

## **INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 78 DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, SUSCRITA POR LA DIPUTADA JOSEFINA SALAZAR BÁEZ E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Josefina Salazar Báez, diputada federal por el V distrito, integrante de la LXIV Legislatura y del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo que disponen la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 6o., numeral 1, fracción I; artículo 77, numeral 1, y artículo 78 todos del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, elevo a la digna consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 78, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; con el objeto de fortalecer la evaluación de programas sujetos a Reglas de Operación, establecida en la citada Ley Federal de Presupuesto, por medio de la definición de indicadores mínimos, la obligación de proporcionar información a los organismos e instituciones evaluadores, y el establecimiento de obligaciones de publicidad. Con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La evaluación de políticas públicas se puede definir de acuerdo a uno de los autores de mayor influencia en el área, William Dunn, como: “una disciplina de las ciencias sociales aplicadas, que emplea múltiples métodos de investigación, en contextos de debate público, para crear evaluaciones críticas y comunicar conocimiento relevante acerca de las políticas”. El mismo autor también señala que se trata de un procedimiento utilizado para producir información acerca del valor y utilidad de cursos de acción pasados o futuros.<sup>1</sup>

Por su parte, otra autora influyente en el tema, Carol Weiss, define a la evaluación como “una revisión sistemática de la operación y o resultados de un programa o política, comparados con un conjunto de estándares explícitos o implícitos, como un medio de contribuir al mejoramiento del programa o política.”

En general, ambas reflexiones sobre la evaluación valoran la importancia del conocimiento de la ejecución de los programas y políticas, con el objetivo final de mejorarlos. Por eso, el impacto social respecto al problema que se trata de atender, es uno de los grandes propósitos de los ejercicios de evaluación.

Verbigracia, retomando a Weiss, la funcionalidad de la evaluación es en resumen, permitir que los programas que den buenos resultados sean expandidos, y los que tengan un bajo desempeño, puedan ser cancelados o modificados drásticamente, para que logran alcanzar sus objetivos.<sup>2</sup>

Ahora bien, aunque se hayan producido trabajos teóricos en el área y existan métodos y ejercicios altamente especializados en cada una de las partes que la componen, como el impacto o el diseño, no podemos dejar de lado el papel integral de la evaluación, que abarca todos los aspectos de las políticas públicas; tal es la visión que se desprende de la perspectiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) sobre el tema:

La evaluación se convierte en un mecanismo articulador y transversal, pues tiene el potencial de vincular los contenidos de formulación de las políticas públicas con su implementación, con la gestión de los recursos y los efectos sociales, y además, refleja la interacción entre los distintos sectores de gobierno<sup>3</sup>.

De esa manera, tales ejercicios son parte de una perspectiva integral de alcance transversal, sobre las políticas que conducen a su mejora; una aproximación que también es compartida por el Consejo Nacional de Evaluación:

Una de las razones fundamentales para realizar una evaluación es proporcionar información a quienes toman decisiones con el objetivo de mejorar los programas y las políticas públicas, pues son un insumo clave para su

reformulación o actualización, (...) se toma como supuesto que los hallazgos y recomendaciones obtenidos a partir de las evaluaciones se utilizan con un propósito en específico: por ejemplo, la evaluación de diseño permite mejorar la lógica interna de los programas y la evaluación de procesos aporta elementos para incrementar su eficiencia operativa y reforzar su diseño<sup>4</sup>.

En nuestro país, dadas sus condiciones particulares, las políticas dirigidas a grupos en condición de vulnerabilidad tienen especial relevancia, puesto que, en el marco de una sociedad con tantas desigualdades socioeconómicas, este tipo de acción pública constituye uno de los principales instrumentos de apoyo y equidad social.

Muchos de esos instrumentos están destinados a grupos en desventaja que presentan diversas carencias, y un elemento que permite construir expectativas de éxito para apoyarles son justamente las reglas de operación, que al actuar como un marco regulatorio, garantizan que tales apoyos lleguen a las personas con esas características.

Sin embargo, según el autor Gilberto Fuentes, históricamente, los programas sujetos a Reglas de Operación:

Presentan enormes vacíos normativos que son aprovechados por el jefe del Ejecutivo en turno para manejar de manera discrecional el número y los objetivos de dichos programas. Así, el marco normativo en que se sustenta la existencia de estas modalidades de apoyo es insuficiente, lo que, asimismo, permite que no se obtengan los resultados esperados en el momento de evaluar las medidas aplicadas.<sup>5</sup>

Por tanto, si lo que se busca es optimizar el impacto de los programas sociales, con el fin último de abatir los problemas que aquejan a un sector de la población, se plantea la necesidad de reforzar las reglas de operación; y para ello, es posible utilizar la evaluación de las políticas públicas, que en este caso podría incidir sobre el diseño de dichas reglas, al considerar que la mejora de las políticas es uno de sus objetivos fundamentales.

Es por esa razón que el marco legal nacional prevé evaluaciones a los programas sociales. El primer caso lo hallamos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 78, que a la letra indica:

Artículo 78. Las dependencias, o las entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector, deberán realizar una evaluación de resultados de los programas sujetos a reglas de operación, por conducto de expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas.

Las evaluaciones se realizarán conforme al programa anual que al efecto se establezca.

Las dependencias y entidades deberán reportar el resultado de las evaluaciones en los informes trimestrales que correspondan.

Como se puede apreciar, estas evaluaciones son realizadas por las propias dependencias o entidades encargadas de ejecutar la política o el programa, a través de actores externos que pueden variar, aunque es de resaltar que no se describe su contenido mínimo.

En segundo término, debemos señalar las evaluaciones de políticas sociales referidas en la Ley General del Desarrollo Social, mismas que están a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), contenidas en sus artículos 72, 74 y 79, entre otros:

Artículo 72. La evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios

organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

...

Artículo 74. Para la evaluación de resultados, los programas sociales de manera invariable deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. Las dependencias del Ejecutivo federal, estatales o municipales, ejecutoras de los programas a evaluar, proporcionarán toda la información y las facilidades necesarias para la realización de la evaluación.

...

Artículo 79. Los resultados de las evaluaciones serán publicados en el Diario Oficial de la Federación y deberán ser entregados a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y a la Secretaría.

Comparando las evaluaciones descritas en la Ley Federal de Presupuesto y las presentes en la Ley General de Desarrollo Social, podemos enumerar las siguientes diferencias básicas: primeramente, en el caso de la Ley Federal del Presupuesto, el ejercicio se desarrolla por las propias dependencias, mientras que las ordenadas por la Ley de Desarrollo Social, se realizan por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

En segundo término, mientras que la redacción del artículo 78 de la Ley Federal de Presupuesto indica solamente que la evaluación debe incluirse en los reportes trimestrales, el ejercicio que se desprende de la Ley General de Desarrollo Social debe publicarse en el Diario Oficial.

En tercer y último término, y por mencionar solo algunas distinciones, la primera es escueta en cuanto a su contenido, mientras que las realizadas por el Coneval, incluyen indicadores a través del artículo 74 de la Ley General de Desarrollo Social; además de que deben seguir una metodología compleja y específica, enfocada a generar descriptores denominados aspectos susceptibles de mejora (ASM), que son el eje de los informes publicados por el Coneval.<sup>6</sup>

Por tanto, el Objetivo de la presente iniciativa, es fortalecer la evaluación establecida en la Ley Federal de Presupuesto y que es realizada por los propios organismos y dependencias, por medio de la definición de indicadores mínimos, y obligaciones de publicidad.

Con esta acción se persiguen varios propósitos, como por ejemplo: formalizar y precisar el mecanismo de la Ley de Presupuesto, someter las reglas de operación a evaluación, complementar y acompañar las evaluaciones del Coneval, mediante un ejercicio análogo pero que contemple indicadores diferentes, que puedan motivar el aprendizaje organizacional de primera mano; y finalmente aplicar principio de publicidad a sus resultados.

Para cumplir esos propósitos se proponen indicadores con diferente perspectiva a los que prevé la Ley General de Desarrollo Social para sus evaluaciones, partiendo de una visión general e integral que busca abarcar los diferentes aspectos que las distintas metodologías de evaluación consideran, de forma similar a como se ha señalado en la literatura especializada:

Los principales criterios para la evaluación de políticas públicas son: (1) efectividad en el logro del valor final, (2) eficiencia para alcanzar ese logro, (3) adecuación del objetivo logrado para la solución del problema

público, (4) equidad en la distribución de los beneficios y (5) los costos y la satisfacción real de los beneficiarios.<sup>7</sup>

Por tanto, se propone incluir los siguientes indicadores mínimos para las evaluaciones realizadas por los propios organismos o instituciones ejecutoras de los programas sujetos a reglas de operación:

- I. Coherencia entre acciones, objetivos planeados y problema público;
- II. Coherencia, eficacia y eficiencia de reglas de operación;
- III. Erogaciones de recursos y subejercicios del programa;
- IV. Cumplimiento de objetivos, y
- V. Efectos previstos o imprevistos.

Como se puede advertir, los dos primeros aspectos están relacionados al diseño del programa, incluyendo la revisión a las reglas de operación, y están relacionados a la adecuación y eficiencia en diseño; el tercero al presupuesto, incluyendo los subejercicios, por lo que se relaciona a la eficiencia en erogaciones; el cuarto se refiere a la eficacia del programa, y el quinto, al impacto y satisfacción. El objetivo sería producir información puntual y de utilidad directa para los organismos e instancias que ejecuten el programa, así como sobre el diseño.

Los anteriores requisitos legales serían elementos mínimos, por lo que también sería posible abarcar otros aspectos. Además, y de acuerdo a la redacción del artículo 78, las evaluaciones serían anuales, con lo que les permitiría volverse compatibles con los plazos que marca la Ley General de Desarrollo Social.

Además, se pretende que las evaluaciones deban de ser públicas al establecer en la ley la obligación de volverlas accesibles mediante los portales de internet, por último y con el propósito de posibilitar el ejercicio, se busca que los organismos e instancias ejecutoras de los programas, deban proporcionar la información necesaria para realizarlas.

Con lo anterior, se espera que las evaluaciones puedan gozar de publicidad, que las reglas de operación puedan analizarse para retroalimentar la política pública y que las evaluaciones realizadas por los organismos e instituciones alcancen mayor grado de formalización, de manera que sea posible contrastarlas con las efectuadas por el Consejo Mexicano de la Evaluación.

Todo con el propósito de contribuir al mejoramiento estructural de las políticas sociales, y coadyuvar al cumplimiento de su objetivo.

### **Fundamento legal**

Con base en los motivos expuestos, en mi calidad de Diputada Federal por el V Distrito, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en esta Sexagésima Cuarta Legislatura, y con fundamento en lo que disponen la fracción II, del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 6º, numeral 1, fracción I; artículo 77, numeral 1, y artículo 78 todos del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, presento a consideración de este honorable pleno, el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforma la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en materia de evaluación de programas sujetos a Reglas de Operación**

**Único.** Se **reforma** el artículo 78 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; para quedar como sigue:

Artículo 78. Las dependencias, o las entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector, deberán realizar una evaluación de resultados de los programas sujetos a reglas de operación, por conducto de expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas.

Las evaluaciones se realizarán conforme al programa anual que al efecto se establezca, **y deberán incluir, como mínimo los siguientes elementos:**

**I. Coherencia entre acciones, objetivos planeados y problema público;**

**II. Coherencia, eficacia y eficiencia de reglas de operación;**

**III. Erogaciones de recursos y subejercicios del programa;**

**IV. Cumplimiento de objetivos, y**

**V. Efectos previstos o imprevistos.**

Las dependencias y entidades deberán reportar el resultado de las evaluaciones en los informes trimestrales que correspondan, **dichos resultados estarán disponibles en los portales de internet del gobierno federal relacionados a los programas evaluados.**

**Las dependencias y entidades deberán proporcionar toda la información necesaria a los expertos, instituciones u organismos evaluadores.**

### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** Se derogan todas las disposiciones legales que se opongan al presente decreto.

### **Notas**

1 William N. Dunn. *Public Policy Analysis: An introduction*. Prentice Hall 1994. Páginas 416, 84.

2 Citas de: Carol H. Weiss. *Evaluation*. Segunda edición. Harvard University. 1998. Páginas 4, 10.

3 <http://www.cepal.org/es/temas/evaluacion-de-politicas-y-programas/acerca-evaluacion-politicas-programas-publicos> Consultado el 18 de agosto 2019.

4 *Informe de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas y acciones federales de desarrollo social 2018-2019*. En:

[http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informes/Informe\\_ASM\\_2018-2019.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informes/Informe_ASM_2018-2019.pdf). Consultado el 21 de agosto 2019.

5 Gilberto Fuentes Durán. *Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Documento de Trabajo. núm. 71 Junio de 2009

6 *Informe de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas y acciones federales de desarrollo social 2018-2019*. En:

[http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informes/Informe\\_ASM\\_2018-2019.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informes/Informe_ASM_2018-2019.pdf). Consultado el 21 de agosto 2019.

7 Gilberto Fuentes Durán. *Reglas de Operación de los programas del gobierno federal: Una revisión de su justificación y su diseño*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Documento de Trabajo. Número 71, junio de 2009.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de septiembre de 2019.

Diputada Josefina Salazar Báez (rúbrica)