

# Las evaluaciones a los programas de desarrollo social y la pobreza en México

## Evaluations of social development and poverty programs in Mexico

Marcela Astudillo-Moya  <sup>1</sup>

<sup>1</sup>Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México

### Correspondencia

Marcela Astudillo-Moya, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México  
Email: [marcelaa@unam.mx](mailto:marcelaa@unam.mx)

### Fecha de recepción

Enero 2024

### Fecha de aceptación

Junio 2024

### RESUMEN

La evaluación de políticas públicas ha adquirido una gran importancia para incrementar la eficacia del sector público. El objetivo del presente trabajo es determinar la correlación entre las evaluaciones del uso de los recursos federales para desarrollo social en México y el porcentaje de población en situación de pobreza. La pregunta de investigación es ¿Las entidades federativas que cuentan con las mejores evaluaciones por manejo de los recursos destinados al desarrollo social, han logrado disminuir la cantidad de población en situación de pobreza? Con datos del índice de monitoreo y evaluación de los programas de desarrollo social del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se calculó la correlación entre dicho índice y el porcentaje de pobres, se encontró que no hay una correlación estadísticamente significativa. Una futura línea de investigación es determinar los factores que generan esta brecha.

**Palabras clave:** Evaluación; Pobreza; Políticas públicas; Programas sociales; Gasto público.

**Códigos JEL:** H61. H53. I3.

### ABSTRACT

The evaluation of public policies has acquired great importance to increase the effectiveness of the public sector. The aim of this paper is to determine the correlation between evaluations of the use of federal resources for social development in Mexico and the percentage of the population in poverty. The research question is: Did the States that received the highest evaluations in terms of resource management achieve a greater reduction in the number of people living in poverty? In this study, we use data from the monitoring and evaluation index of social development programs computed by the National Council for the Evaluation of Social Development Policy (CONEVAL) in a correlation analysis between the indices and the percentage of people living in poverty. The results showed that there is no statistically significant correlation between the two variables. Further research is needed to identify the factors that contribute to this gap.

**Keywords:** Evaluation; Poverty; Public policies; social programs; Public spending.

**JEL codes:** H61. H53. I3.

## 1 | INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, en el ámbito de la administración pública surgió el enfoque de la Nueva Gestión Pública, que postula la utilización de herramientas provenientes del sector privado como la planeación estratégica, medición del desempeño, evaluación por resultados, entre otros, con las cuales se pretendía resolver problemas como la insuficiente rendición de cuentas, falta de transparencia y asignación ineficiente del gasto público. Así, surgió la evaluación de políticas públicas, no sólo para valorar los resultados de las intervenciones públicas, sino también para retroalimentar los procesos y de esta manera incrementar la eficacia del sector público.

Ahora bien, ¿cómo ponderar el valor instrumental de las evaluaciones? Se considera que el criterio de utilización es una variable clave para la valoración del desempeño de la función evaluativa, la cual solamente es un medio, cuyo valor instrumental depende de la utilización de los hallazgos de la evaluación. En el caso de la evaluación de los programas de desarrollo social se espera que trascienda en el uso adecuado de los recursos, cuyo fin último es apoyar a la población que vive en situación de pobreza.

Es importante subrayar que el ejercicio de los recursos destinados al desarrollo social es relevante para el desarrollo económico y social del país. Pues, se pretende que con ellos los estados puedan cumplir de manera descentralizada con sus atribuciones que permitan un desarrollo regional equilibrado.

El objetivo del presente trabajo es determinar la correlación entre las evaluaciones del uso de los recursos para desarrollo social y el porcentaje de población en situación de pobreza. La pregunta de investigación es ¿Las entidades federativas que cuentan con las mejores evaluaciones por manejo de los recursos destinados al desarrollo social, cuentan con un menor porcentaje de población en situación de pobreza? ¿Qué refleja el índice de monitoreo y evaluación de los programas sociales? Con esta investigación se busca determinar si realmente la evaluación de los programas sociales en México incide en la población que vive en situación de pobreza, si es un mecanismo para paliar la pobreza o bien ¿qué políticas públicas deben implementarse para que la evaluación se enfoque en los resultados?

## 2 | MARCO TEÓRICO Y EVIDENCIA EMPÍRICA

### 2.1 | La evaluación, definición y antecedentes

Las evaluaciones son procesos dinámicos que analizan logros con base en el problema a resolver y el mecanismo o instrumento para resolverlo (Becerril y Rubio, 2024). En el campo de la administración pública constituyen un insumo que provee información técnica para la toma de decisiones, pues uno de sus fines es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos de las políticas públicas y es un elemento importante para la transparencia y rendición de cuentas.

Para Zúñiga, et al. (2023, p. 2534), la evaluación es "someter a valoración una acción, una política, una decisión; implica ponderar o calificar las dimensiones que resultan cruciales para orientar el rumbo hacia el logro de los resultados esperados con la ejecución de dichas acciones". Por otra parte, el objetivo de la evaluación ha sido definido por diversos organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo (OCDE) (2020), y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2023). Hay coincidencia en que el propósito

de la evaluación es determinar en qué medida se están logrando los objetivos planteados de un programa o política pública.

De este modo, Zúñiga, et al. (2023) señalan que la práctica evaluativa se vuelve imprescindible en los gobiernos porque es un ejercicio democrático que fortalece la legitimidad de la gestión pública y brinda soporte a las instituciones para demostrar su capacidad en la resolución de problemas a través de estrategias y programas de desarrollo social. Así, la evaluación puede tener una influencia en la toma de decisiones públicas, pues es un insumo de gran importancia para la rendición de cuentas.

Concretamente, la evaluación ha sido definida a partir del concepto que Carol Weiss estableció y que se ha vuelto un referente en esta disciplina. Según esta autora, la evaluación es "la valoración sistemática de la operación y/o de los impactos de un programa o política al ser comparados con un conjunto de estándares implícitos o explícitos para contribuir al mejoramiento del programa o política en cuestión" (Weiss, 2015 citada en Becerril y Rubio 2024; Zúñiga et al., 2023). A través de este concepto, se señala que las evaluaciones contribuyen a realizar correcciones a mitad de un programa o decidir si se sigue financiando, en fin, elementos que permiten la rendición de cuentas de los recursos utilizados. Lo que significa que las evaluaciones son un instrumento técnico, ya que sirve para tomar decisiones; así como un instrumento político, pues se utiliza para explicar los resultados obtenidos.

Además, la evaluación se puede considerar como un mecanismo de aprendizaje de las instituciones, dando lugar a un cambio gradual para lograr mejores resultados. Sin embargo, también algunos autores, consideran que la evaluación es simplemente un requisito para justificar el presupuesto gubernamental (Miranda, 2019). Thomas Dye (2016) considera que un informe de evaluación difícilmente dará lugar a la terminación de algún programa por las lógicas burocráticas que la operan y los intereses que genera. De ahí la importancia de considerar el contexto en el que se desarrollan las evaluaciones, sus límites y sus alcances.

### 2.2 | Tipos de evaluación

El fin último de la evaluación es mejorar un programa o política pública desde su diseño, ejecución y retroalimentación. De esta manera, se clasifica dependiendo del momento de realización, de su objetivo o quién la elabora. Por lo que corresponde al momento de su realización puede ser ex ante la cual verifica la pertinencia del programa y sus efectos. La evaluación ex post, verifica la eficacia del programa en la población objetivo (Miranda, 2019.). En este caso, la evaluación se realiza después que el programa se haya llevado a cabo.

Desde otro punto de vista, la evaluación puede ser formativa, si su objetivo es analizar la implementación y aportar elementos para retroalimentar o corregir en tiempo posibles desviaciones, dadas estas características se realizan en la fase de implementación. Por otra parte, la evaluación acumulativa mide el efecto del programa en el problema que se pretendía resolver, en este caso es realizada por organismos externos a la institución que tengan a cargo el programa, se enfoca en los resultados, costos y oportunidades, por su naturaleza es una evaluación ex post (Sánchez, 2023). Según Asenjo (2016) también la evaluación puede ser prospectiva o ex ante, cuando tiene por objetivo valorar los posibles resultados del programa para mejorar su diseño. Dependiendo del tipo de información que se busca y su utilización, las evaluaciones se clasifican en evaluación de diseño, de procesos y de resultados e impactos (Miranda, 2019, Asenjo, 2016).

En la Tabla 1 se muestra la clasificación de la evaluación a partir de diferentes criterios; en el primer caso, se analiza la racionalidad, coherencia entre el problema detectado y la intervención diseñada,

así como los indicadores para medir e identificar la población objetivo. La evaluación es de procesos cuando está orientada a analizar la gestión y ejecución del programa, con la finalidad de identificar las capacidades organizacionales e institucionales. La evaluación de resultados e impacto contrasta los resultados obtenidos sobre la población objetivo con los recursos materiales, humanos y financieros utilizados; el impacto se refiere al efecto más general perseguido por el programa.

Desde el punto de vista de quién la realiza, la evaluación es interna si la elabora el personal que la diseñó, gestionó e implementó, con la ventaja de que la realiza personal que tiene un amplio conocimiento del programa, pero puede carecer de objetividad e imparcialidad. Por el contrario, la evaluación es externa cuando se lleva a cabo por consultores privados o centros de investigación; con la ventaja de que presenta mayor objetividad, pero puede haber un conocimiento parcial del programa.

**Tabla 1. Tipologías de la evaluación de programas o políticas**

Finalidad principal	
Prospectiva	· Se denomina evaluación prospectiva cuando tiene por objetivo determinar la viabilidad de un programa, mediante la simulación de sus probables resultados
Formativa	· Este tipo de evaluación se realiza durante el desarrollo del programa con el objetivo de encontrar aspectos que sean susceptibles de modificarse
Sumativa	· Esta evaluación se realiza al finalizar un programa. Dependiendo del resultado sirve para determinar si se continúa, se amplía o se cancela.
Aspectos en los que se enfoca la evaluación	
Diseño	· Esta evaluación se enfoca en el análisis de los objetivos que persigue un programa, poniendo especial énfasis en su claridad y especificidad.
Procesos	· En este caso, la evaluación se centra en la manera en que se implementa el programa.
Resultados o impactos	· Los aspectos que mide esta evaluación se refieren a sus resultados en el comportamiento de la población beneficiaria y su impacto en la sociedad en general.
Momento en que se lleva a cabo	
Ex ante	· Como en la evaluación prospectiva, se lleva a cabo antes del inicio del programa.
Intermedia	· Esta evaluación se lleva a cabo durante el desarrollo del programa.
Ex post	· Al igual que en el caso de la evaluación sumativa, se realiza cuando el programa concluyó.
Personal que realiza la evaluación	
Interna	· La evaluación es interna cuando la realiza el personal que tiene a su cargo la implementación del programa
Mixta	· En este caso participan en la evaluación tanto personal ajeno al programa como miembros del equipo responsable de su ejecución.
Externa	· La evaluación es externa cuando la realiza únicamente personal que no participa en la gestión o ejecución del programa.

Fuente: Ruiz (2016). Guía para el diseño, gestión y utilización de evaluaciones de programas y políticas públicas. Programa EUROsociAL.

De acuerdo con la finalidad principal, esto es, la política en que se enfoca, el momento en que se lleva a cabo y el equipo evaluador que la realiza, este artículo se encuadra en las evaluaciones de los programas de desarrollo social federales, dadas sus características de orden sumativo, resultados o impactos, ex post y mixta, características que son las que permiten identificar las debilidades de un programa a partir de sus resultados, desempeño e impactos cuando finaliza un periodo.

## 2.3 | Antecedentes de las evaluaciones

La evaluación de programas y políticas públicas tuvo un impulso importante con la realización de actividades de índole social del Estado, inicialmente en Estados Unidos con los programas de guerra contra la pobreza de Lyndon Johnson, posteriormente con la evaluación de programas de salud, educación, vivienda y otros. Más tarde, la evaluación incluyó la revisión de la contribución de los programas para mejorar la calidad de vida de la población objetivo, así como su efecto en las finanzas públicas (Dante, 2021).

En México, las primeras evaluaciones de programas públicos se concentraron en aspectos administrativos y legales, sin tomar en consideración temas relacionados con el desempeño, impactos y

resultados de las políticas públicas. Así en un principio las evaluaciones se orientaron a programas destinados a la disminución de la pobreza en el medio rural. Uno de los programas que se evaluaron en la década de los setenta fue el de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar). Cabe mencionar que estas evaluaciones se realizaban en áreas de evaluación internas y era para uso exclusivo de las mismas (Olvera, 2022) y para garantía a los préstamos de organismos internacionales otorgados para la implementación de programas sociales en el país.

En 1976 se creó la Secretaría de Programación y Presupuestos cuyas funciones eran entre otras, la evaluación del gasto público, que eran prácticamente ejercicios de contabilidad (Coneval 2018). En 1982 se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) que tenía funciones de fiscalización, control interno y evaluación de la administración federal (Olvera, 2022). En la década de los noventa se crea la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y el Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP) con el fin de promover la rendición de cuentas y la cultura de servicio; por lo tanto, promovían la evaluación orientada al logro de objetivos e incorporar indicadores de desempeño (Olvera, 2022). Hasta ese periodo, las evaluaciones han sido calificadas como ad hoc y no siempre se deban a conocer al público (Rodríguez y Ordaz, 2021).

Por otra parte, en 1997 se introdujo la evaluación de impacto del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) que eran transferencias condicionadas sujetas a evaluación externa cuyos resultados eran públicos (Olvera, 2022). Con la experiencia de la evaluación del programa Progresa, en 1998 se establecieron las Reglas de Operación (ROP) para los programas subsidiados, que establecían la obligación de señalar su objetivo, la población a la que se destinaba el programa y los criterios para la selección de beneficiarios, entre otros, pero no se medían impactos en la población y los resultados de las evaluaciones difícilmente se utilizaron en la toma de decisiones (Martínez, 2023). Las evaluaciones se desarro-

llaron principalmente en el sector social, por lo que en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) se creó la Dirección General de Evaluación (Moyado, 2020).

## 2.4 | Institucionalización del Sistema de Evaluación de Desempeño

En el siglo actual se implementaron cambios importantes en la normatividad de las evaluaciones, práctica que se consolidó con la publicación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2004, en la que se crea el Coneval, como coordinador de la política de evaluación.

Como se observa en la Figura 1, en 2006 se promulga la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH); en la que se hizo obligatoria la evaluación de programas públicos y se creó en 2007 el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) para la verificación del cumplimiento de objetivos y metas con el fin de conocer el impacto social de los programas. Además, se promueve la introducción del presupuesto basado en resultados. De tal manera que se integraron al SED el Programa de Mejoramiento de la Gestión de la Secretaría de la Función Pública y las evaluaciones de programas sociales a cargo del Coneval. Paralelamente a la creación del SED se establecieron los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (LGEFPAPF), cuya función es regular los procesos de evaluación, mediante la Matriz de Indicadores por Resultados (MIR) y la elaboración del Programa Anual de Evaluación (PAE).

Como parte de este proceso, las evaluaciones se realizan no solamente al sector social sino también a otras secretarías. En 2007 se llevaron a cabo 117 evaluaciones (Conde, 2017). En este año, destaca también la coordinación entre el Coneval, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública.

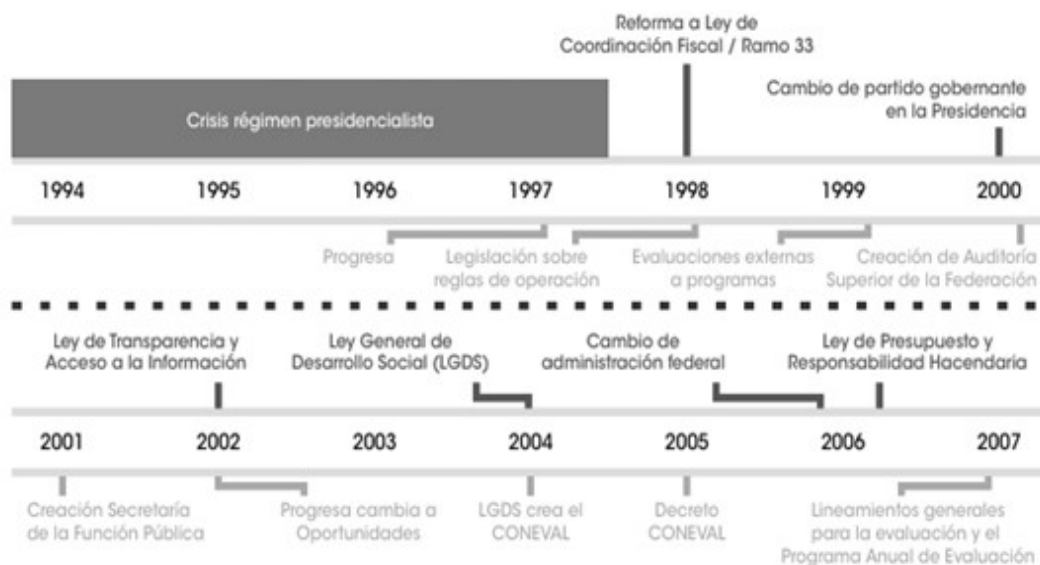


Figura 1. Elementos de contexto para la construcción del Sistema de Monitoreo y Evaluación, México, 1994-2007

Fuente: Coneval. (2018). Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. Memorias del CONEVAL 2006-2018. Coneval.

Para dar seguimiento a los informes de las evaluaciones realizadas, en 2008 se creó el Mecanismo de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) cuyo objetivo final es generar cambios en los programas (Conde, 2017). También en este mismo año se adecúa el marco presupuestario para plasmar el Presupuesto Basado en Resultados y se expidieron los "Lineamientos para la Actualización de la Matriz de Indicadores de los Programas Presupuestarios" y los calendarios de metas de los indicadores del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Durante el periodo de 2008-2012 se expidieron la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) y diversas reformas a la LGDS que incidieron en la reforma que daba autonomía constitucional al Coneval en el Artículo 26, apartado C de la Constitución.

En el artículo 72 de la ley General de Desarrollo Social, se establece que la evaluación de la política social la puede realizar el Coneval por sí mismo o a través de evaluadores independientes, que pueden ser universidades, instituciones de investigación científica o instituciones no lucrativas. La revisión se orienta al cumplimiento del objetivo social de los programas, para corregirlos, reorientarlos o inclusive suspenderlos. También se señala que, para medir el impacto de los programas sociales, éstos deben incluir los indicadores de resultados.

Por lo que respecta al uso de la evaluación, en la citada ley se indica que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, debe tomar en cuenta, entre otros conceptos, la evaluación de los programas. En el caso de los programas de subsidios el seguimiento debe ser periódico, para modificarlos o cancelarlos.

En el sistema de evaluación participan el Poder Ejecutivo, a través de la SHCP, SFP y el Coneval. Del Poder Legislativo intervienen las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, el pleno de la Cámara de Diputados. La sociedad civil está representada por las universidades, centros de investigación y evaluadores externos.

El sistema de monitoreo y evaluación se realiza en cuatro etapas. En primer término, se planea y diseña la evaluación, lo que implica identificar los programas que se evaluarán. En esta etapa participan la SHCP, SFP y el Coneval. En la segunda etapa se ejecuta la evaluación. La tercera etapa se refiere a la publicación de los resultados, mediante la página web del Coneval y el Portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP. Finalmente, en la cuarta etapa se plantea el uso de la evaluación, que puede ser cambios instrumentales de los programas e inclusive de políticas públicas. Para ello, se creó los ASM, para dar seguimiento a las recomendaciones derivadas de la evaluación y cuyo objetivo es mejorar los programas de acuerdo con el CONEVAL (2021) su objetivo es mejorar los programas presupuestales, se trata de un mecanismo institucional para clasificar, priorizar y dar seguimiento a evaluaciones externas (Conde, 2017).

Las recomendaciones derivadas de una evaluación se articulan al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) cuyos objetivos son definir el proceso de seguimiento de las recomendaciones de la evaluación para mejorar los programas y políticas. Nombrar a los responsables de dichas tareas, definir las fechas de entrega de los documentos de seguimiento y definir los mecanismos de difusión de los resultados de las evaluaciones.

## 2.5 | Los programas de desarrollo social

La política social en México entre los años de 1940 a 1980, se caracterizó por la creación de instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943 que atendía a trabajadores del sector privado y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959 destinado a los traba-

jadores del sector público; en ambos casos, la protección social se brindaba a trabajadores del sector formal, excluyendo a los trabajadores del sector informal y a la población rural.

A partir de la década de los ochenta la política social registra un cambio, de tal manera que la prioridad de la política social fue el apoyo a los sectores más vulnerables de la sociedad, surgiendo programas focalizados bajo un criterio territorial. En los noventa, promovidos por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, surgen los Programas de Transferencias Monetaria Condicionadas, que cambian la focalización a nivel individual, con la identificación del padrón de beneficiarios, de esta manera se pretende incrementar el capital humano de las familias pobres.

Dadas las restricciones presupuestales y la política económica imperante, en la política social se implementaron criterios de eficiencia en el manejo de los recursos. Así, se establece un sistema de medición y evaluación de desempeño que se considera esencial para la Nueva Gestión Pública (Fonseca, 2017).

Como se señaló anteriormente, el sistema actual de evaluación en México está integrado por un conjunto de instituciones y procedimientos que iniciaron a partir de la década de los ochenta, siendo aún un proceso inacabado. La evaluación continua y sistemática de la política de desarrollo social, es reciente.

## 3 | DATOS Y METODOLOGÍA

### 3.1 | Datos

Para el desarrollo del presente estudio se realiza una revisión de las principales estadísticas relacionadas con la pobreza y desarrollo social con el fin de identificar la relación que guardan con las evaluaciones en materia de pobreza. Los datos para revisar se obtienen de la Cuenta Pública de la Federación y de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para el ejercicio de correlación de variables se utilizan datos del índice de monitoreo y evaluación de los programas de desarrollo social que realiza el Coneval para el año 2021 y la información de pobreza y evaluación en las entidades federativas y municipios que proporcional el Coneval para el año 2021. El índice de monitoreo y evaluación de los programas de desarrollo social, se integra por los siguientes cuatro niveles o categorías de análisis:

1. Componentes. Se refiere tanto a las disposiciones legales vigentes en las entidades federativas, como a la puesta en práctica de estos temas.
2. Elementos. En este segundo nivel, se analizan las siguientes nueve temáticas: La existencia de la Ley de Desarrollo Social o similares, las pautas para la creación de programas, existencia de un registro de beneficiarios, y de reglas de operación o análogos, divulgación de información de los programas, transparencia y rendición de cuentas presupuestal, principios de monitoreo y evaluación, indicadores de resultados y de gestión y área encargada de la evaluación.
3. Variables. En este nivel se analizan 27 variables, de las cuales 14 corresponden al componente normativo y 13 al práctico.
4. Criterios. En este nivel, se evalúan las características de cada variable de acuerdo con 154 criterios.

La interpretación del índice es de 100 a partir del valor máximo estandarizado de la suma de las 27 variables. Por su parte, la información de pobreza y evaluación en las entidades federativas y municipios señala la proporción de la población que vive en pobreza y pobreza extrema.

### 3.2 | Metodología

A través de estadística descriptiva se analiza el presupuesto destinado a desarrollo social y combate a la pobreza por rubros y por entidad federativa. Se realiza el cálculo de un índice de correlación de Pearson que permite verificar la asociación de variables. De este modo, se pretende identificar la incidencia de la evaluación de programas sociales sobre los resultados de pobreza. A través de un método comparativo se revisarán los avances en materia de monitoreo y evaluación por entidad federativa. Se esperaría que aquellas entidades federativas con un mayor avance en materia de evaluación presenten mejores resultados en su combate a la pobreza.

## 4 | HECHOS ESTILIZADOS

De acuerdo con la clasificación funcional por capítulo de gasto del Presupuesto de Egresos de la Federación, como puede observarse en la Figura 2, durante el periodo 2010-2023, el monto de los recursos destinados a desarrollo social presenta en promedio una tendencia creciente. Los rubros que incluye son: educación, salud, seguridad social, urbanización, vivienda y desarrollo regional, agua potable y alcantarillado y asistencia social.

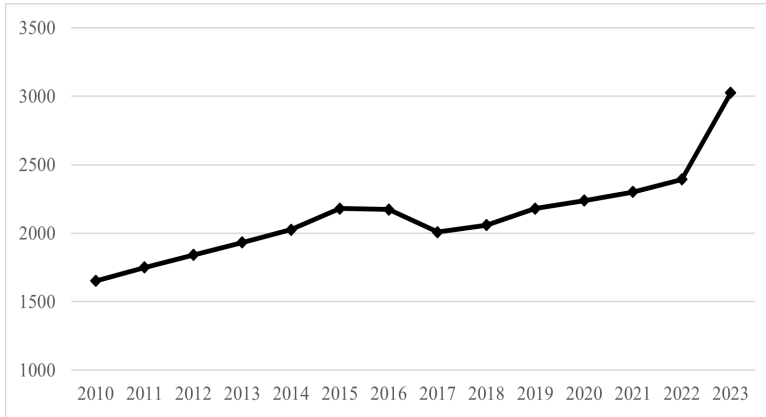


Figura 2. Presupuesto destinado a desarrollo social 2010 - 2023 (Miles de millones de pesos constantes de 2018)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública de la Hacienda federal.

En la Figura 3 se observan las tasas de crecimiento del presupuesto federal destinado a desarrollo social durante el periodo mencionado; destaca el signo negativo en el 2016 y 2017, años en los que era presidente de la República Enrique Peña Nieto. Por el contrario, en 2023 tuvo un incremento del 26.4

A excepción del periodo 2015-2017, se esperaría que el aumento del presupuesto público destinado a desarrollo social se vea favorecido por las recomendaciones derivadas de los procesos de evaluación. Las transferencias realizadas a través del ramo 33 se distribuyen según los fondos que lo constituyen.

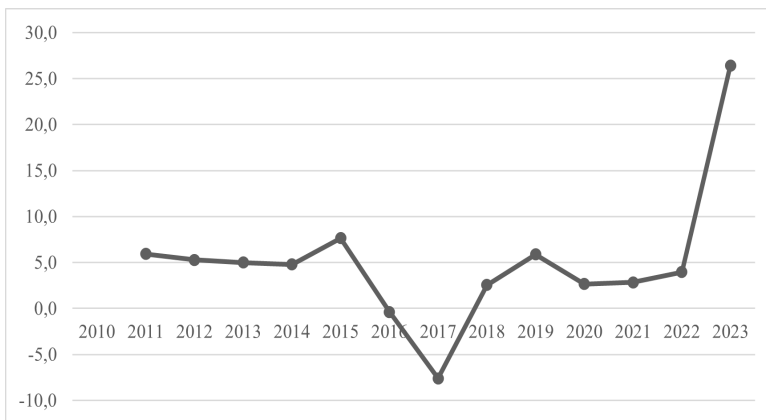


Figura 3. Presupuesto federal destinado a desarrollo social (tasa de crecimiento)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública de la Hacienda Federal

## 4.1 | Transferencias condicionadas: Ramo 33 del presupuesto de egresos

Es importante señalar que México por ser un país federal tiene tres ámbitos de gobierno: Federación, entidades federativas y municipios. La coexistencia de tres ámbitos de gobierno distintos en el régimen federal hace necesaria la delimitación de atribuciones para cada uno de ellos. La Ley de Coordinación fiscal norma al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el cual se basa en que los gobiernos estatales transfieren el derecho de recaudar algunos impuestos a la Federación. De esta manera, el gobierno federal se encarga de cobrar los gravámenes de mayor importancia, por el monto recaudado, como son el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado y los impuestos especiales sobre producción y servicios. A cambio la Federación les distribuye recursos a través de un mecanismo de transferencias. En consecuencia, las fuentes de ingresos de los gobiernos locales se redujeron, generando mayor dependencia financiera, pues los estados y municipios quedaron relegados al recibimiento de recursos, en algunos casos como en el Ramo 33 que son recursos etiquetados.

Las aportaciones federales son transferencias condicionadas, figuran en el ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. La Ley de Coordinación Fiscal contempla ocho fondos:

- Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN).
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Los criterios de distribución varían según el Fondo, en caso del FONE, se basa en el sistema de administración de nómina que establece la Secretaría de Educación Pública, las variables a considerar son el monto total de recursos destinados a gasto operativo, el número de niños en edad de cursar la educación básica y el número de habitantes entre 5 y 14 años (Coneval, 2024). Por su parte, el Fondo para los Servicios de Salud (FASSA) se distribuye en función del inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal. Las variables utilizadas son el monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el monto total del déficit en entidades federativas con gasto total inferior al mínimo aceptado, para ello se basa en la población abierta en la entidad federativa, el presupuesto mínimo per cápita aceptado, la razón estandarizada de mortalidad y de marginación (Sánchez, 2023).

Para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura social se destina 2.5294 % de la recaudación federal participable, este fondo se divide en dos componentes: el 0.3066 % corresponde al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el 2.2228 % al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, este fondo se distribuye en partes iguales a las entidades y se destina exclusivamente al financiamiento de obras, que beneficien a la población en pobreza extrema, localidades con alto nivel de rezago social y en las zonas de atención prioritaria (SHCP, 2021).

El FORTAMUN se integra con el 2.35 % de la recaudación federal participable y se reparte en partes iguales a los municipios, en el caso del Distrito Federal se calcula con el .2123 % de la recaudación federal participable. Se destinará al cumplimiento de obligaciones financieras, al pago de derechos de agua, mantenimiento de infraestructura y a seguridad pública. Se reparte en proporción directa al número de habitantes de cada Entidad Federativa (Cernichiaro y Garza, 2021).

El Fondo de Aportaciones Múltiples equivale al 0.814 % de la recaudación federal participable. De este total se destina el 46 % al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencial social. El 54 % restante a la infraestructura física de los diferentes niveles de educación (Cernichiaro y Garza, 2021).

Por lo que corresponde a la asistencia social, cabe mencionar que según el Artículo 4 de la Constitución, es un derecho humano la alimentación nutritiva y suficiente. Para ello, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) implementó la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) la cual está conformada por cuatro programas: a) Desayunos escolares; b) Atención alimentaria a menores de 5 años en riesgo, no escolarizados; c) Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables, y d) Asistencia alimentaria a familias en desamparo.

Por otra parte, la Ley General de Desarrollo Social, regula la asistencia social, en el artículo 8 se señala que toda persona en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir apoyos para disminuir su desventaja. Según el artículo 9 los encargados de aplicar políticas asistenciales son los tres ámbitos de gobierno, de acuerdo con sus competencias y deberán destinar los recursos presupuestales necesarios, estableciendo metas cuantificables.

De acuerdo con la Ley General de Salud, el derecho a la protección de la salud también se considera asistencia social. Así, en el artículo 6, fracción III se señala que uno de los objetivos del Sistema Nacional de Salud es fomentar el bienestar de la población, mediante la prestación de servicios de asistencia social, a menores en estado de abandono, ancianos desamparados y personas con discapacidad. En la Ley de Asistencia Social se dispone que tienen derecho a esta tanto las personas como las familias que, necesiten servicios de protección derivado de limitaciones físicas, mentales o sociales.

Por lo que corresponde a la infraestructura educativa, la Constitución establece que es un derecho recibir educación de calidad, lo que incluye materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la preparación de los docentes y directivos. Según el artículo 10, fracción X de la Ley General de Educación, le corresponde exclusivamente a la autoridad federal educativa emitir los lineamientos para mejorar la infraestructura en las escuelas de educación básica. En la Ley General de la Infraestructura Física Educativa se establecen los lineamientos para la construcción y mantenimiento de los inmuebles destinados al sistema educativo nacional, así como de los mecanismos para dar respuesta a los daños en la infraestructura física por desastres naturales. Además, el FAM para infraestructura educativa, debe atender a los grupos y regiones con mayor rezago educativo, según el artículo 10 de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa. Por otro lado, el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se determina tomando en cuenta el número de planteles, la calidad de sus instalaciones y las plantillas de personal.

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se distribuye con base en los criterios del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Se destina a la profesionalización de los recursos humanos de las instituciones de seguridad pública, al equipamiento de las instituciones de seguridad pública, entre otros.

Finalmente, en el caso del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, se constituye con el 1.40 % de la recaudación federal participable. Las variables que considera son el Producto Interno Bruto y la población. Se destina a la construcción de infraestructura física, al saneamiento financiero, modernización de los sistemas de recaudación, entre otros (Cernichiaro y

Garza, 2021).

Como se observa en la Figura 4, de los ocho fondos, el Fondo para la nómina educativa y gasto operativo (FONE) representa casi la mitad (49.4 %) de los recursos destinados al ramo 33, le siguen en importancia desde el punto de vista del monto de recursos el fondo para los servicios de salud con 13.4 %.

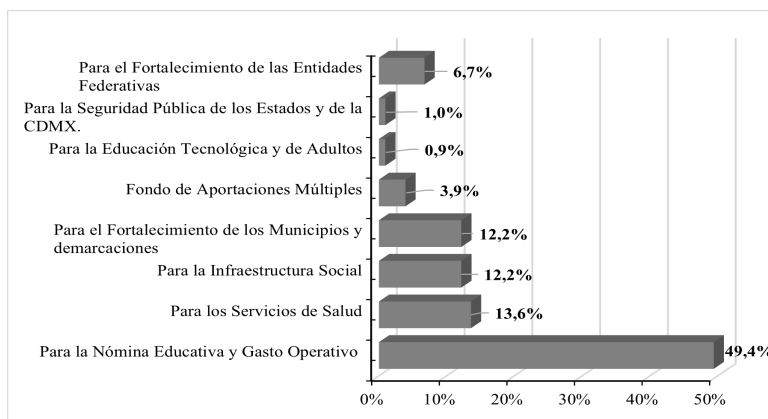


Figura 4. Estructura del ramo 33 aportaciones federales para entidades federativas y municipios 2023

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública de la Hacienda Federal

En la Figura 4 se observa también que los fondos que tienen una participación importante además del FONE y el FASSA son el Fondo para la Infraestructura Social y el Fondo de Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones de la Ciudad de México con el 12.2% y 12.2% respectivamente. Estos recursos se ejercen a través de programas sociales cuyo objetivo es el combate a la pobreza y la marginación. En total, el CONEVAL ha detectado 11,508 programas y acciones de desarrollo social en todo el país; de los cuales 121 corresponden al inventario federal, 1,038 al estatal y 10,349 al inventario municipal. La evaluación que se ha realizado de algunos de estos programas debería contribuir en la reducción de la pobreza según lo que se señaló en la primera parte de este estudio. Por lo tanto; en el siguiente apartado se revisan los resultados del índice de monitoreo y evaluación y la pobreza por entidad federativa.

## 5 | DISCUSIÓN

En México subsisten profundas asimetrías económicas y sociales entre municipios y entidades de la República. La falta de recursos por la baja recaudación se vuelve más dramática en los ámbitos locales, y se manifiesta en deficiencias en la prestación de servicios públicos. Como señala Rodríguez (2019), el desarrollo regional desigual ha dado lugar a condiciones de pobreza en diversas regiones del país.

De acuerdo con el CONEVAL (2022a) se consideran en situación de pobreza a las personas que al menos tienen una carencia social (acceso a educación, salud, seguridad social, vivienda y sus servicios básicos, y acceso a la alimentación) y si carece del ingreso para adquirir los bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades. Por lo tanto, se espera que el emprendimiento de programas sociales permita el acceso a servicios básicos y esenciales

para promover el desarrollo en las comunidades.

Los resultados del Índice de Monitoreo y Evaluación permiten clasificar a las entidades federativas en tres categorías según su avance y sus similitudes en las variables del indicador. Entre las características de este índice destaca que no profundiza en las causas ni en el desempeño de los gobiernos estatales. Únicamente considera información oficial y pública de los programas de desarrollo social diseñados y financiados por la administración pública estatal, por lo tanto, el indicador muestra el desempeño del programa sin la intervención de variables externas.

En la Figura 5 se observan las 15 entidades federativas obtuvieron una calificación mayor a 90.0 puntos en el índice de monitoreo y evaluación 2021, lo que significa que han generado y publicado la información de sus programas sociales, así como esquemas de seguimiento a resultados. Jalisco y Oaxaca destacan por tener mejores resultados; sin embargo, en contraste con la proporción de población en pobreza Oaxaca se encuentra rezagado con más del 60 % de su población en pobreza. Los resultados para este primer grupo de entidades son ambiguos en su combate a la pobreza, pues a pesar de mantener un índice de evaluación favorable permanece una elevada proporción de población en pobreza como Puebla, Oaxaca, Veracruz y Morelos con más del 50 % de su población en condición de pobreza. A pesar de su avance, estas entidades deben mejorar la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos y fortalecer el vínculo entre el proceso de evaluación y las estrategias de operación de los programas. Dicho vínculo permitirá que los esfuerzos evaluativos se traduzcan en menores índices de pobreza.

El grupo de avance medio lo conforman 14 entidades federativas con un puntaje de 89.8 a 79.6, como se constata en la figura 6. En este grupo la proporción de la población en pobreza es menor; sin embargo, destacan los casos de Guerrero, Tlaxcala, Tabasco y Campeche por tener el 50 % de población en pobreza.



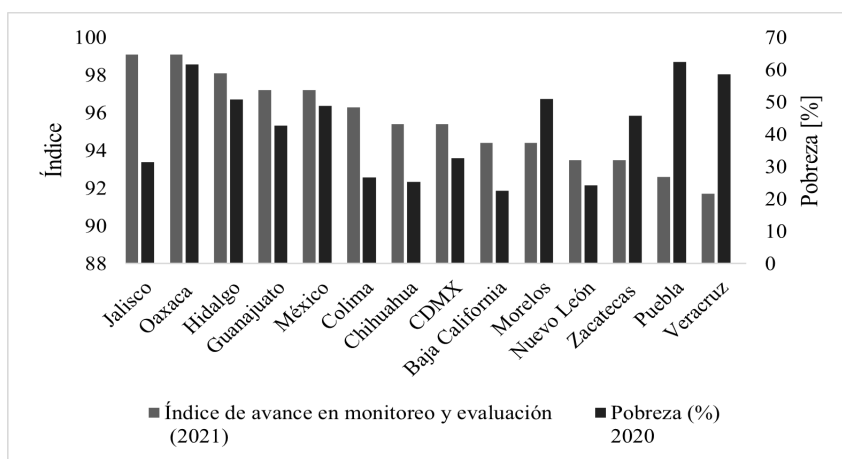


Figura 5. Entidades federativas con alto índice de avance y monitoreo de evaluación y porcentaje de su población en pobreza.

Fuente: Para el Índice de avance en monitoreo: CONEVAL (2021), Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación de las Entidades Federativas. Para la pobreza: CONEVAL (2022b) Información de pobreza y evaluación en las entidades federativas y municipios.

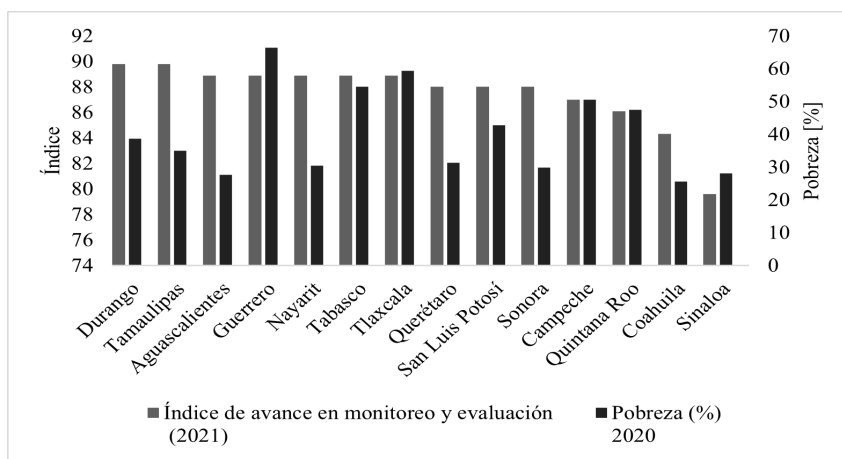


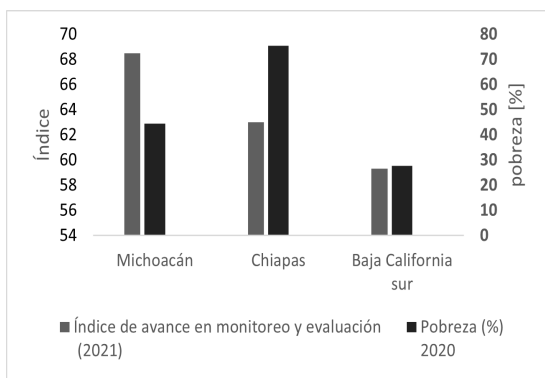
Figura 6. Entidades federativas con nivel medio en el índice de avance y monitoreo de evaluación y porcentaje de su población en pobreza.

Fuente: Para el Índice de avance en monitoreo: CONEVAL (2021), Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación de las Entidades Federativas. Para la pobreza: CONEVAL (2022b) Información de pobreza y evaluación en las entidades federativas y municipios.

Según lo que señala el Coneval (2021), las entidades que muestran avance medio deben implementar estrategias que fortalezcan el seguimiento a los resultados de evaluaciones realizadas e impulsar estudios e investigaciones relacionadas con el desarrollo social. Al igual que en el primer grupo, el comportamiento de la población en pobreza por entidad federativa no muestra algún patrón de comportamiento respecto a la actividad de evaluación.

El tercer grupo lo constituyen las entidades con un avance ba-

jo en el índice de monitoreo y evaluación; se trata de un grupo de entidades que no realizan evaluaciones constantes a los programas sociales y que no dan seguimiento a los resultados con base a las evaluaciones y no generan información suficiente para la retroalimentación en el desempeño de los programas. Este grupo está compuesto por 3 estados con índices de 68.5 a 59.3. Véase figura 7. El caso de Chiapas resalta por su rezago en cuanto a evaluación y sus altos índices de pobreza.

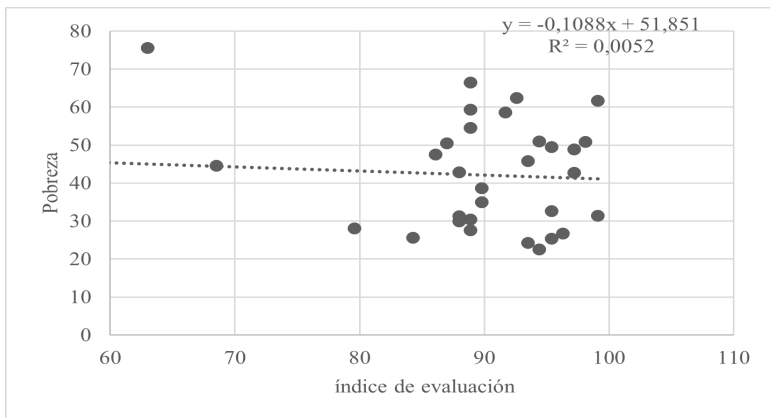


**Figura 7. Entidades federativas con bajo índice de avance y monitoreo de evaluación y porcentaje de su población en pobreza.**

Fuente: Para el Índice de avance en monitoreo: CONEVAL (2021), Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación de las Entidades Federativas. Para la pobreza: CONEVAL (2022b) Información de pobreza y evaluación en las entidades federativas y municipios.

Ahora bien, si el fin último de las evaluaciones es lograr que la política de desarrollo social cumpla con la disminución de la pobreza ¿están relacionados estos índices con el porcentaje de población en situación de pobreza? Como se observa en la figura 8, no hay una

correlación estadísticamente significativa entre el índice de monitoreo y evaluación y el porcentaje de pobres, toda vez que la R2 es de 0.0052.



**Figura 8. Correlación, Avance de Monitoreo y Evaluación y población en Pobreza por entidad federativa**

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

El comportamiento de los datos no muestra alguna relación entre la actividad evaluativa y la mitigación de la pobreza. Se esperaría que el aumento del presupuesto a través de los fondos de Aportaciones y en general el gasto en desarrollo social permitiera reducir la pobreza imperante en los estados de la república; sin embargo, la evidencia empírica señala el nulo impacto del ejercicio de evaluación en la reducción de la pobreza.

Este resultado puede atribuirse a la falta de seguimiento de resultados de las evaluaciones que prevalece en la mayoría de las entidades y al gasto ineficiente del presupuesto. Además, como se señaló anteriormente (Conde, 2017), la adopción de medidas para

fortalecer los programas sociales puede ser discrecional y a criterio de los gobernantes, sin apego a los resultados de la actividad de monitoreo y evaluación. Se debe reconocer, además, que las condiciones de pobreza responden a múltiples variables como el desempleo, el nivel educativo y la actividad económica de las comunidades con baja remuneración; por lo tanto, el ejercicio de evaluación se vuelve insuficiente ante un reto tan grande como lo es la mitigación de la pobreza. Sin embargo, la evaluación de políticas constituye una herramienta poderosa en el uso eficiente de los recursos públicos y debe promoverse su vínculo en el diseño e implementación de políticas de desarrollo social.

## 6 | CONCLUSIONES

En el Siglo XXI en México, se observan avances importantes en el ámbito de las evaluaciones. De acuerdo con sus resultados es indudable que se ha avanzado en este proceso, destacando la obligatoriedad de este a nivel Constitucional y que se creó un organismo, el CONEVAL, cuya función es realizar esta tarea. Como se observa en esta investigación, el avance del proceso de evaluación de los programas sociales ha sido a distintos ritmos en el país, pues algunas entidades federativas tienen un índice de evaluación muy cercano a 100; mientras que otras apenas sobrepasan la mitad, lo cual es un reflejo de los contrastes que hay entre las entidades federativas del país.

El fin último de los programas sociales es combatir la pobreza, desafortunadamente en este nivel los avances no son significativos, pues no hay una correlación estadísticamente significativa entre el índice de monitoreo y evaluación y el porcentaje de pobres. Las mayores disminuciones en la pobreza por ingresos se han dado en algunas entidades federativas del sureste. Sin embargo, siguen padeciendo de importantes carencias sociales, como es la falta de acceso a los servicios de salud y rezago educativo. Lo anterior demuestra que al considerar únicamente la información oficial y pública de los programas de desarrollo social diseñados y financiados por la administración pública, la evaluación está midiendo solamente el desempeño burocrático de las instituciones encargadas de implementar los programas sociales, pero no se mide la incidencia de dichos programas en el aumento o disminución de la pobreza.

La problemática identificada por la presente investigación radica en que existe relativamente poca evidencia sobre el grado de la utilización y los factores que influyen o impiden el uso de la evaluación, los tipos de decisiones que se adoptan a partir de los resultados de evaluaciones y elementos que contribuyen para que las recomendaciones sean utilizadas efectivamente en acciones concretas. Por lo que el índice de evaluación al centrarse en la esfera burocrática no refleja el efecto de los programas sociales en la población que vive en situación de pobreza.

La política de evaluación debería contemplar una siguiente etapa en la que se analice el efecto de los programas sociales en la población objetivo, iniciando con los programas sociales orientados a las zonas más pobres del país, esto es, la evaluación se debe enfocar en los resultados.

La clave está en determinar los factores que generan la brecha entre el resultado de las evaluaciones de los programas sociales y el porcentaje de población que vive en situación de pobreza, precisamente esta es una futura línea de investigación a desarrollar.

## Agradecimientos

La autora agradece a Osvaldo Oscar Ramos García y a Moisés Hernández Delgado su apoyo en la elaboración de las referencias bibliográficas.

## Referencias bibliográficas

- [1] Asenjo Ruiz, C. (2016). Guía para el diseño, gestión y utilización de evaluaciones de programas y políticas públicas. Programa EUROSociAL.
- [2] Becerril Velasco, C. I., y Rubio Campos, J. (2024). Evaluación de los instrumentos de política pública para formalizar el em-
- [3] Cernichiaro Reyna, C. y Garza de Santiago, A.S. (09 febrero de 2021). Recaudación Federal Participable y gasto federalizado. Implicaciones para la provisión de bienes y servicios públicos. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP). Recaudación Federal Participable y gasto federalizado. Implicaciones para la provisión de bienes y servicios públicos – CIEP
- [4] Conde Bonfil, C. (2017). Avances y retrocesos de la evaluación en México. La perspectiva de los evaluadores. Política y cultura, (47), 9-40.
- [5] CONEVAL, (2018). Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. Memorias del CONEVAL 2006-2018. CONEVAL.
- [6] CONEVAL, (2021). Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2021. CONEVAL.
- [7] CONEVAL, (17 mayo de 2022a). Glosario. Medición de la pobreza. CONEVAL.
- [8] CONEVAL, (2022b). Información de pobreza y evaluación en las entidades federativas y municipios. CONEVAL.
- [9] Coneval, (2024). Informe de monitoreo 2023 de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33 del ámbito social. Coneval. México.
- [10] Dante, Arenas C. (2021). Evaluación de programas públicos. Serie Gestión Pública, N° 87, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- [11] Diario Oficial de la Federación (DOF), (2023). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2023. Secretaría de Gobernación. Ciudad de México.
- [12] Dye, T. (2016). Understanding public policy. Pearson.
- [13] Fonseca, M. (2017). La disciplina de políticas públicas en México y sus principales autores, ponencia presentada en el IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, del 26 al 28 de julio de 2017.
- [14] Martínez, B. A. (2023). La evaluación de políticas públicas en México: ¿el origen en la academia o en la burocracia?, Apunte de política No. 39, Faro Educativo, IBERO.
- [15] Miranda Escolar, B., (2019). La evaluación de políticas públicas. Una asignatura pendiente de la administración. Revista Colegiada de Ciencia, vol. 1, núm.1, Universidad de Panamá.

pleo en Nuevo León, México (2015-2021). Revista Reflexiones, 103(1), 1-27.

- [16] Moyado, F. S. (2020). Conditional Cash Transfers - PROSPERA and the Cycle of Generational Poverty. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 8(1), 21.
- [17] OCDE (2020), Mejores criterios para una mejor evaluación. Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París.
- [18] Olvera Mejía, T. M., (2022). Historia y Avance de la evaluación de políticas públicas en México. *Revista Notas Históricas y Geográficas* Núm 29, julio-diciembre, Universidad de Playa Ancha, Chile.
- [19] Rodríguez Montaña, L. C., y Ordaz Álvarez, A. (2021). La evaluación del desempeño, una nueva herramienta de la cultura de la transparencia aplicada al sector público en México. *Trascender, contabilidad y gestión*, 6(18), 28-40.
- [20] Rodríguez H. F. (2019). Desarrollo y condiciones de vida en ciudades de México. El sistema urbano y las zonas metropolitanas de Cuernavaca y Querétaro. UNAM-CRIM.
- [21] Sánchez Salazar E. (2023). Aportaciones federales y el principio compensatorio Una revisión a las fórmulas de los fondos. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP).
- [22] Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2021). Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 Estrategia Programática. Disponible en: [www.hacienda.gob.mx](http://www.hacienda.gob.mx)
- [23] Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (Varios años). Cuenta Pública. Disponible en: [www.hacienda.gob.mx](http://www.hacienda.gob.mx)
- [24] UNESCO (2023) Manual de evaluación de la UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. División de Servicios de Supervisión Interna.
- [25] Weiss, C. (2015). Preparando el terreno. En C. Maldonado y G. Pérez (Eds.), *Antología sobre evaluación*. CIDE.
- [26] Zúñiga, M. R. C., Magaña, G. S., Rodríguez, M. E. C., y Mejía, F. G. (2023). Límites institucionales de la evaluación de impacto a los programas sociales en México: Institutional limits of the impact evaluation of social programs in Mexico. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 4(2), 2531-2542.



Publicado por **Revista Económica**, este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la Licencia Internacional Commons Atribución 4.0 Internacional. Para ver una copia de esta licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

© Autor(es) 2024