos, con la objetividad e independencia de la evaluación, al mostrar una tendencia hacia el desarrollo de “evaluaciones a la medida” de los órganos responsables de las políticas evaluadas, restando credibilidad y utilidad a la evaluación. La justificación de fondo sería que, si se ha creado un órgano independiente para evaluar, establecer nexos con dichos órganos y dependencias generaría interferencias que lo desvirtuarían.

En el momento actual, no obstante, se vislumbra un cambio de escenario en este sentido. Manuel Canto, Consejero del Comité de Evaluación y Recomendaciones, apunta que, una vez que se ha logrado afirmar y dejar evidencias de la autonomía de EVALÚA DF, quizá sea el momento de potenciar y mejorar la coordinación con los evaluados; la Consejera Pilar Berrios puntualiza con la sugerencia de incorporar académicos a esos procesos, al margen de los evaluadores y del propio EVALUA DF.

Un elemento colateral a considerar en este escenario es el nuevo rol asignado en la LDSDF a EVALUA DF, en tanto que órgano encargado de aprobar la puesta en marcha de los nuevos programas de desarrollo social. Ello puede generar problemas no sólo en la labor evaluadora de EVALÚA sino también en cuanto a la percepción que, desde fuera, se tenga de él, ya que no parece recomendable que sea EVALÚA DF quien desempeñe esta función pues ello la convertiría en juez y parte. A solicitud de EVALÚA DF ya se modificó la ley para eliminar esta responsabilidad.

## ■ RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que se realizan aquí parten del reconocimiento de la importancia que supone **incorporar a los gestores y responsables de las políticas (y programas) a los procesos de evaluación desde un comienzo** porque, de esta forma, es más probable que sus necesidades de información se trasladen a las preguntas de evaluación, que se facilite y promueva su sensibilización hacia la evaluación,

---

<sup>286</sup> El concepto de evaluación participativa se entiende aquí en sentido amplio. Las evaluaciones participativas serían aquellas que se diseñan y gestionan de manera conjunta con los actores implicados, teniendo en cuenta sus motivaciones e intereses y con la finalidad de desarrollar sus capacidades a lo largo del proceso y promover su apropiación.

su receptividad frente a la misma y porque es plenamente congruente con la visión constructivista de la evaluación por la que apuesta EVALÚA DF.

Se parte de la premisa de que este organismo no puede ser el único destinatario de las evaluaciones. Es absolutamente esencial **determinar con claridad desde un inicio para qué y para quiénes son las evaluaciones**. Aunque EVALÚA DF haga llegar luego recomendaciones a las instituciones públicas –que se basan en las que efectúan los evaluadores–, esas recomendaciones están alejadas y desvinculadas de las necesidades informativas de decisores y gestores si éstos no han podido trasladar dichas necesidades a la evaluación. Es por ello por lo que la evaluación no puede servir a las políticas públicas si en ella no participan sus responsables y sus gestores. Al menos, las instituciones decisoras y/o gestoras debieran participar activamente en la elaboración de los Términos de Referencia, sobre todo para garantizar que la adecuada delimitación de su objeto y para incorporar sus necesidades de información. .

Estos fundamentos éticos sobre la necesidad de ampliar el espectro de actores para los que se evalúa y sobre la oportunidad de darles participación en el proceso desde su génesis son los que sostienen las evaluaciones orientadas a la mejora y **“la participación social para generar aprendizaje ciudadano y credibilidad de la evaluación”** que se promulgan en los principios de evaluación de EVALUA DF<sup>287</sup>. No se olvide tampoco que la participación, entendida como el “derecho de las personas, comunidades y organizaciones para participar en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales, en el ámbito de los órganos y procedimientos establecidos para ello” constituye uno de los principios vertebradores de la política social del Distrito Federal<sup>288</sup>

- **Desarrollar la participación en el Sistema de evaluaciones externas.** Este desarrollo debe ser entendido como secuencial y acumulativo a medida que el contexto en el que se desenvuelve EVALUA DF lo vaya permitiendo, según la madurez de este Sistema de evaluaciones y de la cultura de evaluación entre los principales actores implicados.

El salto cualitativo “de la consulta a la participación”<sup>289</sup> que encierra esta recomendación no se refiere en absoluto al desarrollo de evaluaciones “light” o “a la medida” sino a la promoción de evaluaciones que incorporen en sus interrogantes y en sus procesos los intereses y preocupaciones de los actores implicados, que contribuyan a su capacitación y faciliten la aceptación y viabilidad de las recomendaciones de mejora, especialmente cuando éstas no sean muy favorables con la práctica desarrollada por los órganos gestores de la política.

Una alternativa para aplicar esta recomendación, ajustada al contexto actual del Sistema de evaluaciones externas consiste en que, una vez que el Comité de Evaluación y Recomendaciones ha

---

<sup>287</sup> Cardozo, M. *et al.* (2010: 52)

<sup>288</sup> Artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

<sup>289</sup> Es decir, de la participación pasiva a la activa.

consensuado unos Términos de Referencia, que recogen la delimitación del objeto a evaluar y concretan los objetivos y cuestiones que buscan respuesta con la evaluación, se abra una vía de retroalimentación en la que los *stakeholders* puedan aportar, como elemento complementario y no sustitutivo a lo ya formulado:

- *Aquellas preguntas que, desde su óptica, sean relevantes.* El supuesto de partida es que el interés y la implicación de los *stakeholders* de una evaluación va en consonancia con la capacidad de este proceso para responder a múltiples sistemas de valores e intereses que entran en juego en la política pública. A este respecto, tendrían cabida tanto nuevas preguntas de evaluación como la cualificación o matización de las ya formuladas.
- *Aquellos elementos que deberían considerarse para que la delimitación de la política sea óptima,* las particularidades de su formulación, la cultura organizativa de los centros y órganos gestores, el marco normativo o los factores que, en la práctica, condicionan las posibilidades de incidencia de la política pública.

Ello está estrechamente relacionado con la disponibilidad de información que existe en torno a las preguntas de evaluación que se formulan en los Términos de Referencia y que son los gestores los que mejor la manejan. Sería así fácil construir una matriz con los principales documentos y sistemas de información que tendrían a su disposición los evaluadores y que debería anexarse a los Términos de Referencia, facilitando la concurrencia y elaboración de propuestas técnicas de evaluación más ajustadas y realistas. El supuesto de partida es que, cuanto mayor sea la información de la que disponen los evaluadores al diseñar sus propuestas acerca de con qué datos podrán contar, mejor será el diseño metodológico propuesto, la selección de técnicas o herramientas de recolección de información, y la formulación de indicadores que se contemplarán.

En la práctica, esta recomendación puede aplicarse de manera tanto presencial como a distancia, celebrando sesiones en las que participen los *stakeholders* para recabar y priorizar sus necesidades de información y sus percepciones sobre los Términos de Referencia o remitiéndoles una carta en la que se les soliciten. En ambos casos, lo ideal sería que hubiera un plazo razonable que permita a cada entidad y dependencia implicada dar respuesta a estos requerimientos en el nivel operativo lo que contribuiría, a su vez, a difundir desde sus inicios el interés por el proceso evaluativo.

Los beneficios de este proceso no acaban aquí, sino que se trasladan a las estrategias de comunicación de resultados de las evaluaciones en tanto que, desde un principio, se identifican cuáles son los intereses y necesidades informativas de estos actores, lo que permitirá planificar mejor su participación en el proceso y, sobre todo, determinar los canales y formatos más adecuados para trasladarles la información que demandan en respuesta a sus necesidades.

*En cuanto a la responsabilidad para llevar a cabo esta recomendación*, dada la estructura organizativa de EVALUA DF, correspondería esencialmente a la Dirección General, pues es ésta la que tiene la función de interlocución con las dependencias implicadas en la evaluación.

Dado que sería el primer contacto con las dependencias implicadas en la evaluación, este requerimiento debería ir acompañado de la circulación del borrador de Términos de Referencia aprobado por el Comité y por información clara sobre los principales hitos, plazos y demandas de la evaluación externa. A este respecto puede ser oportuno editar un breve documento en el que se difunda el flujograma del sistema de evaluaciones y se expliquen sus principales momentos.

*En lo que a plazos se refiere* hay que tener en cuenta, en todo caso, que la participación consume tiempo y recursos, por lo que deben determinarse qué medios son necesarios y establecerse unos plazos razonables que permitan la reflexión a los órganos y dependencias implicadas pero que no dilaten en exceso la preparación del encargo de evaluación.

La aplicación de esta recomendación debe contribuir al desarrollo de los principios que sustentan el enfoque de evaluación de EVALUA DF y en los que se promulga una evaluación participativa, holística y constructivista basada en métodos mixtos, que den importancia a lo cualitativo y en los que los cuantitativos se incorporen como una parte más del proceso.

- **Promover la constitución de unidades de seguimiento y evaluación en el seno de los órganos y dependencias públicas (o asignar estas tareas a un responsable) lo que permitiría** que, al tiempo que se institucionaliza la función de evaluación interna, se faciliten las evaluaciones externas y la coordinación de procesos entre el nivel estratégico y el operativo y se canalicen adecuadamente los requerimientos de información.
- **Impulsar la constitución de una Red de apoyos a la Evaluación** de políticas que, sobre la base de un mapeo de actores, permita encauzar y formalizar la participación de los principales agentes implicados.

EVALÚA DF tiene como una de sus atribuciones sustantivas organizar y llevar a cabo la evaluación externa de la política y los programas sociales del Gobierno del Distrito Federal. Para ello, se basa en el apoyo del se basa en el Comité de Evaluación y Recomendaciones del propio Consejo, constituido por seis académicos con fuerte trayectoria en el campo del desarrollo social y/o de la evaluación, en el



Directorio de Evaluadores Externos y en la Junta de Gobierno del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal<sup>290</sup>.

La existencia de este órgano, de naturaleza eminentemente política, presenta importantes ventajas, por cuanto los procesos de evaluación son así conocidos y legitimados desde el inicio, lo cual debería facilitar el correcto desarrollo de las distintas tareas –directas e indirectas- que supone la función evaluativa, entre otras la selección de evaluaciones, la recolección de información documental, la aplicación de técnicas de investigación primarias (entrevistas, talleres de discusión, etc.) o la aceptación de recomendaciones o la introducción de mejoras.

Sobre la base de esta estructura de apoyo, y a la luz del análisis de los procesos evaluativos, la confección de un mapeo de *stakeholders* de la evaluación permite visualizar la existencia de algunos actores clave que podrían incluirse en una estructura de apoyo complementaria, más orientada a los procesos concretos de evaluación que se ponen en marcha. Contar con esta “Red de apoyos a la evaluación” haría más fácil la tarea evaluativa y potenciaría la utilidad de la evaluación.

Sobre la base de estas apreciaciones, se recomienda la constitución de una Red de apoyos conformada por los principales stakeholders de cada política a evaluar.

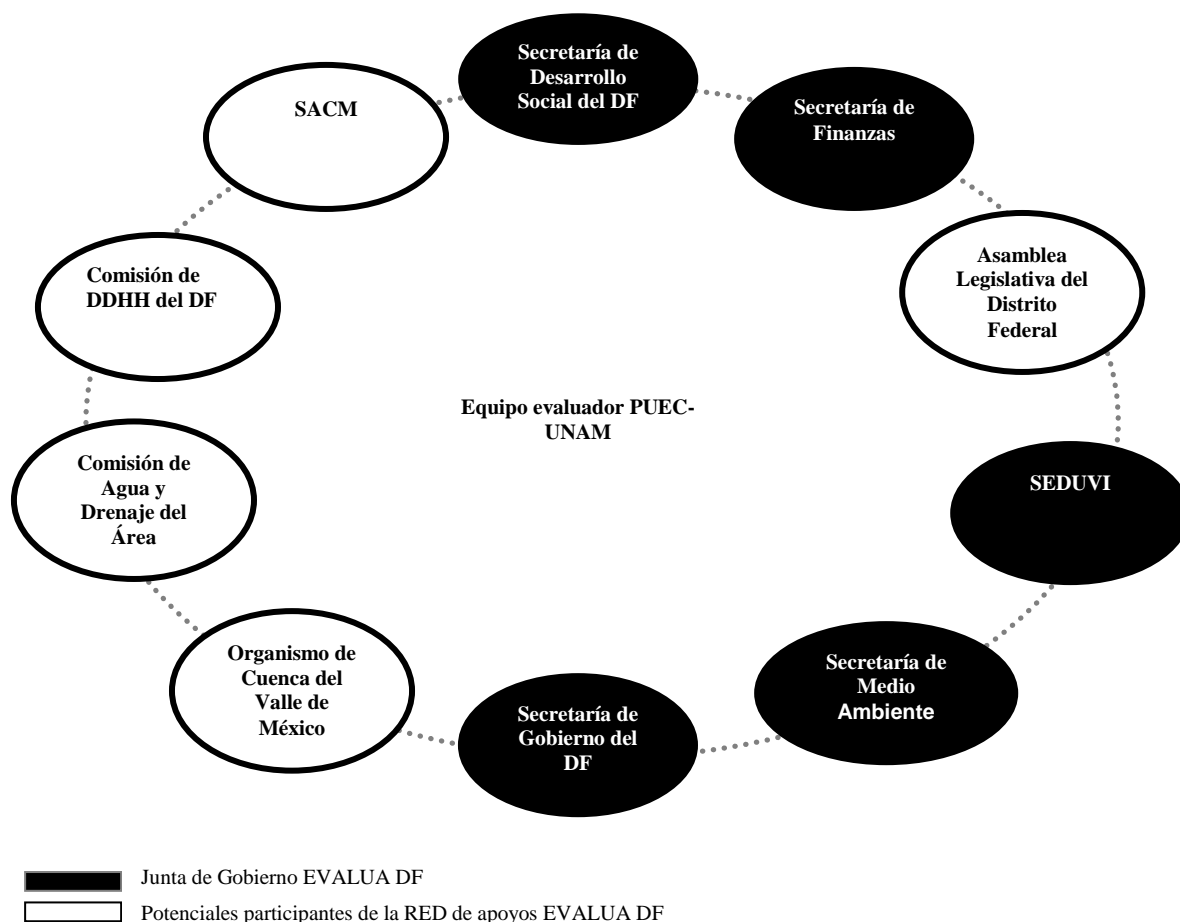
En la figura siguiente se expone, a modo de ejemplo, un mapa de stakeholders implicados en la Evaluación de la Política de Acceso al Agua Potable, diferenciándose entre los actores que conforman la Junta de Gobierno y aquéllos que podrían sumarse a la RED de apoyos.

---

<sup>290</sup> Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, el Consejo de Evaluación cuenta con una Junta de Gobierno, una Dirección General y un Comité de Evaluación y Recomendaciones, así como con la estructura administrativa que se establece en su Estatuto Orgánico. Es significativo que durante las entrevistas a Consejeros y Dirección General, en las que se hizo un recorrido por las principales funciones, órganos y agentes implicados en los procesos de evaluación, no apareció en el discurso esta Junta de Gobierno ni tan siquiera en relación con la selección de evaluaciones. Desde la Dirección de EVALUA DF se apuntó que “esta Junta sólo interviene en las materias administrativas, no en las sustantivas. Por ejemplo, aprueba los recursos para las evaluaciones, pero no determina qué evaluar, ni quién evalúa, ni define los términos de referencia” (Comentarios de EVALUA DF a la primera entrega parcial de esta metaevaluación).



Diagrama 15. Mapa de stakeholders en la Evaluación Política de Acceso al Agua Potable.<sup>291</sup>



**Conclusión 26. Las evaluaciones analizadas resultan pertinentes y oportunas en relación con el contexto en el que se encuadran y con la política que tienen por objeto**

La oportunidad de las evaluaciones queda plenamente justificada por razón de la importancia que las políticas que tienen por objeto –acceso al agua potable, juventud, empleo e infancia-, ya no sólo en sí mismas sino en el contexto más amplio de la política de desarrollo social del Gobierno del Distrito Federal. Efectivamente, se trata de políticas orientadas a resolver problemas “de foco rojo”, temas centrales en lo social y de enorme relevancia también desde el punto de vista político y económico, caracterizados por una “débil acción pública”, en palabras de Pablo Yanes<sup>292</sup>. Desde una óptica temporal, parece también oportuna la elección de estas cuatro políticas dado el momento en que se encuentran -a tres años del comienzo de la gestión actual y a tres años de su finalización-, lo que permite a la gestión actual introducir medidas

<sup>291</sup> Este mapeo no pretende ser exhaustivo sino sólo ilustrar las ideas presentadas.

<sup>292</sup> Entrevista grupal a Julio Boltvinik –Consejero Ciudadano de Evalúa DF- y Pablo Yanes –Director General de Evalúa DF-, 4 de noviembre de 2010.

correctoras, si es preciso, con evidencias suficientes y el horizonte temporal necesario para hacerlo de manera eficaz y eficiente.

Si bien no hemos obtenido datos concluyentes en este sentido, creemos que el motivo por el que se seleccionaron estas políticas por parte de EVALÚA DF podría ir más allá de la mera necesidad de disponer de información para mejorar las políticas en aspectos concretos<sup>293</sup>. La clave es aquí la “débil acción pública” -las deficiencias que presentan la planificación y el diseño de las políticas evaluadas. Ello podría constituir un indicio del interés, consciente o inconsciente, por parte de EVALÚA para hacer de las evaluaciones “palancas de cambio”<sup>294</sup> en el sector público que sirvan no ya para el rediseño de determinadas políticas sino para la innovación y la redefinición de la política social en su conjunto.

**Conclusión 27. Los mecanismos previstos por EVALÚA para dar seguimiento a las evaluaciones han demostrado su eficacia, en la mayoría de los casos, como vías de resolución de conflictos.**

Los procesos de evaluación que hemos tenido oportunidad de analizar y valorar en el presente trabajo no han registrado problemas importantes de desencuentros entre actores implicados; en los dos únicos casos que hemos conocido –la evaluación de la política de acceso al agua potable y la de infancia<sup>295</sup>- no parece que ello haya repercutido en exceso en la “calidad” final de las evaluaciones. Los conflictos surgidos - relacionados con la participación en la evaluación de la política de agua y con la delimitación del objeto y los requerimientos de la evaluación en la de infancia- fueron resueltos normalmente con los Consejeros responsables del seguimiento; aquellos que puedan existir con los centros gestores deben ser atendidos por la Dirección General. Hasta la fecha, en ninguna de las evaluaciones en las que se habían elaborado ya las recomendaciones vinculantes, se han generado controversias<sup>296</sup>. El papel arbitral que, para la resolución de las mismas, desempeña la Comisión Interinstitucional ha sido puesto en cuestión por la Dirección General de EVALUA DF durante las entrevistas realizadas ya que el hecho de que en ella estén representadas todas las secretarías y dependencias del Gobierno del Distrito Federal lo convierten, en su opinión, en juez y parte, y se plantean crear una independiente que decida sobre éstas.

<sup>293</sup> Hacemos extensiva aquí a todas las evaluaciones la hipótesis que, sobre esta cuestión y en relación con la evaluación de la política de infancia, planteábamos en el apartado correspondiente de este informe.

<sup>294</sup> Nos permitimos aquí la licencia de emplear algunos de los términos del título de la conocida reflexión del profesor Joan Subirats (2004).

<sup>295</sup> En el primer caso se hace referencia a las reticencias manifestadas por los representantes del Sistema de Aguas (SACM) entrevistados sobre la recopilación de información somera de los evaluadores y sobre la utilidad y orientación práctica de las recomendaciones de la evaluación y, en el segundo caso a las surgidas en el seno de equipo de evaluación. Al respecto de las reticencias manifestadas por los representantes del Sistema de Aguas, desde el Comité de Evaluación y Recomendaciones se apuntó durante la revisión de este informe de metaevaluación que “esa opinión, que seguramente tenían, nunca la plantearon a Evalúa, por lo que no hubo ningún conflicto a resolver; sus comentarios llegaron una vez terminada la evaluación, especialmente a partir del foro de discusión”.

<sup>296</sup> A este respecto desde EVALUA DF se apunta que del 2008 hay dos en curso.

**Conclusión 28. La política de evaluación de EVALÚA no prevé medidas de protección de la confidencialidad de los informantes que son requeridos en los procesos de evaluación, pese a lo cual no se han producido conflictos en ese sentido**

Es éste un aspecto desatendido por EVALÚA DF y sobre el que sería aconsejable reflexionar de cara al futuro habida cuenta de los problemas, cada vez más numerosos, que se plantean en relación con la protección de datos, en especial desde la generalización del uso de Internet.

- **Establecer normas sobre protección de datos** –autorización escrita para la grabación de las entrevistas (si procede), para que figure el nombre del informante en los documentos de la evaluación, por citar algunos ejemplos, de forma que se evite vulnerar derechos y que se produzcan conflictos- A pesar de que la labor de recogida de datos depende, en su mayor parte, de los equipos de evaluación, corresponde al Consejo de Evaluación, en tanto que propietario de la información producida, la adopción de medidas en este sentido y su traslado a los evaluadores en el momento del proceso que se estime más oportuno (probablemente en el de formalización del contrato).

## **6. Reflexiones finales sobre la política de metaevaluación**

Además de lo expuesto, una conclusión derivada del propio proceso de metaevaluación, que constituye una seña identitaria de EVALUA DF, hace referencia a la necesidad de programar la metaevaluación como una herramienta de mejora que se acompañe a los ritmos del Sistema de evaluaciones externas, de forma que se permita contemplar el itinerario de las evaluaciones completo, incluyendo al menos alguna verificación sobre la aplicación de las recomendaciones.

Al igual que con las evaluaciones debería establecerse un plazo, al menos anualmente, para llevar a cabo el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones formuladas en la metaevaluación y la valoración de si conllevaron las mejoras esperadas.



## 7. Balance de conclusiones de la metaevaluación

### 1. El contexto evaluativo y el encargo de evaluación

**Conclusión 1.** Las políticas públicas evaluadas presentan deficiencias en su diseño y conceptualización, relacionadas con su racionalidad, pertinencia y coherencia así como en su implementación, derivadas en este caso de desajustes entre lo previsto y lo realizado. Tanto unas como otras inciden en su evaluabilidad y en los encargos de evaluación.

**Conclusión 2.** Los criterios aplicados para la definición del Programa Anual de Evaluaciones son coherentes con el marco normativo de EVALUA DF y se han mostrado eficaces para seleccionar objetos de evaluación oportunos y relevantes

**Conclusión 3.** Las evaluaciones de políticas públicas realizadas por EVALUA DF en 2009 partieron de una ambiciosa delimitación de su objeto y alcance que derivaron en diversas disfuncionalidades, la más importante de las cuales fue que, en ocasiones, el proceso y el producto entregado tuviesen límites difusos entre lo que constituye una evaluación, una investigación u otras alternativas metodológicas (principalmente, diagnósticos).

**Conclusión 4.** Los TdR de las evaluaciones muestran el destacable esfuerzo de EVALUA DF para concretar sus demandas en torno a la explicitación de las principales preguntas o cuestiones de evaluación y al establecimiento de criterios de valor; no obstante, se observan diferencias entre las cuatro evaluaciones, disfuncionalidades en los TdR y en las propuestas e informes que de ellos se derivan a la hora de definir las preguntas y criterios que se emplean.

**Conclusión 5.** Los Términos de Referencia que regularon el encargo de las evaluaciones presentan la información necesaria para orientar los procesos evaluativos; no obstante, se advierten elementos de mejora en su estructura y contenidos, vinculados con la sistematización de la información y la delimitación de su objeto y alcance entre otros.

### 2. Medios puestos al servicio de la evaluación

**Conclusión 7.** El Sistema de evaluaciones externas de EVALUA DF muestra preferencia por expertos en la política evaluada frente a especialistas en evaluación.

**Conclusión 8.** La gestión de las evaluaciones, mediante el acompañamiento que realizan los Consejeros y Consejeras del Comité de Evaluación y Recomendaciones, se erige como la pieza clave para el control de calidad del sistema de evaluaciones externas e incide directamente en su duración y ajuste a los TdR y a las expectativas de EVALUA DF. Por su parte, la comunicación que establece la Dirección General con los gestores y responsables de la política resulta esencial para facilitar el acceso a la información y a los informantes clave.

**Conclusión 9.** Los recursos con que cuenta EVALUA DF, especialmente presupuestarios, condicionan sus posibilidades para promover el fortalecimiento de la cultura de evaluación y para definir y llevar a cabo las evaluaciones que se necesitan.

**Conclusión 10.** La experiencia acumulada por EVALUA DF durante la convocatoria 2009 debe permitir optimizar la gestión del tiempo en el Sistema de evaluaciones externas, tanto para compensar los plazos que consume el encargo de evaluación respecto a la realización de las evaluaciones como en cuanto a la duración estimada de éstas.

### 3. Calidad técnica de las evaluaciones

**Conclusión 11.** La calidad técnica de las evaluaciones se encuentra condicionada por los términos en los que se concreta el encargo de evaluación (TdR) y por la respuesta que formulan a dicho encargo los equipos de evaluación seleccionados (propuestas técnicas), generando situaciones diversas, que marcan el devenir de la evaluación.

**Conclusión 12.** El marco teórico que sustenta las evaluaciones arroja una valoración suficiente y notable en relación con la temática de la política, apoyado en una revisión cuando menos aceptable de referencias bibliográficas; mientras que en cuanto al propio proceso evaluativo es insuficiente, y sus referencias bibliográficas son prácticamente inexistentes y se encuentran casi exclusivamente circunscritas a la Nota metodológica de EVALUA DF que acompañó a la Convocatoria 001/2009.

**Conclusión 13.** Las evaluaciones realizadas carecen de la consideración de enfoques y modelos de evaluación que, según su

idoneidad en relación al contexto, objeto y necesidades informativas, se erijan como referentes que las orienten y faciliten la sistematización y análisis de información así como la interpretación de sus resultados.

**Conclusión 14.** Las evaluaciones realizadas han encontrado un referente en las preguntas y cuestiones de evaluación fijadas en los Términos de Referencia, lo que ha constituido una fortaleza de estos procesos y, no obstante, ha relegado a un segundo plano la consideración de los criterios de evaluación (pertinencia, coherencia, etc.) que también definían sus encargos.

**Conclusión 15.** La calidad técnica de las evaluaciones se encuentra condicionada por las opciones metodológicas y las técnicas de investigación seleccionadas por los equipos evaluadores a partir de las especificaciones establecidas en los TdR. La justificación y descripción de la metodología, cuando existen, presentan deficiencias y el proceso evaluativo se ve sometido a la “dictadura de las técnicas”, estas sí desarrolladas con mayor profundidad.

**Conclusión 16.** Las evaluaciones realizadas han contemplado de manera muy limitada el análisis de la participación, mediante el estudio de los agentes implicados y con intereses en las políticas, como base para establecer quiénes y cómo participarían en la evaluación.

**Conclusión 17.** Las evaluaciones presentan coherencia en sus enjuiciamientos de las políticas públicas en tanto que las conclusiones se derivan de la información recabada y son la base sobre la que se emiten las recomendaciones.

**Conclusión 18.** Las evaluaciones como respuestas a los requerimientos de información de los términos de referencia obtienen una valoración positiva destacando su capacidad para orientarse a fin.

#### 4. Utilidad de las evaluaciones

**Conclusión 19.** La calidad de los informes de evaluación analizados resulta muy desigual; ello es debido, en parte, a la inexistencia de unas directrices o normas claras sobre cómo deban ser su estructura, estilo y contenidos y cuáles los medios empleados para su difusión.

**Conclusión 20.** El momento en el que se encuentran las evaluaciones no permite realizar afirmaciones concluyentes acerca de su utilidad sino sólo sobre la percepción que los distintos agentes implicados tienen sobre el tema y que es desigual según su rol y su grado de implicación en las evaluaciones.

**Conclusión 21.** Se advierten algunas carencias y deficiencias en lo relativo a difusión de los resultados de las evaluaciones, lo que ha tenido alguna repercusión sobre el grado de utilización de las mismas.

**Conclusión 22.** La política de evaluación de EVALÚA DF presenta, en lo que a utilización de las evaluaciones se refiere, ciertas incongruencias que limitan el alcance que podrían tener las recomendaciones de cara a la mejora de las políticas públicas.

**Conclusión 23.** El sistema de evaluaciones externas no explicita cómo se lleva a cabo el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de mejora que, si bien son vinculantes, deberían cerrar el ciclo de la mejora con la comprobación de si se llevaron a la práctica y, en última instancia, si se observaron las mejoras esperadas.

#### 5. Ética de los procesos de evaluación

**Conclusión 24.** EVALUA DF se erige como promotor y principal destinatario de las evaluaciones realizadas en 2009, en tanto que es quien adopta de forma autónoma e independiente la decisión sobre los objetos de evaluación y quien traslada sus motivaciones y expectativas a la convocatoria y a los términos de referencia.

**Conclusión 25.** Se han detectado algunas incoherencias entre los principios y el enfoque de evaluación por los que apuesta EVALÚA DF y los procesos que se ponen en marcha dentro del Sistema de evaluaciones externas, especialmente en materia de participación.

**Conclusión 26.** Las evaluaciones analizadas resultan pertinentes y oportunas en relación con el contexto en el que se encuadran y con la política que tienen por objeto

**Conclusión 27.** Los mecanismos previstos por EVALÚA para dar seguimiento a las evaluaciones han demostrado su eficacia, en la mayoría de los casos, como vías de resolución de conflictos.

**Conclusión 28.** La política de evaluación de EVALÚA no prevé medidas de protección de la confidencialidad de los informantes que son requeridos en los procesos de evaluación, pese a lo cual no se han producido conflictos en ese sentido.

## 8. Balance de recomendaciones de la metaevaluación

1. El contexto evaluativo y el encargo de evaluación	
<b>Recomendación 1.</b>	Contemplar la realización, por parte de EVALUA DF, de análisis de políticas públicas y estudios diagnósticos
<b>Recomendación 2.</b>	Contemplar la realización, por parte de EVALUA DF, de análisis o pruebas de evaluabilidad de las políticas
<b>Recomendación 3.</b>	Contemplar la evaluación de políticas como un proceso más que como un suceso
<b>Recomendación 4.</b>	Prestar una atención especial a las preguntas de evaluación
<b>Recomendación 5.</b>	Proponer un catálogo mínimo de criterios de valor a considerar en la evaluación
<b>Recomendación 6.</b>	Establecer un marco común en cuanto a estructura deseable de los Términos de Referencia
<b>Recomendación 7.</b>	Incorporar matrices de evaluación en los Términos de Referencia
<b>Recomendación 8.</b>	Concebir los Términos de Referencia como el marco que regula el objeto, objetivos y expectativas de la evaluación en la relación contractual con el equipo evaluador
<b>Recomendación 9.</b>	Llevar a cabo un proceso de priorización de las necesidades informativas existentes durante la elaboración de los Términos de Referencia
<b>Recomendación 10.</b>	Incorporar una relación de los principales documentos de referencia para la evaluación como parte de los Términos de Referencia
<b>Recomendación 11.</b>	Celebrar reuniones informativas durante el proceso de licitación de las evaluaciones, en las que se convoque públicamente a todas las personas y equipos interesados
2. Medios puestos al servicio de la evaluación	
<b>Recomendación 12.</b>	Incorporar expertos en evaluación a los equipos de trabajo, siendo deseable que el coordinador lo sea
<b>Recomendación 13.</b>	Elaborar los estándares de evaluación de EVALUA DF
<b>Recomendación 14.</b>	Promover la cultura de evaluación
<b>Recomendación 15.</b>	Difundir información sobre el Sistema de evaluaciones externas. Se sugiere a este respecto: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>elaborar documentos breves sobre el proceso de evaluación (a partir del flujograma presentado en esta metaevaluación).</i></li> <li>▪ <i>elaborar síntesis de evaluaciones en las que se presenten los principales aprendizajes que se derivaron de los procesos desarrollados.</i></li> <li>▪ <i>utilizar la Web como canal de difusión más allá de la publicación de los informes, ofreciendo información sistematizada y con una vocación pedagógica de hacer cultura de evaluación..</i></li> <li>▪ <i>celebrar jornadas y seminarios sobre evaluación, en los que se inviten a expertos y gestores a presentar experiencias y enfoques metodológicos aplicados y ofrezcan un valor añadido a quienes pertenecen al Registro de Evaluadores.</i></li> <li>▪ <i>divulgar los resultados de las evaluaciones en foros temáticos pero también en otros foros más amplios, ya que se advierte un déficit en este sentido.</i></li> </ul>
<b>Recomendación 16.</b>	Establecer una “agenda de evaluación” en la que se marquen los principales hitos del proceso
<b>Recomendación 17.</b>	Celebrar reuniones con el equipo de evaluación en su conjunto, al menos dos
<b>Recomendación 18.</b>	Optimizar la gestión del tiempo en el Sistema de evaluaciones externas. Las alternativas son: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>adelantar el plazo de publicación del Programa anual de evaluaciones.</i></li> <li>▪ <i>adelantar el plazo de presentación y resolución de propuestas de evaluación.</i></li> <li>▪ <i>ampliar el plazo para la realización de evaluaciones</i></li> </ul>
<b>Recomendación 19.</b>	Publicar y difundir la Agenda de evaluación
<b>Recomendación 20.</b>	Incorporación a los Términos de Referencia de un Programa de trabajo orientativo
3. Calidad técnica de las evaluaciones	
<b>Recomendación 21.</b>	Incorporar en los Términos de Referencia, como requisitos que deben cumplir las propuestas técnicas,

especificaciones sobre los criterios de evaluación y su tratamiento en la evaluación, sobre la justificación y desarrollo del método, relacionadas con los modelos y enfoques teóricos que sustentan la propuesta, así como sobre la estructura, contenidos y presentación del informe para que se orienten a sus públicos objetivo (recursos gráficos, cuadros de síntesis, infografías, etc.).

**Recomendación 22.** Establecer, como un aspecto prioritario de la labor de selección de propuestas y seguimiento de evaluaciones, la supervisión de la vinculación entre criterios y preguntas de evaluación y todos los aspectos relativos a la solidez y solvencia metodológica.

**Recomendación 23.** Fortalecer la capacidad de evaluación facilitando e impulsando oportunidades de formación -en especial en diseño y enfoques de evaluación- y desarrollo profesional para los evaluadores.

#### 4. Utilidad de las evaluaciones

**Recomendación 24.** Definir una estructura común para los informes de evaluación.

**Recomendación 25.** Establecer una limitación a la extensión de los informes

**Recomendación 26.** Invertir mayores esfuerzos en comprobar la adecuación de los informes a lo establecido por EVALÚA DF.

**Recomendación 27.** Facilitar la elaboración de documentos adecuados al perfil de los distintos stakeholders,

**Recomendación 28.** Articular mecanismos internos específicos para comunicar los resultados de las evaluaciones.

**Recomendación 29.** Asignar responsabilidades en materia de comunicación de resultados a los equipos evaluadores.

**Recomendación 30.** Asegurar la realización de evaluaciones, no de investigaciones,

**Recomendación 31.** Acotar conveniente y suficientemente el trabajo de evaluación,

**Recomendación 32.** Promover la orientación práctica de las recomendaciones,

**Recomendación 33.** Establecer mecanismos a través de los cuales se dé voz a actores considerados clave.

**Recomendación 34.** Identificar qué factores pueden limitar o facilitar la implantación y/o la eficacia de las medidas derivadas de las recomendaciones

**Recomendación 35.** Arbitrar mecanismos que permitan realizar el seguimiento de la aplicación de las medidas derivadas de las recomendaciones así como la verificación de su incidencia

**Recomendación 36.** Hacer explícitos los componentes del seguimiento en el sistema de evaluaciones externas.

#### 5. Ética de los procesos de evaluación

**Recomendación 37.** Promover la apertura del proceso de selección y priorización de evaluaciones.

**Recomendación 38.** Desarrollar la participación en el Sistema de evaluaciones externas.

**Recomendación 39.** Promover la constitución de unidades de seguimiento y evaluación en el seno de los órganos y dependencias públicas (o asignar estas tareas a un responsable).

**Recomendación 40.** Impulsar la constitución de una Red de apoyos a la Evaluación

**Recomendación 41.** Establecer normas sobre protección de datos



## 9. Balance de conclusiones sobre calidad de los informes de evaluación

SÍNTESIS DE LA VALORACIÓN SOBRE LA CALIDAD TÉCNICA DE LAS EVALUACIONES METAVALUADAS				
<p>Para valorar la calidad de los informes se toman en consideración unos aspectos generales que, a partir del marco normativo y del propio sistema de evaluaciones externas, determinan la calidad de las evaluaciones que se ponen en marcha junto a otros aspectos específicos de cada proceso particular de evaluación.</p> <p>También, se parte de la premisa de que la valoración de un informe de evaluación tiene como objeto un todo irreductible conformado tanto por el proceso como por el producto de dicha evaluación. A nuestro juicio, la metaevaluación debe atender tanto a uno como a otro: sólo así es posible comprender la evaluación en toda su complejidad. Por tanto, se tienen en cuenta elementos que determinan la calidad del informe desde la perspectiva de procesos, en tanto que se deriva de unas determinadas fases y etapas de un proceso de investigación/evaluación y, a su vez, impulsa (o no) otras etapas de dicho proceso que deben cerrar el ciclo de mejora que se abre con la evaluación. Asimismo, se consideran otros elementos que determinan la calidad del informe en tanto que producto de la evaluación que facilitan o no a sus públicos destinatarios la comprensión de la política y de su enjuiciamiento, haciendo que sea accesible, de fácil lectura, completo en la exposición de causas y efectos, etc.</p>				
Criterios/dimensiones de análisis para dictaminar la calidad de los informes de evaluación *	EVALUACIÓN DE POLÍTICAS			
	AGUA	LABORAL	JUVENTUD	INFANCIA
<b>2. Calidad técnica de los informes de evaluación</b>				
<b>2.A Criterios generales asociados al contexto evaluativo</b>				
1.1 Los términos de referencia de las evaluaciones	2	2	3	3
1.2. Suficiencia de los medios puestos al servicio de la evaluación	2	2	2	2
2.1. Justificación y oportunidad de la evaluación	1	1	2	2
2.2. Motivación para evaluar y objetivos	1	1	1	2
2.3. Delimitación del objeto de evaluación	2	2	3	3
2.4. Tipo de evaluación según agente, contenido y momento	1	1	1	1
<b>2.B Criterios específicos asociados a cada proceso evaluativo</b>				
2.5. Enfoque de evaluación y marco teórico-metodológico	3	3	3	3
2.6. Criterios de valor y preguntas de evaluación	2	2	3	3
2.7. Fuentes, técnicas de investigación y trabajo de campo	2	2	2	2
2.8. Relación entre datos recabados, conclusiones y recomendaciones	1	2	1	1
3.1. Claridad y congruencia de los informes de evaluación	2	2	2	2
3.2. Utilidad de la evaluación para los stakeholders	2	2	2	2
3.3. Medidas para fomentar la utilización y propiciar el aprendizaje	3	3	3	3
4.1. Participación y relaciones entre actores	2	2	2	2
<b>ITEMS DE VALORACIÓN</b>	1 Adecuada/o 2 Suficiente; 3 Mejorable			
*Nota: Estos criterios/dimensiones se corresponden con la estructura de epígrafes de la parte III de esta metaevaluación				
<p>Este balance de conclusiones sobre la calidad de los informes tiene como finalidades facilitar la lectura de conjunto del enjuiciamiento realizado y el seguimiento de su evolución en próximos ejercicios. No obstante, para comprender en su justa medida la valoración de cada uno de los criterios y dimensiones que incorpora este balance deberá atenderse al trabajo analítico y argumentativo desarrollado a lo largo de la tercera parte de esta metaevaluación así como a las conclusiones que sobre ellos se formulan.</p> <p>Hemos de apuntar que junto a esta valoración pormenorizada de las evaluaciones, el equipo de trabajo de esta metaevaluación ha hecho explícita su valoración sobre el trabajo encomiable que considera han desarrollado en términos generales los equipos evaluadores –considerando los recursos, plazos y requerimientos- y sobre las bondades del Sistema de evaluaciones externas desarrollado desde EVALUA DF –considerando su juventud y los elementos valiosos que incorpora en cuanto a publicidad, transparencia y carácter vinculatorio de las recomendaciones, entre otros-. Por todo ello, el enjuiciamiento de las evaluaciones se ha realizado en el marco de propuestas y recomendaciones de corte maximalista que puedan servir de referente a medio y largo plazo para la mejora continua en el proceso de fortalecimiento e institucionalización de la cultura de evaluación en el Distrito Federal.</p>				

## 6. Fuentes documentales y bibliográficas consultadas

### ■ NOTA ACLARATORIA

Además de los documentos reseñados a continuación, se han consultado las actas de las sesiones III, IV, V, VI, VII y XXI de 2009 y I, II, III, IV, VI, VII y X de 2010, del Comité de Evaluación y Recomendaciones del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF, que fueron puestas a disposición del equipo encargado de la metaevaluación en una intranet específicamente destinada para ello.

Hemos de señalar, asimismo, que en las referencias de los informes parcial y final de evaluación consideramos incluidos todos los anexos correspondientes.

- Alkin, M., Daillak, R., & White, P. (1979). *Using evaluations: Does evaluation make a difference?*, Beverly Hills, CA: Sage.
- Alkin, M. y Christie, C.A., (2004), "An Evaluation Theory Tree" en M. Alkin, *ed.*, *Evaluation roots: Tracing theorists' views and influences*, Thousand Oaks, CA: Sage.
  - (2008), "Evaluation Theory Tree Re-examined", *Studies in Educational Evaluation*, 34, pp. 131-135.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ley de Desarrollo Social, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 23 de mayo de 2000.
  - Ley que establece el derecho a un paquete de útiles escolares por ciclo escolar a todos los alumnos residentes en el distrito federal, inscritos en escuelas públicas del distrito federal, en los niveles de preescolar, primaria y secundaria, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 27 de enero de 2004.
- Arbulú Saavedra, J. (2009), *La política de evaluación en la cooperación española para el desarrollo desde la perspectiva de la metaevaluación: 1998-2008*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- Banco Mundial (2004), Evaluaciones influyentes. Evaluaciones que mejoraron el desempeño y los efectos de los programas de desarrollo, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/55/11/36483365.pdf> (fecha de consulta: 2 de diciembre de 2010).
- Brugué, Q. y Goma, R. (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Bustelo, M (2001), *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

- (2003), ¿Qué tiene de específico la metodología de evaluación? en Bañón i Martínez, Rafael, comp., La evaluación de la acción y de las políticas públicas, Madrid: Díaz de Santos.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1982. Última reforma publicada el 13 de junio de 2003.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1982. Última reforma publicada el 13 de junio de 2003.
- Campbell, D.T. (1956), *Leadership & Its Effects Upon the Group*. Columbus: Ohio State University Press.
- Campbell, D.T. y Stanley, J.C. (1973), *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*. Chicago: Rand McNally.
- Cardozo Brum, M. (2005), “Neoliberalismo y eficiencia de los programas sociales en México”, en *Política y Cultura*, núm. 24, pp. 169-186, disponible en <http://scielo.unam.mx/> (fecha de consulta: 15 de octubre de 2010).
  - (2006), *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, México D.F.: Miguel Ángel Porrúa editores.
  - (2009). *La institucionalización de una cultura de la evaluación en la administración pública mexicana: avances y desafíos pendientes*, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 49, 175-198.
  - (2011), "Organización y métodos alternativos en la evaluación de políticas y programas sociales. La experiencia consolidada y la emergente en el caso de México", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 5, enero-julio, pp. 43-60.
  - *Et al.* (2010), “Sistematización de la experiencia de evaluación de EVALÚA DF en 2008. Metaevaluación y autoanálisis”, junio de 2010, EVALÚA DF, México D.F. En línea [www.evalua.df.gob.mx/transparencia/2010/met\\_inf\\_fin.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/transparencia/2010/met_inf_fin.pdf). (fecha de consulta 15 de diciembre de 2010).
- Chelimsky, E. (1997), “The Coming Transformations in Evaluation” en E. Chelimsky y W. Shadish, eds., *Evaluation for the 21st Century*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Chen, H-T. (1990), *Theory-Driven Evaluations: A Comprehensive Perspective*, Newbury Park, CA: Sage.
- Chen, H-T. y Rossi, P.H. (1983), “Evaluating with Sense: The Theory-Driven Approach”, *Evaluation Review*, núm. 7, pp. 283-302.
  - (1987), “The Theory-Driven Approach to Validity”, *Evaluation and Program Planning*, núm. 10, pp. 95-103.

- Coneval (2010), Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza, disponible en [http://www.coneval.gob.mx/contenido/med\\_pobreza/6473.pdf](http://www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/6473.pdf) (fecha de consulta: 12 de octubre de 2010).
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (2008), Planeación, relaciones intergubernamentales y participación ciudadana en la política social del DF, México D.F.
  - (2009), Convocatoria 001/2009 para la evaluación externa de las políticas de desarrollo social del Distrito Federal, México D.F.
  - (2009), Términos de Referencia de la evaluación externa del diseño y la implementación de la política hacia la infancia del Distrito Federal, México D.F.
  - (2009a), Términos de referencia para la evaluación legal y jurídica de la política de infancia, México D.F.
  - (2009b), Pobreza en el DF. MMIP y componentes, disponible en Internet [http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/mmip\\_04\\_08.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/mmip_04_08.pdf) ( fecha de consulta: 25 de octubre de 2010)
  - (2009c), Nota de orientación para la evaluación de las políticas del desarrollo social del GDF, .
  - (2009d), Términos de Referencia de la evaluación externa del diseño y la implementación de la política hacia las y los jóvenes del Distrito Federal, México D.F.
  - (2009e), Términos de Referencia de la evaluación externa del diseño y la implementación de la política de fomento del empleo y la protección del trabajo del Distrito Federal, México D.F.
  - (2009f), Términos de Referencia de la evaluación externa del diseño y la implementación de la política de acceso domiciliario al agua potable del Distrito Federal, México D.F.
  - (2010a), Convocatoria 001/2009 para la evaluación externa de las políticas de desarrollo social del Gobierno del Distrito Federal, México D.F.
- Cook, T.D. y Campbell, D.J. (1979), Quasi-experimentation. Design, Analysis. Issues for Field Experimentation. Cambridge, Ma: Houghton Mifflin Co.
- Cousins, J., y Earl, L., eds. (1995). Participatory evaluation in education: Studies in evaluation use and organizational learning, London: Falmer.
- Cronbach, L. (1982). Designing evaluations of educational and social programs, San Francisco: Jossey-Bass.
- Cronbach, L. et al (1980). Toward reform of program evaluation: Aims, methods, and institutional arrangements, San Francisco: Jossey-Bass.
- DAC / OCDE (2002, 2010), Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf> [fecha de consulta: 12 de enero de 2010].

- Equipo de evaluación de la política de acceso domiciliario al agua potable (2009), Propuesta técnica de evaluación, México D.F.
  - (2010), Propuesta técnica corregida de evaluación de la política de acceso domiciliario al agua potable, México D.F.
  - (2010a), Propuesta técnica de evaluación final de la política de acceso domiciliario al agua potable, México D.F.
  - (2010b), Informe final de evaluación de la política de acceso domiciliario al agua potable México D.F.
  - (2010c), Síntesis ejecutiva del informe final de evaluación de la política de acceso domiciliario al agua potable, México D.F.
- (2009), Equipo de evaluación de la política de infancia, Propuesta de evaluación, México D.F.
  - (2009a), Evaluación de políticas de Infancia del Gobierno del Distrito Federal. Primer Reporte de Avances hasta el 3 de Diciembre de 2009, México D.F.
  - (2009b), Evaluación de las políticas de infancia en México, Distrito Federal. Informe parcial de evaluación, México D.F.
  - (2010), Informe final de evaluación de las políticas de infancia en México, Distrito Federal, México D.F.
- (2009), Equipo de evaluación de la política de fomento del empleo y la protección del trabajo en el Distrito Federal, Propuesta de evaluación, México D.F.
  - (2009b), Informe final de evaluación de política de fomento del empleo y la protección del trabajo, Distrito Federal, México D.F.
- (2009), Equipo de evaluación de la política hacia las y los jóvenes en el Distrito Federal, Propuesta de evaluación, México D.F.
  - (2009b), Informe final de evaluación de política hacia las y los jóvenes en el Distrito Federal, México D.F.
- Estados Unidos Mexicanos. Constitución política, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917.
- Everitt, A. (1996), "Developing Critical Evaluation", *Evaluation*, vol. 2, núm. 2, pp. 173–88.
- Fetterman, D. (1996). Empowerment evaluation: An introduction to theory and practice, en D.M. Fetterman, S. J. Kaftarian, & A. Wandersman, eds., *Empowerment evaluation: Knowledge and tools for self-assessment and accountability*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- García Sánchez, E. (2005), *La evaluación de programas de reforma educativa en España: tres estudios de caso desde un enfoque de metaevaluación*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
  - (2009), "Metaevaluación" en R. Reyes, ed., *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, vol. III, Madrid / México DF: Universidad Complutense / Plaza & Valdés, 4 vols.

- (2009a), “Metaevaluación de políticas públicas. Una visión desde la Ciencia Política” en Revista del CLAD. Reforma y Democracia, núm. 43, pp. 127-155.
- Gasperoni, G. y Marradi, A. (2009), “Método e Técnica nelle Scienze Sociali”, de los profesores, en R. Reyes, ed., Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, Madrid / México D.F.: Universidad Complutense / Plaza & Valdés, disponible en <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/M/index.html> (fecha de consulta: 6 de octubre de 2010).
- Gobierno del Distrito Federal (2006), Reglamento de la Ley de Desarrollo Social, México D.F.
  - (2007), Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, México D.F.
  - (2007a), Programa de Desarrollo Social 2007-2012, México D.F.
- Greene, J. (2001), “Dialogue in Evaluation: a Relational Perspective”, en *Evaluation*, vol. 7, núm. 2, pp. 181-187.
  - (2003), “War and Peace... and Evaluation”, en *Studies in Educational Policy and Educational Philosophy*, núm. 2, disponible en <http://www.upi.artisan.se/docs/Doc186.pdf> (fecha de consulta: 12 de octubre de 2008).
- Greene, J., Benjamin, L. y Goodyear, L. (2001), “The Merits of Mixing Methods in Evaluation”, *Evaluation*, vol. 7, núm. 1, pp. 25-44.
  - (2002), “With a Splash of Soda, Please: Towards Active Engagement with Difference”, *Evaluation*, vol. 8, núm. 2, pp. 259-266.
- Guba, E.G. y Lincoln, Y.S. (1989), *Fourth Generation Evaluation*, Newbury Park, CA: Sage.
- Hecló, H. (1972), “Policy Analysis”, *British Journal of Political Science*, núm. 2, pp. 83-108.
- Hernández, G. (2006), “M y E de programas sociales en México”, en E. May, D. Schand, K. MaCKay, F. Rojas, y J. Saavedra, *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe: Actas de una Conferencia del Banco Mundial*, Lima: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, pp. 51-58.
- House, E.R. (1980), *Evaluating with Validity*, Beverly Hills, CA: Sage (traducción al castellano en 2000, *Evaluación: ética y poder*, Madrid: Morata).
- House, E.R. (2006), “Democracy and Evaluation”, en *Evaluation*, vol. 12, núm. 1, pp. 119-127.
  - y Howe, K R. (2000), “Deliberative Democratic Evaluation Checklist”, Kalamazoo: Western Michigan University. The Evaluation Center, disponible en [http://www.wmich.edu/evalctr/checklists/dd\\_checklist.PDF](http://www.wmich.edu/evalctr/checklists/dd_checklist.PDF) (fecha de consulta: 8 de abril de 2010).
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (2011), *The Program Evaluation Standards. A Guide for Evaluators and Evaluation Users*, Newbury Park, CA: Sage.
- Kingdon, J.W. (1984), *Agenda, alternatives and public policies*, Nueva York: Longman.

- Kushner, S. (2002), "I'll take mine neat: Multiple Methods but a Single Methodology", *Evaluation*, vol. 7, núm. 2, pp. 249-258.
  - (2005), "Democratic Theorizing: from Noun to Participle", en *American Journal of Evaluation*, vol. 26, pp. 579-581.
  - y Adelman, C. (2006), "Program Evaluation: a Democratic Practice", en J.L. Green, G. Camilli y P.B. Elmore, eds., *Handbook of Complementary Methods in Education Research*, London: Routledge.
- Larrú, J.M. (1999), *La evaluación en los proyectos de cooperación al desarrollo de las ONGDS españolas*, tesis doctoral, Universidad San Pablo - CEU.
  - (2003), *Análisis de los resultados y metaevaluación del sistema evaluaciones de Europeaid*, documento para discusión, disponible en [http://www.codespa.org/WebRoot/fucio2/Shops/Codespa/MediaGallery/13\\_002E\\_\\_0020\\_Analisis\\_0020\\_resultados\\_0020\\_y\\_0020\\_metaevaluaci\\_00F3\\_n.pdf](http://www.codespa.org/WebRoot/fucio2/Shops/Codespa/MediaGallery/13_002E__0020_Analisis_0020_resultados_0020_y_0020_metaevaluaci_00F3_n.pdf) (fecha de consulta: 10 de diciembre de 2010).
- Leviton, L.C. y Hughes, E.F.X. (1981), "Research on the Utilization of Evaluations", *Evaluation Review*, 5, pp. 525-548.
- MAEC (2007), *Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española*, Madrid.
- MacDonald, B. y Kushner, S. (2005), "Democratic Evaluation", en S. Mathison, ed., *Encyclopedia of Evaluation*, Thousand Oaks: Sage.
- May, E., Schand, D., MaCKay, K. y Rojas, F. y Saavedra, J. (2006), *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe: Actas de una Conferencia del Banco Mundial*, Lima: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, pp. 51-58.
- México D.F. *Ley de los Derechos de los Niños y las Niñas en el Distrito Federal*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 31 de enero de 2000, núm. 18.
- Murciano, J. (2007), "Evaluar la evaluación: una herramienta para la mejora. Aplicación al caso de la Iniciativa Equal en Andalucía", en M.J. Terol Becerra, dir., *Nuevas Políticas Públicas, Anuario Multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 3, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, pp. 173--199.
- Osuna, J.L. y Bueno, C. (2007), "La evaluación de las políticas públicas: el caso de las políticas de fomento al empleo estable", *Revista de Economía-ICE*, núm. 836, mayo-junio, pp. 75-83, disponible en [http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE\\_836\\_75-83\\_\\_4BC1CA8CA0938CB2356F362577FF238A.pdf](http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_836_75-83__4BC1CA8CA0938CB2356F362577FF238A.pdf) (fecha de consulta: 12 de diciembre de 2010).
- Patton, M.Q. (1986), *Utilization-Focused Evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage (2ª edición).
- Patton, M.Q. (1997), *Utilization-Focused Evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage (3ª edición).
- Pawson, R. y Tilley, N. (1997), *Realistic Evaluation*, Londres: Sage.



- Preskill, H. y Torres, R.T., eds. (2001), *The learning dimension of evaluation use*, *New Directions for Evaluation*, vol. 88, San Francisco: Jossey-Bass.
- Reyes, R. ed., *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Madrid / México D.F.: Universidad Complutense / Plaza & Valdés, disponible en Internet <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/M/index.html> (fecha de consulta: 6 de octubre de 2010).
- Román, C. (2006), "Otro Estado", *E-valoración nº1*, *Revista de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas*, nº1, pp. 4-5.
- Rossi, P.H. y Freeman, H.E. (1989), *Evaluación. Un enfoque sistemático para programas sociales*, México: Trillas.
- Schwandt, T.A. y Halpern, E.S. (1988), *Linking Auditing and Metaevaluation: Enhancing Quality in Applied Research*, Newbury Park: Sage.
  - (2003), "In Search of the Political Morality of Evaluation Practice", en *Studies in Educational Policy and Educational Philosophy*, núm. 2, disponible en <http://www.upi.artisan.se/docs/Doc183.pdf> (fecha de consulta: 12 de octubre de 2008).
  - (2005), "Politics of Evaluation", en S. Mathison ed., *Encyclopedia of Evaluation*, Thousand Oaks: Sage.
- Scriven, M. (1969), "An Introduction to Meta-Evaluation", *Educational Product Report*, núm. 2, pp. 36-38.
  - (1991), *Evaluation Thesaurus*, Newbury Park: Sage.
  - (2007), "Key Evaluation Checklist", *The Evaluation Center*, Kalamazoo: Western Michigan University, disponible en [http://www.wmich.edu/evalctr/checklists/kec\\_feb07.pdf](http://www.wmich.edu/evalctr/checklists/kec_feb07.pdf) (fecha de consulta: 31 de marzo de 2010)
- Stake, R.E. (2006), *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*, Barcelona: Editorial Graó.
  - (2010), "El desarrollo de centros de evaluación y la formación de evaluadores" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, monográfico sobre evaluación educativa coordinado por S. Kushner y E. García Sánchez, núm. 3, pp. 19-33.
- Stufflebeam, D.L. (1971), "The relevance of the CIPP evaluation model for educational accountability", ponencia presentada en el *Annual Meeting of the American Association of School Administrators*, Atlantic City, N.J., 24 de febrero
  - (1992), *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*, Madrid: Paidós / Ministerio de Educación y Ciencia.
  - (1999), *Program Evaluations Metaevaluation Checklist (Based on the Program Evaluation Standards)*, Kalamazoo, Western Michigan University. *The Evaluation Center*, disponible en



[http://www.wmich.edu/evalctr/checklists/program\\_metaeval\\_10point.pdf](http://www.wmich.edu/evalctr/checklists/program_metaeval_10point.pdf) (fecha de consulta: 26 de septiembre de 2010).

- (2001), "The Metaevaluation Imperative", American Journal of Evaluation, vol. 22, núm. 2, pp. 183-209.
- y Goodyear, L., Marquart, J. y Johnson, E. (2005), "Guiding Principles Checklist for Evaluating Evaluations: Based on the 2004 Guiding Principles for Evaluators", Kalamazoo: Western Michigan University The Evaluation Center, disponible en <http://www.wmich.edu/evalctr/checklists/guidingprinciples2005> (fecha de consulta: 6 de abril de 2010).
- Taylor, D. (2006), "Critical policy evaluation and the question of values: a psychosocial approach", Critical Social Policy, vol. 26, núm. 1, pp. 243-267.
- Tyler, R.W. (1950), Basic Principles of Curriculum and Instruction, Chicago: University of Chicago Press.
  - et al. (1967), Perspectives of Curriculum Evaluation, AERA Monograph Series on Curriculum Evaluation, núm. 1, Chicago: Rand McNally.
- UNICEF Innocenti Research Centre (2004), Building Child Friendly Cities. A Framework for Action, Florencia, disponible en <http://www.childfriendlycities.org/documents/view/id/66/lang/en> (fecha de consulta: 28 de septiembre de 2010)
- UNICEF México (2004), <http://www.unicef.org/mexico/spanish/ninos.html> (fecha de consulta: 10 de octubre de 2010)
- Uusikylä, P. y Virtanen, P. (2000), "Meta-Evaluation as a Tool for Learning: a Case Study of the European Structural Fund Evaluations in Finland", Evaluation, vol. 6, núm. 1, pp. 50-65.
- Vanaclocha, F.J., García Sánchez, E. y Natera, A. (2011) "La evaluación de la gestión de crisis: dimensiones analíticas y criterios de valor", en J.I. Cases Méndez, coord., Catástrofes medioambientales: la reacción social y política, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Weiss, C.H. (1972). Evaluation research: Methods of assessing program effectiveness. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
  - (1987), "Where Politics and Evaluation Research Meet", en D.J. Palumbo, The Politics of Program Evaluation. Beverly Hills, CA: Sage.
  - (1995), "Nothing as Practical as a Good Theory" en J. Connell, A. Kubish, L.B. Schorr y C.H. Weiss, New Approaches to Evaluating Community Initiatives, Nueva York: Aspen University.
  - (1997), "Theory-Based Evaluation: Past, Present and Future", en D.J. Rog, Progress and Future Directions in Evaluation, New Directions for Evaluation, San Francisco: Jossey-Bass.
  - (1998), Evaluation. New Jersey: Prentice Hall.

- Wholey, J.S., et al. (1970), Federal evaluation policy: Analyzing the effects of public programs, Washington, D.C.: The Urban Institute.
  - (1981). Using evaluation to improve program performance, en R. A. Levine, M. A. Solomon, G. M. Hellstern, & H. Wollman, eds., Evaluation research and practice: Comparative and international perspectives, Beverly Hills, CA: Sage.
  - (1983), Evaluation and effective public management, Boston: Little Brown.
  - (1987), Evaluability assessment: Developing program theory, en L. Bickman, ed., Using program theory in evaluation, New Directions for Program Evaluation, 33, San Francisco: Jossey-Bass.
- Wingate, L. (2009), The program evaluation standards applied for Metaevaluation purposes: investigating Interrater reliability and Implications for use, tesis doctoral, Western Michigan University, Kalamazoo: Michigan.
- Ziccardi, A. (2009), “Políticas de inclusión social de la Ciudad de México” en C. Barba comp., Retos para la integración social de los pobres en América Latina, Buenos Aires: CLACSO.

## **ANEXO 1. Experiencias comparadas de institucionalización de la evaluación**

---

Tras una revisión de las experiencias internacionales de institucionalización de la evaluación, se procedió a la selección de dos casos con los cuales se considera pertinente realizar un breve análisis comparativo. La elección de los ejemplos que habrían de servir de referencia estuvo guiada por dos criterios. Por un lado, que los organismos de evaluación pertenecieran a contextos culturales, sociales o políticos, si no próximos sí, al menos, no excesivamente alejados de aquél en el que desarrolla su actividad EVALÚA DF; por otro, y en segundo lugar, que el nivel de gobierno al que se encontrara vinculado el organismo fuera equivalente. Los casos que, una vez aplicados los criterios, tomamos como referencia son el Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas, IVÀLUA y la Comisión Foral para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios Públicos de Navarra.

La comparación entre los tres organismos se hace atendiendo a una serie de aspectos:

El siguiente cuadro recoge, de forma esquemática y atendiendo a determinados criterios, los rasgos que caracterizan a cada uno de los tres organismos. Como cabía esperar, las similitudes son mayores entre las dos experiencias españolas. En ellas, destaca la finalidad de promoción y difusión de la cultura de evaluación frente a la orientación más práctica y aplicada de EVALÚA DF, en la que prevalece la función de “conocer, explicar y valorar, al menos, el diseño, la operación, los resultados y el impacto de la política y programas de desarrollo social”<sup>297</sup>. Junto a ello, las diferencias más importantes se registran con respecto a la naturaleza de los organismos y, ligado a esto, al órgano del que dependen, al carácter de las evaluaciones externas e internas, la obligatoriedad de estas últimas, la difusión de los resultados y, especialmente, al carácter vinculador de las recomendaciones que se derivan de la evaluación.

En lo que a la naturaleza de los organismos se refiere, IVÀLUA constituye el caso más singular, por tratarse de un consorcio formado por tres entidades públicas –el Departamento de Economía y Finanzas de la Generalitat de Cataluña, la Diputación de Barcelona y la Universidad Pompeu Fabra- y una fundación de carácter privado. Sin embargo, tanto EVALÚA DF como la Comisión Foral para la Evaluación tienen carácter político-administrativo. La adscripción o vinculación de los organismos viene, lógicamente, definida por su naturaleza.

---

<sup>297</sup> Artículo 42 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

Más importantes son las diferencias que se aprecian en cuanto a los otros criterios apuntados. Así por ejemplo, mientras que tanto las evaluaciones internas como las externas se prevén como voluntarias en la Comisión Foral y en IVÁLUA, en el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal la evaluación tiene carácter obligatorio. En los dos primeros organismos, las unidades que deseen someter a evaluación programas o políticas de los que sean responsables habrán de dirigirse a los organismos de evaluación. Sin embargo, las previsiones efectuadas en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal son bien distintas. En dicha Ley, se establece que dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y demás entidades de la administración pública del Distrito Federal que ejecuten programas sociales deben proceder anualmente a la evaluación interna de los mismos. Asimismo, las evaluaciones externas serán fijadas en el programa anual de evaluaciones que aprobará EVALÚA DF.

Encontramos también diferencias dignas de mención en lo que a la difusión de los resultados de las evaluaciones se refiere. De nuevo, es la legislación que regula la evaluación de las políticas de desarrollo social del Distrito Federal la más estricta en este sentido. Así, el artículo 42 de la Ley de Desarrollo Social establece que

**“Los resultados de las evaluaciones internas y externas serán publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, incluidos en el Sistema de Información del Desarrollo Social y entregados a la Comisión de Desarrollo Social de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En el caso de las evaluaciones que realice el Consejo de Evaluación, sus resultados serán publicados y entregados una vez que tengan carácter definitivo, mientras que, los resultados de las evaluaciones internas serán publicados y entregados en un plazo no mayor a seis meses después de finalizado el ejercicio fiscal.  
El incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo será sancionado en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”**

Por su parte, la Ley Foral de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos<sup>298</sup> prevé también el carácter público de los resultados, conclusiones y áreas de mejora de las evaluaciones. La publicidad se hará por los medios técnicos que consideren más adecuados. Una vez concluidas, las evaluaciones de las administraciones públicas habrán de remitirse a la Comisión Foral para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios Públicos, para su incorporación al Registro de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, una base de datos para la difusión de todas las experiencias llevadas a cabo en la administración foral en materia de evaluación de políticas y de calidad de servicios.

La previsión sobre publicación y difusión es mucho más laxa en el caso de IVÁLUA. Se dispone únicamente la recomendación de que los resultados sean publicados con objeto de hacer más transparente la acción de gobierno y de contribuir a la rendición de cuentas.

La vocación más aplicada de EVALÚA DF con respecto a los otros dos organismos se advierte también en el carácter vinculatorio de las recomendaciones. La pretensión es hacer de la evaluación vinculado a la

---

<sup>298</sup> Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos.

planificación, un instrumento que incida, *real y efectivamente*, en la mejora de los procesos decisorios y las políticas públicas, y que no se limite a ser un elemento sólo presente en los discursos de técnicos y políticos, sin utilidad práctica alguna. Por si ello fuera poco, se dispone asimismo la existencia de sanciones para el incumplimiento en la aplicación de las medidas derivadas de las recomendaciones. Todos estos rasgos, verdadera seña de identidad de EVALÚA, convierten a este organismo un referente único, a nivel internacional, en el ámbito de la institucionalización de la evaluación.



Tabla 14. Cuadro comparativo Evalúa D.F., Ivàlua, Comisión Foral de Evaluación

	<b>Evalúa D.F.</b>	<b>Ivàlua</b>	<b>Comisión Foral de Evaluación</b>
<b>Nombre completo</b>	Consejo de Evaluación del Desarrollo del Distrito Federal, EVALÚA D.F.	Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas, IVÀLUA	Comisión Foral para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios Públicos
<b>Dirección electrónica</b>	<a href="http://www.evalua.df.gob.mx">www.evalua.df.gob.mx</a>	<a href="http://www.ivalua.cat">www.ivalua.cat</a>	<a href="http://www.navarra.es">www.navarra.es</a>
<b>Año de creación</b>	2008	2008	2005
<b>Carácter del organismo</b>	Organismo descentralizado	Consortio público, organismo independiente	Órgano colegiado de composición interadministrativa
<b>Órganos de los que depende</b>	Secretaría de Desarrollo Social D.F.	Departamento de Economía y Finanzas de la Generalitat de Cataluña, Diputación de Barcelona, Universidad Pompeu Fabra y Fundación Jaume Bofill	Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de Gobierno de Navarra
<b>Marco jurídico</b>	Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal  Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del DF  Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal  Ley de Planeación del Distrito Federal	Convenio de creación entre las instituciones integrantes	Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos
<b>Misión</b>	Conocer, explicar y valorar, al menos, el diseño, la operación, los resultados y el impacto de la política y programas de desarrollo social.	Promoción de la evaluación de políticas públicas en Cataluña, como herramienta de mejora de la acción de gobierno y de rendición de cuentas democrática	Impulso de una cultura de la evaluación de lo público en Navarra
<b>Tipos de evaluación</b>	Interna y externa	Interna y externa	Interna y externa
<b>Carácter de las evaluaciones internas</b>	Anual, obligatoria	Voluntario, mediante solicitud	Voluntario, mediante solicitud
<b>Carácter de las evaluaciones externas</b>	Anual, programa anual de evaluaciones De EVALÚA DF	Voluntario, mediante solicitud	Voluntario, mediante solicitud
<b>¿Quiénes son los evaluadores externos?</b>	Miembros inscritos en el Directorio de Evaluadores externos. Podrán ser profesores y/o investigadores adscritos a instituciones de educación superior, de investigación científica, profesionales con experiencia en la materia pertenecientes a organizaciones civiles o sociales sin fines de lucro, o profesionistas independientes que reúnan los requisitos de experiencia y conocimientos	Creación de un grupo de expertos externos de reconocido prestigio en el análisis y la evaluación de políticas similares, para enriquecer el enfoque del proyecto, así como las conclusiones y recomendaciones que se deriven	Mediante la firma de un convenio se creará un comité de expertos externo y ajeno a la Administración Pública evaluada

	<b>Evalúa D.F.</b>	<b>Iválua</b>	<b>Comisión Foral de Evaluación</b>
<b>¿Cómo se financia la evaluación externa?</b>	Presupuesto de EVALÚA DF	Se acordará en el convenio. Cuenta con financiación propia.	Se acordará en el convenio. Cuenta con financiación propia.
<b>Alcance de la evaluación</b>	Deberán incluir, al menos, el logro de los objetivos y metas esperados, el diseño, la operación, los resultados y el impacto alcanzado, en función de las prioridades y objetivos de corto, mediano y largo plazo que en cada caso correspondan	Añadir valor y abrir camino a evaluaciones posteriores: para obtener un acceso adecuado a la información y registros administrativos, para aplicar modelos de análisis innovadores o perspectivas de evaluación pluridisciplinares, para favorecer la utilidad y la difusión pública de la evaluación, etc.	Tendrá por finalidad comprobar el grado de aplicación, entre otros, de los principios y criterios que se relacionan en el artículo 4 de la Ley Foral 21/2005 y de los métodos y técnicas conexos. Problemas detectados y problemas que se pretenden resolver: objetivos que se pretende conseguir, resultados alcanzados, relación entre los tres elementos anteriores, distribución de los efectos, impactos que se han constatado y sectores sobre los que se han producido, medios jurídicos, técnicos y administrativos y recursos económicos y humanos empleados, costes que se han soportado y relación con los resultados obtenidos...
<b>Difusión de los resultados</b>	Carácter obligatorio. Gaceta Oficial del Distrito Federal	Se recomienda la publicación de los resultados de la evaluación para conferir una mayor transparencia a la acción de gobierno y una mayor responsabilización y rendimiento de cuentas por parte de los poderes públicos ante la ciudadanía	Serán públicos, la publicidad que se juzgue oportuno y por los medios técnicos que consideren más adecuados. Las evaluaciones concluidas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos públicos dependientes deberán remitirse a la Comisión Foral para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios Públicos para su incorporación al Registro de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios
<b>Carácter vinculatorio de las recomendaciones</b>	El incumplimiento de la implantación de las medidas incluidas en las recomendaciones será sancionado en los términos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	No está previsto ningún tipo de sanción.	No está previsto ningún tipo de sanción



## ANEXO 2. Programa de trabajo de campo

### Programa de trabajo de campo: cronograma, agenda e informantes clave

AGENDA DE TRABAJO DE CAMPO	
3 DE NOVIEMBRE	SESIÓN DE TRABAJO CON CONSEJEROS DE EVALÚA DF
Entrevista 1	MTRO PABLO YANES RIZO
4 DE NOVIEMBRE	EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE INFANCIA
Entrevista 1	LIC. RICARDO ALBERTO ORTEGA SORIANO
Entrevista 2	LIC. MARTHA PATRICIA PATIÑO FIERRO <sup>1</sup>
Entrevista 3	LIC. ALBERTO MINUJÍN ZIMUD <sup>2</sup>
Entrevista grupal 1	LIC. ELIZABETH TORRES MENES LIC. RAÚL GONZÁLEZ NÁPOLES ALEGRÍA MARTÍNEZ
Entrevista grupal 2	DR. JULIO BOLTVINIK KALINKA MTRO. PABLO YANES RIZO
5 DE NOVIEMBRE	EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO Y PROTECCIÓN DEL TRABAJO
Entrevista 1	LIC. SAÚL ESCOBAR TOLEDO
Entrevista 2	LIC. EDUARDO MIRANDA ESQUIVEL
Entrevista grupal 1	LIC. GERARDO ROMERO VÁZQUEZ FERNANDO ROJAS ROMÁN
Entrevista grupal 2	DR. MANUEL CANTO CHAC MTRA. PILAR BERRIOS NAVARRO
8 DE NOVIEMBRE	EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA HACIA LAS Y LOS JÓVENES
Entrevista 1	MTRO. HECTOR MORALES GIL DE LA TORRE
Entrevista 2	ARQ. JAVIER HIDALGO PONCE
Entrevista 3	DR. ADOLFO SÁNCHEZ ALMANZA
Entrevista grupal	LIC. MIRIAM CRUZ DE LA TORRE MTRO. TAJÍN VILLAGÓMEZ MARCOS VEGA ROBLES.
9 DE NOVIEMBRE	ENTREVISTA AL LIC. MARTÍ BATRES GUADARRAMA
	EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE ACCESO AL AGUA POTABLE
Entrevista 1	MTRO. ARSENIO GONZÁLEZ REYNOSO
Entrevista 2	DRA. MYRIAM CARDOZO BRUM
Entrevista 3	MTRA. CLAUDIA CAMPERO ARENAS
Entrevista 4	LIC. M <sup>ª</sup> EUGENIA GONZÁLEZ ANAYA
Entrevista 5	DIPUTADO VÍCTOR VARELA LÓPEZ
Entrevista 6	ING. RAMÓN AGUIRRE DÍAZ
10 DE NOVIEMBRE	Sesión de devolución de resultados: presentación de avances de la metaevaluación y análisis preliminar del trabajo de campo

<sup>1</sup> Entrevista realizada con fecha 5 de noviembre

<sup>2</sup> Entrevista realizada el día 10 de noviembre.



## ANEXO 3. Relación de entrevistas realizadas

PERSONAS ENTREVISTADAS(POR ORDEN ALFABÉTICO), CARGO E INSTITUCIÓN REPRESENTADA.
DR. ADOLFO SÁNCHEZ ALMANZA CONSEJERO CIUDADANO DE EVALÚA DF
LIC. ALBERTO MINUJÍN ZIMUD PROFESOR – THE NEW SCHOOL UNIVERSITY COORDINADOR DE LA EVALUACIÓN
LIC. ALEGRÍA MARTÍNEZ SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL D.F. DIF –DF
MTRO. ARSENIO GONZÁLEZ REYNOSO INTEGRANTE DEL PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO (PUEC) – UNAM COORDINADOR DE LA EVALUACIÓN
MTRA. CLAUDIA CAMPERO ARENAS COALICIÓN MEXICANA DE ORGANIZACIONES POR LA DEFENSA DEL AGUA
LIC. EDUARDO MIRANDA ESQUIVEL ASESOR DEL SECRETARIO DE TRABAJO Y FOMENTO AL EMPLEO DEL DF. PRESIDENTE DE LA UNIÓN DE JURISTAS DE MÉXICO
LIC. ELIZABETH TORRES MENES SUBDIRECTORA DE CADI'S-CAIC'S. DIRECCIÓN EJECUTIVA DE APOYO A LA NIÑEZ SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL D.F. DIF –DF
FERNANDO ROJAS ROMÁN RESPONSABLE DEL PROGRAMA PARA JOVENES “LA COMUNA”. SECRETARÍA DEL TRABAJO Y FOMENTO AL EMPLEO)
LIC. GERARDO ROMERO VÁZQUEZ DIRECTOR GENERAL DE EMPLEO, CAPACITACIÓN Y FOMENTO COOPERATIVO (SECRETARÍA DEL TRABAJO Y FOMENTO AL EMPLEO)
MTRO. HECTOR MORALES GIL DE LA TORRE REPRESENTANTE LEGAL DE INICIA A.C.(INICIATIVAS PARA LA IDENTIDAD Y LA INCLUSIÓN, A.C) COORDINADOR DE LA EVALUACIÓN
ARQ. JAVIER HIDALGO PONCE DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO DE LA JUVENTUD DEL DISTRITO FEDERAL
DR. JULIO BOLTVINIK KALINKA CONSEJERO CIUDADANO DE EVALÚA DF
DR. MANUEL CANTO CHAC CONSEJERO CIUDADANO DE EVALÚA DF
MARCO VEGA ROBLES. BRIGADA DE CENTROS DE INFORMACIÓN JUVENILES. COORDINACIÓN DE JÓVENES EN IMPULSO. INSTITUTO DE LA JUVENTUD DEL DISTRITO FEDERAL
LIC. Mª EUGENIA GONZÁLEZ ANAYA DIRECTORA EJECUTIVA JURÍDICA – SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE
LIC. MARTHA PATRICIA PATIÑO FIERRO DIRECTORA GENERAL DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL D.F. DIF –DF
LIC. MARTÍ BATRES GUADARRAMA SECRETARIO DE DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL
DRA. MYRIAM CARDOZO BRUM CONSEJERA CIUDADANA DE EVALÚA DF
LIC. MIRIAM CRUZ DE LA TORRE. SUBDIRECTORA. SUBDIRECCIÓN DE ATENCIÓN A JÓVENES EN SITUACIÓN DE RIESGO. INSTITUTO DE LA JUVENTUD DEL DISTRITO FEDERAL
MTRO. PABLO YANES RIZO DIRECTOR GENERAL DEL CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL – EVALÚA DF
MTRA. PILAR BERRIOS NAVARRO CONSEJERA CIUDADANO DE EVALÚA DF
ING. RAMÓN AGUIRRE DÍAZ. DIRECTOR GENERAL DEL SISTEMA DE AGUAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

LIC. RAÚL GONZÁLEZ NÁPOLES DIRECTOR DE DIRECTOR DE DESAYUNOS ESCOLARES DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ASISTENCIA ALIMENTARIA SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL D.F. DIF –DF
LIC. RICARDO ALBERTO ORTEGA SORIANO DIRECTOR DE FORMACIÓN PARA EL SERVICIO PROFESIONAL. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL
LIC. SAÚL ESCOBAR TOLEDO PROFESOR – INVESTIGADOR EN LA DIRECCIÓN DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DEL INAH COORDINADOR DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE FOMENTO
MTRO. TAJÍN VILLAGÓMEZ VELÁZQUEZ INICIA A.C.(INICIATIVAS PARA LA IDENTIDAD Y LA INCLUSIÓN, A.C) INVESTIGADOR DEL EQUIPO DE EVALUCIÓN
DIPUTADO VÍCTOR VARELA LÓPEZ PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DF

## **ANEXO 4. Guiones de entrevistas**

---

### **4.1 Perfil Consejeros de EVALÚA DF**

- ¿Podría comentarnos brevemente cuáles son su formación y experiencia en el ámbito de la evaluación de políticas públicas? ¿Y en el ámbito de las políticas públicas evaluada?
- Desde su posición como Consejero, ¿cuáles son los criterios o elementos que priorizó para la selección de esta evaluación sobre otras? ¿Y para la definición del tipo de evaluación que se decidió acometer (diseño e implementación frente a otras como impacto)?
- ¿Podría describir cómo es el proceso de elaboración y publicación de la Convocatoria Pública y de los Términos de Referencia tras la selección de las políticas?
  - ¿Quién/es redactan la convocatoria/TdR?
  - ¿Existen unos parámetros previos que deban satisfacer los TdR/Convocatoria?
  - ¿Cómo se determinan los plazos y el presupuesto para la elaboración de la evaluación? ¿En qué medida pudieron particularizarse para esta evaluación? A día de hoy, ¿los considera adecuados?
- A día de hoy y a la vista de las propuestas técnicas recibidas, ¿considera que la Convocatoria y los TdR fueron suficientemente claros para transmitir los objetivos de la evaluación y las expectativas que EVALÚA tenía ante el proceso? ¿Recibieron solicitudes de aclaración por parte de los evaluadores candidatos? ¿Tuvieron que solicitar aclaraciones al equipo evaluador seleccionado (estarían relacionadas con la interpretación de los TdR)?
- ¿Podría decir cuáles fueron los elementos que decantaron la selección de este equipo de evaluación sobre otras propuestas? ¿Existe una relación de criterios explícitos que maneje EVALÚA DF para dictaminar las propuestas?
- ¿Cómo calificaría la calidad media de las propuestas de evaluación presentadas?
- ¿Cómo valoraría en términos generales la capacidad de respuesta de EVALÚA DF durante el proceso de adjudicación de la evaluación? (agilidad y claridad del procedimiento administrativo, plazos y fecha de resolución y firma, etc)

- ¿Qué hace EVALÚA DF para optimizar o garantizar unos mínimos de calidad en las propuestas de evaluación? En este sentido, ¿considera que EVALÚA DF va adaptado sus procesos y procedimientos a los resultados de ejercicios anteriores?
- ¿Por qué fue nombrado responsable del seguimiento de esta evaluación?
- ¿Cuáles son las funciones que debe cumplir como responsable del seguimiento de la evaluación externa?
- ¿Cómo valora los mecanismos de comunicación establecidos entre Vd. y el equipo de evaluación (vía email, reuniones presenciales, periodicidad, etc)
- A la luz de la experiencia, ¿cuáles fueron las principales cuestiones en las que se concretó su labor de seguimiento de esta evaluación? (procurar el ajuste a los TdR, el cumplimiento de plazos, facilitar el contacto con los evaluados, ofrecer orientaciones para contextualizar los trabajos de evaluación,...) ¿Fueron diferentes a las de otras evaluaciones o se podrían identificar cuellos de botella habituales en el proceso evaluativo?
- ¿Qué opina sobre la receptividad y respuesta que obtuvo de los evaluados? ¿hubo alguna dificultad específica en el acceso a la información solicitada por los evaluadores? ¿Hubo en algún caso sanción para los evaluados (¿puede existir alguna sanción en este sentido?, ¿cuándo?)
- ¿Cómo valora la actitud y respuesta del equipo de evaluación hacia sus sugerencias como Consejero?
- ¿Considera que el equipo adquirió el conocimiento suficiente de la política evaluada y de su contexto como para realizar unos requerimientos de evaluación certeros y precisos? ¿Tuvo que intervenir para facilitar o clarificar esta obtención de información?
- Atendiendo a las dos preguntas anteriores, ¿qué elementos destacaría en esta evaluación sobre la relación tripartita que se establece entre evaluadores, evaluados y EVALÚA DF?
- En relación con el dictamen sobre el informe final, ¿hubo carencias importantes que tuviesen que señalar al equipo de evaluación? En caso afirmativo, ¿a qué fueron debidas?, ¿conllevaron algún tipo de sanción para los evaluadores (cuándo y por qué pueden establecerse sanciones)?
- Siendo autocrítico, ¿qué considera que podría mejorar en su labor de seguimiento de esta evaluación?
- Valoración global sobre la evaluación

## **4.2 Perfil responsables/implementadores de programas/políticas evaluados**

- Desde su punto de vista ¿cuál es la principal utilidad de la evaluación de políticas? ¿Cómo creen que puede contribuir a mejorar sus programas / política?
- ¿Cómo valora la creación de un organismo de evaluación de políticas sociales como es EVALÚA? ¿qué importancia le concede en relación con las políticas sociales?
- ¿Sabe si existían evaluaciones previas (de programas, etc.).
- ¿Fueron útiles las experiencias de evaluación previas?
- ¿Consideran importante y prioritario que se haya realizado esta evaluación del diseño e implementación la política? ¿Por qué?
- ¿Tienen conocimiento de por qué y para qué se hizo esta evaluación?
- ¿Cuáles consideran que son los principales elementos que deberían evaluarse de esta política?
- ¿Conocen las principales cuestiones que se abordaron en la evaluación? ¿cómo tuvo conocimiento de ello?
- ¿En qué medida coinciden con las que se consideraron en esta evaluación?
- ¿Consideran que la política ha sido bien contemplada y contextualizada en la evaluación? (al menos, en lo que respecta a su ámbito de actuación)
- ¿Cuándo, cómo y por qué contactó con Vds. EVALUA DF?
- ¿Tuvieron claro qué se esperaba de su participación en la evaluación?
- ¿Cómo valoraría la relación con EVALÚA DF?
- ¿Cuándo, cómo y por qué contactó con vosotros el equipo de evaluación?

- ¿Le formularon requerimientos de información sobre la política evaluada en su ámbito de actuación?, ¿Quién?, ¿Le fue fácil responder a estos requerimientos? (por razones de tiempo, de disponibilidad de la información o de recopilación y sistematización?)
- ¿Considera que la evaluación contó con la información más relevante y suficiente sobre la política en su ámbito de actuación?
- ¿Requirieron su participación en alguna entrevista, grupo de discusión, etc.?. ¿Cómo valora esta participación?, ¿Conocen en qué grado sus aportaciones han tenido reflejo en el informe final de evaluación?
- ¿Conoce la trascendencia que poseen las conclusiones y recomendaciones de la evaluación para la política pública? (recomendaciones vinculatorias).
- ¿Conoce las conclusiones y recomendaciones de la evaluación? ¿Qué valoración hace de ellas? (aspectos positivos y negativos)
- ¿Qué le gustó más y qué le gustó menos de esta evaluación?
- A partir de su experiencia en este proceso de evaluación impulsado por EVALUA, ¿cuáles serían las recomendaciones de mejora que formularían para próximas evaluaciones?

### **4.3 Perfil evaluadores**

- ¿Podría comentarnos brevemente cuáles son su formación y experiencia previas en el ámbito de la evaluación de políticas públicas? ¿Y la de su equipo?
- ¿Cómo y cuándo tuvieron conocimiento del proceso abierto de evaluaciones externas (convocatoria) de EVALÚA DF?
- ¿Cuáles fueron los motivos que les llevaron a participar en la Convocatoria de evaluaciones? ¿Se presentaron exclusivamente a esta evaluación?
- ¿Les parecieron claros los términos de la Convocatoria o tuvieron que solicitar aclaraciones?
- ¿Desde cuándo figuran en el Registro de Evaluadores Externos, ¿El proceso de inscripción fue sencillo?



- ¿Se constituyó el equipo específicamente para esta evaluación o tenían una trayectoria de investigaciones o evaluaciones previa?
- ¿Considera hoy que el equipo ha sido el adecuado para esta política y para esta evaluación?
- ¿Cómo incidió la dispersión geográfica de los miembros del equipo de evaluación en el proceso evaluativo?
- En su opinión, ¿fueron los TdR suficientemente claros para definir su propuesta y abordar el trabajo o tuvieron que solicitar aclaraciones?, ¿fue suficiente el tiempo disponible para preparar su propuesta?
- ¿Tuvieron claros los objetivos de la evaluación?
- ¿Qué opinión tiene acerca del tipo de evaluación solicitada por EVALUA (diseño e implantación)
- ¿Cuáles fueron los condicionantes que encontró el equipo para formular esta propuesta?, ¿de qué manera influyeron en la elección de la metodología y enfoque de evaluación?
- ¿Qué opinión le merecen los plazos y el presupuesto estipulados para la evaluación? ¿cree que condicionan su calidad?
- ¿Tuvieron que realizar algún ajuste a la propuesta original?, ¿en qué sentido?
- ¿Cómo valoraría el proceso de adjudicación de la evaluación? (agilidad y claridad del procedimiento administrativo, plazos y fechas de resolución y firma, etc.)
- ¿Contó desde un inicio con la colaboración del Consejero de EVALUA? (acceso a información e informantes; ajuste a TdR; resolución de conflictos durante el proceso).
- ¿Cómo se distribuyeron las tareas en el equipo de evaluación?
- ¿Cómo valora los plazos establecidos para las entregas intermedia y final desde la adjudicación (inicio efectivo de la evaluación; ajustes en los plazos de entrega; etc.)?. La limitación temporal, ¿influyó en el alcance de los trabajos previstos?
- ¿Recibió correcciones o indicaciones de EVALUA DF al informe parcial?
- ¿Qué mecanismos se utilizaron para la coordinación de los dos grupos –evaluación legal y evaluación general- que integraban el equipo de evaluación?<sup>1</sup>

- ¿Cómo fueron las relaciones con el responsable del equipo evaluador?
- ¿Cómo calificaría la relación con los responsables de los programas evaluados y su disposición frente a la evaluación? (receptividad a los requerimientos de información; implicación y proactividad; actitud frente a comentarios críticos y recomendaciones, etc.)
- ¿Tuvieron a su disposición la información necesaria en cada etapa del proceso?, ¿consiguieron acceder a los informantes previstos?
- ¿Qué tiempo destinaron al trabajo de campo (plazos)?, ¿Surgieron problemas en su desarrollo? ¿De qué tipo?
- El informe final se entregó en los plazos estipulados?; si no fue así, ¿cuáles fueron las razones?
- ¿Recibieron correcciones de EVALUA?, ¿de qué tipo?, ¿las consideraron pertinentes?, ¿incidieron en su relación con EVALUA?
- ¿Considera que toda la información recogida ha sido volcado adecuadamente en los informes o hubiera sido necesario una mayor explotación de los datos?
- A su juicio, ¿la coordinación con EVALÚA DF., en su acompañamiento, contribuyó a la correcta ejecución de sus trabajos o pudo limitar el alcance de los mismos al actuar de filtro?
- ¿Sabía que EVALÚA DF formula sus propias recomendaciones tomando como insumo la evaluación?
- ¿Considera que las recomendaciones de EVALÚA DF se corresponden con las que formularon en la evaluación?
- ¿Qué percepción tienen sobre la incorporación efectiva de las recomendaciones a la política?
- ¿Fueron difundidos los resultados de su evaluación? ¿Qué alcance han tenido?
- ¿Cree que se ha contribuido a la mejora de la política y/o programa público?
- Siendo autocrítico, ¿existe algún elemento de su evaluación que no le guste?
- ¿Cuál es la recomendación principal que le daría a EVALÚA DF para mejorar el proceso de las próximas evaluaciones?