

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE GUERRERO
INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS
AVANZADOS “IGNACIO MANUEL ALTAMIRANO”



Maestría en Ciencia Política
Cuarta Generación 2018-2020



Evaluación externa de diseño, planeación, operación y resultados de los organismos estatales evaluadores de políticas públicas de Ciudad de México, Jalisco, Hidalgo y Guerrero, 2016-2018



Maestría en
Ciencia Política

Tesis para obtener el título de Maestro en Ciencia Política

Presenta:

Sandra Paola Jiménez Gallardo



Director de tesis: Dr. Silvestre Licea Dorantes

Lector: Dr. Gabino Solano Ramírez

Lectora: Dra. Mariela Díaz Sandoval

Tesis de Grado

Guerrero, abril 2020

Esta investigación fue realizada gracias al apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT)

Dedicado a:
Fca. Jazmín Gallardo Tiznado.

Resumen

La evaluación de las políticas públicas es una estrategia central para dotar de coherencia, eficacia y legitimación a las acciones emprendidas por los gobiernos democráticos al tratar problemáticas de índole pública. A nivel federal México institucionalizó la evaluación de políticas públicas en el año 2004 al prever la creación del CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) dentro de la Ley General de Desarrollo Social.

A nivel subnacional cada estado de la república mexicana cuenta con su propia dinámica y criterio para desarrollar su sistema de monitoreo y evaluación. Los avances han sido heterogéneos por lo que el nivel de institucionalización, cultura, uso y alcance de las evaluaciones es distinto en cada entidad. Los estados que prevén en su conformación la participación ciudadana por medio de consejos consultivos han aparecido dentro de los diez primeros lugares en los diagnósticos realizados por el CONEVAL para medir avances en monitoreo y evaluación en las entidades federativas.

La evaluación de diseño, planeación, operación y resultados aplicada a los estados de Ciudad de México, Jalisco, Hidalgo y Guerrero analizó las experiencias y aprendizajes de cuatro distintas perspectivas de aplicación de sistemas estatales de evaluación. La evaluación parcial realizada a estas entidades, que en su normativa estatal prevén la incorporación de consejos consultivos en su práctica evaluativa, da cuenta de los avances en la materia y realiza una compilación de las mejores prácticas además de señalar las áreas de mejora de cada entidad.

Palabras clave: Evaluación de políticas públicas, evaluación subnacional, evaluación institucional.

Abstract:

The evaluation of public policies is a central strategy to provide coherence, efficacy and legitimacy to the actions taken by democratic governments when dealing with public problems. At the federal level, Mexico institutionalized the evaluation of public policies in 2004 by include the creation of CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) within Ley General de Desarrollo social.

At the sub-national level, each state of Mexico has its own dynamics and criteria to develop his monitoring and evaluation system. Progress has been heterogeneous, so the level of institutionalization, culture, use and scope of evaluations is different in each entity. The states that includes citizen participation through their advisory councils have appeared in the top ten places in the diagnoses carried out by CONEVAL to measure progress in monitoring and evaluation in the federal entities.

The evaluation of design, planning, operation and results applied to the states of Mexico City, Jalisco, Hidalgo and Guerrero analyzed the experiences and learning from four different perspectives of application of state evaluation systems. The partial evaluation carried out on these entities, which in their state regulations includes the incorporation of advisory councils in their evaluative practice, explains the progress in the matter and compiles the best practices in addition to indicating the areas for improvement of each entity.

Key words: Public policy evaluation, sub-national evaluation, institutional evaluation

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	10
<i>Metodología</i>	12
<i>Antecedentes</i>	15
CAPÍTULO I	
Aproximaciones teóricas para estudiar y evaluar los organismos estatales evaluadores de políticas públicas en México	
1. Introducción	20
1.1. Organismos estatales evaluadores de políticas públicas en México	21
1.1.1. Visión general de la evaluación y las políticas públicas.....	21
1.1.1.1. <i>Políticas Públicas</i>	21
1.1.1.2. <i>Evaluación</i>	24
1.1.1.3. <i>Evaluación de políticas públicas</i>	26
1.1.2. Evaluación de políticas públicas en la gestión de gobiernos democráticos	28
1.1.2.1. <i>Institucionalización de la evaluación de políticas públicas</i>	30
1.1.3. Consejos ciudadanos.....	30
1.1.3.1. <i>Participación ciudadana</i>	31
1.1.3.2. <i>Instancias públicas de deliberación</i>	32
1.1.3.3. <i>Diseño de consejos ciudadanos de participación</i>	34
1.1.4. La evaluación de políticas públicas en México.....	35
1.1.4.1. <i>Tipos de evaluación en México</i>	37
1.1.5. Organismos estatales evaluadores de políticas públicas en México.....	38
1.1.5.1. <i>Ciudad de México: Consejo de Evaluación de Desarrollo Social de la Ciudad de México</i>	40
1.1.5.2. <i>Jalisco: Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas</i>	41
1.1.5.3. <i>Hidalgo: Consejo Estatal de Desarrollo Social</i>	43
1.1.5.4. <i>Guerrero: Consejo de Políticas Públicas</i>	44
1.2 Evaluación de Organizaciones Gubernamentales	45
1.2.1. Evaluación organizacional	45
1.2.2. Evaluación organizacional en México	46
1.3. Consideraciones finales	48

CAPÍTULO II

Resultados de la evaluación externa de diseño, planeación, operación y resultados de los organismos estatales evaluadores de políticas públicas de Ciudad de México, Jalisco, Hidalgo y Guerrero, 2016-2018 49

2. Introducción 49

2.1. Ciudad de México; resultados de la evaluación externa al Consejo de Evaluación de Desarrollo Social 53

2.2. Jalisco; resultados de la evaluación externa al Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas 56

2.3. Hidalgo; resultados de la evaluación externa a la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño 59

2.4. Guerrero; resultados de la evaluación externa al Consejo de Políticas Públicas 63

CAPÍTULO III

Hallazgos sobre los organismos estatales evaluadores de políticas públicas de Ciudad de México, Jalisco, Hidalgo y Guerrero 66

3.1. Hallazgos de la evaluación externa de diseño, planeación, operación y resultados del Consejo de Evaluación de Desarrollo Social de la Ciudad de México 66

3.2. Hallazgos de la evaluación externa de diseño, planeación, operación y resultados del Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas de Jalisco 71

3.3. Hallazgos de la evaluación externa de diseño, planeación, operación y resultados de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño de Hidalgo ... 75

3.4. Hallazgos de la evaluación externa de diseño, planeación, operación y resultados del Consejo de Políticas Públicas de Guerrero 78

CONCLUSIONES 80

Recomendaciones 83

Bibliografía 87

LISTA DE TABLAS, GRÁFICOS Y FIGURAS

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Conceptos de evaluación en ciencia política	25
Tabla 2. Tipos de participación ciudadana	32
Tabla 3. Resultados estatales del Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011,2013,2015,2017	36
Tabla 4. Tipos de evaluación para políticas públicas en México	38
Tabla 5. Lista de Organismos Estatales de Evaluación de Políticas Públicas en México	38
Tabla 6. Resultados de los diagnósticos del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativa, Ciudad de México	41
Tabla 7. Reconocimientos internacionales de Evalúa Jalisco	42
Tabla 8. Resultados de los diagnósticos del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas, Jalisco	43
Tabla 9. Resultados de los diagnósticos del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas, Hidalgo	43
Tabla 10. Resultados de los diagnósticos del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas, Guerrero	44
Tabla 11. Evaluaciones externas estatales realizadas a programas públicos en Ciudad de México, Jalisco, Hidalgo y Guerrero en el periodo 2016-2018	52
Tabla 12. Instancias que integran Evalúa Jalisco	57
Tabla 13. Formas de contratación de evaluadores externos en Hidalgo, 2016-2018	61
Tabla 14. Organismos gubernamentales con atribuciones de evaluación externa en Guerrero	64
Tabla 15. Recomendaciones emitidas por el Consejo de Políticas Públicas de Guerrero en el periodo 2016-2018	78

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Resultados estatales del Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011,2013,2015,2017	36
Gráfica 2. Resultados de la evaluación de diseño, planeación, operación y resultados, 2016-2018	49
Gráfica 3. Resultados por sección de la evaluación externa de diseño, planeación, operación y resultados, 2016-2018	50
Gráfica 4. Resultados de la evaluación externa de diseño, operación y resultados, 2016-2018	50
Gráfica 5. Resultados de Evalúa CDMX de la evaluación de diseño, planeación, operación y resultados	53
Gráfica 6. Resultados de Evalúa Jalisco de la evaluación externa de diseño, planeación, operación y resultados	56
Gráfica 7. Resultados de la Unidad Técnica de Evaluación de Desempeño de la evaluación externa de diseño, planeación, operación y resultados	59
Gráfica 8. Resultados del Consejo de Políticas Públicas de la evaluación externo de diseño, planeación, operación y resultados	63

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Opciones de diseño de un consejo ciudadano	34
Figura 2. Estrategias emprendidas por Evalúa CDMX para la Institucionalización de la Evaluación Interna de los Programas Sociales de la Ciudad de México y los Resultados Alcanzados	67
Figura 3. Padrón de evaluadores de Evalúa CDMX	69
Figura 4. Base de datos pública de las evaluaciones coordinadas por Evalúa Jalisco en su sitio web	72
Figura 5. Sitio web del Sistema Integrador de Ingresos, Programación, Presupuesto y Evaluación del Desempeño de Hidalgo	77

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

CONEVAL – Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social.

Diagnóstico- Diagnóstico de del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas.

IPD- Instancia Pública de Deliberación.

OEEPPs - Organismo Estatal Evaluador de Políticas Públicas.

SED- Sistema de Evaluación del Desempeño.

SFP- Secretaría de la función Pública.

SHCP- Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

TdR- Término de Referencia.

INTRODUCCIÓN

La evaluación de las políticas públicas es una estrategia central para dotar de coherencia, eficacia y legitimación a las acciones emprendidas por los gobiernos democráticos al tratar problemáticas de índole pública. El interés mundial por institucionalizar dicha práctica cobra importancia desde la década de los 90's, alcanzando en México su concreción a nivel federal en el 2004 con la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social también conocido como CONEVAL.

Cada estado de la república mexicana cuenta con su propia dinámica y criterio para desarrollar su sistema de monitoreo y evaluación. Los avances subnacionales han sido heterogéneos lo cual ha impedido la consolidación de la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en este nivel. La opción utilizada por las entidades federativas que se destaca por sus resultados es la que integra en su función la participación ciudadana por medio de consejos consultivos. Muestra de lo anterior son los organismos estatales evaluadores de políticas públicas (OEEPPs) de Jalisco, Ciudad de México y Estado de México que se han mantenido en los mejores posicionamientos en los diagnósticos realizados por el CONEVAL respecto a los avances que tienen los estados en el fortalecimiento de los elementos de monitoreo y evaluación de sus políticas públicas.

Los consejos consultivos son una clase de instancia pública de deliberación que consisten en organismos colegiados, consolidados y especializados que sirven como mecanismo para la deliberación entre actores gubernamentales y no gubernamentales sobre asuntos de diversos campos de la evaluación de las políticas públicas (Hevia *et al.*, 2011; Font, 2004).

En este sentido se realiza la pregunta central de esta tesis: ¿Cuál es la situación de los organismos estatales evaluadores de políticas públicas que prevén en su funcionamiento la figura de consejos consultivos dentro del periodo 2016-2018? La cual deriva en la hipótesis que dan cuenta de una situación distinta cada uno de los organismos estatales evaluadores de políticas públicas al prever en su funcionamiento la figura de consejos consultivos dentro del periodo 2016-2018.

Por consiguiente, el objetivo principal del trabajo de investigación es el realizar una evaluación externa parcial sobre la situación de los OEEPPs desde el año 2016 hasta el 2018, eligiendo como objeto de estudio a Ciudad de México, Jalisco, Hidalgo y Guerrero por contar dentro de su normativa estatal de evaluación la figura del consejo consultivo. En lo particular los objetivos específicos atañen a: 1) describir los OEEPPs y las evaluaciones de diseño, planeación, operación y resultados; 2) realizar y comparar las evaluaciones de diseño, planeación, operación y resultados de los OEEPPs de Ciudad de México, Jalisco, Hidalgo y Guerrero en el periodo 2016-2018; 3) compilar las mejores prácticas de los OEEPPs mencionados desde el 2016 hasta el 2018 y; 4) realizar recomendaciones a cada OEEPPs para mejorar sus desempeño con fundamentos en la evaluación parcial realizada.

Para evaluar parcialmente el proceso administrativo de los OEEPPs de Ciudad de México, Jalisco, Hidalgo y Guerrero se utilizó de guía los parámetros del ciclo administrativo moderno consistentes en la organización, planeación, dirección y control. Los cuales para ser analizados requieren las evaluaciones de diseño, planeación, operación y resultados.

El estudio es parcial porque no toma en cuenta los insumos, los procesos y los impactos. Para llevar a cabo una evaluación integral de los OEEPPs se necesitaría, entre otros aspectos, la comprobación del impacto de cada una de las acciones realizadas y el grado de utilización de los productos de cada uno (Cardozo, 2009). Este tipo de evaluación, si bien posible, no corresponde a los alcances y objetivos de esta investigación de corte exploratorio-descriptivo.

Esta evaluación parcial pretende fungir como punto de partida para la recopilación de las mejores prácticas de los CEEPP con miras a recomendaciones ulteriores con el propósito de optimizar el desempeño y atender los puntos deficitarios de los mismos. Además, proyecta coadyuvar a crecer el entramado de enfoques sobre los análisis evaluativos estatales.

Para ello es que el trabajo de tesis se articula en tres apartados, precedidos por la presente introducción y finado por las conclusiones de la evaluación parcial

con sus respectivas recomendaciones que exaltan la importancia de la consolidación de los sistemas estatales de evaluación de políticas públicas para definir los parámetros mínimos del alcance y acción de OEEPPs.

Inicia el primer capítulo con la presentación de las “Aproximaciones teóricas para estudiar y evaluar los organismos evaluadores de políticas públicas en México” el cual aborda las teorías generales de la evaluación de políticas públicas en México y continúa con los modelos de evaluación aplicados a instituciones gubernamentales.

En el segundo capítulo se presentan los “Resultados de la evaluación externa de diseño, planeación, operación y resultados de los organismos estatales evaluadores de políticas públicas de Ciudad de México, Jalisco, Hidalgo y Guerrero” con una comparación y descripción de los puntajes obtenidos por cada entidad federativa. En tercer término, se abordan los “Hallazgos sobre los organismos estatales evaluadores de políticas públicas de Ciudad de México, Jalisco, Hidalgo y Guerrero” lo cuales se valoran y contrastan con las características propias de cada entidad evaluada.

Metodología

De los distintos tipos de evaluación externa, se optó por la evaluación parcial desde el enfoque del ciclo administrativo moderno. Los OEEPPs, aún en su propia dinámica estatal, incurren en un proceso administrativo básico universal correspondiente a la organización, planeación, dirección y control. Para poder estudiar esas áreas, la evaluación parcial de la investigación se conformó por cuatro tipos distintos de evaluación.

En el análisis de la organización se utilizó la evaluación de diseño para medir los elementos necesarios para su funcionamiento institucional. En el área de planeación se eligió la evaluación de planeación mientras que para la dirección se optó por la evaluación de operación. Para el caso de control referente a la verificación práctica de la planeación se usó la evaluación de resultados siguiendo la propuesta de Székely en “Evaluación Externa de los Resultados del Consejo

Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social” de observarlos en términos de productos, insumos y servicios generados (Székely, 2013).

El interés de la investigación está dirigido en conocer y describir los OEEPPs que prevén en su funcionamiento la participación ciudadana. Por lo que con base en el posicionamiento dentro de los Diagnósticos del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas hechos desde el 2011 hasta el 2017 por CONEVAL se eligió la muestra de cuatro estados que contienen explícitamente en su Ley de Desarrollo Social – o equivalente estatal- la inclusión de la figura de consejos consultivos dentro de su sistema de seguimiento y evaluación. Las entidades subnacionales elegidas fueron Ciudad de México, Jalisco, Hidalgo y Guerrero.

En los diagnósticos hechos por CONEVAL en los años 2011, 2013, 2015 y 2017 Ciudad de México ha estado dentro de los primeros dos lugares como área evaluadora y dentro de los cinco primeros lugares como entidad. Jalisco comparte en esos diagnósticos el posicionamiento dentro de los diez primeros lugares como área y entidad a partir del año 2013, no obstante, su sistema de evaluación es distinto al de Ciudad de México al no contar con recomendaciones vinculantes. Por su parte Hidalgo en el diagnóstico del 2011 obtuvo el lugar vigésimo octavo como entidad, avanzando hasta el segundo lugar en el 2017. El caso de Guerrero es contrario, en el primer diagnóstico realizado en el 2011 quedó en el séptimo lugar como entidad y en el décimo primero como área evaluadora mientras que en 2017 quedó en el lugar trigésimo primero y vigésimo cuarto respectivamente.

La temporalidad en la investigación correspondió al periodo 2016-2018 por la creación del OEEPPs en Guerrero en 2016 y el cambio de gobierno estatal por parte de Jalisco y Ciudad de México en 2018. Además, se complementó el estudio con una matriz FODA para el análisis articulado de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas dentro de la evaluación parcial realizada a cada OEEPPs con las recomendaciones de creación y llenado de Harold Koontz y Heinz Weihrich (Koontz & Weihrich, 2013).

Como instrumento de recopilación de datos se utilizó la herramienta de lista de chequeo, con un llenado a partir de un análisis de gabinete y entrevistas semiestructuradas. La lista de chequeo es una herramienta usada con bastante frecuencia en el ámbito evaluativo. Sus tipos varían dependiendo de la forma en que se dé contestación a cada ítem: 1) respondiendo de forma negativa o afirmativa sin grados o niveles, o 2) estableciendo el grado de afirmación de cada ítem e indicar si es aplicable el caso. Esta última modalidad de lista de chequeo es usada en los términos de referencia (TdR) de la Evaluación de Consistencia y Resultados propuesto por el CONEVAL y retomada en el presente trabajo.

El contenido de las dimensiones usadas en la lista de chequeo de esta evaluación parcial se obtuvieron de la conformación del ciclo administrativo moderno (Marco, 2016; Chiavenato, 2004, Fayol, 1985), de los TdR de la evaluación de consistencia y resultados propuesta por CONEVAL para evaluar la capacidad institucional de los programas sociales (CONEVAL, 2019) y de la revisión de listas de chequeo ya existentes de distintos trabajos con temática similar del ámbito mexicano nacional (Székely, 2013; Cardozo, 2012); tornándose en una lista de chequeo de cuatro categorías con 17 ítems en total. La cual inicia con una ficha descriptiva general de 15 elementos que prosigue con 17 preguntas que se respondieron y fundamentaron bajo un esquema binario de sí/no, en el que en caso afirmativo se indicó la intensidad de la respuesta en uno de los cuatro niveles establecidos con evidencia documental y extractos de las entrevistas realizadas. Cada dimensión con sus respectivos ítems tuvo por separado el valor del 25% del puntaje total de la evaluación parcial. El contenido de la lista de chequeo fue el siguiente:

DISEÑO ORGANIZACIONAL

1. Bases institucionales
2. Sistematización de atribuciones
3. Conformación del organismo estatal evaluador de políticas públicas
4. Participación social en la conformación del organismo estatal evaluador de políticas públicas
5. Vinculación con plan estatal vigente

6. Características del Plan de evaluación

PLANEACIÓN

7. Tipos y vinculación de planes de evaluación
8. Porcentaje de sugerencias de acción de diagnóstico 2017 solventadas

OPERACIÓN

9. Sistematización de información de evaluaciones
10. Términos de referencias de evaluaciones
11. Procedimientos para selección los programas a evaluar
12. Procedimiento de ejecución de evaluaciones
13. Evaluadores externos
14. Mecanismos de transparencia
15. Mecanismos de aceptación/rechazo de recomendaciones recibidas

RESULTADOS

16. Cumplimiento y avance de plan de evaluación 2016-2018
17. Seguimiento de recomendaciones

Respecto a las entrevistas semiestructuradas a informantes clave, éstas se diseñaron de las cuatro dimensiones de la lista de chequeo, conteniendo un total de 8 preguntas iniciales las cuales fueron aplicadas a integrantes representantes del área gubernamental y ciudadana de cada OEEPPs.

Antecedentes

Este estado de la cuestión busca exponer de forma concisa la visión actual que se tiene respecto a la evaluación estatal de políticas públicas a partir de diversos

estudios que se han hecho en México -ya sea a nivel nacional o subnacional- y en Latinoamérica.

Las políticas públicas son aquellas respuestas traducidas en acciones que tiene el gobierno de un Estado para resolver problemáticas de índole público. Estas respuestas son diseñadas y aplicadas mediante procesos políticos y técnicos que por la magnitud de su relevancia no es factible para la sociedad tratar el tema eficazmente desde el ámbito privado (Cardozo, 2013). A su vez las políticas públicas son “los productos de los procesos de toma de posición del Estado frente a determinadas problemáticas” (Cardozo, 1993, p.67).

Las políticas públicas tienen cuatro características fundamentales, las cuales conciernen a: 1) estar programadas y organizadas formalmente; 2) estar encaminadas a necesidades o problemáticas de índole pública que no pueden tratarse de forma individual; 3) tener una orientación del cambio hacia un modelo deseable a partir de una situación insatisfactoria; 4) aspirar por una legitimación pública o social (Nirenberg, 2010). El desagregado de las políticas públicas en etapas corresponde a la aproximación temporal y analítica de cada autor, pudiendo contemplar sus *efectos*, la *identificación del problema* y su *diseño* entre las fases clásicas (Nirenberg, 2010; Hernández, 2017). No obstante, el consenso recae en considerar por lo menos: la formulación (análisis ex-ante), la implementación y la evaluación (estudio ex-post) (Cardozo, 2013).

Una característica esencial que posee la correcta formulación de la política pública es el tener el enfoque de un tema en concreto. Esta especificidad puede convertirse en una problemática si al momento de su creación no se toman en cuenta su contexto de acción: “Una política puede ser exitosa en lo individual, pero no contribuir a lograr un objetivo más amplio para el cual, idealmente, fue creada” (Cejudo & Michel, 2016, p.23). Además, la falta de coherencia entre políticas públicas puede ocasionar la redundancia entre las mismas, la duplicidad en objetivos y métodos e inclusive la misma contraposición. Asimismo, las políticas públicas pueden no alcanzar sus objetivos por tener vicios desde su creación o carecer de una adaptación temporal en el transcurso de su implementación.

Por lo anterior, se desprende la trascendencia de la evaluar las políticas públicas porque implica:

Detenerse o tomar distancia de la acción misma para tomar ésta como objeto de análisis, para revisar qué es lo que se está proponiendo, qué se está haciendo o qué se ha hecho, analizar las características de las metodologías de intervención planteadas o desplegadas, y determinar si la orientación es efectivamente hacia la direccionalidad deseable en función de los objetivos y metas propuestos, aclarando los obstáculos y facilidades que se presentan y los logros que se esperan y/o se han obtenido (Nirenberg, 2010, p. 233).

Es decir, la evaluación permite puntualizar cuáles son las fortalezas y debilidades de una política pública. Siendo esta la clave para poder corregir y perfeccionar su rendimiento o inclusive, en algunos casos, dar por terminada su implementación. Una característica esencial de la evaluación es que está programada y organizada formalmente, lo que se traduce en que a la misma se le atribuyen “recursos específicos: personas idóneas, momentos y lugares específicos, equipos adecuados, insumos, dinero” (Nirenberg, 2010, p.233), y por ende debe tenerse en cuenta con anticipación “las metodologías y técnicas a aplicar y las actividades a llevar a cabo con fines evaluativos” (Nirenberg, 2010, p.233)

Existen distintos modelos de las evaluaciones de políticas públicas, entre ellos se clasifican: 1) si son positivistas o constructivistas, 2) dependiendo del grado de incidencia de la participación ciudadana, 3) según quiénes realicen la evaluación, 4) si son evaluaciones dependientes o independientes, y/o 5) respecto a qué fase de la política recae la evaluación. En el modelo basado en el grado de participación, Cardozo menciona que la evaluación “se considera participativa cuando los ciudadanos y sus organizaciones toman parte en el proceso” (Cardozo, 2008, p.152) y que, a su vez por lo general, se apoya en el constructivismo.

En las últimas décadas América Latina ha tomado la postura de promover la evaluación de sus políticas públicas. Esto se traduce en un andamiaje hacia mejoras de transparencia y rendición de cuentas que provoca que los individuos tengan mayor cercanía y confianza en las instituciones de su gobierno (Caso, 2011). No obstante, el consenso existe en su importancia más no en su realización; dependiendo de cada país la ubicación institucional de la evaluación, el manejo de

resultados de esas evaluaciones o la elección de la entidad que diseña y aplica esas evaluaciones (Canto, 2010).

Otra tendencia que existe en Latinoamérica respecto a los procesos evaluativos es el aumento de participación ciudadana e institucionalización. La institucionalización se torna en un aspecto fundamental al significar “un importante apoyo al aportar evidencias sobre resultados que pueden utilizarse para el diseño y/o rediseño de reformas basadas en evidencias” (Néstor, 2013, p. 45). Cada país ha tenido resultados diferenciados respecto a la inclinación institucional, por ejemplo, Colombia y Costa Rica han optado por desarrollar un sistema de evaluación de políticas establecido por ley (Néstor, 2013), mientras que Argentina ha puesto interés en la institucionalización desde el ámbito de la participación social que deviene en su colaboración en los procesos evaluativos (Rofman, 2007).

En los estudios respecto a sistemas de evaluación en Latinoamérica sale a relucir el papel de México como ejemplo, ya sea por el CONEVAL o por el programa PROSPERA -antes PROGRESA-. Este último tiene gran importancia porque fue el primer programa mexicano que contempló desde el diseño y diagnóstico su evaluación de impacto por lo que “promovió la expansión de evaluaciones de políticas públicas tanto en México como en buena parte del resto del continente americano” (Lázaro, 2015, p. 86).

Diversos autores -como Cardozo, García y Rosas- coinciden en que el hito de la evaluación de las políticas mexicanas corresponde a la publicación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2004, debido a que en ella se estableció la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (Cardozo, 2015; García & Rosas, 2014). La creación de este consejo significó en un primer término la uniformidad de los requisitos de las evaluaciones en el país (Conde, 2017). México cuenta con el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que enuncia que la evaluación de la gestión de las dependencias y entidades públicas le corresponde a la Secretaría de la Función Pública (SFP) y, por otra parte, que la evaluación de los programas sociales se encuentra a cargo del CONEVAL y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Las prácticas mexicanas, respecto al ámbito de evaluación de políticas públicas, se basan en el uso de instrumentos normativos de aplicación general (Acosta, 2011). No obstante, como menciona Cardozo, la práctica en el país suele reportar avances en sus normas jurídicas, pero sin tener evidencias en la práctica (Cardozo, 2008). Por lo que existe una institucionalización jurídica de los procesos de evaluación, pero “estos ordenamientos jurídicos no garantizan que las entidades federativas fortalezcan sus capacidades institucionales ni el cumplimiento a la Ley” (Caso, 2011, p.58).

México no posee un sistema de evaluación consolidado sino uno en construcción y perfeccionamiento debido a que, aunque cuenta con un gran progreso y homogeneidad a nivel federal no es la misma situación a nivel estatal. A pesar de los esfuerzos que han tenido las entidades federativas en alinearse respecto a la actividad evaluadora los resultados se han traducido en un desarrollo dispar (Martínez, 2014; Hernández, 2017)¹. Inclusive, cabe destacar que la academia en el estudio en concreto de evaluación suele tener una visión con sesgo de nivel federal Como afirma Martínez “la mayor parte de los análisis sobre esta materia se han dirigido al estudio de los lineamientos provenientes del gobierno federal, la evaluación de los programas y sus posibles repercusiones en las entidades federativas” (Martínez, 2014, p. 301). Se pueden encontrar bastantes análisis sobre las implicaciones y repercusiones del CONEVAL, del SED, de la LGDS, etc. Pero muy pocos respecto a las dinámicas de cada entidad federativa en lo individual.

CAPÍTULO I

Aproximaciones teóricas para estudiar y evaluar los organismos estatales evaluadores de políticas públicas en México

*¿Me podrías indicar hacia dónde tengo que ir desde aquí?, preguntó Alicia.
Eso depende de adónde quieras llegar, contestó el Gato.*

-Lewis Carroll

1. Introducción

Este apartado tiene como finalidad establecer el marco teórico para abordar el estudio y evaluación de los Organismos Estatales Evaluadores de Políticas Públicas (OEEPPs) en México. El eje rector de este acercamiento es el interés de gobiernos democráticos por aumentar la evaluación y participación ciudadana dentro de la gestión gubernamental.

El capítulo se divide en dos instancias, la primera busca exponer la conformación, sustento, importancia e institucionalización de los OEEPPs en México que fungen como objetos de estudio en la investigación. Se inicia la aproximación desde lo general a lo particular pasando de la situación latinoamericana hasta llegar a la realidad subnacional mexicana. En segundo término, se presenta el sustento teórico de la metodología usada en la creación de la evaluación aplicada a los OEEPPs elegidos en la investigación.

1.1. Organismos estatales evaluadores de políticas públicas en México

1.1.1. Visión general de la evaluación en las políticas públicas

La evaluación es un factor intrínseco dentro del diseño, formulación, implementación y terminación de las políticas públicas. A diferencia de la distinción clásica economicista en la cual se divide la evaluación en *ex ante* y *ex post*, en la actualidad este análisis se puede realizar en cualquier etapa de la política pública para transformarla de *acción a objeto de estudio* y poder revisar si su orientación fue o está dirigida en la dirección esperada (Nirenberg *et al.*, 2000; Nirenberg, 2010). En otras palabras, la evaluación de políticas públicas permite determinar las fortalezas, debilidades y alcances de los elementos que constituyen una política pública en su momento de creación, diseño, implementación o terminación, lo cual posibilita la oportunidad de perfeccionamiento de la misma.

1.1.1.1. Políticas Públicas

El concepto de políticas públicas se puede apreciar desde distintas perspectivas que varían dependiendo del lente científico desde el cual se observe, siendo para las finanzas públicas un *programa* o para la ciencia política un *proceso de solución de problemas*. Actualmente se tiene un consenso epistemológico que enmarca a las políticas públicas como las respuestas a problemas sociales que tiene el gobierno de un Estado, traducidas en “un conjunto de acciones *intencionales* y *causales*, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público cuyos lineamientos [...] se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente” (Aguilar, 2010, p. 29; subrayado mío)

Ya sea el caso que se vea a las políticas públicas como un acto de decisión gubernamental, un plan de acción del gobierno o un proceso con acciones intelectuales y políticas, estas siempre van a tener las características de contener un cúmulo de acciones *intencionales*, por estar encauzadas a objetivos o problemas de índole pública, y *causales*, por conducirse como idóneas para cumplir con el objetivo esperado. Además, otra de sus particularidades esenciales se encuentra en que deben de ser emitidas por un órgano de gobierno legítimo que tenga

presente los intereses de la ciudadanía y tener formalidad en cuanto a su programación y organización.

En 1951 Harold D. Lasswell introduce en el campo de las ciencias sociales el concepto de *ciencia de política* (*policy science*), al cual se refirió como al conjunto de “disciplinas relacionadas con la explicación del proceso de elaboración y ejecución de políticas, y con la localización de datos y la provisión de interpretaciones que son relevantes para los problemas de políticas de un período determinado” (Lasswell, 1951, p.27, traducción propia).

Dicha noción, que en un futuro se convertiría en una subdisciplina de las ciencias políticas con el nombre de políticas públicas (Goodin & Klingemann, 2001), sirvió para delimitar por primera vez en concreto el campo de estudio del proceso que tenía la resolución del conflicto social dentro del ámbito de las actividades del estado y su constructo del saber aplicado (Valenti & Flores, 2008). Provocando que el *proceso decisorio de las políticas* (*policy decision-making process*) dejara de ser sólo un objeto de opinión con oscuridad -respecto a su fundamentación, desarrollo y conclusión- para pasar a ser un objeto de conocimiento sistematizado por métodos y teoremas (Aguilar, 2010). Sin embargo, aunque el término aparece desde la década de los 50's, cobra predominancia como enfoque hasta los años 60's y 70's en Estados Unidos de América y Europa, seguido por América Latina hasta la década de los 90's.

Dentro del artículo “*La orientación hacia las políticas*” (*The Policy Orientation*) Lasswell indica que las *ciencias de políticas* no deben de ser enriquecidas sólo desde la perspectiva de las ciencias sociales, sino que éstas debían de tener un enfoque multi-inter-disciplinario (Lasswell, 1951). Hizo mención de la existencia de una doble categorización de las *ciencias de las políticas* respecto al *proceso de decisiones* (*policy decision making*), en la que la primera categoría iba dirigida al “*proceso de la política*” (*policy process*) y la segunda hacia las “*necesidades de la inteligencia del proceso*” (*intelligence needs of policy*). Lasswell con este proyecto lo que intentó fue “construir una disciplina aplicada a la orientación y solución de problemas sociales mediante el análisis científico de las políticas públicas” (Valencia

& Álvarez, 2008, p.99), es decir, encontrar el nexo entre la teoría y la práctica para incrementar la eficacia del uso de recursos en la toma de decisiones gubernamentales que desembocan en soluciones de problemas de carácter público.

En la evolución de la disciplina se presentaron grandes posturas en contra del enfoque multi-inter-disciplinario de Lasswell, sin embargo, esto no fue obstáculo para que este modelo siguiera siendo referente para el estudio de las políticas públicas desde un doble enfoque de conocimiento. El primer enfoque se encuentra en el “conocimiento *de*” las políticas públicas, que se refiere al concepto de “operación e instrumentación del gobierno considerando sus factores políticos asociados a la producción de programas y estrategias de acción” (Valenti & Flores, 2008, p. 171), es decir, los elementos que indican por qué una política pública específicamente se ha gestionado con dichos objetivos, recursos, instrumentos o actores y a su vez su evolución y eficacia a través del tiempo. El segundo enfoque se encuentra en el “conocimiento *en*” las políticas públicas que consiste en “emplear los métodos y resultados del conocimiento en la elaboración de las políticas, hacer que incidan o influyan en la decisión con el fin de sustentar o mejorar su corrección y eficacia” (Aguilar, 2010, p.20).

En resumen, las tradiciones científicas que existen para el análisis de las políticas públicas corresponden, por una parte, a la corriente conductista sesgada hacia las causas y efectos de los procesos por los cuales se toman decisiones de interés público que se refiere al mencionado “conocimiento *de*”. Por otra parte, se encuentra la corriente analítica-normativa, el “conocimiento *en*”, que consiste en “una actividad normativa de construir y evaluar la(s) mejor(es) opción(es) de política(s), relativas a determinados problemas públicos” (Valenti & Flores, 2008, p.172).

En 1964 Theodore J. Lowi dentro de su artículo “*Política pública, estudios de caso y teoría política*” (*Public policy, case studies, and political theory*) realiza un esquema clasificatorio de las políticas públicas con tres grandes categorías correspondientes a su distribución, regulación y redistribución (Lowi, 1964, p. 689). Esta categorización se basó en el criterio de ver a las políticas públicas como

soluciones de problemas. Sin embargo, aunque su esquema sigue vigente no es el caso de su criterio respecto a su definición de política pública.

Las definiciones de políticas públicas que han surgido a través de los años se han adaptado a los contextos históricos y prácticos en los que se han desarrollado las mismas, es decir, la concepción que se tenga de lo que es una política pública depende de la cultura y estructura política del país en el que se aplique (Aguilar, 2010). Ya sea que se le conozcan como planes, programas o conjunto de acciones estructuradas, si es que son respuestas del Estado orientadas hacia objetivos de interés público, establecidos mediante la participación de la ciudadanía y su gobierno legítimo, se entenderá que se está sin duda ante una política pública.

1.1.1.2. Evaluación

En el lenguaje coloquial se concibe a la evaluación como la atribución de un valor a algo o alguien con base de una serie de elementos o juicios. En el lenguaje de las ciencias políticas se entiende que:

[La evaluación es] *la valoración sistemática de la operación y/o de los impactos de un programa o política al compararlos con un conjunto de estándares implícitos o explícitos para contribuir al mejoramiento del programa o política en cuestión* (Weiss, 1998, p. 49).

Esta definición contiene cinco cuestiones elementales para comprender lo que es la evaluación. En primer lugar, con “*valoración sistemática*” se hace el énfasis en que la evaluación es de carácter investigativo y, por ende, que contiene una metodología sólida y rigurosa para poder aproximarse a su objeto de estudio (Merino, 2010). Dicho objeto está contenido en el segundo y tercer elemento del concepto que corresponde a la *operación e impacto* del programa, política, proceso o institución evaluada. En el cuarto aspecto se tiene a los *estándares de comparación* que son los consistentes a los elementos de juicio con el cual se dirigirá el proceso de evaluación. Por último, se tiene el *propósito* del porqué llevar a cabo la evaluación, los cuales pueden ser rendir cuentas, presupuestar con base en resultados y/o mejorar la gestión organizativa (Sosa, 2011).

En la Ciencia Política la evaluación se enmarca en el campo del Análisis de las Políticas Públicas, el que se ha ido adaptando en paralelo a los cambios suscitados para conocer y abordar la realidad (Nirenberg *et al.*, 2000). Es importante aclarar que, aunque la evaluación emite un juicio de valor, esta “no persigue ‘la recriminación o la sanción’ como fin último, sino un mayor conocimiento de las intervenciones públicas, suscitando un cambio de cultura para mejorar lo público” (Merino, 2010, p.14).

La evaluación es una disciplina que condiciona su avance y transformación a la mixtura de la práctica y teoría. Es por ello que, aunque existen una gran diversidad de aproximaciones de la misma (ver Tabla 1), estas no son contradictorias o excluyentes entre sí (Ballart, 1996). Se puede observar a la evaluación sin ninguna contradicción como tecnología social, función de la gerencia o como instrumento público (Nirenberg *et al.*, 2000; Merino, 2010). Siendo desde esta última perspectiva en la que tiene dos usos distintos: 1) el político-estratégico-democrático, refiriéndose a la transparencia y responsabilidad del gobierno; y 2) el uso gerencial, que respecta a la gestión y calidad pública (Merino, 2010).

Tabla 1. Conceptos de evaluación en ciencia política

Año	Autor	Definición	Aporte
1967	Scriven	Indica que la evaluación es la estimación o valoración del mérito de un objeto	Ciencia de la valoración
1985	Rossi y Freeman	Aplicación sistemática de procedimientos de investigación social para valorar la conceptualización y diseño, implementación y utilidad, de los programas de intervención social	Producir información para la toma de decisiones
1987	Stufflebeam y Shinkfield	Recoger y analizar sistemáticamente una información que nos permita determinar el valor o mérito de algo	Sistematización en la recogida de información

Fuente: Elaboración propia partir de Scriven, 1967; Rossi & Freeman, 1985; Stufflebeam & Shinkfield 1995.

1.1.1.3. Evaluación de políticas públicas

La evaluación de programas o proyectos sociales es definida por Nirenberg, Brawerman y Ruiz como la:

Actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos, fundamentados y comunicables sobre las actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas, [con la finalidad de] formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura. (Nirenberg, et al., 2000, p. 32; cursivas del autor).

Al considerar la evaluación como *actividad programada* se le establece como una etapa dentro de la política pública, que además tiene una metodología clara respecto a los recursos específicos (insumos, equipos, dinero, etc.) que utiliza, que *reflexiona sobre la acción* haciendo un análisis sobre lo que se hace o no se hace, permitiendo vislumbrar con precisión las oportunidades, logros u obstáculos. Además, al estar basada en *procedimientos sistemáticos* indica que también tiene técnicas específicas para poder recolectar y analizar la información para emitir *juicios valorativos fundamentados y comunicables*, que serán la base para *formular recomendaciones* que se centren en el perfeccionamiento y mejora de la gestión del proyecto o programa.

En los inicios de la evaluación de políticas públicas se optó en su generalidad por seguir la tradición económica. Al contrario de lo que propuso Lasswell, se estableció que la forma de ver a las políticas públicas debía ser desde un enfoque unidisciplinario, en el que el análisis económico tenía que ser el predominante (Aguilar 2010). Las evaluaciones de las políticas públicas sólo podían clasificarse como estudios *ex ante* y *ex post*; la primera forma se refiere a la evaluación de factibilidad o de pertinencia que es aplicada antes de llevar a cabo la política pública para saber si debe realizarse o no, mientras que la segunda forma corresponde a la evaluación *ex post* que se realiza cuando ha terminado la ejecución de la política pública (Nirenberg et al, 2000).

Aunque la visión economicista fue predominante en su tiempo y en la actualidad sigue teniendo relevancia eso no impidió que se desarrollaran enfoques

distintos para evaluar las políticas públicas. En 1967 Scriven, usando como base evaluaciones de programas educativos, acuñó los términos de “formativa” y “conclusiva” para diferenciar a los tipos de evaluación que se podían realizar (Scriven, 1967). La evaluación formativa era referente a la conceptualización, diseño e implementación de las políticas públicas para obtener información mientras se estaba llevando a cabo; para en dado caso cambiar la orientación del programa en una dirección más efectiva (Ballart, 1996). La evaluación conclusiva, también llamada de resultados, tenía por objeto “proporcionar la información necesaria para poder hacer una valoración global sobre los resultados de un programa y (...) utilidad” (Ballart, 1996, p.7). Esta se aplicaba cuando la política pública alcanzara cierta estabilidad para poder medir la efectividad de sus acciones.

Otro modelo de análisis de evaluación de las políticas públicas es el basado en la integración vertical de la evaluación que proponen Ospina, Cunill y Zaltsman en “Evaluación del desempeño, mejora de la gestión pública y responsabilidad democrática” el cual consiste en distinguir a las evaluaciones según tres niveles. En primer lugar, se encuentra un “macronivel” en el cual está la evaluación del gobierno entendido como el cúmulo de los organismos gubernamentales comprometidos con el conjunto articulado de políticas públicas que se han generado democráticamente (Ospina *et al.*, 2004). En segundo término, se tiene el nivel intermedio llamado “nivel meso”, en el cual la evaluación recae a la evaluación del desempeño de las acciones realizadas por los organismos de gobierno (Ospina *et al.*, 2004). Por último, en este modelo se tiene el nivel micro que corresponde a la evaluación de los funcionarios públicos en sus contribuciones específicas para realizar los objetivos y metas de los organismos a los que pertenecen (Ospina *et al.*, 2004).

Así como ha evolucionado la clasificación de las evaluaciones de políticas públicas también lo han enriquecido sus usos y motivaciones de aplicación. El uso del conocimiento que se desprende de los hallazgos encontrados después del proceso evaluativo puede ser instrumental, conceptual o simbólico (Mark & Henry, 2004). El instrumental es aquel que provoca un cambio directo y visible en las acciones o decisiones que se adoptan para el mejoramiento del objeto evaluado

mientras que el uso conceptual se refiere al aprendizaje general provocado por la evaluación. Por último, el uso simbólico es la utilización argumentativa para dotar de racionalidad una posición preexistente.

Un aspecto primordial en el estudio de la disciplina evaluativa es el esclarecer lo que no es. La evaluación por su naturaleza puede llegar a confundirse con algunas prácticas de fundamentación parecida, como lo son la inspección, las auditorías y el monitoreo o seguimiento de políticas públicas.

En el caso de la inspección y control administrativo la principal diferencia se encuentra en que “no cuestiona la oportunidad de una política o programa, en cuanto conjunto de recursos aplicados a la consecución de objetivos externos” (Ballart, 1996), es decir, su análisis se limita a la verificación de que los recursos hayan sido aplicados conforme a lo establecido sin cuestionar los efectos y alcances de dicha aplicación. En cuanto a las auditorías ocurre el mismo caso, ya que el enfoque se basa en controlar si las organizaciones públicas cumplen con sus misiones y objetivos encomendados sin tener miras de efectividad. Por último, el caso del monitoreo o seguimiento de políticas públicas se diferencia de la evaluación en que este se encarga de “caracterizar el problema de partida y cómo evoluciona, así como el funcionamiento de la intervención pública, su cobertura, sus resultados –siempre y cuando los indicadores estén cuidadosamente seleccionados, definidos y medidos” (Lázaro, 2015, p.13). No obstante, el monitoreo no determina causalidad o análisis en profundidad de los elementos mencionados (Lázaro, 2015). Este último caso tiene una estrecha relación con la evaluación debido a que usualmente se usan como complemento el uno del otro.

1.1.2. Evaluación de políticas públicas en la gestión de gobiernos democráticos

Las políticas públicas, antes llamadas *ciencias de la política* (policy sciences), desde su concepción se caracterizaron de tener un carácter multi-inter-disciplinario con el objetivo de incorporar una metodología científica en las decisiones de los gobiernos democráticos que permitiesen el establecimiento de prácticas confiables para

resolver problemas sociales y generar bienestar ciudadano. Es decir, lo que las *ciencias políticas de la democracia (policy sciences of democracy)* pretenden es que el gobierno posea una teoría de acción en la cual se incorporen métodos, teoremas y tecnologías de diversas ciencias para que la toma de decisiones se cumpla de manera eficaz con el compromiso humanista de intervenir para mejorar (Valencia & Álvarez, 2008; Aguilar, 2010).

La evaluación de las políticas públicas representa una estrategia central en los gobiernos de países industrializados en su proceso de conformación de acciones e intervenciones en la realidad social porque, a diferencia de otras técnicas de mejora gerencial enfocadas más en el ámbito económico y normativo, la evaluación se encuentra relacionada directamente a aspectos sociales de participación y transparencia democrática (Merino, 2010). Además, la evaluación de políticas públicas “implica esclarecer la vinculación o relación causal entre la intervención pública y los cambios que persigue respecto a esa situación de necesidad” (Lázaro, 2015, p.12). Por ende, la evaluación en la gestión y estrategia del Estado resulta crucial al ser el análisis exhaustivo que logra obtener una imagen completa de la política evaluada, permitiendo conocer su grado de institucionalidad, eficacia, alcance y congruencia con los objetivos planteados para dar paso a la corrección y mejoramiento del diseño y operación.

1.1.2.1. Institucionalización de la evaluación de políticas públicas

La necesidad e interés de institucionalizar la evaluación de las políticas públicas para regularizar su uso dentro de entornos gubernamentales cobra importancia desde la década de los 90's (Lázaro, 2015). Este proceso crea la estructura necesaria dentro del marco normativo y cultural en distintos niveles de gobierno para llevar a cabo la función de la evaluación

El régimen o sistema de evaluación se gesta cuando las evaluaciones pasan de ser por “encargo” de estudios esporádicos a realizarse sobre una base de criterios y acuerdos gubernamentales establecidos de forma permanente (Furubo *et al*, 2002). El sistema evaluativo al institucionalizarse puede adoptar distintas formas dependiendo del país y el ámbito en el cual se genere; pudiendo ser por medio de organismos como institutos de investigación, tribunales de cuenta, comités, asociaciones de evaluación o consejos basados en la normativa federal-estatal (Lázaro, 2015).

La conformación de los sistemas de evaluación provoca la generación de procesos de aprendizaje social que coadyuvan al desarrollo y asentamiento de la cultura de evaluación (Arellano & Sánchez, 2017). No obstante, se pueden presentar obstáculos de continuidad en caso de existir una falta de consolidación práctica en la institucionalización.

1.1.3. Consejos ciudadanos

Los consejos ciudadanos son mecanismos participativos utilizados por diferentes países para sistematizar la inclusión activa de los ciudadanos en la esfera pública (Hevia *et al.*, 2011). Pueden aparecer en distintos niveles de gobierno –nacional, estatal o municipal- y presentan ventajas sobre otros tipos de participación ciudadana institucionalizada debido a los costos operativos que se utilizan en su organización además del grado de información que se tiene de sus participantes (Villarreal, 2008).

Influye directamente el tipo de gobierno y contexto que tenga la sociedad en donde se gesten los consejos en cuestión de su diseño, organigrama y facultades. Los consejos ciudadanos por un lado pueden limitarse al carácter consultivo en los

cuáles sólo pueden emitir opiniones, teniendo voz pero no voto; por otro lado, pueden ser de carácter gestor e inmiscuirse por completo en los procesos de las acciones públicas (Villarreal, 2008).

1.1.3.1. Participación ciudadana

En las últimas décadas se ha incrementado notoriamente el interés gubernamental por impulsar las distintas modalidades de la participación ciudadana en experiencias concretas debido a su contribución al crecimiento económico, al desarrollo social y la protección de las libertades individuales (Villarreal, 2008; Font, 2004; Cardozo, 2008).

En la actualidad la participación social y ciudadana es contemplada y reconocida como un elemento crucial en la gestión y evaluación del Estado (Cardozo, 2008). Lo que ha llevado a la modificación de cuerpos legales para coadyuvar al ejercicio de la soberanía mediante instrumentos y mecanismos de participación que van más allá del voto (Hevia *et al.*, 2011; Albuquerque, 2006).

María Villarreal entiende a la participación ciudadana como:

El involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política. Esta participación está vinculada (...) [a la] condición de posibilidad para la gobernanza democrática, y puede llegar a constituir un mecanismo para el empoderamiento social (Villarreal, 2008).

Sus principales funciones son el “otorgar legitimidad al gobierno; promover una cultura democrática; hacer más eficaces la decisión y la gestión públicas” (Ziccardi, 2004). La materialización de la participación ciudadana se encuentra en diversos formatos - como lo son consejos gestores, presupuestos participativos o consultas públicas- que se encuentran sujetos a la evolución y adaptación de las necesidades de cada caso en específico (Font, 2004; Hevia *et al.*, 2011).

Dependiendo de su naturaleza organizativa es que se considera institucionalizada o autónoma la participación. En el primer caso se refiere a que se encuentre prevista dentro del marco legal y normativo del Estado; en el segundo, refiere a que la organización venga de la propia sociedad y no de las instituciones gubernamentales (Ziccardi, 2004). Cabe destacar que en los instrumentos de

participación institucionalizada existen dos vertientes respecto a si la participación que en ellos se contempla es *individualizada* –consulta pública, referéndum, plebiscito, etc.- o *individualizada/colectiva* –buzones ciudadanos, monitoreo ciudadano, consejos, etc.- (Villarreal, 2008) (ver Tabla 2). No obstante, todos los instrumentos antes mencionados tienen la finalidad de fungir como sistemas de control para que las decisiones públicas no sean privatizadas sólo por el gobierno, sino que guarden un nexo con las necesidades reales de la sociedad (Cunill, 2007).

Tabla 2. Tipos de participación ciudadana

Tipo	Instrumentos
Participación individual	<ul style="list-style-type: none"> • Referéndum • Consulta pública • Plebiscito • Presupuesto participativo • Auditoría ciudadana
Participación mixta (individual / colectiva)	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa ciudadana • Buzones ciudadanos • Monitoreo ciudadano • Contraloría social • Instancias públicas de deliberación

Fuente: Elaboración propia a partir de Villarreal, 2008; Ziccardi, 2004 y Hevia *et al.*, 2011.

1.1.3.2. Instancias públicas de deliberación

Entre los instrumentos que utilizan la participación institucional mixta como eje rector se encuentran los consejos consultivos, comités y comisiones. Para su estudio grupal en el contexto mexicano, los autores Hevia, Vergara y Ávila los acotan como Instancias Públicas de Deliberación (*IPD*) las cuales conceptualizan como “instituciones colegiadas donde actores gubernamentales y no gubernamentales deliberan en el espacio público sobre diversos campos de políticas sectoriales” (Hevia *et al.*, 2011, p. 68). Estas instituciones sociales tienen como rasgo fundamental un carácter colegiado, lo cual les permite tener en su conformación actores de diversas naturalezas que en el momento de la interacción brindan aspectos enriquecedores y complementarios entre sí (Hevia *et al.*, 2011).

Las IPD se clasifican dependiendo del tipo de actores por el cual estén conformadas, los cuales pueden ser gubernamentales –representantes electos, servidores públicos, etc.- y no gubernamentales –académicos, agrupaciones empresariales, organizaciones de la sociedad civil, etc.-. Si en una IPD sólo interactúan actores gubernamentales se le conoce como *intraestatal*. En cambio, se le conocerán como IPD *socioestatal* en caso de que tenga una composición mixta o puramente no gubernamental, pero con relación continua con dependencias federales.

En dado caso que la IPD tenga una composición total de actores no gubernamentales sin contacto regular directo con instancias normativas o dependencias del gobierno se le clasificará como IPD *Social*. En último término están las IPD *intraestatales* que son aquellas que se conforman por actores no gubernamentales y pueden ser invitadas a reuniones específicas del gobierno para escuchar su voz pero sin tener voto.

Las IPD pueden crearse en ámbitos territoriales y campos de la política concretos o abarcar varias áreas, además, debido a que sus deliberaciones son públicas también se les puede entender como “interfaces socioestatales (donde se dan cita agentes gubernamentales y no gubernamentales) en las cuales las interacciones tienen el fin de informar, analizar, proponer, criticar, decidir, evaluar y reorientar la acción gubernamental con coparticipación” (Hevia *et al.*, 2011, p.69).

El aporte que dan las IPD al fortalecimiento democrático se resumen en tres puntos clave: 1) Mayor enriquecimiento en cuestión de conocimientos del tema debido a la discusión y deliberación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, 2) enviste de legitimidad la toma de decisiones y 3) son “escuelas de ciudadanía para los participantes” (Hevia *et al.*, 2011)

Respecto al segundo punto, las IPD logran este cometido debido a que por su proceso deliberativo de carácter colegiado crean un “candado” que evita que se puedan anteponer intereses particulares de alguno de sus miembros (Monsiváis, 2006).

1.1.3.3. Diseño de consejos ciudadanos de participación

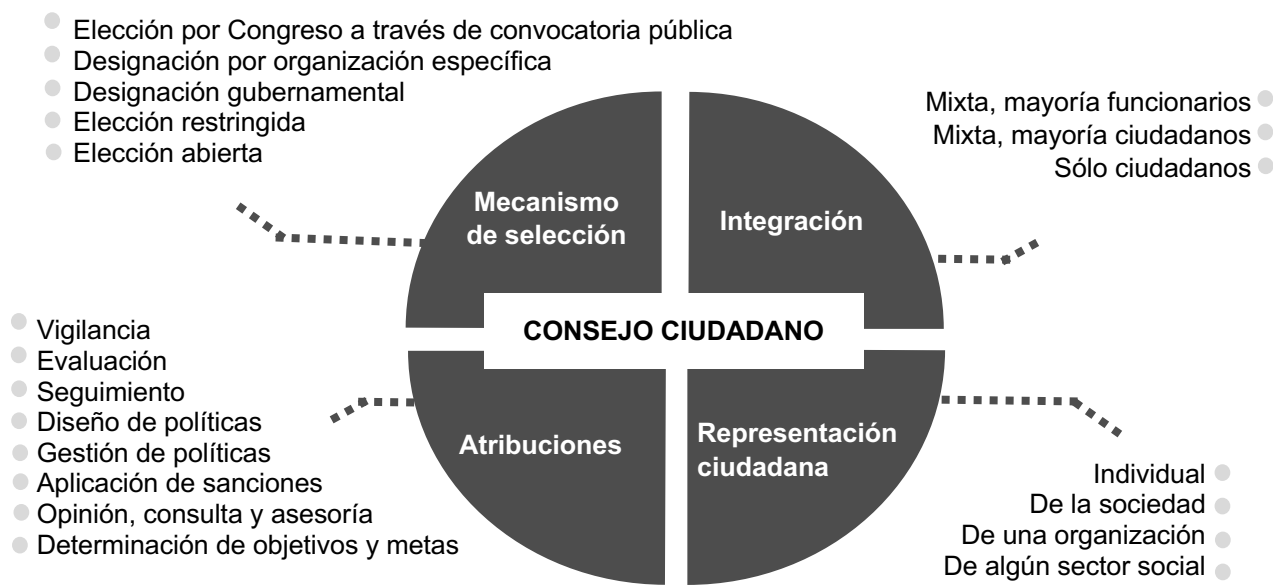
Una de las IPD con intervención de actores no gubernamentales más utilizadas en gobiernos democráticos es la de los consejos ciudadanos de participación. Esta manera de formalizar la intervención ciudadana en asuntos públicos puede ser aplicada a los distintos niveles de gobierno, ya sea el federal, estatal o municipal (Villarreal, 2008).

Joan Font menciona que los consejos son:

Mecanismo[s] estable[s], con una determinada composición y periodicidad de las reuniones y atribuciones [,] muy cambiantes según los casos, (...) cuya finalidad es establecer un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles (Font, 2004, p.30)

El diseño institucional que ofrecen los consejos no es estático y se adapta dependiendo del grado de democratización del régimen, de las dinámicas históricas o del desempeño de los actores sociales (ver Figura 1) (Villarreal, 2008; Hevia *et al.*, 2011). Los consejos ciudadanos dependiendo el caso pueden tener una participación completa en los procesos de políticas públicas o limitarse a un carácter consultivo no vinculante con la acción gubernamental (Villarreal, 2008).

Figura 1. Opciones de diseño de un consejo ciudadano



Fuente: Adaptación de Villarreal, 2008.

1.1.4. La evaluación de políticas públicas en México

En el transcurso de lo que va del nuevo siglo, México ha avanzado en la institucionalización formal de la evaluación y la participación ciudadana, por lo que ha creado distintas IPD para implementar algunas de sus reformas más importantes. Dentro de las cuales destaca, no sólo a nivel nacional sino en toda América Latina, la Ley General de Desarrollo Social con su Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social también conocido como CONEVAL (Hevia *et.al*, 2011; Cardozo,2013).

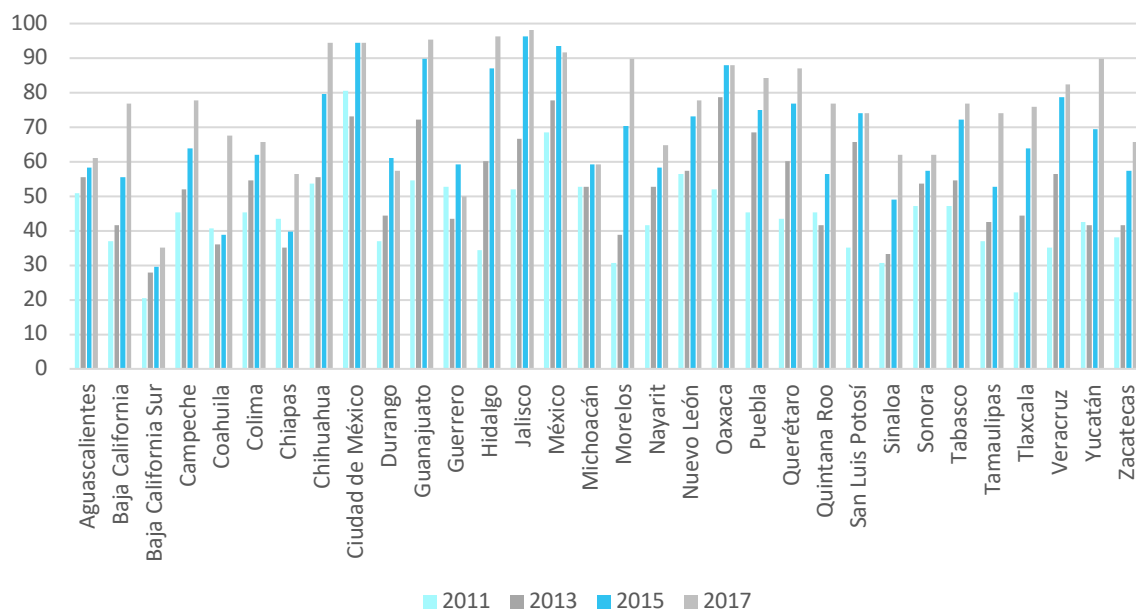
Dicho consejo además de responder a “las exigencias de eficiencia y focalización de los programas sociales propias del neoliberalismo” (Cardozo, 2013, p.128) representa con su creación en el 2004 la consolidación formal del sistema nacional de evaluación de políticas públicas en México (Arellano & Sánchez, 2017).

La figura del CONEVAL se encuentra contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2018) en su artículo 26 estableciendo su autonomía, personalidad jurídica y funciones generales. Mencionado consejo tiene como principales atribuciones:

La medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley (CPEUM, 2018, art 26)

En consecuencia de este mandato constitucional y de la aparición de la Ley General de Desarrollo Social se inició un proceso de coordinación de cada entidad federativa en sus leyes locales con lo establecido en ordenamientos federales respecto a la evaluación de políticas públicas (Hernández, 2017). Empero, esta armonización no ha tenido un avance homogenizado, tal y como lo muestran los diagnósticos del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas que ha realizado CONEVAL en los años 2011, 2013,2015 y 2017 (ver Gráfica 1) (ver Tabla 3).

Gráfica 1. Resultados estatales del Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011,2013,2015,2017



Promedio nacional en el Índice de M&E:	2011	2013	2015	2017
	44.4	52.5	66.9	75.3

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas elaborados por CONEVAL

Tabla 3. Resultados estatales del Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011,2013,2015,2017

Estado	2011	2013	2015	2017
Aguascalientes	50.9	55.6	58.3	61.1
Baja California	37	41.7	55.6	76.9
Baja California Sur	20.4	27.8	29.6	35.2
Campeche	45.4	51.9	63.9	77.8
Coahuila	40.7	36.1	38.9	67.6
Colima	45.4	54.6	62	65.7
Chiapas	43.5	35.2	39.8	56.5
Chihuahua	53.7	55.6	79.6	94.4
Ciudad de México	80.6	73.1	94.4	94.4
Durango	37	44.4	61.1	57.4
Guanajuato	54.6	72.2	89.8	95.4
Guerrero	52.8	43.5	59.3	50
Hidalgo	34.3	60.2	87	96.3
Jalisco	51.9	66.7	96.3	98.2
México	68.5	77.8	93.5	91.7

Michoacán	52.8	52.8	59.3	59.3
Morelos	30.6	38.9	70.4	89.8
Nayarit	41.7	52.8	58.3	64.8
Nuevo León	56.5	57.4	73.1	77.8
Oaxaca	51.9	78.7	88	88
Puebla	45.4	68.5	75	84.3
Querétaro	43.5	60.2	76.9	87
Quintana Roo	45.4	41.7	56.5	76.9
San Luis Potosí	35.2	65.7	74.1	74.1
Sinaloa	30.6	33.3	49.1	62
Sonora	47.2	53.7	57.4	62
Tabasco	47.2	54.6	72.2	76.9
Tamaulipas	37	42.6	52.8	74.1
Tlaxcala	22.2	44.4	63.9	75.9
Veracruz	35.2	56.5	78.7	82.4
Yucatán	42.6	41.7	69.4	89.8
Zacatecas	38	41.7	57.4	65.7

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas elaborados por CONEVAL

1.1.4.1. Tipos de evaluación de programas sociales en México

No existe un modelo único institucional en el mundo para la aplicación o ubicación de la evaluación dentro de los gobiernos de los Estados (Canto,2010). Por lo que cada país se encarga de desarrollar sus sistemas de evaluación acorde a sus necesidades e historia.

En México la perspectiva de evaluación tiene como objetivo principal la revisión periódica del contenido de las políticas públicas para poder corregirlas, modificarlas, adicionarlas, reorientarlas o suspenderlas total o parcialmente (TRECER, 2017). México incluye los tipos de evaluación aplicables a nivel federal en sus Lineamientos Generales para la Evaluación de los programas Federales de la Administración Pública Federal (ver Tabla 4). Además, el sitio de CONEVAL contiene los TdR para cada una de estas evaluaciones los cuales han sido adoptados y adaptados por las entidades subnacionales.

Tabla 4. Tipos de evaluación para políticas públicas en México

Tipo de evaluación		Descripción
1	De diseño	Aquella dirigida a programas de nueva creación, se aplica durante el primer año de operación
2	De consistencia y resultados	Análisis sistemático de la capacidad institucional, organizacional y de gestión de un programa
3	Específica	No está comprendida dentro de los lineamientos generales, se realizan a través de trabajo de gabinete y/o campo
4	Específica de desempeño	Valoración del desempeño de los programas durante un ejercicio fiscal en específico
5	De procesos	Análisis de campo para detectar el FODA del marco normativo, estructura y funcionamiento del programa
6	Complementaria	De aplicación opcional, tienen la finalidad de mejorar gestión y desempeño
7	De impacto	Aquellas que miden los efectos que tiene un programa sobre su población beneficiaria
8	Estratégica	Diagnóstico y análisis de una problemática público y su respuesta o respuestas gubernamentales

Fuente: Elaboración propia a partir de información de CONEVAL, 2017.

1.1.5. Organismos estatales evaluadores de políticas públicas en México

Cada estado aplica su criterio para otorgar la atribución de evaluación de políticas públicas al organismo que considere más eficiente. En la creación de organismos descentralizados, desconcentrados, sectorizados o autónomos las entidades subnacionales deciden la modalidad que más se ajuste con su situación estatal (ver tabla 5).

Tabla 5. Lista de Organismos Estatales de Evaluación de Políticas Públicas en México

No.	Entidad	Modalidad de la unidad de evaluación
01	Aguascalientes	Consejo Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
02	Baja California	Consejo Consultivo para el Desarrollo Social del Estado de Baja California
03	Baja California sur	Secretaría de Desarrollo Social
04	Campeche	Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Campeche
05	Coahuila de Zaragoza	Consejo Consultivo de Desarrollo Social
06	Colima	Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social de Colima
07	Chiapas	Secretaria de Desarrollo Social
08	Chihuahua	Órgano desconcentrado que incorpore investigadores científicos

09	Ciudad de México	Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México
10	Durango	Consejo Consultivo de Desarrollo Social
11	Guanajuato	Secretaría de Desarrollo Social y Humano o el órgano que esta designe
12	Guerrero	Consejo Guerrerense para el Desarrollo Social y Superación de la Pobreza
13	Hidalgo	Consejo Estatal de Desarrollo Social, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo, regulado por la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo y Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal regulado en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo
14	Jalisco	Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana
15	México	Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social
16	Michoacán de Ocampo	Consejo Consultivo de Desarrollo Social
17	Morelos	Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social
18	Nayarit	Dirección General de Planeación y Evaluación
19	Nuevo León	Consejo o municipio según corresponda
20	Oaxaca	Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Estado de Oaxaca y el Congreso del Estado de Oaxaca
21	Puebla	Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Puebla y el Subcomité Sectorial de Desarrollo Social del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla
22	Querétaro	Secretaría de Desarrollo Social del Poder Ejecutivo del Estado y de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado
23	Quintana Roo	Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social de Quintana Roo
24	San Luis Potosí	Secretaría Ejecutiva
25	Sinaloa	Dirección de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales
26	Sonora	Comisión Estatal de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Sonora
27	Tabasco	Secretaría de Desarrollo Social y Protección del Medio Ambiente del Estado
28	Tamaulipas	Comisión Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
29	Tlaxcala	Comité Consultivo de Desarrollo Social del Estado de Tlaxcala
30	Veracruz de Ignacio de la Llave	La Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado
31	Yucatán	Secretaría Técnica de Planeación y Evaluación
32	Zacatecas	Consejo Estatal de Desarrollo Social

Fuente: Elaboración propia a partir de las leyes estatales de desarrollo social o equivalentes de cada estado de México.

Una de las opciones que promueve el desarrollo de una cultura cívico-política de participación ciudadana es la de los consejos de evaluación (PND, 2007; Hevia *et al*, 2011). Esta modalidad es la usada a nivel federal y en gran parte es la seguida por el nivel subnacional. El estado que fue pionero en la materia de establecer un

consejo estatal encargado de la evaluación de las políticas sociales fue la Ciudad de México con el *Consejo de Evaluación de Desarrollo Social del Distrito Federal*, seguido de otros estados como Jalisco, con Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas y México, con Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social.

La conformación de los consejos estatales de evaluación no es homogénea debido a que la misma naturaleza de la institución los hace moldeables a las posibilidades y dinámicas que tenga el contexto en el cual se desarrollan (Villarreal, 2008; Hevia *et al.*, 2011). No obstante, existe una generalidad en cuanto a sus características de consolidación y especialización.

Los consejos de evaluación son entes consolidados en la organización pública, por lo que presentan pertenencia y solidez. A diferencia de los comités o comisiones, que son creados para una tarea y tiempo en específico; lo cual les confiere en automático la tendencia a desaparecer una vez cumplidas las condiciones de su creación. Por otro lado, se encuentra la característica de la especialización. Debido a que los consejos de evaluación estatal tienen como eje principal la evaluación y monitoreo de las políticas públicas de la entidad, sus atribuciones y obligaciones los dotan de herramientas específicas para alcanzar sus objetivos. En cambio, cuando el área responsable de coordinar la evaluación de las políticas públicas y programas gubernamentales es una dependencia u organismo al cuál se le agrega ésta atribución, se puede llegar a dar el caso de una falta de destreza por parte del organismo ya que es una actividad no intrínseca de sus funciones.

En este sentido, la implementación de los Consejos Estatales de evaluación ha servido para afrontar “la preocupación por el impulso de análisis que consideren [a los estados de la república] en su propia dinámica” (Martínez, 2014, p. 302) y complementar la visión nacional que tiene CONEVAL respecto a la evaluación.

1.1.5.1. Ciudad de México

El primer estado de la república mexicana en establecer en su gobierno un sistema de evaluación de políticas públicas fue la Ciudad de México – en ese entonces Distrito Federal-. El 21 de septiembre del 2007 se crea por medio de un decreto el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal como organismo público descentralizado con la fundamentación de que:

Se considera indispensable la creación de un organismo que se encargue de evaluar la política social en su conjunto, así como a los diferentes programas que la integran, de manera tal que profundicemos en el cumplimiento del principio de transparencia, así como mejorar la atención de los principios de igualdad, equidad de género y social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, participación y efectividad, contenidos en la Ley. (Decreto de creación, 2007, p.2)

La principal diferencia que tiene este consejo con su homólogo nacional es que puede emitir recomendaciones vinculatorias, lo cual se traduce en una obligación por parte de los Órganos Desconcentrados, Dependencias, Delegaciones y Entidades ejecutoras de los programas sociales de cumplir con lo establecido en las evaluaciones externas que realiza el consejo (LDSD, 2017, art 42 D).

El Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social de la Ciudad de México, también conocido como Evalúa CDMX, se ha encontrado dentro de los dos primeros lugares en todos los diagnósticos bienales realizados por CONEVAL para medir su desempeño como área evaluadora al combinar su normativa con su desempeño práctico (Diagnóstico, 2017) (Ver Tabla 6)

Tabla 6. Resultados de los diagnósticos del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas, Ciudad de México

Año	2011	2013	2015	2017
Lugar como área evaluadora	1	2	2	2
Lugar como entidad	1	3	2	4
Lugar de la entidad en el promedio nacional de evaluación en 2017	19.1 puntos arriba del promedio nacional			

Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL, 2017.

1.1.5.2. Jalisco

El estado de Jalisco con su Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas es otro ejemplo de la institucionalización de la evaluación en México a nivel estatal, el cual desde su conformación ha contribuido a la orientación de la estrategia de evaluación en la entidad obteniendo resultados que son reconocidos inclusive en el ámbito internacional (Hernández, 2017) (ver Tabla 7).

Tabla 7. Reconocimientos internacionales de Evalúa Jalisco

Lugar	Año	Institución	Reconocimiento por:
1ro	2015	BID CoPLAC-GpRD	Gobiernos Subnacionales
2do	2015	BID CoPLAC-GpRD	Monitoreo y Evaluación
2do	2016	BID CoPLAC-GpRD	Monitoreo y Evaluación (Subnacional)
Mención especial	2016	OEA	Innovación en la Planificación y Evaluación de Políticas Públicas

- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- CoPLAC-GpRD: Comunidad de Profesionales y Expertos en Latinoamérica y el Caribe en Gestión para Resultados en el Desarrollo
- OEA: Organización de los Estados Americanos

Fuente: Elaboración propia con información de Evalúa Jalisco, 2017.

El estado ya contaba desde 2006 con un sistema de evaluación, pero es hasta el 2013 que se implementa por medio de un decreto el Comité Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas que cambia después por medio de un acuerdo a Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas. Este consejo también es conocido como Consejo Evalúa Jalisco y sus principales funciones recaen en revisar de forma periódica los avances en el cumplimiento de la Estrategia de Seguimiento y Evaluación, contribuir en actualización de criterios y lineamientos de evaluación, cooperar en la elaboración de criterios de calidad de las evaluaciones externas e internas, formular recomendaciones sobre el Programa Anual de Monitoreo y Evaluación, etc.

De acuerdo a CONEVAL el estado de Jalisco se ha mantenido dentro de los primeros lugares respecto a la evaluación de sus políticas públicas debido a que el

sistema de evaluación implementado en la entidad compagina la normativa y la práctica (ver Tabla 8).

Tabla 8. Resultados de los diagnósticos del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas, Jalisco

Año	2011	2013	2015	2017
Lugar como área evaluadora	13	9	4	3
Lugar como entidad	9	6	1	1
Lugar de la entidad en el promedio nacional de evaluación en 2017	22.9 puntos arriba del promedio nacional			

Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL, 2017.

1.1.5.3. Hidalgo

El caso de Hidalgo dentro de la dinámica de evaluación subnacional muestra un avance vertiginoso en la escala de realización de buenas prácticas evaluativas. En el año 2011 Hidalgo se encontraba de acuerdo a información del CONEVAL en el lugar 28 de 32 respecto a avances en monitoreo y evaluación, sin embargo, en el 2017 ésta entidad se ubicó en el segundo lugar dentro del mismo diagnóstico (ver tabla 9).

Tabla 9. Resultados de los diagnósticos del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas, Hidalgo

Año	2011	2013	2015	2017
Lugar como área evaluadora	12	9	4	3
Lugar como entidad	28	9	6	2
Lugar de la entidad en el promedio nacional de evaluación en 2017	21.0 puntos arriba del promedio nacional			

Elaboración propia con información de CONEVAL, 2017.

En la Ley de Desarrollo del estado de Hidalgo se prevé un capítulo exclusivo sobre la evaluación de la política social del estado en el cual establece que:

La evaluación sobre las acciones de la política social, estará encaminada a conocer la operación y resultados de los programas y proyectos de Desarrollo Social con la finalidad de identificar problemas en la implementación de programas y en su caso, reorientar y reforzar la Política Estatal de Desarrollo Social.(...) [Esta] evaluación y seguimiento de los Programas Sociales que implemente el Ejecutivo Estatal y los Municipios será realizada por el Consejo (...) [.] Las Dependencias y Organismos

del Ejecutivo Estatal así como los Municipios (...) facilitarán en todo momento al Consejo la información relativa a los programas. (LDSEH, 2018, arts. 28-30)

Dicha Ley fue promulgada desde el 2006 y hasta la fecha no ha sufrido cambios sustanciales en su apartado de evaluación.

1.1.5.4. Guerrero

El estado de Guerrero ha mostrado, de acuerdo al CONEVAL, un “comportamiento oscilatorio” respecto a su desempeño de evaluación estatal. Dentro del primer diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación realizado en 2011 se posicionó dentro de los primeros diez estados con mejores prácticas de evaluación mientras que en 2017 obtuvo el penúltimo lugar (ver Tabla 10). A nivel nacional se considera a Guerrero como el estado que más problemas ha tenido para poder consolidar los ejercicios prácticos del monitoreo y evaluación de políticas públicas (Anexo Diagnóstico, 2017)

Tabla 10. Resultados de los diagnósticos del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas, Guerrero

Año	2011	2013	2015	2017
Lugar como área evaluadora	11	19	16	24
Lugar como entidad	7	22	21	31
Lugar de la entidad en el promedio nacional de evaluación en 2017	25.3 puntos debajo del promedio nacional			

Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL, 2017.

En la ley Núm. 102 Para el Desarrollo Social del Estado de Guerrero en su artículo 20 se contempla la creación del Consejo Guerrerense para el Desarrollo Social y Superación de la Pobreza como órgano de consulta pública para la evaluación de la política social del estado. A su vez CONEVAL en sus diagnósticos considera como área evaluadora estatal al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero, el cuál acorde a la ley orgánica de la administración pública del estado tiene como fin “dar cauce legal a la participación ciudadana en la identificación, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos que incidan en el desarrollo estatal” (art 21, LOAPEG,2019). No obstante, en la constitución del estado se prevé

la conformación del Consejo de Políticas Públicas, el cual es competente para constituirse como un órgano de consulta para el diseño, evaluación y seguimiento de políticas públicas (art 159, CPELGS).

1.2. Evaluación de Organizaciones Gubernamentales

1.2.1. Evaluación organizacional

Las organizaciones son unidades sociales formalizadas constituidas al formar un conjunto de personas que se reúnen para un fin común. Estos sistemas están orientados a metas impulsadas por las acciones de personas y sujetan su comportamiento dependiendo de las instituciones – reglas- en turno (Lusthaus *et al.*, 2002). Las organizaciones se presentan en diferentes ámbitos de la actividad humana, pudiendo tomar forma de partidos políticos, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas, etc.

A su vez, pueden clasificarse en gubernamentales o no gubernamentales, con o sin fines de lucro, de propiedad privada o pública, etc. Lo que diferencia a las organizaciones de otras entidades sociales colectivas es la existencia de metas organizacionales (Lusthaus *et al.*, 2002). En un principio, las teorías de administración y gestión establecían que las organizaciones existían para cumplir un solo propósito, no obstante, la práctica demostró que tienen una multiplicidad de metas y submetas (Quinn y Rohrbaugh, 1983).

Las organizaciones por medio de sistemas transforman sus recursos en resultados, estos sistemas están sujetos tanto a influencias internas como externas. En la actualidad las organizaciones son “sistemas abiertos” por estar constantemente recibiendo influencias externas a la vez de incidir en las mismas (rosa). Las acciones de las de las organizaciones no son hechos aleatorios, están regidas por reglas o instituciones que moldean su comportamiento por medio de limitaciones o incentivos (North 1995). Las reglas se presentan dependiendo las dimensiones del entorno, pudiendo ser formales, informales, explícitas, implícitas, codificadas, etc.

Las evaluaciones pueden clasificarse según distintos criterios. Pudiendo ser dependiendo de los fines perseguidos por la evaluación, la procedencia de los

evaluadores, el momento en que se efectúa la evaluación o los aspectos que se evalúan. El tipo de evaluación que busca la utilización del conocimiento para apoyar los procesos de aprendizaje y cambios organizacionales es la evaluación organizacional.

Todas las organizaciones pueden ser sujetas de algún modo a la evaluación organizacional usando la metodología cualitativa de “estudio de casos”. Las evaluaciones de este tipo no cuentan con una respuesta a priori que se esté tratando de demostrar (Lusthaus *et al.*, 2002). Lo esencial es tratar de entender las capacidades con las que cuenta la organización y la forma en que estas influyen en su desempeño.

1.2.2. Evaluación organizacional en México

La evaluación de “consistencia y resultados” es el modelo desarrollado en México por CONEVAL que realiza un diagnóstico sobre la capacidad organizacional, institucional y de gestión de los programas para obtener los resultados esperados. Fue la primera evaluación implementada de forma homogénea a los programas sociales en el ámbito federal permitiendo la posibilidad de comparación entre los programas evaluados al utilizar los mismos TdR (TRECRA, 2017).

Su análisis se realiza por medio de gabinete, es decir, mediante el “acopio, organización y valoración de información concentrada en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones internas y/o externas y documentación pública”. Pudiendo ser a su vez enriquecida con entrevistas al personal responsable de los programas. Los criterios técnicos que especifica CONEVAL para llevar a cabo una evaluación de consistencia y resultados están divididos en seis temas. Estos corresponden a: 1) Diseño; 2) Planeación estratégica; 3) Operación; 4) Cobertura y focalización; 5) Percepción de beneficiarios y 6) Resultados.

El modelo federal de consistencia y resultados también es reproducido por distintas entidades subnacionales del país; en ocasiones con una denominación diferente. A su vez, se han dado casos de aplicación del análisis a dependencias de gobierno, aunque la elaboración de este tipo de evaluación inicialmente fue dirigido a programas públicos.

En 2015 se aplicó al programa E-012 “Servicios de Correos del Servicio Postal Mexicano” que corresponde a la dependencia de gobierno de Correos de México. En la metodología de este análisis se especifica que con el enfoque de programa público no era posible coincidir con varios aspectos de los TdR por lo que se adaptó la evaluación para que las preguntas de la lista de chequeo fueran aplicables a la situación de Correos de México. Otro de los casos en el cual se han modificado los TdR de la evaluación de consistencia y resultados es en el estudio hecho al mismo CONEVAL que fue realizado por el Instituto de Innovación Educativa del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. En esta evaluación externa se tomaron cuatro temas de los seis propuestos inicialmente por el modelo de consistencia y resultados. El diseño, la planeación y orientación a resultados, la operación y los resultados de CONEVAL se evaluaron para conocer en qué medida el consejo propiciaba las condiciones de contribución a la mejora de la política y programas de desarrollo social por medio de sus acciones.

1.3. Consideraciones Finales

El estudio de los OEEPPs a nivel subnacional en México retoma el *enfoque multi-inter-disciplinario* de las ciencias políticas para obtener una evaluación integral respecto a su capacidad institucional, de gestión y organizacional. La evaluación de consistencia y resultados aplicada a los a los OEEPPs está basada en la corriente normativa del conocimiento *en las políticas públicas* y se encuentra en un nivel *meso* de análisis ya que su objetivo principal es el de proporcionar información que brinde aprendizajes para mejorar el funcionamiento de estos mismos organismos gubernamentales dentro de su dinámica de actores en un *gobierno por políticas*.

Existen pasos por los que debe pasar toda evaluación independiente del tipo del que se trate. Estos van desde la determinación de los objetivos que se pretenden evaluar hasta establecer los indicadores que abonarán al modelo conceptual del análisis. Sin embargo, no es recomendable usar propuestas de evaluación de forma limitativa porque se restringe el punto de partida para la construcción de información de las características intrínsecas del objeto a evaluar.

CAPÍTULO II

Resultados de la evaluación externa de diseño, planeación, operación y resultados de los organismos estatales evaluadores de políticas públicas de Ciudad de México, Jalisco, Hidalgo y Guerrero

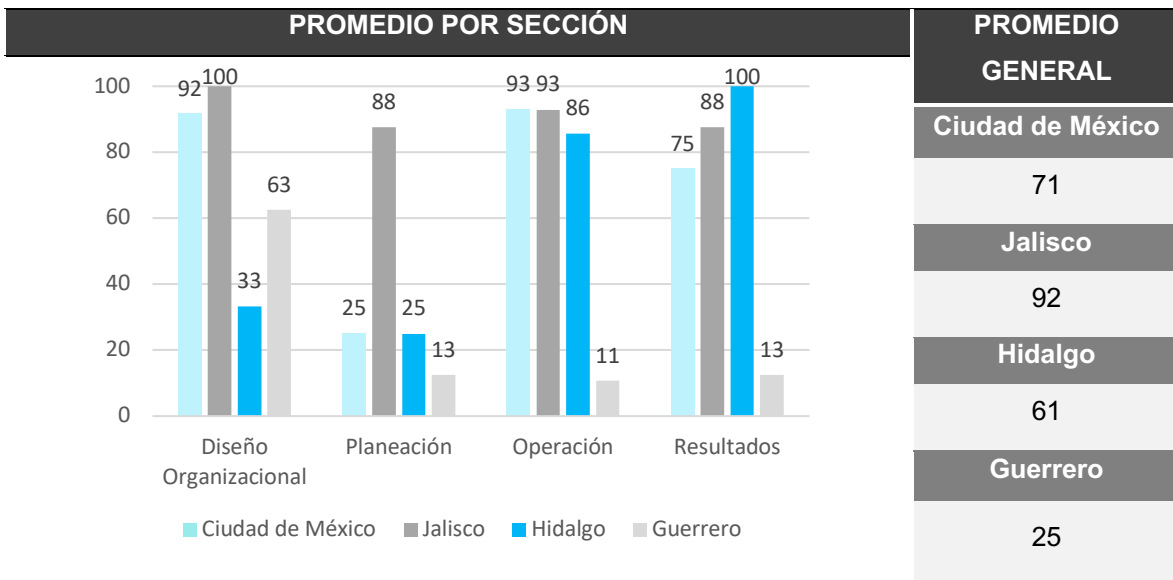
Lo que no se define no se puede medir. Lo que no se mide, no se puede mejorar. Lo que no se mejora, se degrada siempre.

-William Thomson Kelvin

2. Introducción

La evaluación de diseño, planeación, operación y resultados dentro del periodo de actividades 2016-2018 hecha a los estados de Ciudad de México, Jalisco, Hidalgo y Guerrero tuvo un promedio general de 58. La entidad subnacional con mejores resultados fue Jalisco con su Comité Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas (Consejo Evalúa Jalisco), al obtener una calificación de 92. Mientras que el estado con menor puntaje fue Guerrero con su Consejo de Políticas Públicas al alcanzar 25 puntos en total (ver gráfico 2).

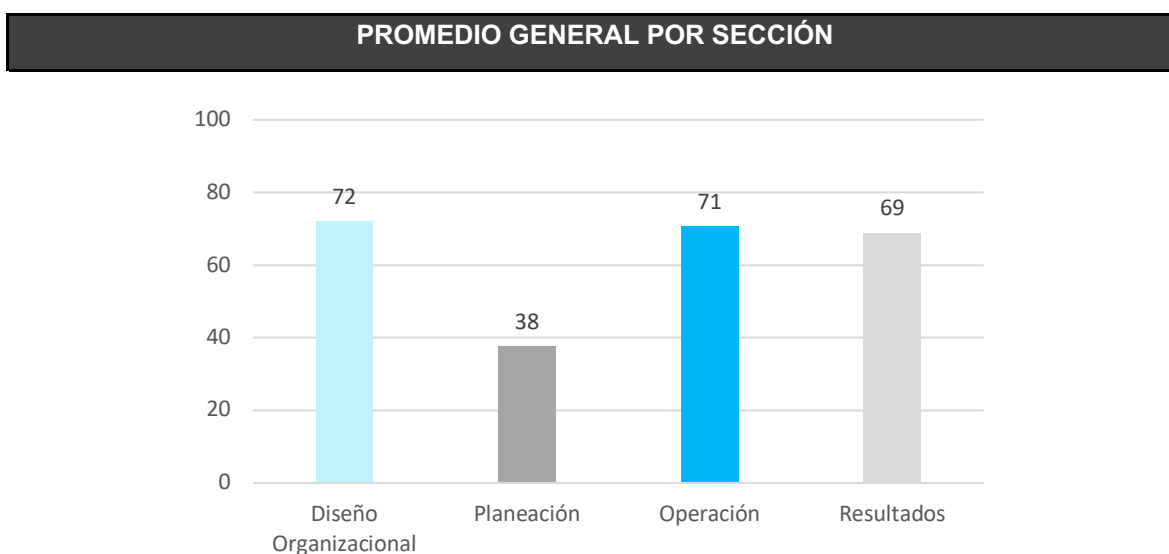
Gráfico 2. Resultados de la evaluación externa de diseño, planeación, operación y resultados, 2016-2018



Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de la evaluación muestran que el área que presentó un menor puntaje general fue la planeación debido que sólo Jalisco obtuvo un porcentaje mayor del 50 (ver gráfico 2). En diseño organizacional sólo Hidalgo se colocó por debajo de 50 mientras que en el área de operación y resultados únicamente Guerrero fue el estado que obtuvo porcentajes inferiores de 50 (ver gráfico 3).

Grafico 3. Resultados por sección de la evaluación externa de diseño, planeación, operación y resultados, 2016-2018



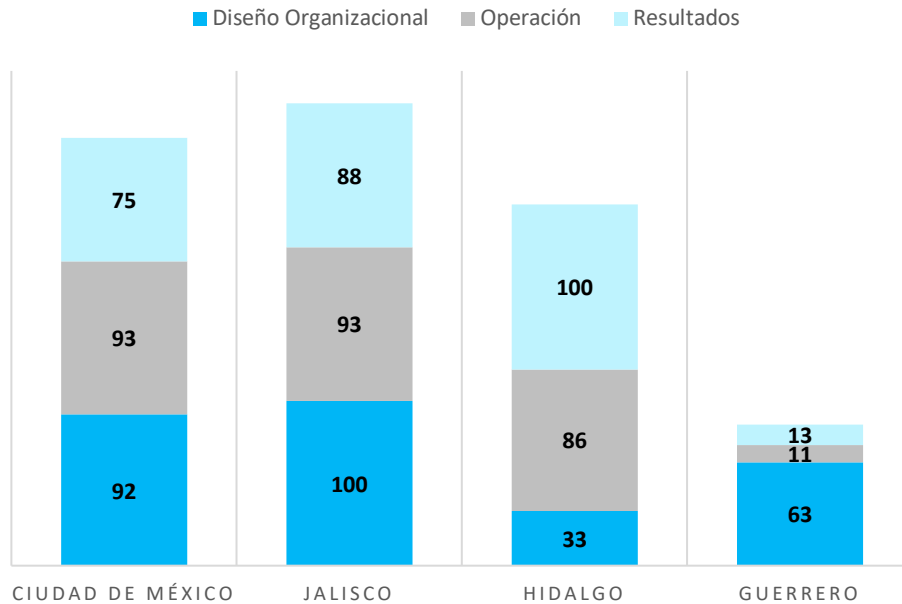
Fuente: Elaboración propia.

Exceptuando por planeación, Ciudad de México y Jalisco mantuvieron sus resultados estables con una diferencia menor de 20 puntos en sus resultados. En cambio, Hidalgo y Guerrero tuvieron una brecha mayor de 40 puntos (ver gráfico 4)

Gráfico 4. Resultados de la evaluación externa de diseño, operación y resultados, 2016-2018

ESTADO	MAYOR PUNTUACIÓN	MENOR PUNTUACIÓN	DIFERENCIA
Ciudad de México	92	75	17
Jalisco	100	88	12
Hidalgo	100	33	42
Guerrero	63	11	52

PROMEDIO POR SECCIÓN EVALUADA



Fuente: Elaboración propia.

La evaluación de diseño organizacional se enfocó en el sustento normativo de cada área estatal evaluadora de políticas públicas. El promedio de esta sección fue de 72. Hidalgo fue la entidad que obtuvo el puntaje más bajo con 33.

En el área de planeación los 4 estados obtuvieron un puntaje bajo por el ítem que evaluó la perspectiva temporal de corto, mediano y largo plazo de sus planes de evaluación. Las características de contenido de los planes se evaluaron en diseño organizacional en el cual sólo Jalisco logró completar los cuatro elementos de calificación. Otro elemento que se evaluó en planeación fueron las acciones emprendidas por los entes evaluadores estatales para solventar las sugerencias de acción del diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación hecho por CONEVAL en 2017. Sólo Jalisco y Guerrero obtuvieron puntos en ese ítem.

El área de operación obtuvo un promedio final de 71, teniendo a los estados de Ciudad de México y Jalisco empatados con 93 puntos. Esta área enfocó su atención en la teoría del componente práctico de las funciones de los OEEPPs. El elemento que obtuvo mayor disparidad en esta área fue la de los evaluadores

externos principalmente por la existencia o no de un padrón de evaluadores a nivel estatal.

La evaluación de resultados tuvo un puntaje de 100 en el estado de Hidalgo al ser el único estado que cumplió en su totalidad con lo establecido en sus planes de evaluación dentro del periodo 2016-2018. El estado que más evaluaciones realizó fue Jalisco y el que menos fue Guerrero (ver tabla 11). Empero es necesario mencionar que el dato de un mayor o menor número de evaluaciones no es significativo si no se relaciona con su calidad o enfoque relacional con la política pública del estado.

Tabla 11. Evaluaciones externas estatales realizadas a programas públicos en Ciudad de México, Jalisco, Hidalgo y Guerrero en el periodo 2016-2018

Estado	No. Evaluaciones	Tipo
Ciudad de México	14*	Diseño, impacto, resultados y operación.
Jalisco	54	Consistencia, diagnóstico, específica (diseño, procesos y operación), específica de desempeño, estratégica, procesos y resultados.
Hidalgo	23	Diseño, consistencia, específica de desempeño y resultados.
Guerrero	2**	Específica de desempeño

*Disponibles en el portal de Evalúa CDMX

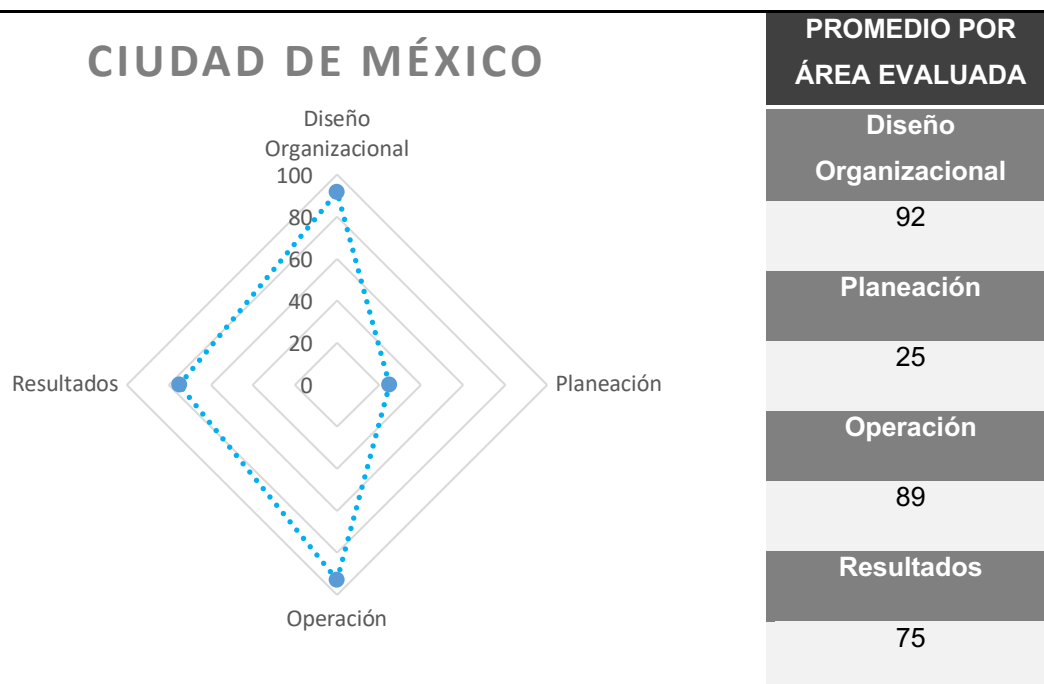
**Aunque CONEVAL en su diagnóstico del 2017 no las tomó en cuenta

Fuente: Elaboración propia.

2.1. Ciudad de México; resultados de la evaluación externa al Consejo de Evaluación de Desarrollo Social

Ciudad de México fue evaluada con su Consejo de Evaluación de Desarrollo Social también conocido como Evalúa CDMX. Este consejo adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social fue conformado en 2007 y cuenta con recomendaciones vinculantes. Como promedio general en la evaluación obtuvo el puntaje de 70, destacándose por su solidez interna respecto a los miembros Consejeros y evaluadores externos (ver gráfico 5).

Gráfico 5. Resultados de Evalúa CDMX de la evaluación externa de diseño, planeación, operación y resultados



Fuente: Elaboración propia.

El consejo está conformado por el Comité de Evaluación y Recomendaciones, la Junta de Gobierno y la Dirección General junto a su estructura administrativa. El Comité a su vez se conforma por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social y Seis Consejeros y/o Consejeras, los cuáles en su mayoría deben pertenecer al Sistema Nacional de Investigadores.

El presupuesto de Evalúa CDMX tuvo un incremento en 2017 y un decremento en 2018, año en que el estado tuvo elecciones estatales. En 2016 contó

con un presupuesto de \$24, 288,527, pasando en 2017 a \$25,350,950 para finalizar en 2018 con \$23,627,998. Cabe destacar que el tipo de presupuesto usado en las evaluaciones externas son con cargo a los recursos de las entidades o dependencias que operan los programas evaluados.

En la evaluación de diseño organizacional Evalúa CDMX obtuvo su puntaje más alto con 92 (ver gráfico 4). Los dos ítems que no satisfizo fueron los relacionados a la inclusión de cronogramas en sus funciones generales y de evaluación. Respecto a la conformación del organismo y la sistematización de sus atribuciones se destaca el cuidado por evitar cualquier politización derivada de la integración de los miembros consejeros. Uno de los requisitos para ser candidato consejero es no desempeñar o haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político o de dirección en la Administración Pública Local o Federal durante los cinco años anteriores.

Los planes anuales de evaluación se encuentran relacionados con las metas a alcanzar del Programa General del Distrito Federal 2013-2018, sin embargo, no contienen explícitamente un cronograma a seguir durante el año en curso. Además, se encontró que evaluaciones que no se realizaban en el año programado se trasladaban al siguiente en una reconvención del plan anual pero como una nueva planeación y no como continuación.

En el análisis de planeación Evalúa CDMX obtuvo su más bajo rendimiento con 25 puntos (ver gráfico 4). El análisis de esta área consistió en la vinculación de los planes de trabajo y las sugerencias solventadas del Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2017 hecho por el CONEVAL. Los planes de trabajo respecto a las evaluaciones externas sólo contuvieron la visión de corto plazo de un año, a diferencia de los programas anuales de evaluación interna de la misma entidad. Respecto a la sugerencia de acción que consistía en definir en la normativa estatal mecanismos de vinculación para la colaboración con otras áreas que tienen atribuciones de monitoreo/evaluación no se encontraron cambios en su legislación que sustentaran el ítem. Empero, en la

práctica dicha relación existe e inclusive forma parte de sus programas anuales de trabajo.

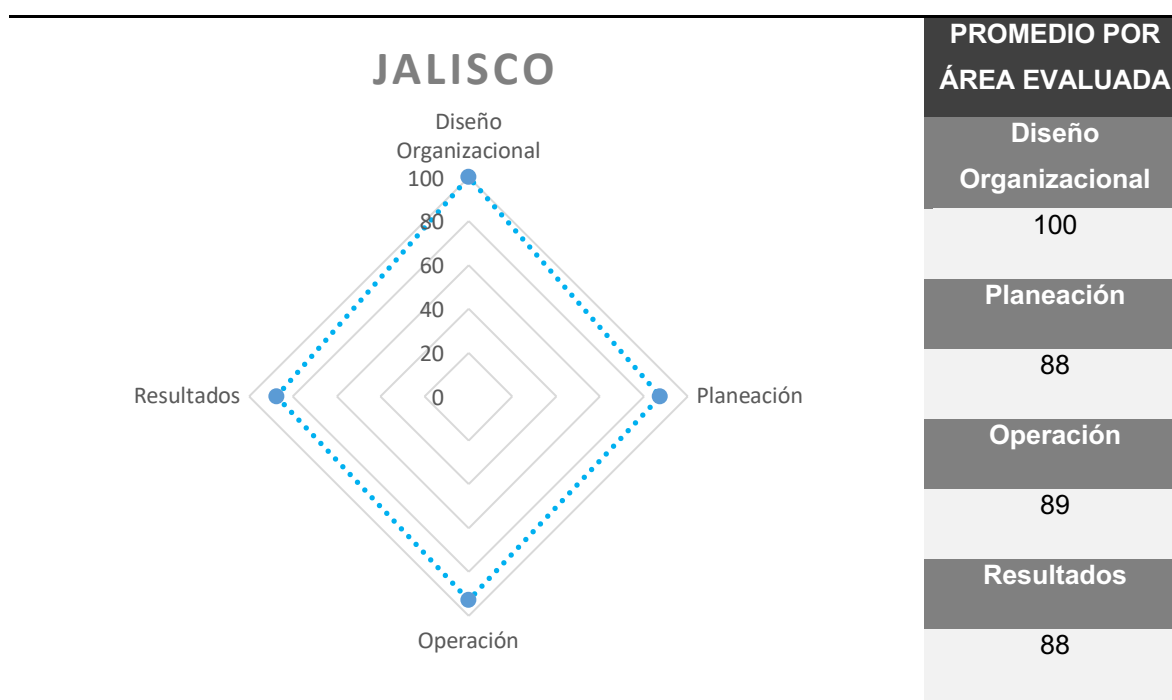
En la evaluación de operación, Ciudad de México alcanzó un puntaje de 89. Respecto a la transparencia e información de las evaluaciones, en sus informes finales no se encontró el costo ni el número de evaluación que correspondía. Evalúa CDMX obtuvo la totalidad de puntos en el área de evaluadores externos debido a que de los cuatro estados evaluados es el único que cuenta con un padrón de registro y un procedimiento sistematizado para formar parte de él.

En el área de resultados tuvo 75 puntos. En relación al cumplimiento y avance de sus planes anuales de evaluación se encontraron 14 evaluaciones concluidas de 24 planeadas en el periodo 2016-2018. Se hace la mención que en su portal oficial a partir del año 2018 no se encuentran evaluaciones realizadas y que falta el informe final de la evaluación de diseño realizada en 2016 a los Programas Sociales del Instituto de la Juventud de la Ciudad de México.

2.2. Jalisco; resultados de la evaluación externa al Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas

El estado de Jalisco fue evaluado con su Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas también conocido como Evalúa Jalisco. Este consejo está adscrito a la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana la cual a su vez pertenece a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Fue conformado en el 2013 y sus recomendaciones no tienen el carácter vinculatorio. Como promedio general en la evaluación obtuvo 91 posicionándose como la entidad que obtuvo el mayor puntaje (ver gráfico 6).

Gráfico 6. Resultados de Evalúa Jalisco de la evaluación externa de diseño, planeación, operación y resultados



Fuente: Elaboración propia.

El Consejo está conformado por un Presidente, un Secretario ejecutivo, un secretario técnico, vocales, representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y representantes de la Secretaría de la Función Pública. Los Vocales se dividen en aquellos que tienen derecho a voz y voto y los que sólo tienen derecho a voz. Los primeros son los representantes de cada una de las instancias federales, regionales e instituciones educativas mientras que los segundos son el titular de la

Secretaría de Desarrollo e Integración Social y otro representante de la Subsecretaría de Finanzas.

El Fideicomiso Evalúa Jalisco, el cual es de uso exclusivo para la realización de evaluaciones, tuvo un incremento en 2017 y un decremento en 2018, año en que el estado tuvo elecciones estatales. En 2016 contó con un presupuesto de \$6,183,100, pasando en 2017 a \$8,183,100 para finalizar en 2018 con \$2,000,000.

En la evaluación de diseño organizacional Evalúa Jalisco obtuvo 100, siendo el puntaje más alto de toda la evaluación (ver gráfico 4). El ítem que evaluó la inclusión de la participación social en la conformación del Consejo tuvo como fundamento cinco distintos documentos normativos en los cuáles todos señalaron la participación de técnicos, académicos y profesionales expertos en materia de los sectores público, privado y social. Además, de forma explícita menciona a qué universidades locales e instancias técnicas nacionales se refiere (ver tabla 12)

Tabla 12. Instancias que integran a Evalúa Jalisco

No.	Nombre	Sector	Voz	Voto
1	Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas	Gobierno Estatal	Sí	Sí*
2	Secretaría de Desarrollo e Integración Social	Gobierno Estatal	No	No
3	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Instancia Nacional	No	Sí
4	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Instancia Nacional	No	No
5	Secretaría de la Función Pública	Instancia Nacional	No	No
6	Centro Regional para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados en América Latina	Instancia Nacional	No	Sí
7	La Universidad de Guadalajara	Académicos locales	No	Sí
8	El Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente	Académicos locales	No	Sí
9	El Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Guadalajara	Académicos locales	No	Sí
10	La Universidad Panamericana	Académicos locales	No	Sí
11	El Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social	Académicos locales	No	Sí
12	El Colegio de Jalisco	Académicos locales	No	Sí

*De la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas habrá cuatro representantes que tendrán derecho a voz pero sólo el titular tendrá derecho también al voto

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo a partir del decreto gubernamental 002/2013 del estado de Jalisco.

En la evaluación de planeación Evalúa Jalisco obtuvo 88 puntos siendo el único estado en obtener una calificación mayor de 50 (ver gráfico 3). El ítem que no satisfizo en su totalidad fue tener una planeación estratégica que contemplara planes de evaluación a largo plazo. Sin embargo, fue el único estado que contempló la creación de un Plan Anual de Trabajo de dos años, correspondiente al 2017 y 2018. La sugerencia de acción del Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2017 hecho por el CONEVAL fue la sugerencia de valorar si el modelo sin personalidad jurídica de Evalúa Jalisco sería capaz de darle una continuidad del mejor rendimiento en estos diagnósticos. Se consideró solventada la sugerencia de acción, aunque Evalúa Jalisco continuó dentro de Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas debido a que en el 2019 obtuvo el primer puesto en el Diagnóstico.

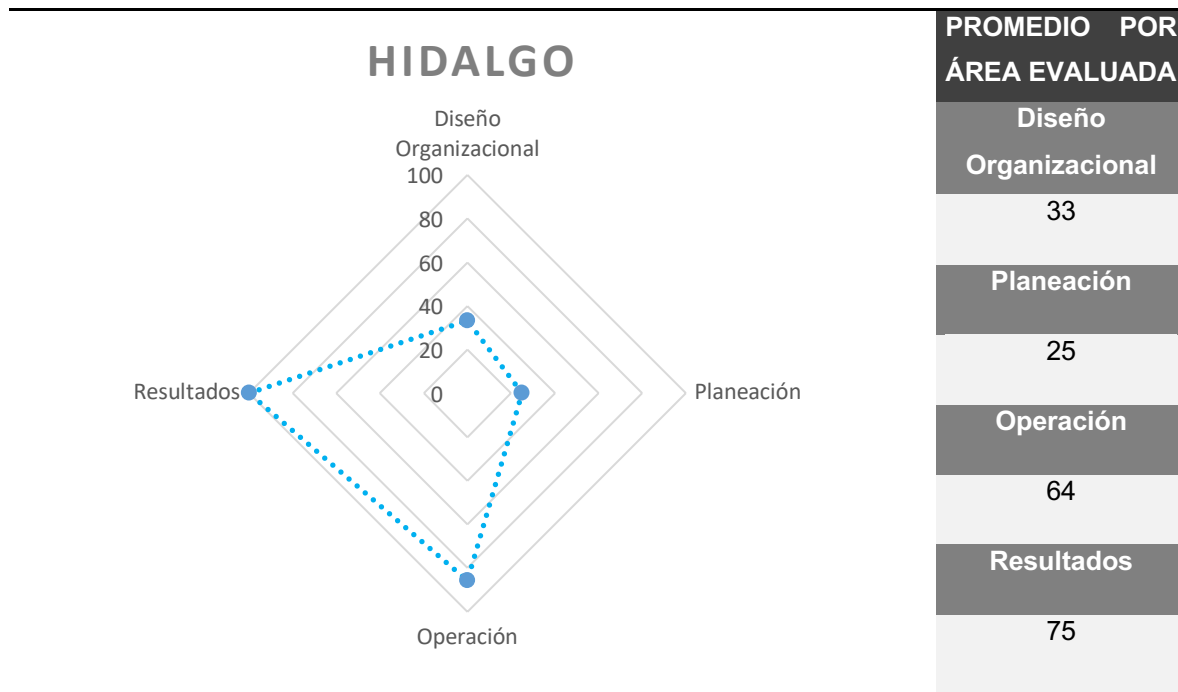
En el análisis de operación Jalisco alcanzó un puntaje de 89, compartiendo puesto con Ciudad de México. Los puntos que no alcanzó fueron por el ítem referente a los evaluadores externos. Evalúa Jalisco tiene un padrón de evaluadores que no se encuentra activo y no por ende no hay información para poder formar parte del mismo.

En la evaluación de resultados no se completó el ítem del cumplimiento y avance de los planes de evaluación 2016-2018 al faltar información de dos evaluaciones encontradas en el plan anual de evaluación 2017-2018 “Programas Escuela de Tiempo completo” y “Programa Reforma Educativa”. A diferencia de otras evaluaciones que no se culminaron en otros años y que especifican en la base de datos de Evalúa Jalisco que no se realizaron, las dos evaluaciones faltantes en cuestión no tienen registro de inicio o cancelación.

2.3. Hidalgo; resultados de la evaluación externa a la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño

Hidalgo fue evaluado con su Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño. Esta unidad se creó en el 2014 y sus recomendaciones no cuentan con el carácter vinculatorio. Como promedio general en la evaluación obtuvo 46, distinguiéndose por su sistema de evaluación interna (ver gráfico 7).

Gráfica 7. Resultados de la Unidad Técnica de Evaluación de Desempeño de la evaluación externa de diseño, planeación, operación y resultados



Fuente: Elaboración propia.

La unidad técnica tuvo una evolución en su presupuesto en 2017 y un decremento en 2018. En 2016 contó la unidad técnica con un presupuesto de \$8,755,752, pasando en 2017 a \$8,895,656 para finalizar en 2018 con \$8,328,462.

En el análisis de diseño organizacional la Unidad Técnica de Evaluación de Desempeño de Hidalgo obtuvo 33, siendo el estado con más bajo puntaje de los cuatro evaluados en esa área (ver gráfico 4). La evaluación demostró que Hidalgo posee un sistema de evaluación fuerte en la práctica pero impreciso en la normativa. En primer término, la Ley de Desarrollo social del estado prevé que el ente encargado de evaluar y dar seguimiento a los programas sociales implementados

por el ejecutivo estatal y sus municipios será principalmente el Consejo Estatal de Desarrollo Social junto a los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal y Municipal. No obstante, en la práctica el ente responsable de la evaluación del estado es la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño la cual es mencionada por el Reglamento interior de la Secretaría de Finanzas y Administración.

En el contenido de los Lineamientos Generales y específicos de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño se enuncia de forma clara y concisa las atribuciones y alcances del organismo evaluador, sin embargo, no especifica las características de los integrantes que la conforman. Mientras que en la Ley de Desarrollo Social se establece la inclusión de la participación ciudadana y el apoyo de las Instituciones Académicas de Educación en los Lineamientos Generales y Específicos no se hace mención alguna.

En la evaluación de planeación la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño obtuvo su más bajo rendimiento con 25 puntos (ver gráfico 3). El único ítem que cumplió fue el referente a contemplar una planeación estratégica a corto plazo de un año. Respecto a la sugerencia de acción prevista en el Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2017 hecho por CONEVAL se le sugirió la incorporación del plazo en el cual deberían desarrollarse y generarse las evaluaciones, es decir, un cronograma de actividades dentro de sus planes anuales de evaluación. Mencionada sugerencia no fue solventada en el Plan Anual de Evaluación 2018 aunque fue el único estado en cumplir cabalmente los tres años con su plan anual de evaluación.

En el análisis de operación Hidalgo tuvo una calificación de 82 (ver gráfico 4). Los ítems que no completó tuvieron relación con la transparencia y difusión de la información. En esta sección varios aspectos se evaluaron acorde a la información obtenida por entrevistas, a diferencia de los Ciudad de México y Jalisco en los que las entrevistas fueron de carácter complementario. Respecto a los evaluadores externos no cuenta con un padrón y su forma de contratación en 2016 y 2017 fue por adjudicación directa mientras que en 2018 fue por invitación a tres (ver tabla 13).

Tabla 13. Formas de contratación de evaluadores externos en Hidalgo, 2016-2018

No.	AÑO	Evaluación	Evaluador/Consultor	Contratación
1	2016	Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Zonas Urbanas	Evaluare Expertos en Políticas Públicas S.A. de C.V.	Adjudicación Directa
2	2016	Casa de la Mujer Hidalguense	Evaluare Expertos en Políticas Públicas S.A. de C.V.	Adjudicación Directa
3	2016	Fondo Aportaciones Múltiples	Evaluare Expertos en Políticas Públicas S.A. de C.V.	Adjudicación Directa
4	2016	Fondo Aportaciones para las Entidades Federativas	Evaluare Expertos en Políticas Públicas S.A. de C.V.	Adjudicación Directa
5	2016	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	Evaluare Expertos en Políticas Públicas S.A. de C.V.	Adjudicación Directa
6	2016	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa	Evaluare Expertos en Políticas Públicas S.A. de C.V.	Adjudicación Directa
7	2016	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	Evaluare Expertos en Políticas Públicas S.A. de C.V.	Adjudicación Directa
8	2016	Fondo para la Infraestructura Social Estatal	Evaluare Expertos en Políticas Públicas S.A. de C.V.	Adjudicación Directa
9	2016	Fondo Regional	Evaluare Expertos en Políticas Públicas S.A. de C.V.	Adjudicación Directa
10	2017	Atención a Familias y Población Vulnerable	Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad EPADEQ, SC.	Adjudicación Directa
11	2017	Fondo de Aportaciones Múltiples	Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad EPADEQ, SC.	Adjudicación Directa
12	2017	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad EPADEQ, SC.	Adjudicación Directa
13	2017	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa	Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad EPADEQ, SC.	Adjudicación Directa
14	2017	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad EPADEQ, SC.	Adjudicación Directa
15	2017	Fondo de Apoyo a Migrantes	Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad EPADEQ, SC.	Adjudicación Directa
16	2017	Fondo Metropolitano	Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad EPADEQ, SC.	Adjudicación Directa
17	2018	Apoyo a la Vivienda	Alianzas estratégicas para el Tercer Sector, A.C.	Invitación a tres
18	2018	Desarrollo Social	Alianzas estratégicas para el Tercer Sector, A.C.	Invitación a tres
19	2018	Entrega de Útiles y Uniformes Escolares	Alianzas estratégicas para el Tercer Sector, A.C.	Invitación a tres
20	2018	Estrategia Transversal para el Desarrollo y Protección de Niñas, Niños y Adolescentes	Alianzas estratégicas para el Tercer Sector, A.C.	Invitación a tres
21	2018	Garantía del Aseguramiento	Alianzas estratégicas para el Tercer Sector, A.C.	Invitación a tres

22	2018	Mantenimiento Carretero	Alianzas estratégicas para el Tercer Sector, A.C.	Invitación a tres
23	2018	Pensión para Personas Adultas Mayores	Alianzas estratégicas para el Tercer Sector, A.C.	Invitación a tres

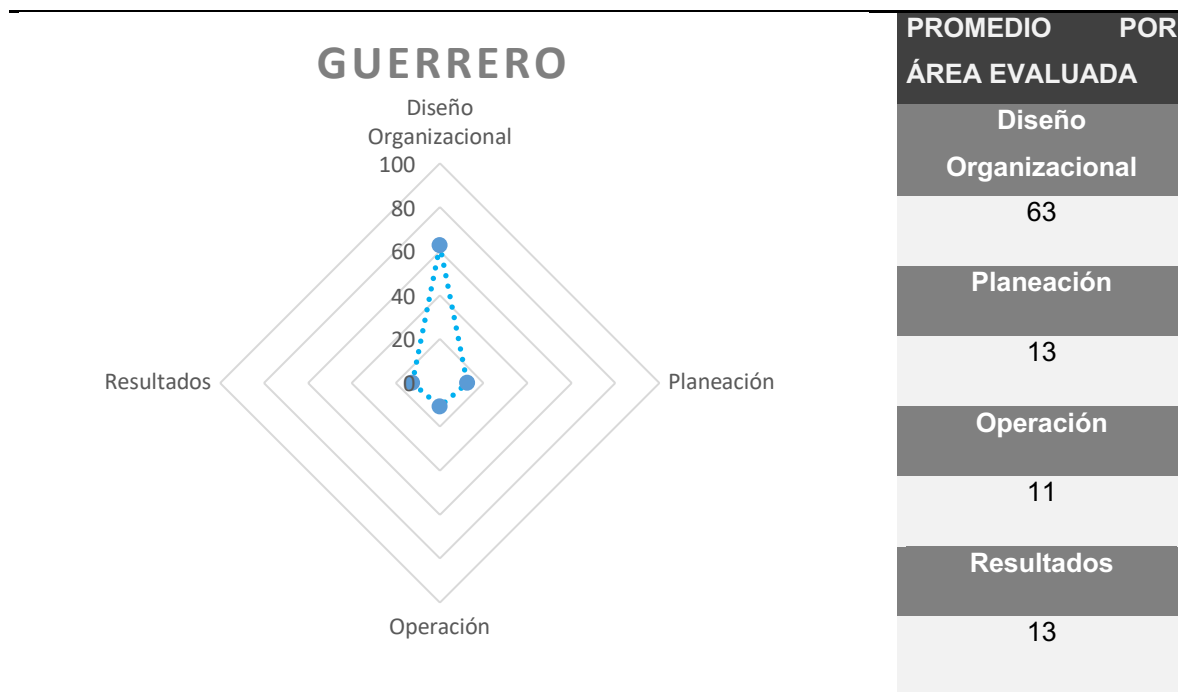
Fuente: Elaboración propia a partir de los informes finales de las evaluaciones externas estatales a programas públicos de realizadas en el estado de Hidalgo.

En el análisis de Resultados obtuvo 88 puntos. En cumplimiento y avance de los planes de evaluación correspondientes al 2016, 2017 y 2018 fue el único estado que los cumplió y transparentó en su totalidad. En seguimiento de recomendaciones el ítem que no logró completar fue la rendición de informes públicos ya que de acuerdo con las entrevistas su mecanismo se encuentra activo y actualizado, pero no es público.

2.4. Resultados de la evaluación externa al Consejo de Políticas Públicas

Guerrero fue evaluado con su Consejo de Políticas Públicas. Este consejo autónomo fue conformado en 2016 y sus recomendaciones no tienen un carácter vinculante. Sin embargo, en la normativa se hace una distinción entre recomendaciones y observaciones. Como promedio general en la evaluación obtuvo el puntaje de 25, distinguiéndose positivamente por su autonomía (ver gráfico 8).

Gráfico 8. Resultados del Consejo de Políticas Públicas de la evaluación externa de diseño, planeación, operación y resultados



Fuente: Elaboración propia.

El Consejo está conformado por un Consejero presidente, consejeros de políticas públicas, la Secretaría ejecutiva, la delegación administrativa y de Transparencia y un órgano interno de control. Su partida presupuestaria comenzó a partir del 2019 por lo que no se puede hacer una comparación de los años 2016, 2017 y 2018. El consejo no ha hecho evaluaciones en sentido estricto, pero ha emitido recomendaciones a programas con base en trabajos de investigación.

En la evaluación de diseño organizacional obtuvo su más alto puntaje con 63 (ver gráfico 4). El análisis demostró que existe incoherencia normativa en Guerrero en cuanto a la evaluación de programas sociales ya que se encontraron tres leyes que enunciaban la atribución de evaluación de la política social del estado (ver tabla 14).

Tabla 14. Organismos gubernamentales con atribuciones de evaluación externa en Guerrero

Nombre del organismo	Fundamento	Atribuciones
Consejo Guerrerense para el Desarrollo Social y Superación de la Pobreza	Ley Num. 102, Para el Desarrollo Social del Estado de Guerrero; artículo 20	*Diseño, instrumentación, ejecución y evaluación de la Política Social de Estado
Consejo de Políticas Públicas	Constitución Política del estado de Guerrero; artículo 157 y 159	*Órgano de consulta para el diseño, evaluación y seguimiento de políticas públicas; *Formular opiniones y recomendaciones para el diseño, elaboración, implementación, seguimiento y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, los planes y programas sectoriales y municipales;
Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero	Ley orgánica de la administración pública no. 8; artículo 21	*Elaboración e integración uniforme de los indicadores de evaluación y desempeño

Fuente:Elaboración propia.

En el área de sistematización de atribuciones le faltó a Guerrero, como a ciudad de México y a Hidalgo, la incorporación de un cronograma con las fechas para cumplir con su plan de trabajo. Las áreas de vinculación con el plan estatal vigente y características del plan de evaluación no obtuvieron puntos. Respecto al plan de evaluación sólo se encontró el correspondiente al 2020.

Por ende en la evaluación de Planeación tampoco obtuvo puntaje en el área de tipos y vinculación de planes de evaluación. No obstante, en el porcentaje de sugerencias de acción del Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2017 hecho por CONEVAL obtuvo un punto por cubrir la

acción de evaluar los programas de desarrollo social y dar seguimiento a los resultados de los hallazgos y a las recomendaciones al presentar informes de evaluación de los fondos de aportaciones para la seguridad pública en el 2017 y 2018.

En la evaluación de operación Guerrero obtuvo su puntaje más bajo con 11. Al obtener puntos sólo en el área de mecanismos de transparencia con procedimientos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información.

En el análisis de resultados obtuvo la puntuación de 13, cumpliendo sólo con el ítem de tener un documento que definiera lo que es seguimiento de recomendaciones.

CAPÍTULO III

Hallazgos sobre los organismos estatales evaluadores de políticas públicas de Ciudad de México, Jalisco, Hidalgo y Guerrero

En la actualidad instantánea de mi conciencia propiamente nada sé, sólo tengo certezas. Para saber algo, necesito salir de mí y compartir otro punto de vista. El saber requiere la comunidad de un sujeto con otros.

-Luis Villoro

3.1. Hallazgos de la evaluación externa de diseño, planeación, operación y resultados del Consejo de Evaluación de Desarrollo Social de la Ciudad de México

Evalúa CDMX es el organismo evaluado con más antigüedad en cuestión de conformación. En el análisis realizado al Diseño Organizacional del consejo se destacan los requisitos para poder ser Consejero dentro del Comité de Evaluación y Recomendaciones. En Jalisco y Guerrero, los otros dos estados que prevén la incorporación de la participación ciudadana dentro de su organigrama, las características de los consejeros son de un ámbito más general en cuestiones de nacionalidad o de procedencia de alguna institución académica. Mientras que en Ciudad de México se solicita un amplio conocimiento y/o experiencia en el campo del Desarrollo Social y que al menos cuatro de los seis consejeros pertenezcan al Sistema Nacional de Investigadores. Además, se menciona que los perfiles de los consejeros no deben contar con un nexo anterior de al menos cinco años con algún puesto de dirección nacional, estatal o local en la Administración Pública o en algún partido político. Este tipo de requisitos promueven la objetividad en el actuar del consejo además de brindar la capacidad técnica de revisión y planeación de las evaluaciones externas.

El plan anual de evaluación de Evalúa CDMX se encuentra dentro de sus programas anuales de trabajo los cuales se encuentran vinculados en su totalidad con el Programa General del Distrito Federal 2013-2018. El plan de trabajo presenta los proyectos y actividades a realizar por el OEEPPs en el año en curso, sin embargo, no incluye un cronograma que delimite las fechas de inicio de sus acciones. Además, se encontró que a finales de año Evalúa CDMX modifica su

programa anual de trabajo en el apartado de evaluaciones externas para quitar aquellas que no hubiera realizado o empezado y las reconviene como nuevas evaluaciones en el programa del siguiente año. Esto también lo hicieron los OEEPPs de Jalisco e Hidalgo pero desde una perspectiva de continuación de actividades, separando las evaluaciones correspondientes de los años 2016, 2017 y 2018.

Respecto a la visión temporal de las evaluaciones, los Lineamientos de Evaluación Interna Anuales tienen estrategias ligadas y proyectadas a largo plazo (ver figura 2). Esto permite tener una secuencia de la evolución y mejoramiento del programa con el uso y seguimiento de las evaluaciones realizadas. No obstante, este tipo de estrategia no es aplicada a las evaluaciones externas.

Figura 2. Estrategias emprendidas por Evalúa CDMX para la Institucionalización de la Evaluación Interna de los Programas Sociales de la Ciudad de México y los Resultados Alcanzados

ESTRATEGIAS	EVALUACIÓN INTERNA INTEGRAL 2016-2018					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<p>Lineamientos 2013: nuevo diagnóstico y Sistematización de evaluaciones anteriores</p> <p>Mayor difusión y acercamiento para conocer necesidades, orientación y sensibilización</p>	<p>Análisis sobre los avances en los procesos de evaluación interna 2013 (metodología: análisis cuantitativo y cualitativo, valoración de la calidad de las evaluaciones internas y encuesta de opinión de quienes realizaron las evaluaciones y también de las que no lo hicieron)</p> <p>Lineamientos 2014: Diseño, Operación y Monitoreo</p>	<p>Análisis de la calidad de integración de las Evaluaciones Internas 2014</p> <p>Lineamientos 2015: Evaluación Integral</p> <p>Taller de Apoyo para la Elaboración de las Evaluaciones Internas 2015 (asistencia de 69 personas servidoras públicas de dependencias y Delegaciones)</p>	<p>Análisis de la calidad de integración de las Evaluaciones Internas 2015</p> <p>Lineamientos 2016: Diseño y Construcción de Línea Base</p> <p>Taller de Apoyo para la Elaboración de las Evaluaciones Internas 2016 (asistencia de 143 personas servidoras públicas de dependencias y Delegaciones)</p>	<p>Análisis de la calidad de integración de las Evaluaciones Internas 2016</p> <p>Lineamientos 2017: Operación, Satisfacción y Levantamiento de Panel</p> <p>Taller de Apoyo para la Elaboración de las Evaluaciones Internas 2017 (asistencia de 146 personas servidoras públicas de dependencias y Delegaciones)</p>	<p>Análisis de la calidad de integración de las Evaluaciones Internas 2017</p> <p>Lineamientos 2018: Resultados</p> <p>Taller de Apoyo para la Elaboración de las Evaluaciones Internas 2017</p>	
RESULTADOS	<p>Pasar de 36 evaluaciones internas realizadas en 2012 a 136 en 2013, es decir, que el 70.1% de los programas sociales realizara este ejercicio</p> <p>Sólo 16.4% con calidad satisfactoria</p>	<p>Pasar de que 70.1% de los programas sociales realizara evaluación interna en 2013 a 98.3% en 2014</p> <p>23.3% con calidad satisfactoria</p>	<p>El 100% de los programas sociales realizó la evaluación interna en 2015, tanto de área central como delegaciones</p> <p>37.1% con calidad satisfactoria</p>	<p>El 99.4% de los programas sociales realizó la evaluación interna en 2016 (100% en el caso de los programas del área central)</p> <p>61.1% con calidad satisfactoria</p>	<p>El 92.7% de los programas sociales realizó la evaluación interna en 2017 (100% en el caso de los programas del área central)</p> <p>66.0% con calidad satisfactoria</p>	<p>Resultados esperados:</p> <p>Que la evaluación integral de los programas sociales sea un instrumento para la conformación del Sistema de Bienestar Social establecido en la Constitución Política de la CDMX</p>

Fuente: Evalúa CDMX, 2019.

En la práctica Evalúa CDMX converge en acciones con las dependencias a cargo de los programas sujetos a evaluación. Además de existir el vínculo de comunicación durante la realización de las evaluaciones externas, el OEEPPs también contempla en sus programas de trabajo capacitaciones, talleres y apoyo a

las dependencias en cuestiones de creación de reglas de operación, evaluación interna, monitoreo, etc. No obstante, a diferencia de los OEEPPs de Hidalgo y Jalisco, el vínculo colaborativo de Evalúa CDMX con las otras áreas de las dependencias con atribuciones de monitoreo/evaluación no se encuentra plasmado en su normatividad.

Otra diferencia que tiene el OEEPPs de Ciudad de México con el de Jalisco e Hidalgo son los requisitos mínimos que exigen en la entrega de los informes finales de evaluación. Mientras que los tres estados comparten el incorporar el tipo de evaluación realizada, el nombre del evaluador externo que ejecutó el análisis y la metodología usada, Ciudad de México es el único que no incorpora el costo de la evaluación en su informe final.

Cada programa tiene TdR en específico para su evaluación. Los procedimientos de ejecución de las evaluaciones están sistematizados y estandarizados de forma enunciativa pero no limitativa y son adaptados y apegados a la realidad del ente evaluado.

Su método de asignación de evaluaciones externas es por convocatoria pública con la posibilidad de declarar el concurso desierto en cuyo caso se asignará la evaluación directamente al evaluador externo que se crea conveniente. Respecto a los evaluadores externos, Ciudad de México y Jalisco presentaron la conformación de un padrón de evaluadores, no obstante, sólo Evalúa CDMX lo mantiene activo en la práctica (ver figura 3). El padrón funciona como filtro de experiencia académica-laboral, las cuestiones de participación dentro de las convocatorias públicas dependen directamente de los evaluadores externos al igual que la presentación de los requisitos administrativos.

Figura 3. Padrón de evaluadores de Evalúa CDMX

Inicio	Entidad ▼	Comunicación	Organismos Rectores ▼	Evaluación ▼	Medición de la Pobreza, Desigualdad e Índice de Desarrollo Social ▼	Estudios e Investigaciones ▼
Evaluación						
Evaluación de Programas Sociales						
Evaluaciones Externas						
Evaluaciones Externas 2009						
Evaluaciones Externas 2010						
Evaluaciones Externas 2008						
Evaluaciones Externas 2016						
Evaluaciones Externas 2017						
Evaluaciones Externas 2011						
Evaluaciones Externas 2012						
Evaluaciones Externas 2014						
Evaluaciones Externas 2013						
Evaluaciones Externas 2015						
Evaluadoras/es Externas/os						
Folio	Nombre De Registro	Status				
001/08	Equipo Pueblo A.C.					
002/08	Dra. Carola Conde Bonfil					
003/08	Fundación Para El Fortalecimiento De Los Gobiernos Locales A.C.					
004/08	Mtro. Teódulo Aquino Cruz					
005/08	Dra. Alicia Ziccardi Contigiani					
006/08	Red De Investigadores En Gobiernos Locales Mexicanos, A.C. ..					
007/08	Mtro. Daniel Acosta Esparza					
008/08	Casa Y Ciudad A.C.					
009/08	Mtra. Claudia Sánchez Velasco					
010/08	Dra. Araceli Damián González	Inactiva				

Fuente: Evalúa CDMX, 2019.

El punto de mayor distinción de Evalúa CDMX con sus congéneres evaluados es la característica de la vinculación de sus recomendaciones, es decir, la existencia de una sanción por no acatarlas. Evalúa CDMX distingue entre observaciones y recomendaciones a los señalamientos que hace a partir de los resultados de las evaluaciones externas; siendo las observaciones las que carecen del carácter vinculatorio.

La normativa de Evalúa CDMX prevé la realización de acuerdos con editoriales para promover la difusión de los resultados de las evaluaciones e investigaciones realizadas.

El sistema de aceptación o rechazo de recomendaciones inicia una vez terminada la evaluación por parte del evaluador externo, la cual pasa a revisión de, por lo menos, dos consejeros del comité. A su vez se elaborará un proyecto de recomendaciones y observaciones el cual aprobará el Comité y emitirá el Consejo a los órganos delegacionales o de Administración pública a cargos del programa evaluado. En un plazo no mayor de 15 días el ente evaluado deberá aceptar o

rechazar las recomendaciones recibidas, fundamentando en ambos casos su decisión. En caso de aceptar las recomendaciones deberá entregar un documento en el cual enuncie las medidas y el tiempo que usarán para cumplirlas.

En caso de rechazo de las recomendaciones la instancia deberá argumentar su inconformidad. Para la decisión definitiva se convocará a la Comisión Interinstitucional la cual decidirá si esas recomendaciones se desechan u obtienen el carácter obligatorio. En el caso final de no cumplir con una recomendación de carácter obligatorio el Consejo notificará de la circunstancia a la Contraloría Central. En el periodo de actividades del 2014 al 2018 no se activó esta última parte del proceso.

3.2. Hallazgos de la evaluación externa de diseño, planeación, operación y resultados del Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas de Jalisco

Evalúa Jalisco en su totalidad es una estrategia compuesta por cuatro componentes consistentes en: 1) El monitoreo de acciones, 2) la mejora de condiciones de evaluación, 3) el desarrollo y coordinación de práctica evaluativa y 4) el uso de la evidencia. Para apoyar la práctica de los objetivos de la estrategia se impulsaron dos acciones complementarias que fueron la creación del Comité Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas en 2013 y el fideicomiso Fondo Evalúa Jalisco en 2015.

En la evaluación de Diseño realizada a Evalúa Jalisco en el área de conformación del OEEPPs salió a relucir la incorporación de instancias técnicas nacionales con voz y voto dentro del consejo, correspondientes al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y el Centro Regional para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados (CLEAR-CIDE). El desglose de la conformación de su consejo es meticuloso al otorgar atribuciones, definición temporal y proveniencia de cada uno. De los cuatro estados evaluados fue el único que tuvo previsto la vinculación con entidades nacionales tanto locales en su normativa. Presentó en sus lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas la dinámica de trabajo con las Unidades Internas de Planeación, Monitoreo y Evaluación, quienes funcionan como el nexo de comunicación entre la dependencia a cargo del programa evaluado con el consejo Evalúa Jalisco y los evaluadores externos.

El plan estatal de desarrollo 2013-2033 de la entidad hizo en 2016 una actualización para incorporar un apartado dedicado a la estrategia Evalúa Jalisco. En sus inicios el plan anual de evaluación incorpora los objetivos, las evaluaciones a realizar, los participantes y, a partir de 2017, un cronograma de actividades.

El OEEPPs de Jalisco fue el único estado en contemplar un plan anual de evaluación externa a mediano plazo. Además, el estatus de la evaluación, el evaluador externo y el costo puede ser revisado con facilidad en el sitio de internet

de Evalúa Jalisco (ver figura 4). Asimismo, los informes finales de evaluación también contienen estos elementos.

Figura 4. Base de datos pública de las evaluaciones coordinadas por Evalúa Jalisco en su sitio web

EVALUACIONES

La medición y la evaluación son procesos fundamentales en la estrategia del Gobierno de Jalisco para mejorar el desempeño y los resultados de los programas y las acciones gubernamentales. Es esta sección se muestran las diferentes evaluaciones que se han realizado en el Gobierno del estado de Jalisco.

Tipo de evaluación:

Año:

Dependencia responsable del programa:

Tipo de recurso evaluado:

Estatus de la evaluación:

Aplicar

PROGRAMA O FONDO EVALUADO	AÑO	TIPO DE EVALUACIÓN	CONSULTOR	COSTO DE EVALUACIÓN	ESTATUS
Atención a los Adultos Mayores	2016	Procesos	Linter Consultores	\$270,860.50	Concluida
Becas Indígenas	2016	Resultados	Linter Consultores	\$260,000.00	Concluida
Bieneales para adultos mayores y personas con discapacidad	2016	Resultados	Linter Consultores	\$260,000.00	Concluida

Fuente: Evalúa Jalisco, 2019.

Los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos enuncian los requisitos mínimos que debe de tener los TdR, los informes finales y las recomendaciones que se desprendan de las evaluaciones realizadas.

Existen TdR generales no limitativos disponibles en línea de los cuales se desprenden aquellos que se crean en específico para los programas. Evalúa CDMX se realiza los TdR por cada programa evaluado mientras que Evalúa Jalisco comparte los TdR de los programas si las características de los mismos lo permiten. En 2016 se crearon nueve TdR para realizar veinticinco evaluaciones, en 2017 fueron once para quince evaluaciones y en 2018 se crearon seis TdR para trece evaluaciones.

Para poder incrementar la utilidad de las recomendaciones propuestas los lineamientos generales para el monitoreo y evaluación de programas públicos en Jalisco establecen una serie de requisitos de fondo y de forma. Deben en primer término cumplir con los criterios de justificación, claridad, relevancia y factibilidad y deben presentarse por orden de importancia y clasificadas por el tipo de actores involucrados en su implementación.

El proceso de evaluación externa es acompañado y verificado por las unidades internas de evaluación, la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana y las áreas responsables de los programas por conducto de las unidades internas de evaluación; desde la selección del evaluador externo hasta la creación de la agenda de mejora. Para determinar el contenido de los planes anuales de evaluación, Evalúa Jalisco considera el contenido de los ejercicios de años anteriores, lo que es solicitado a nivel federal y estatal, las peticiones de dependencias estatales para ser evaluados y las sugerencias del consejo.

Evalúa Jalisco es el único que prevé explícitamente la incorporación de evaluadores externos en su normativa. Tiene previsto un padrón de evaluadores como Evalúa CDMX, no obstante, en la práctica no presentó los mismos beneficios, por lo que quedó en desuso para evitar conflictos con los evaluadores externos pertenecientes al mismo. También se encontró una práctica latente de monopolio de evaluadores externos en el estado debido a la escasez de oferta especializada y experimentada, sin embargo, no es exclusiva del periodo evaluado ni de la entidad.

El fideicomiso Fondo Evalúa Jalisco se empezó a implementar de forma consolidada dos años después de la creación de la estrategia Evalúa Jalisco. Es el mecanismo optado por la entidad para garantizar la existencia de recursos públicos para el pago de las evaluaciones externas. Quien administra el fideicomiso es la Unidad de Evaluación, pero quien decide el ejercicio del recurso es el Comité Técnico del Fideicomiso Fondo Evalúa Jalisco.

En el análisis de resultados se encontró que Jalisco tiene un sistema de seguimiento de recomendaciones formalizado en agendas de mejora. Basado en el

cuarto componente de la estrategia “uso de la evidencia”, EVALÚA Jalisco realizó una plataforma en 2015 llamada Agenda de Mejora para Programas Públicos Estatales en la cual incorpora las recomendaciones realizadas a las entidades a cargo de los programas evaluados y los compromisos adoptados (ver figura 4).

Figura 4. Sitio web de la Agenda de Mejora Jalisco



Fuente: Evalúa Jalisco, 2019.

Los compromisos de mejora también deben de ser publicados en los sitios de las dependencias que tengan a su cargo el programa evaluado. Además, durante cada ejercicio anual existe establecidos por norma la entrega de avances del cumplimiento de la agenda de mejora, la cual la primera entrega corresponde al mes de mayo y la segunda al mes de noviembre.

3.3. Hallazgos de la evaluación externa de diseño, planeación, operación y resultados de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño de Hidalgo

El estado de Hidalgo en su sistema estatal de evaluación presentó una solidez práctica a la par de una incoherencia normativa. Acorde al artículo 29 de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo:

“Artículo 29.- La evaluación y seguimiento de los Programas Sociales que implemente el Ejecutivo Estatal y los Municipios será realizada por el Consejo, así como el COPLADEHI y COPLADEM en el ámbito de sus competencias, con el apoyo de las Instituciones Académicas de Educación Media Superior y Superior” (art 29, LDSEH).

No obstante, quien lleva a la práctica las funciones de evaluación es la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño. La unidad tiene lineamientos específicos y generales para la evaluación que versan sobre los tipos de evaluación, la difusión de los resultados, el seguimiento, creación de TdR, etc. Estos lineamientos también contienen los requisitos de integración de los comités de evaluación de cada ente público, sin embargo, no se menciona la conformación básica de la integración de la Unidad, sus procesos de designación o su objeto.

Comparte con Jalisco el establecer explícitamente los nexos de trabajo con las dependencias que tienen a su cargo programas públicos. A diferencia de Jalisco que nombra a estos vínculos “Unidades Internas de Planeación, Monitoreo y Evaluación”, Hidalgo opta por denominarlos bajo la figura de “Comités Técnicos de Evaluación del Desempeño”. Además, se establece en la norma que los integrantes, a excepción del contralor interno, deben de acreditar su capacitación en temas de Presupuesto basado en Resultados y en Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño.

En el periodo evaluado la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño no incluyó en su integración la participación ciudadana, aunque en la ley de Desarrollo social del estado tiene previsto el apoyo de instituciones académicas. En las entrevistas realizadas se comentó que se tiene previsto en un futuro la incorporación de la participación ciudadana una vez que la estructura lo permita.

La Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño no se encuentra vinculada con el plan estatal de desarrollo 2016-2022. En la planeación del programa Anual de Evaluación presenta una perspectiva temporal de corto plazo. Sus planes anuales de evaluación contienen los objetivos, los programas a evaluar y el tipo de evaluaciones a realizar, no obstante, omiten la incorporación de cronogramas de trabajo siendo esto una de las sugerencias de mejora que CONEVAL estableció en su Diagnóstico del 2017.

Los recursos con los que cuenta el OEEPPs son escasos, situación que se replica en la generalidad, por lo que las evaluaciones externas son limitadas. En caso de que alguna dependencia solicite la evaluación de un programa a su cargo se incorporará a discusión si se evalúa o no, teniendo como preferencia aquellos que sean de gran relevancia estatal; en caso de que el programa no quede en la programación anual se optará por considerarlo el año siguiente bajo el mismo concurso.

En el 2017 el estado tuvo un retraso en terminar las actividades previstas del plan anual de evaluación debido a que afrontó licitaciones con resultados desiertos, provocando la culminación de las evaluaciones hasta el 2018. A diferencia de Evalúa CDMX que al tener un concurso desierto hace inmediatamente una adjudicación directa, el OEEPPs de Hidalgo volvió a hacer el concurso de evaluaciones obteniendo el mismo resultado por lo que en tercera instancia recurrió a la adjudicación directa para compensar el atraso de tres meses. La situación de falta de oferta de evaluadores externos que ocurrió en Jalisco a sus inicios se repite en Hidalgo por lo que en 2016 y 2017 la contratación fue por adjudicación directa mientras que en 2018 fue por invitación a tres.

Hidalgo tiene un sistema de evaluación enfocado a lo interno, uno de los mayores logros que tiene la unidad es el desarrollo del sistema SIIPPED (Sistema integrador de Ingresos, programación, presupuesto y evaluación del desempeño) en el cual se alojan de cada programa presupuestario del estado las matrices de indicadores con sus anexos, la unidad presupuestal, los indicadores, metas, ficha técnica, entre otros (ver figura 5). La Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño

es el primer eslabón de la cadena cuando se tienen que generar los presupuestos de egresos.

Figura 5. Sitio web del Sistema Integrador de Ingresos, Programación, Presupuesto y Evaluación del Desempeño de Hidalgo





SIIPPED

Portal de Acceso al
Sistema Integrador de Ingresos,
Programación, Presupuesto y Evaluación
del Desempeño

Iniciar Sesión

Servicios | Disponibles en la Plataforma SIIPPED

 <p>Gasto Corriente Captura de Proyectos Relacionados con el Gasto de Operación de las Dependencias del Gobierno del Estado</p>	 <p>Gasto Capital Captura de Obras y Acciones para la Integración del Presupuesto de Egresos Federal y Estatal del Gobierno del Estado de Hidalgo</p>	 <p>Ingresos Propios Ingresos, Cuotas y Tarifas de las Dependencias y Organismos Descentralizados del Gobierno del Estado</p>	 <p>Matriz de Indicadores Captura de Indicadores, Componentes y Actividades de la Matriz de Resultados de los Proyectos del Gobierno Estatal</p>
--	--	---	---

Fuente: Plataforma SIIPPED, 2019.

3.4. Hallazgos de la evaluación externa de diseño, planeación, operación y resultados del Consejo de Políticas Públicas de Guerrero

Guerrero presentó una incoherencia normativa respecto a su sistema estatal de evaluación al triplicar la atribución de la evaluación en tres distintos entes. El Consejo de Políticas Públicas tiene prevista su creación en la constitución política del estado de Guerrero y en su reglamento de sesiones del Consejo de políticas públicas se expresa la diferencia entre recomendación y opinión. Siendo la recomendación un pronunciamiento público a partir de una investigación o análisis realizado por el mismo consejo.

Del 2016 al 2018 existen ocho documentos expedidos por el consejo de políticas públicas que contienen recomendaciones a distintas leyes o materias de temas presentes en la entidad (ver tabla 15). Sin embargo, estas recomendaciones no contienen un formato fijo o una metodología comparable.

Tabla 15. Recomendaciones emitidas por el Consejo de Políticas Públicas de Guerrero en el periodo 2016-2018

No.	Año	Recomendaciones
01	2017	Ley de Movilidad Sustentable
02	2017	Materia de movilidad sustentable para los municipios del estado de Guerrero
03	2017	Materia de cambio de uso de suelo para los municipios del estado de Guerrero
04	2017	Operación y capacitación de la Universidad Policial
05	2017	Prevenir muertes maternas
06	2018	Propuestas del Programa de Parteras
07	2018	Propuestas de vivienda
08	2017	Marco normativo para cambio de uso de suelo

Fuente: Elaboración propia.

En la entidad se encontraron dos informes de evaluación realizadas al Fondo de aportaciones para la seguridad pública en 2017 y 2018, las cuales no fueron realizadas por el consejo. No obstante, esos informes de evaluación no contienen el tipo específico de evaluación que es, el costo o los TdR usados. Además, tampoco se encontraron previstos en algún plan anual de evaluación. En el

Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas realizado por CONEVAL en 2017 tampoco fue contemplada mencionada evaluación del Fondo de aportaciones para la seguridad pública.

El Consejo de Políticas Públicas cuenta con autonomía y personalidad jurídica. En los años 2016, 2017 y 2018 no contó con una partida presupuestaria, siendo hasta 2019 cuando aparece en el presupuesto de egresos del estado de Guerrero con \$3,294,800. Cantidad que los demás estados evaluados llegan a otorgar exclusivamente para el pago de evaluaciones externas realizadas en el año en curso.

La normativa guerrerense revisada no enuncia acerca de la creación de TdR para las evaluaciones, tipos de evaluaciones o contratación de evaluadores externos.

CONCLUSIONES

La evaluación de políticas públicas es un ejercicio perfectible en todo momento. La consolidación del sistema de evaluación estatal no es impedimento para la innovación y mejora del mismo. En la evaluación de diseño, planeación, operación y resultados aplicada al periodo 2016-2018 a los estados de Ciudad de México, Jalisco, Hidalgo y Guerrero se obtuvieron diversos aprendizajes de la dinámica evaluativa subnacional que permiten recopilar las mejores prácticas y señalar las áreas de oportunidad de cada entidad.

En todos los estados se identificó la existencia prevista en la normatividad de un sistema de evaluación, sin embargo, en los casos de Hidalgo y Guerrero se encontró discordancia en cuanto a lo establecido en la norma y lo visto en la práctica. En Ciudad de México y Jalisco se encontraron caminos distintos para llegar a un óptimo resultado y la puesta en marcha de mecanismos parecidos con resultados contrarios.

La enseñanza obtenida a nivel micro en la que se deben diseñar TdR específicos dependiendo el programa a evaluar se aplica a nivel macro en el cual el sistema de evaluación estatal debe moldearse acorde a las necesidades y capacidades de la entidad federativa. Teniendo como guía ciertas bases enunciativas mas no limitativas.

Mayor número de evaluaciones no significa mayor calidad o soporte en el sistema evaluativo del estado. El proceso de evaluación debe alejarse de la acción punitiva y del entregar cantidad sobre calidad. En el momento de decidir los planes anuales de evaluación se debe tomar en cuenta la necesidad que tenga el estado en la creación de información para la mejora sus políticas públicas.

La promoción de la cultura de le evaluación permitirá aprovechar de una forma más amplia su enfoque instrumental, conceptual y simbólico. Tanto como en Hidalgo y su uso para tomar decisiones de presupuesto como en Jalisco en la creación constante de conocimiento respecto a la práctica evaluativa. Los OEEPPs, los evaluadores externos, los entes a cargo de los programas evaluados y la

ciudadanía se tornan beneficiados con el perfeccionamiento de los mecanismos de evaluación de políticas públicas.

Los organismos estatales de evaluación coincidieron que una problemática a la cual se enfrentan es la limitada oferta de evaluadores externos y a los cambios de recursos humanos capacitados dentro de las dependencias que tienen a su cargo los programas públicos evaluados. Los estados de Ciudad de México y Jalisco en el periodo evaluado contrataron a los evaluadores externos mediante convocatoria abierta y concurso, mientras que Hidalgo utilizó adjudicación directa e invitación a tres por tener desierta su convocatoria.

Diseño

La creación de lineamientos, estatutos o reglamentos especializados respecto a la actividad evaluativa clarifica los procesos a seguir y coadyuva a institucionalizar los mecanismos de monitoreo y evaluación. El contenido de la normativa debe tener un balance que evite la generalidad en sus alcances y atribuciones a la par que no presuponga una restricción o limitante.

Al establecer en los requisitos mínimos de los TdR, informes finales de evaluación, redacción de recomendaciones y tiempos de respuesta se facilita en el entramado de evaluación las acciones de comparar, clasificar y dar seguimiento a las evaluaciones una vez terminadas.

Planeación

Los modelos estandarizados son un buen inicio al comenzar la práctica evaluativa, no obstante, pierde su utilidad conforme se obtiene información especializada del programa o ente evaluado. La creatividad e innovación son los ejes fundamentales para continuar obteniendo de las evaluaciones aprendizajes que permitan la mejora.

Las prácticas encontradas en Jalisco y Ciudad de México en cuanto a su visión de corto, mediano y largo plazo al realizar planes de evaluación resultaron enriquecedoras. Aunque Ciudad de México lo aplicó en la evaluación interna y no a la externa, fue un excelente ejemplo para visualizar un ejercicio de continuidad evaluativo al aplicar en 2016 evaluaciones de diseño, en 2017 evaluaciones de procesos y en 2018 evaluaciones de resultados.

Operación

El procedimiento de selección de programas a evaluar en un lapso determinado debe sujetarse a las necesidades del estado, de la ciudadanía y del programa en sí. Por ello la importancia de la inclusión de la participación social en la conformación de los OEEPPs ya que esto permite la inserción de propuestas dentro de los planes de evaluación.

En la ejecución de las evaluaciones es necesario incluir cronogramas de trabajo y una vez terminada la evaluación no sólo transparentar y divulgar la información sino cuidar la calidad de los datos a los cuales tendrá acceso la ciudadanía.

Además, durante el proceso de evaluación y en su culminación es necesario mantener una sólida relación de comunicación entre los entes encargados de los programas evaluados, los evaluadores externos y el organismo estatal evaluador de políticas públicas. Cuando se activen los mecanismos de aceptación y rechazo de recomendaciones recibidas las tres partes actoras deben estar involucradas.

Resultados

El seguimiento de las recomendaciones es la parte vital del proceso de evaluación. Una vez concluido el análisis exhaustivo es necesario hacer uso de la información recabada para generar compromisos de mejora que tengan establecidos su tiempo y acción específica a realizar.

En conclusión, el ejercicio perfectible que es el proceso de la evaluación estatal de las políticas públicas necesita estar innovándose contantemente para adaptarse a la realidad fluctuante del estado. La consolidación de un sistema estatal de evaluación no presupone sólo la institucionalización de sus procesos sino que engloba su uso instrumental, conceptual y simbólico. Se debe tener cuidado de ver a la evaluación estatal de políticas públicas como un requisito exclusivamente de cumplimiento y dar pie a considerarlo como una oportunidad de mejora en el cual se aproveche todo el aprendizaje generado.

Para llevar a cabo este propósito es necesaria la articulación y la involucración activa entre los OEEPPs, la ciudadanía, las dependencias a cargo de programas y las instancias nacionales e internacionales de evaluación.

RECOMENDACIONES

Ciudad de México

- Tipos y vinculación de planes de evaluación: Incluir la perspectiva de mediano y largo plazo en la creación de planes de evaluación externa tal como se hizo en los planes de evaluación interna del 2016,2017 y 2018.
- Características del Plan de Evaluación: Añadir en la normativa la integración del cronograma aproximado de actividades dentro de los programas de trabajo y no sólo en los TdR.
- Porcentaje de sugerencias de acción de diagnóstico 2017 solventadas: Enunciar en la normativa la vinculación con otras áreas que tienen atribuciones de monitoreo/evaluación dentro de los entes gubernamentales responsables de los programas públicos.
- Sistematización de información de evaluaciones: Agregar en los informes finales de evaluación el costo de la misma.
- Mecanismos de transparencia: Arreglar links caídos del sitio web de Evalúa CDMX. Agregar los informes finales de evaluación externa realizados a partir del 2018.

Jalisco

- Conformación del organismo estatal evaluador de políticas públicas: Considerar como requisito de los Consejeros el no pertenecer o haber pertenecido a la dirección de un partido político o de la Administración Pública Local o Federal durante los cinco años anteriores.
- Bases institucionales: Incluir en la normativa el requisito de acreditación de capacitación de las Unidades Internas de Planeación, Monitoreo y Evaluación en temas de planeación, monitoreo y evaluación.

- Tipos y vinculación de planes de evaluación: Si bien el estado tuvo un plan de evaluación con perspectiva de mediano plazo en los años 2017 y 2018, se sugiere el incluir también la perspectiva de largo plazo en la creación de planes de evaluación externa.
- Evaluadores externos: Quitar el padrón de evaluadores del sitio web de Evalúa Jalisco o modificarlo para activarlo en el estado.
- Mecanismos de transparencia: Se sugiere evitar subir documentos protegidos en el sitio web de Evalúa Jalisco tal como lo son los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco.

Hidalgo

- Bases institucionales: Revisar la coherencia normativa respecto a las atribuciones de la evaluación estatal.
- Conformación del organismo estatal evaluador de políticas públicas: Incluir en la normativa información de los integrantes de la Unidad Técnica de Desempeño una vez que se haya incluido la participación ciudadana.
- Participación social en la conformación del organismo estatal evaluador de políticas públicas: Se sugiere involucrar activamente la participación social en su proceso estatal de evaluación de políticas públicas.
- Vinculación con plan estatal vigente: Introducir en el plan anual de evaluación la vinculación con el plan estatal de desarrollo.
- Tipos y vinculación de planes de evaluación: Incluir la perspectiva de mediano y largo plazo en la creación de planes de evaluación externa.
- Características del Plan de Evaluación: Añadir en la normativa la integración de cronograma aproximado de actividades dentro de los programas de trabajo.
- Evaluadores externos: Implementar padrón de evaluadores externos.
- Mecanismos de transparencia: Mejorar la calidad del sitio web de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño para el acceso ciudadano.

Guerrero

- Bases institucionales: Revisar la coherencia normativa respecto a las atribuciones de la evaluación estatal.
- Conformación del organismo estatal evaluador de políticas públicas: Considerar como requisito de los Consejeros el no pertenecer o haber pertenecido a la dirección de un partido político o de la Administración Pública Local o Federal durante los cinco años anteriores
- Vinculación con plan estatal vigente: Introducir en el plan anual de evaluación la vinculación con el plan estatal de desarrollo.
- Características del Plan de evaluación: Establecer en la normativa estatal el contenido mínimo de los planes anuales de evaluación, así como la inclusión de un cronograma aproximado de actividades.
- Tipos y vinculación de planes de evaluación: Incluir la perspectiva de mediano y largo plazo en la creación de planes de evaluación externa.
- Términos de referencia de evaluaciones: Establecer en la normativa estatal el contenido mínimo que deben contener los TdR. Diseñar TdR para las evaluaciones futuras.
- Procedimientos para selección los programas a evaluar: Desarrollar y plasmar en normativa el procedimiento a seguir para seleccionar los programas que serán sujetos a evaluaciones externas en la entidad.
- Procedimiento de ejecución de evaluaciones: Incluir en los reportes finales de evaluación los costos y nombre del evaluador externo. Establecer los requisitos mínimos que deben contener los informes finales de evaluación.
- Evaluadores externos: Incluir en la normativa estatal su figura y los requisitos de contratación de los mismos.
- Mecanismos de aceptación/rechazo de recomendaciones recibidas: Formular e incluir en la normativa estatal el mecanismo de aceptación o rechazo de las recomendaciones recibidas por parte de evaluadores externos.
- Seguimiento de recomendaciones: Formular e incluir en la normativa estatal un mecanismo de seguimiento de recomendaciones.

-
- Enunciar en la normativa la vinculación con otras áreas que tienen atribuciones de monitoreo/evaluación dentro de los entes gubernamentales responsables de los programas públicos.

Bibliografía

- Acosta, F. (2011). Evaluando la política social y el desempeño del gobierno en México; tensiones y dificultades institucionales. En Ramos, J., Sosa, J. & Acosta, F. (Coord.), *La evaluación de las políticas públicas en México*. p. 123-132. Recuperado de: <http://www.inap.mx/portal/images/RAP/evaluacion%20politicas%20publicas.pdf>
- Aguilar, L. (2010). Introducción. En Aguilar, L. (Ed.), *Política Pública* (p.17-60) D.F, México: Siglo veintiuno.
- Albuquerque, M. (2006). Introdução. En Albuquerque, M. (Ed.) *Participação Popular em Políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira* (p.9-15) Sao Paulo, Brasil: Instituto Pólis.
- Arellano, J. & Sánchez, A. (2017). La evaluación de las políticas públicas en Jalisco Una aproximación desde la metaevaluación. *Revista de política y cultura*, (47), p. 201-223. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n47/0188-7742-polcul-47-00201.pdf>
- Ballart, X. (1996). Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas. En Brugué, Q. & Subirats, J. (Eds.), *Lecturas de gestión pública* (p. 321-352) Madrid, España: Instituto de administración pública.
- Canto, R. (2010). Evaluación de políticas públicas en México la experiencia de PROGRESA y el Consejo Nacional de Evaluación de Políticas Públicas. *Revista de la Sociedad Española de Evaluación*, (11), p. 4-12. Recuperado de: http://guia.oitcinterfor.org/sites/default/files/experiencias/Evaluacion_de_politicas_publicas_en_Mexico_11_0.pdf
- Cardozo, M. (1993). La evaluación de políticas y programas públicos. Distrito Federal, México: Porrúa.

- Cardozo, M. (2008). Gestión y evaluación participativas en políticas sociales. *Revista de política y cultura*, (30), p. 137-163. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n30/n30a7.pdf>
- Cardozo, M. (2013). De la evaluación a la reformulación de políticas públicas. *Revista de Política y Cultura*, (40), p.123-149. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/267/26728947007.pdf>
- Cunill, N. (2007). La democratización de la administración pública, los mitos a vencer. En Acuña, C. (Coord.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (p.425-462) Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En Zaccardi, A. (Ed.) *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (p. 23-42) D.F, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Furubo, J., Rist, R. & Sandahl, R. (2002). *International Atlas of Evaluation*. New Jersey, USA: Transaction Publishers.
- Goodin, R. & Klingemann, H. (2001). Ciencia política: la disciplina. En Goodin, R. & Klingemann, H. (Ed.), *Nuevo manual de Ciencia Política* (p. 21-82) Madrid, España: ISTMO.
- Hernández, N. (2017). Monitoreo y evaluación ¿una práctica pendiente en las entidades en México? El caso del estado de Hidalgo. Encrucijada, revista electrónica del centro de estudios en administración pública, (27), p. 1-18. Recuperado de http://investigacion.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/wp-content/uploads/articulos/art27_ineditos1_hernandez.pdf
- Hevia, F., Vergara, S. & Ávila, H. (2011). Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), p. 65-88. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v19n38/v19n38a3.pdf>

- Lasswell, H. (1951). *The Policy Orientation*. En Miyakawa, T. (Ed.), *The Science of Public Policy, essential readings in policy sciences I* (p.13-28) New York, USA : Routledge.
- Lázaro, B. (2015). *Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y en América Latina*. Recuperado de http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1441725694-E-15_Estudio%20comparado%20FINAL.pdf
- Lowi, T. (1964). Public policy, case studies, and political theory. *World Politics*, 16(4), p. 677-715.
- Martínez, D. (2014). Hacia un modelo para comprender las innovaciones institucionales en la política social de Guanajuato. *Entreciencias: Diálogos en la Sociedad del Conocimiento*, 2(5), 301-313. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/html/4576/457645127008/>
- Merino, M. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Madrid, España: Ministerio de política territorial y administración pública.
- Monsiváis, A. (2006). Rendición de cuentas democrática y justificaciones públicas: una concepción deliberativa de la calidad de la democracia. *Revista Sociológica*, 21(62) p.13-41. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v21n62/2007-8358-soc-21-62-13.pdf>
- Nirenberg, O., Brawerman, J. & Ruiz, V. (2000). *Evaluar para la transformación, Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, Argentina: PAIDOS.
- Nirenberg, O. (2010). Enfoques para la evaluación de políticas públicas. En Amaya, P. (Ed.), *El Estado y las Políticas Públicas en América Latina*. P. 227-268. Recuperado de https://books.google.com.mx/books/about/El_estado_y_las_politicas_publicas_en_Am.html?id=tPIGjwEACAAJ&redir_esc=y
- Ospina, S., Cunill, G. & Zaltsman, A. (2004). Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability. *Public Management Review* 6(2), p. 229-251

- Rofman, 2007
- Rossi, P. & Freeman, H. (1985). *Evaluation: A Systematic Approach*. Beverly Hills, USA: Sage.
- Scriven, M. (1967). The Methodology of Evaluation. En Tyler, R., Gagne, R. & Scriven, M. (Eds.), *Perspectives of Curriculum Evaluation* (p.39-83). Chicago, USA: Rand McNally.
- Sosa, J. (2011). Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación en México: una propuesta analítica. En Ramos, J., Sosa, J. & Acosta, F. (Coord.), *La evaluación de las políticas públicas en México*. p. 101-118. Recuperado de <http://www.inap.mx/portal/images/RAP/evaluacion%20politicas%20publicas.pdf>
- Stufflebeam, D. & Shinkfield A. (1995) *Evaluación sistemática: Guía teórica y práctica*. Barcelona, España: Paidós.
- Valencia, G. & Álvarez, Y. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Revista de Estudios Políticos* (33), 93-121. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429061005>
- Valenti, G. & Flores, U. (2008). Ciencias sociales y políticas públicas. *Revista Mexicana de Sociología*, 71(Especial), p. 167-191. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v71nspe/v71nspea7.pdf>
- Villarreal, M. (2008). Participación Ciudadana en Políticas Públicas. Decimo certamen de ensayos políticos de la Comisión Estatal Electoral de Nueva León, p.32-48.
- Weiss, C. (1998). Preparando el terreno. En Maldonado, C & Pérez, G. (Ed.), *Antología sobre evaluación, la construcción de una disciplina* (p.43-84) D.F, México: CIDE.

Ziccardi, A. (2004). Espacio e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. En Zaccardi, A. (Ed.) *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (p. 245-272) D.F, México: Universidad Nacional Autónoma de México.