

CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL

LINEAMIENTOS PARA LA EVALUACIÓN INTERNA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF), en cumplimiento con lo dispuesto en la Ley de Planeación del Desarrollo del DF artículos 15, fracción IV, 16, 19, 31 fracción. VI, 36, 37, y 57, la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal en los artículos 42 y 43, en el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, artículos 64 al 69, así como en las estrategias y líneas de acción contenidas en el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012, en el Estatuto Orgánico del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal en el artículo 9, fracción V.

EMITE

Los siguientes Lineamientos para la Formulación de las Evaluaciones Internas de las Políticas y Programas de Desarrollo Social del Distrito Federal:

1.- Introducción:

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal enuncia a la evaluación de las políticas y programas sociales como estrategia de planeación, en un ciclo de planificación, asignación de recursos, seguimiento y evaluación.

El Sistema de Evaluación del Desarrollo Social en el Distrito Federal de acuerdo con el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012 (PDSDF), deberá estar integrado por las evaluaciones internas y externas de los programas sociales. Su objetivo es evaluar la pertinencia, eficacia, eficiencia, y el impacto de los programas sociales en la reducción de la desigualdad, la discriminación, la marginación y la pobreza; en los avances de la igualdad entre mujeres y hombres y niñas y niños; y en la inclusión y oportunidades para las y los jóvenes, las personas con discapacidad y las personas adultas mayores, así como en la mejora de las condiciones y la calidad de vida de las familias, de las comunidades originarias y de la población indígena. Se evaluarán también las contribuciones de los programas, para la cohesión social, y el goce y ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, tal como lo establecen las metas del PDSDF.

La evaluación es una práctica medular en la gestión pública democrática que aporta elementos técnicos y políticos para mejorar de manera continua la toma de decisiones sobre cada programa en función de las prioridades y objetivos de corto, mediano y largo plazo. A través suyo, se posibilita el establecimiento de un sistema de mejora permanente de cada aspecto y etapa del proceso de formulación y puesta en marcha de los programas y acciones de la política social, incrementando el rendimiento de los recursos a favor del bienestar y del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de la ciudadanía.

Evalúa DF busca contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales de evaluación y a construir un clima favorable para su desarrollo. Su obligación es definir lineamientos de evaluación interna a fin de institucionalizar la práctica de la evaluación en un compromiso que norme y dé sentido al quehacer cotidiano de los servidores públicos. De esta manera la administración pública local avanzará en la construcción de una cultura de evaluación centrada en una dinámica de mejora continua, de aprendizaje e innovación, de responsabilidad y rendición de cuentas, pero también como incentivo para incidir en cambios en la realidad social. Propósito con el que se avanzará en la institucionalización del Desarrollo Social del Distrito Federal y en el logro de una democracia efectiva, con transparencia y en la rendición de cuentas hacia los ciudadanos.

2.-Instituciones responsables de realizarla:

Todas las que tengan a su cargo programas sociales, de acuerdo con el artículo 3º fracción XVII de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, mismas que están obligadas a realizar evaluaciones internas anualmente en apego al artículo 42 de la misma Ley, las que deberán ajustarse a los presentes lineamientos.

3.-Instituciones receptoras:

Secretaría de Finanzas (a partir de 2010 junto con el Programa Operativo Anual) y Evalúa DF. Así mismo se entregará una copia a la Comisión Interinstitucional a través de su Presidente.

Los resultados de las evaluaciones internas deberán publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, incluirse en el Sistema de Información del Desarrollo Social y entregarse ante la Comisión de Desarrollo Social de la ALDF, conforme al artículo 42 de la Ley de Desarrollo Social del DF.

4.-Plazo:

La evaluación interna de 2009 deberá entregarse antes del 26 de febrero de 2010.

5.-Concepto de evaluación:

Las evaluaciones constituyen procesos de aplicación de un método sistemático que permite conocer, explicar y valorar 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 (Artículo 42 de la Ley de Desarrollo Social, LDS).

6.-Tipos de evaluación:

Existen diversas formas de clasificar las evaluaciones; en función de nuestro interés retomaremos sólo dos:

- a) Dependiendo de quien la realice, puede ser interna o externa.

La evaluación **interna** es la que deben efectuar anualmente y conforme a los presentes lineamientos, las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal que ejecuten programas de desarrollo social.

La evaluación **externa** de la política social y de los programas sociales es la que realiza de manera exclusiva e independiente Evalúa DF, ya sea por cuenta propia o a través de terceros.

- b) En función del momento en que se lleva a cabo, puede ser a priori o ex-ante, y a posteriori o ex-post.

La evaluación **a priori** permite analizar la justificación (existencia de un problema social relevante), pertinencia (alta probabilidad de que el problema se resuelva mediante la realización del programa), factibilidad (disposición de todos los recursos necesarios para desarrollarlo), y conveniencia (comparación de sus costos y beneficios económicos, sociales y políticos estimados) de llevar a cabo las acciones previstas en el diseño de un programa nuevo.

La evaluación **a posteriori** se realiza una vez aplicado el programa, con la intención de estudiar y valorar su diseño, operación y resultados, de manera de poder retroalimentar el proceso interno de planeación y de rendir cuentas a la ciudadanía sobre la gestión realizada. Cuando ésta se lleva a cabo anualmente, se puede ir seleccionando los aspectos a cubrir en cada oportunidad, de manera de ir logrando una evaluación integral del proceso. En cambio, cuando no se ha realizado antes en forma continua, conviene iniciar con una **evaluación diagnóstica** que permita conocer la situación actual del programa, como punto de partida y comparación con las posteriores evaluaciones anuales.

En particular, las evaluaciones **de diseño** valoran: 1) la pertinencia del programa respecto de las necesidades sociales por las que fue creado, 2) su coherencia respecto a los objetivos, metas y estrategias de la política social del Gobierno del Distrito Federal (GDF), y 3) la consistencia interna de sus elementos.

Por su parte, las evaluaciones **de operación**, revisan los recursos y procesos vinculados a la aplicación de los programas para valorar su eficiencia y eficacia, tanto en el área económico - financiera como en la organizativa y de gestión.

Las evaluaciones **de resultados** sirven para verificar y medir el grado de cumplimiento de los objetivos (generales y específicos) y los productos, servicios, subsidios o transferencias entregados por el programa, así como su contribución al Programa General de Desarrollo del DF (PGDDF) y el PDSDF.

Finalmente, las evaluaciones **de impacto** permiten medir el conjunto de efectos, esperados y no previstos, directos e indirectos, provocados en la población por los resultados del programa, especialmente la medida en que éste ha permitido modificar el problema que originó su creación y el grado de satisfacción de la ciudadanía.

7.-Objetivo general

Brindar elementos conceptuales, metodológicos e instrumentales para realizar las evaluaciones internas anuales de los diversos programas de Desarrollo Social, nuevos y en marcha, tomando como referentes el Programa General de Desarrollo, el Programa de Desarrollo Social y los Programas Delegacionales de Desarrollo Social, tal y como se encuentra establecido en la legislación procedente, con la finalidad de introducir ajustes, potenciar aciertos, o en su caso, reorientar dichos programas.

Objetivo particular:

Generar un proceso incremental de aprendizaje que permita crear condiciones idóneas para la evaluación de las políticas, programas y proyectos de desarrollo social en los diferentes ámbitos de gobierno del Distrito Federal como contribución al afianzamiento de una cultura organizacional abierta al mejoramiento continuo.

Las evaluaciones deberán analizar la justificación del origen de los programas y valorar anualmente su diseño, operación y resultados, con el fin de introducir ajustes que contribuyan a la solución de los problemas identificados, proceder a su rediseño, o a su cancelación, en función de los hallazgos generados por la evaluación. Además, se considera deseable avanzar todo lo posible en la evaluación de impacto.

8.-Contenidos específicos de las evaluaciones internas:

El proceso incremental antes mencionado, supone ir avanzado en forma progresiva hacia la realización de una evaluación integral de los programas. En ese sentido, se señalan a continuación los contenidos esperados en las tres primeras evaluaciones internas a realizarse:

* 2009: Llevar a cabo una evaluación diagnóstica que permita: 1) conocer los problemas sociales a que responde cada programa a iniciarse o en curso, que argumente sobre su pertinencia y la forma en que el mismo busca incidir en su solución, así como los problemas identificados en su operación y sus posibles soluciones; y 2) que identifique las capacidades disponibles en el propio programa para realizar su evaluación interna en los años sucesivos.

* 2010: Desarrollar los sistemas de información y el diseño de indicadores de seguimiento que permitan, al finalizar el año, realizar una evaluación global del diseño, la operación y los resultados.

* 2011: Continuar con el seguimiento de metas y la evaluación global, al igual que en 2010, y agregar una evaluación del grado de satisfacción de la ciudadanía con el programa (tanto derechohabientes como población en general), mediante la realización de encuestas, sondeos, u otras técnica de recolección de información.

A partir de la expedición de estos lineamientos, se solicita además, que cualquier nuevo programa que se proponga elabore, antes de ser creado, una evaluación a priori de su justificación, pertinencia y conveniencia. Con base en ella, la institución que lo promueva o la Secretaría de Finanzas podrá solicitar la opinión de Evalúa DF sobre dicha evaluación.

El cumplimiento de los objetivos anteriores cobrará sentido como insumo para los procesos de planeación del siguiente año, de manera que el programa se fortalezca al mejorar su diseño y resolver sus problemas operativos para obtener mejores resultados e impactos. La evaluación se vuelve estéril si no se incorpora a la gestión misma del programa.

9.-Lineamientos específicos para la evaluación diagnóstica 2009:

▪ Justificación del programa:

1. Identificar a través de un diagnóstico, el problema o necesidad social prioritaria sobre la cual va a actuar o actúa el programa y señalar la magnitud e importancia del mismo. Especificar los datos que evidencian dicho problema (línea de base).
2. Determinar si las causas del problema han sido identificadas, así como los demás supuestos que justifican el programa.
3. Determinar dónde está localizado y a quién afecta
4. Examinar la situación deseada que se logrará por la intervención del programa
5. Distinguir cuáles son los derechos sociales que se garantizan o garantizarán a través del programa propuesto o en curso; y la forma como el programa contribuye o contribuirá a los objetivos estratégicos del PGDDF 2007-2010, del PDSDF 2007-2010 y de los Compromisos de Gobierno de la Administración en funciones;
6. Precisar si ha variado el problema a resolver como resultado de la implementación del programa.

▪ Diseño:

1. Presentar la argumentación lógica que muestre que el programa constituye una respuesta adecuada al problema anterior.
2. Analizar si los objetivos planteados y las estrategias (medios y acciones) utilizados o a utilizar permiten incidir efectivamente en la solución del problema.
3. Comprobar que los resultados esperados al final de la ejecución del programa estén claramente vinculados a los problemas y necesidades identificados en el diagnóstico
4. Verificar si el programa ha identificado adecuadamente a la población objetivo
5. Señalar si existe coherencia entre los objetivos, estrategias y metas del programa
6. Reconocer si son suficientes las estrategias para alcanzar los objetivos perseguidos
7. Verificar si los programa determinan mecanismos para garantizar la participación ciudadana (a través de qué órganos, formas y procedimientos y en qué aspectos del ciclo del programa);
8. Precisar si el programa se encuentra alineado con los principios, objetivos y metas de la Política de Desarrollo Social establecidos en la Ley de desarrollo social y el programa de Desarrollo Social 2007-2012, y señalar con cuáles de dichos principios y con qué objetivos y metas.

▪ Operación:

1. Describir los recursos empleados (humanos, técnicos, materiales, financieros), y el plan maestro de instrumentación del programa de corto, mediano y largo plazo,
2. Determinar si está llevándose a cabo el programa tal como se diseñó

3. Valorar si la actuación es efectiva y si el programa está alcanzando a su población objetivo
4. Señalar si cumple la normativa legal establecida
5. Comprobar si existen indicadores construidos para el programa, si dan o darán cuenta de sus resultados y avances y, si permiten o permitirán supervisarlo y evaluarlo.
6. Definir los avances en la ampliación de la cobertura para atender al universo total de la población objetivo a la que está dirigido el programa.
7. Determinar los avances en la elaboración, seguimiento y depuración del padrón de beneficiarios (o de derechohabientes) del programa.
8. Identificar, medir y valorar los resultados alcanzados
9. Proponer medidas correctivas o de reorientación para decidir si el programa continúa aplicándose de la misma manera o con modificaciones tendientes a resolver, o al menos reducir, los problemas identificados

▪ Evaluabilidad:

1. Valorar la medida en que los resultados esperados del programa son verificables de manera fiable y creíble
2. Establecer los criterios y parámetros de medición cuantitativos que se utilizarán en la evaluación
3. Determinar si está definido un sistema y mecanismos de generación, recolección y registro de datos para generar información sobre indicadores del programa.
4. Establecer si las fuentes de información están especificadas para todos los indicadores.
5. Determinar si hay una clara concatenación entre indicadores y objetivos del programa.
6. Identificar si los indicadores establecidos son suficientes para medir los objetivos, estrategias, resultados y efectos directos del programa
7. Señalar si la información del programa se puede utilizar para su seguimiento.
8. Indicar si hay algún plan de seguimiento y evaluación que incluya la divulgación de información a los involucrados.
9. Indicar si se espera que los involucrados, incluyendo los beneficiarios, participen en el seguimiento y evaluación.
10. Determinar si existe información complementaria para evaluar el programa
11. Definir si existe un equipo interdisciplinario de especialistas que puedan realizar la evaluación.
12. Valorar la disponibilidad de tiempo para realizar la evaluación

10.-Términos a utilizar en la evaluación:

- **Desarrollo Social:** proceso de realización de los derechos de la población mediante el cual se fomenta el mejoramiento integral de las condiciones y calidad de vida (Artículo 3, inciso VI de la LDS).
- **Políticas públicas:** fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, que traducen, en un lugar y período determinado, su respuesta preponderante frente a los problemas públicos vividos por la sociedad.
- **Políticas sociales:** tipo particular de políticas públicas, cuyo objetivo final es el goce progresivo e integral de los derechos mediante estrategias de redistribución de la riqueza, la propiedad y el ingreso para impulsar el mejoramiento continuo de las condiciones de vida de la población.
- **Políticas de desarrollo social del GDF:** políticas realizadas por el Gobierno del Distrito Federal, destinadas al conjunto de los habitantes del Distrito Federal con el propósito de construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; mediante la cual se erradican la desigualdad y la exclusión e inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos (Artículo 3, inciso XIV de la LDS). La política de Desarrollo Social, como acción pública y con base en los principios que la guían, deberá ser impulsada con la participación de todos aquellos que se interesen y puedan contribuir con este proceso; por lo que, deberá fomentar la acción coordinada y complementaria entre el Gobierno, la ciudadanía y sus organizaciones (Artículo 5 de la LDS).
- **Programa:** conjunto articulado de acciones dirigido a lograr uno o varios objetivos a través de una estrategia y acciones concretas.
- **Programas Sociales:** conjuntos sistemáticos de objetivos, estrategias, actividades y metas, derivados de un diagnóstico riguroso, establecido de manera organizada y duradera, que buscan concretar y satisfacer los derechos sociales, económicos, ambientales y culturales. Para su concreción se debe identificar con claridad la población a la que van dirigidos (población objetivo) y la problemática o demanda social que pretenden atender. Deben contar con suficientes recursos materiales, financieros, humanos, institucionales y jurídicos para su operación, en apego a lo establecido en la Ley de Planeación del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo del Distrito Federal y el marco normativo vigente. Además, de poseer sólidos y confiables sistemas de información, y ser objeto de evaluación periódica.

Deben ser de acceso público y estar publicados en el SIDESO. Pueden dividirse en: de servicios, de transferencias, de construcción, mejoramiento u operación de la infraestructura social, y de otorgamiento de subsidios directos o indirectos.

Los programas sociales deberán contar con Reglas de Operación según lo establecido en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (Artículo 43 fracción I) y el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (Artículo 51).

- **Reglas de Operación:** lineamientos y mecanismos jurídicos y administrativos, por medio de los cuales se establece la forma en que se organizan los programas sociales y cómo se regula su operación.
- **Objetivo general:** es el propósito general que se pretende alcanzar con un programa en un periodo de tiempo determinado. Debe estar relacionado de manera clara con la problemática o situación social que atenderá. En lo posible, deberá precisar la población objetivo a la que está dirigido; ser concreto, alcanzable y mensurable y poderse realizar a través de estrategias y actividades. Estas últimas son componentes del programa que permiten alcanzar el fin perseguido, por lo que no se las debe confundir con el objetivo mismo.
- **Objetivos específicos:** Constituyen un desglose detallado y exhaustivo de los objetivos generales del programa.
- **Meta:** cuantificación del logro de objetivos que se espera alcanzar en un cierto tiempo, identificando claramente la unidad de medida en que se expresa (personas, apoyos, ayudas, servicios, becas, pensiones, entre otros). En consecuencia, a cada objetivo general y específico le corresponderá al menos una meta, factible de medirse mediante un sistema de información y de valorar su nivel de cumplimiento.
- **Indicadores:** medidas relevantes y significativas, cuantitativas o cualitativas, de aspectos parciales de logro de los objetivos difíciles de cuantificar globalmente. De ser posible, se recomienda que se expresen como un cociente matemático que los dote de sentido. Permiten la realización de comparaciones sincrónicas (en el espacio) y diacrónicas (en el tiempo), y deben ser lo más objetivos y verificables posible, de manera que cuenten con alto grado de aceptación.
- **Habitantes del Distrito Federal:** Las personas que residen en la ciudad o que de manera habitual trabajan o estudian en ella.
- **Eficacia:** logro de los objetivos planeados.
- **Eficiencia:** relación entre los resultados obtenidos y los recursos utilizados.
- **Equidad:** distribución de los resultados logrados en proporción directa con las necesidades existentes con el fin de disminuir progresivamente las brechas de desigualdad.
- **Impacto:** conjunto de efectos, planeados o no, directos e indirectos, provocados por el programa.

11.-Bibliografía y documentos de referencia:

- Cardozo Brum, Myriam (2006), La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México, Colección Conocer para Decidir, México: Cámara de Diputados- M. A. Porrúa,
- Cohen, E. y R. Franco (1993), Evaluación de proyectos sociales, México: Siglo XXI.
- www.evaluadf.gob.mx

Ciudad de México a los 20 días del mes de Octubre de 2009

(Firma)

Mtro. Pablo Enrique Yanes Rizo
Director General del Consejo de Evaluación
Del Desarrollo Social del Distrito Federal
