GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

CIEPS
CONSEJO DE INVESTIGACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

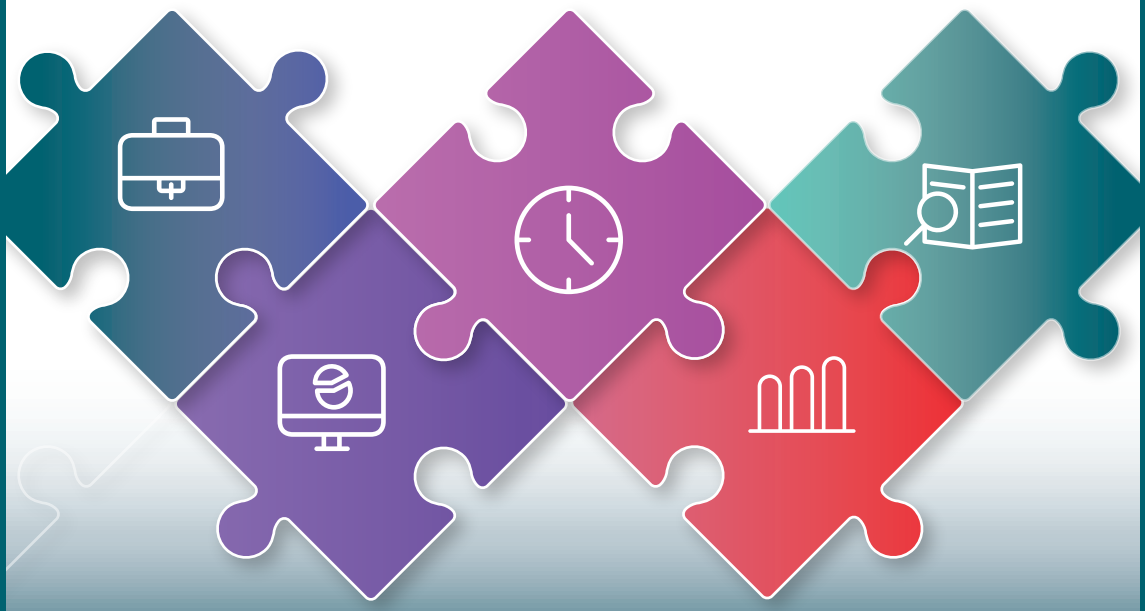
EDOMÉX
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.

COFACTOR

Año 12 Núm. 23 enero-junio de 2023 ISSN: 2007-1086

Hacia dónde se dirige la evaluación de la política social, retos más allá del marco lógico y la teoría del cambio

Volumen I



Revista del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social

COFACTOR

Revista del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social

Comité Editorial

Marihño Raúl Cárdenas Zuñiga
Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social

Carlos Eduardo Barrera Díaz
Universidad Autónoma del Estado de México

César Camacho Quiroz
El Colegio Mexiquense, A. C.

Ériko Flores Pérez
Gobierno del Estado de México

Laura Benhumea González
Universidad Autónoma del Estado de México

José Martínez Vilchis
Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios

Pablo Mejía Reyes
Universidad Autónoma del Estado de México

Henio Millán Valenzuela
El Colegio Mexiquense, A. C.

Jorge Arzate Salgado
Universidad Autónoma del Estado de México

Consejo Editorial

Rolando Cordera Campos
Universidad Nacional Autónoma de México

José Nabor Cruz Marcelo
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Gloria Guadarrama Sánchez
El Colegio Mexiquense, A. C.

Silvia López Estrada
Colegio de la Frontera Norte

Oscar Alfonso Martínez Martínez
Universidad Iberoamericana

Luis Huesca Reynoso
Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.

Manuel Canto Chac
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Marihño Raúl Cárdenas Zuñiga
Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social

Dirección
Marihño Raúl Cárdenas Zuñiga

Coordinación Técnica y Editorial
Gina Sánchez Peña

Diseño
Francisco Javier Mondragón Álvarez

Distribución e intercambio
Subdirección de Vinculación, Difusión e Igualdad de Género
vinculacion.cieps2016@gmail.com

Cofactor es una revista semestral editada y distribuida gratuitamente por el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, av. José María Morelos pte. núm. 1222, col. San Bernardino, C. P. 50080, Toluca, Estado de México. Tels.: 722 214 25 82 y 722 214 25 93.

Esta revista es un espacio abierto a la reflexión y al debate de temas y estudios aplicados provenientes de diferentes ciencias sociales, en materias como: pobreza, marginación, exclusión, desigualdad, género, migración, educación, salud, gasto social, demografía y bienestar, entre otros. Se dirige a especialistas en el área de desarrollo social y las políticas públicas. Los artículos son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente coinciden con la opinión de la institución.

COFACTOR

Hacia dónde se dirige la evaluación de la política social, retos más allá del marco lógico y la teoría del cambio

Volumen I

Revista del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social

D.R.© Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, 2023.
Av. José María Morelos núm. 1222, col. San Bernardino,
C. P. 50080, Toluca, Estado de México.
Tels.: 722 214 25 82 y 722 214 25 93.
Correo electrónico: vinculacion.cieps2016@gmail.com
Cofactor en internet: http://cieps.edomex.gob.mx/revista_cofactor

Editor responsable: Marihño Raúl Cárdenas Zuñiga.

Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título, expedida por el Instituto Nacional del Derecho de Autor: núm. 04-2021-092011273400-102.

Certificado de Licitud de Título y Contenido núm. 16172, expedido por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.

ISSN: 2007-1086.
ISSN electrónico: 2007-8528.

Autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal CE: 211 / 09 / 04 / 23
Se prohíbe la reproducción parcial o total por cualquier medio mecánico o digital, sin la previa autorización expresa del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social.

ÍNDICE

5 Presentación

9 **Enfoque de no discriminación: reflexiones teóricas y metodológicas para el diseño y evaluación de la política pública en México**
María Cecilia Liotti

29 **Desafíos del sistema de monitoreo y evaluación de programas sociales en México: una propuesta metodológica**
Luis Antonio Blanco Cebada y Rubén Torres Martínez

53 **Avances hacia la institucionalización de la Planeación Orientada a Resultados en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo. 2016–2022**
Horacio Pablo Espinosa Coria y Enrique Joel Burton Mendoza

83 **Metodología para la identificación de riesgos de corrupción en la atención a víctimas de desaparición en Jalisco**
Nancy García Vázquez y Macarena Orozco Martínez

112 Sobre los autores

117 Normas para la recepción de originales

123 Standards for the reception of originals

PRESENTACIÓN

Estamos en un momento coyuntural en el cual se hace indispensable repensar hacia dónde se dirige el bienestar social. Fortalecer las capacidades humanas para superar las carencias y disminuir la desigualdad es apenas el punto de partida para avanzar en la construcción de estrategias que, conjuntando las visiones de personas investigadoras, académicas, expertas servidoras públicas y de la sociedad civil en general, contribuyen a orientar los alcances de corto, mediano y largo plazos, de una política social cimentada en el acceso a derechos fundamentales.

Ante un escenario de desarrollo tan volátil e incierto como el actual, es menester de los gobiernos de los tres niveles hacer un alto, y analizar con lupa los por qué y los cómo sobre las condiciones de pobreza, carencias sociales y marginación en que viven numerosos grupos vulnerables en el país y en la región latinoamericana.

Revertir la condición de desventaja requiere de diagnósticos puntuales, del monitoreo y seguimiento a los programas, políticas y acciones del desarrollo social y humano, estamos ciertos en que ningún gobierno podrá justificar ninguna política pública si no se cuenta con la evidencia de su eficacia o ineficacia.

Evaluar permite valorar la eficacia de la acción de política social, de su práctica se obtiene información pertinente y útil para fortalecer la intervención pública para la generación o mejora de los apoyos, bienes y servicios que se brindan a la ciudadanía como respuesta a sus demandas sociales, y también contribuye hacer eficiente el uso de los recursos públicos, a la redefinición de metas, dotar de transparencia el ejercicio de la función pública y sus evidencias legitiman la rendición de cuentas.

Una política social evaluada es una política que vincula, que articula y que es transversal, es un mecanismo que dota de valor público a los esfuerzos interinstitucionales por trabajar para lograr que cada familia y cada miembro de la sociedad tenga una vida digna al mejorar su calidad y nivel de vida.

Hoy se presentan nuevos desafíos teóricos, técnicos y metodológicos; superar las inercias significa plantear nuevos horizontes, con una visión que atraviesa las fronteras del conocimiento sobre la evaluación. Estamos ante un mundo global que exige innovación, simplificación y sobre todo una capacidad de resolución inmediata y al mismo tiempo con un mayor impacto social.

En esta tesitura, el Gobierno del Estado de México se ha sumado al compromiso de consolidar una cultura de la evaluación que genere nuevas herramientas, que proponga nuevos conocimientos y aprendizajes, que en suma siente el precedente para considerar a la evaluación como una aliada para lograr cerrar las brechas de la inequidad y la desigualdad.

El Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS) se suma una vez más a la generación de discusiones de alto nivel sobre Hacia dónde se dirige la evaluación de la política social, retos más allá del marco lógico y la teoría del cambio, por esta razón se convocó a especialistas en el rubro a colaborar como articulistas en la revista *COFACTOR* número 23.

Por la importancia del tema, la revista en esta ocasión contará con dos volúmenes que pretenden abonar al estudio y discusión de la evaluación de las políticas públicas, incluyendo los avances y retos que presenta.

Para este primer volumen se retoman cuatro artículos especializados. En el primero, Enfoque de no discriminación: reflexiones teóricas y metodológicas para el diseño y evaluación de la política pública en México, la autora María Cecilia Liotti, profesora invitada del Centro de Investigación, Docencia y Análisis de Política Pública (CIDAPP, Yucatán), invita a repensar las aproximaciones conceptuales y analíticas sobre la discriminación que se imponen a las prácticas evaluativas, en especial de los programas sociales.

En el segundo, Desafíos del sistema de monitoreo y evaluación de programas sociales en México: una propuesta metodológica, Luis Antonio Blanco Cebada, profesor de la Escuela Nacional de Estudios Superiores (ENES) Mérida de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Rubén Torres Martínez, profesor del Centro Peninsular en Humanidades y

Ciencias Sociales de la UNAM, realizan una reseña histórica del Sistema de Monitoreo y Evaluación (SMyE) de las políticas públicas en México, haciendo hincapié en los marcos normativos e institucionales que lo fundamentan; explican las ventajas, limitaciones y retos de su metodología, y ofrecen una propuesta para la evaluación de programas sociales.

En el tercero, Avances hacia la institucionalización de la Planeación Orientada a Resultados en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo. 2016–2022, Horacio Pablo Espinosa Coria y Enrique Joel Burton Mendoza, ambos profesores de la Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo, analizan la Planeación Orientada a Resultados y la destacan como uno de los instrumentos de más reciente uso de la administración pública local para definir estrategias, y medir el cumplimento de metas y objetivos plasmados en los planes y programas de desarrollo, principalmente en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo.

Finalmente, en el cuarto, Metodología para la identificación de riesgos de corrupción en la atención a víctimas de desaparición en Jalisco, Nancy García Vázquez, integrante del Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco y Macarena Orozco Martínez, profesora-investigadora en la Universidad de Guanajuato, Campus León; proponen una metodología para identificar las potenciales áreas de riesgo en materia de corrupción en el servicio público, a partir de la teoría del cambio.

En el segundo volumen se abordará la importancia de incorporar enfoques de Derechos Humanos y Perspectiva de Género en la evaluación de las políticas públicas, los aspectos clave para lograr un Presupuesto Basado en Resultados en entidades federativas y los retos de las instancias de control subnacionales y ayuntamientos para la planeación y evaluación de sus políticas públicas.

Marihño Raúl Cárdenas Zuñiga
Director de la Revista
COFACTOR

Enfoque de no discriminación: reflexiones teóricas y metodológicas para el diseño y evaluación de la política pública en México

María Cecilia Liotti
Profesora invitada del Centro de Investigación, Docencia y Análisis de Política Pública, sede Yucatán

Enfoque de no discriminación: reflexiones teóricas y metodológicas para el diseño y evaluación de la política pública en México

Non-discrimination and equality principles: theoretical and methodological considerations on the design and evaluation of public policy in Mexico

Resumen

La definición precisa de discriminación aunada a su figura legal, el derecho humano a la no discriminación, deberían estar presentes al diseñar y evaluar políticas públicas. Sin embargo, hay estudios que demuestran que el diseño del gasto público en México desatiende el criterio de igualdad de trato hacia las personas destinatarias de los programas presupuestarios (Merino y Vilalta, 2014), así como también hay investigaciones que desafían la comprensión y operacionalización del concepto de discriminación, para facilitar el análisis de la política pública, captar las desventajas inmerecidas que afectan a grupos de población históricamente rezagados y revertir los cursos de acción del Estado (Rodríguez, 2019). El artículo invita a repensar las aproximaciones conceptuales y analíticas sobre la discriminación que se imponen a nuestras propias prácticas evaluativas, en especial de los programas sociales, pero también abre la puerta a la reflexión desde el nivel de abstracción de la justicia. Si la política pública arrebata la posibilidad del derecho humano a la no discriminación, ¿no es éticamente inaceptable que las personas menos aventajadas queden en una relación de subordinación, de distancia moral, en términos de libertades, derechos y acceso a oportunidades?

PALABRAS CLAVE: gasto público, derechos humanos, no discriminación, evaluación, justicia.

Abstract

An accurate definition of discrimination, and its counterpart, the legal principle of non-discrimination, the human right to non-discrimination, should be examined when designing and evaluating public policies. However, there are studies that show evidence that the design of public expenditure in Mexico disregards equal treatment of beneficiaries of government budgets (Merino and Vilalta, 2014). There is also research that challenges the understanding and the operational definition of discrimination, to clarify the analysis of public policy, help to explain why certain groups in society are systematically left behind, and reorient the State policy (Rodríguez, 2019). This paper not only does it aim to encourage the readers to critically assess our approaches to discrimination in our evaluation practices, but it also addresses the discussion to the domain of justice. If public policy does not guarantee the human right to non-discrimination, is it ethically acceptable that the least advantaged of society remain in a subordinate position of moral distance, in terms of freedom, rights and access to opportunities?

KEYWORDS: public budgets, human rights, non-discrimination, evaluation, justice.

Enfoque de no discriminación: reflexiones teóricas y metodológicas para el diseño y evaluación de la política pública en México

María Cecilia Liotti

Introducción

Tras el objetivo de detonar el análisis sobre la incorporación del enfoque de no discriminación en el diseño y evaluación de la política pública, en las líneas que siguen se presentarán consideraciones teóricas, metodológicas y políticas que desafían nuestras aproximaciones a los programas presupuestarios, en especial los de corte social, aunque no excluyentemente.

Hay estudios que demuestran la hipótesis de que la orientación equitativa o inequitativa de la política pública puede rastrearse en el diseño de los programas presupuestarios por medio de los cuales se realiza la mayor parte de la acción gubernamental (Merino y Vilalta, 2014, p. 91)[1] para comprender que "la garantía del derecho humano a la no discriminación sólo será posible si le son asignadas las partidas presupuestales correspondientes y el ejercicio del gasto contempla a todos los grupos de población vulnerables en sus muy diversas condiciones" (Merino y Vilalta, 2014, p.8).

Merino y Vilalta (2014, p. 12) han legado a la investigación politológica la lectura del diseño del gasto público mexicano en virtud de dos preguntas, que aportan al debate y análisis sobre "cómo el presupuesto público también puede ser discriminador" (Merino y Vilalta, 2014):

[1] Merino y Vilalta (2014) observan el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en todos sus ramos para la revisión de tres años consecutivos, 2010, 2011 y 2012, para detectar el diseño (in)equitativo del gasto público sobre la métrica de la desigualdad de trato o no discriminación.

> 1) cuando el Estado actúa mediante sus programas presupuestarios, ¿lo hace tomando en cuenta el criterio de igualdad de trato[2] entre todas las personas y entre sus destinatarios, en particular?; y 2) ¿los programas presupuestarios contribuyen en su diseño y en su implementación a una mayor desigualdad de trato? (p. 8)

Merino y Vilalta (2014) se plantean objetivos de estudio en virtud de tres formas de discriminación en los programas que organizan el gasto público: inequidad, invisilibilidad y exclusión para una variable mayor que es la desigualdad de trato que se deriva de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED, 2003). Estos tres conceptos se definen de la siguiente manera, misma que es tomada de manera literal del texto original, que sirven de premisa y punto de partida para este artículo.

> Por inequidad se entiende al conjunto del gasto público que otorga recursos en forma diferenciada a un grupo de personas en situaciones vulnerables similares, sin que exista una explicación suficiente y razonable que consiga justificar tales privilegios. Esta forma de desigualdad de trato alude a la asignación inequitativa del dinero público, en función de grupos, objetivos o personas que, en rigor, tendrían que haber sido atendidas de manera similar o, en todo caso, tendría que existir un argumento razonable –fundado y motivado– para descartar un efecto discriminatorio en la asignación del gasto. Invisibilidad significa, literalmente, cuando es imposible ver quiénes son los destinatarios potenciales del gasto público y/o cuáles son los objetivos específicos que se persiguen, en términos de la igualación que esos programas deben producir; es decir que, aunque el gasto programado o ejercido es

[2] Merino y Vilalta en 2014 publican *La desigualdad de trato en el diseño del gasto público federal mexicano* que analiza la orientación de valor de la política pública observándola desde el ángulo del diseño presupuestario, mismo que al pasarlo por el tamiz de la dimensión normativa de la igualdad de trato o no discriminación que se deriva del mandato constitucional mexicano, exhibe desigualdad. En este trabajo, Merino y Vilalta (2014) realizan un estudio minucioso del presupuesto federal, que, por normatividad vigente a nivel nacional, se estructura desde la metodología del presupuesto basado en resultados (PbR) y marco lógico (MML), herramientas analíticas legitimadas también por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), para mostrar cómo en los programas presupuestarios discurren la inequidad, la invisibilización y la exclusión de personas o grupos de personas alejándose del ideal de la igualdad de trato.

> visible, no puede evaluarse en los términos del artículo 1 de la Constitución, ya porque no existen datos suficientes para hacerlo –lo que no prejuicia sobre la posibilidad de que en su momento esos recursos hayan honrado los principios constitucionales–, o ya porque la información publicada es insuficiente para pronunciarse sobre el efecto igualador de esos programas. Y por exclusión se hace alusión a los programas cuya población y cuyos objetivos son claramente identificables y, sin embargo, en la práctica solamente han atendido a una porción de esos grupos o de esos objetivos, sin explicaciones disponibles, al menos, para el ejercicio fiscal del periodo 2010-2012[3]. (p. 31)

Si los presupuestos son discriminatorios, cómo se pueden superar los sesgos de desigualdad, más aún, qué significa incorporar la no discriminación y su contraparte compensatoria, la equidad, en el diseño del gasto público; y si los presupuestos son discriminatorios, ¿no lo serán de igual modo no solo nuestros modelos de diseño de los programas gubernamentales, sino también nuestras prácticas evaluativas que los revisan en virtud de la identificación e implementación de Aspectos

[3] La cita de Merino y Vilalta (2014, p. 31) no concluye ahí. Es importante retomar a nota a pie de página y exponerlo: el estudio cuestiona la justificación que se da al omitir el mandato de la no discriminación en el diseño del gasto público.

"Se asume que todas esas formas de desigualdad de trato en el gasto público pueden ser leídas a la luz de miradas diferentes y encontrar explicaciones o justificaciones de otra índole. Por ejemplo, puede decirse que no todos los programas públicos deben identificar con nitidez a sus poblaciones objetivo o focalizar el gasto, ya porque sus propósitos son generales, ya porque responden a demandas específicas de protección social o jurídica, o ya porque se realizan para satisfacer necesidades que abarcan a grupos amplios de personas sin distinción –como la dotación de infraestructura pública". Al respecto del tema, nuestra hipótesis es que a pesar de que los derechos humanos son principios abiertos, es decir, en tanto que no son reglas, que no dicen qué hacer, señalan un fin y un valor, consideramos que, desde el paradigma constitucional actual de México, el mandato de los principios de igualdad, no discriminación y no violencia son obligación del Estado, de sus operadores y de quienes participan en el diseño, evaluación, ejecución, control, etc. del gasto público. La distinción entre derecho como regla o como principios abiertos se la debemos al Dr. Alejandro Sahui Maldonado, catedrático del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Campeche, comentando con él la hipótesis de una servidora de que los derechos humanos constituyen el parámetro para analizar la validez de todas las normas y actos de autoridad que forman parte del ordenamiento jurídico mexicano, la política y los presupuestos. Este es un tema que abre debate. Es complejo. Explícitamente todas las autoridades en el ámbito de sus competencias se deben guiar por los derechos humanos, los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), pero el tema de que los derechos humanos son *principios*, la discusión invita al diálogo y a la reflexión.

Susceptibles de Mejora (ASM)[4] para la evaluación del desempeño dentro del Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) en los sistemas de planeación democráticos?[5]

Comprensión de la no discriminación y modelo para incluirla en la política social[6]

Tras las políticas públicas se observan decisiones de poder que toma el Estado bajo el cobijo de normas y estructuras de autoridad- decisiones que exigen al Estado la selección de problemas públicos y de diferentes alternativas de acción para modificar el *statu quo* (Merino, 2013). La definición de política pública exhibe no solo un fundamento técnico, sino también la orientación *política* de las acciones, las decisiones políticas, mismas que implican un curso de valor: "al suponer una selección de problemas públicos y sus vías de solución más o menos plausibles, una política pública es una afirmación de valores" (Merino, 2013, posición

[4] Los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) son hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas que derivan de las evaluaciones externas y se presentan como recomendaciones específicas a los diferentes programas y acciones federales (CONAPO, 2020). Dentro del modelo de la Gestión para Resultados (GpR), modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional que pone más énfasis en los resultados, incorporado en nuestro país, el Presupuesto basado en Resultados (PbR) es el proceso que integra de forma sistemática consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados en la toma de decisiones. Lo anterior, con el objeto de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público y promover una más adecuada rendición de cuentas. El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) permite la valoración objetiva del desempeño de los programas y las políticas públicas a través del seguimiento y verificación del cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores para conocer de manera transparente los resultados del ejercicio de los recursos y el impacto social de los programas, identificar la eficacia, eficiencia, economía y calidad del gasto y aumentar la productividad de los procesos gubernamentales (SHCP, 2013).

[5] Derivado de ello podría cuestionarse: ¿es posible que este enfoque, el del Gestión para Resultados (GpR), sea demasiado pretencioso cuando su alcance inicialmente resulta muy técnico para "alinear" una visión de gobierno a matrices de indicadores para resultados en su nivel de abstracción más básico. Una posición al respecto del modelo GpR y del PbR-SED podría ser objeto de otro artículo.

[6] La segunda parte del subtítulo se toma de Rodríguez (2019, p. 130). *La realización de la igualdad de trato: un modelo para incluir el principio de no discriminación en los programas de política social* publicado en Rodríguez y González [Coordinadores] (2019). La métrica de lo intangible. Del concepto a la medición de la discriminación. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).

en Kindle 445) que ocurre en la frontera del marco legal, con diferentes actores participantes con intereses en pugna y con recursos materiales y humanos disponibles para ello.

Esta definición conduce indefectiblemente a tener en consideración el diseño jurídico del sistema del trazado del gasto público (marco constitucional, legal y reglamentario); el entramado institucional, organizacional y administrativo que permite operarlo (instrumentos, cursos de acción y actores que participan en la hechura de la política pública y los procesos de decisión relacionados con su diseño e implementación, ejecución, etc.); el sistema de evaluación y seguimiento; su impacto; sí, pero también- y esta es la neuralgia de nuestra postura frente a la pregunta de si el presupuesto es discriminador- si al trazarlo y al revisarlo lo hacemos teniendo en cuenta los marcos teóricos y conceptuales desde los cuales nos aproximamos, las herramientas metodológicas, y la ética tácita que conlleva acercarse al objeto de estudio: el gasto público. En ese sentido, ¿deberíamos omitir el asunto profundo de que los presupuestos tienen siempre personas beneficiarias[7] y que excluirlas significaría situarlas en el terreno del acceso inequitativo a oportunidades y derechos frente a patrones de ventaja o desventaja en la distribución de bienes y servicios de los programas de gobierno?

El concepto de no discriminación y su contrafigura normativa, el derecho humano a la no discriminación, "deben jugar un papel crucial en la agenda social del Estado" (Rodríguez, 2019, p. 131). Por eso, desde un principio deben sentarse las bases para su clara comprensión y operacionalización.

"La discriminación opera a través de normas, instituciones y relaciones sociales cuyo sostenimiento obedece a determinantes de la propia distribución desigual del poder" (Leite, 2019, p. 30), "distribución que acredita una relación causal entre un nulo o escaso acceso a los derechos y oportunidades por amplios segmentos de la población y la existencia de prácticas y procesos discriminatorios" (Rodríguez, 2019, p.130).

[7] También aclaramos que hay programas presupuestarios que tienen áreas de enfoque. Las y los beneficiarios de un programa presupuestario (Pp) pueden ser poblaciones o áreas de enfoque. En el caso concreto de áreas de enfoque se hace referencia a beneficiarios que no pueden ser referidos como poblaciones. Véase la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno de México (SHCP, s.f., p. 28).

A nivel federal, pero también gracias a la homologación en las entidades federativas, México cuenta con un robusto sistema de leyes y reglamentos que en conjunto tienen el propósito de impulsar la igualdad en el ejercicio de los derechos humanos.

La discriminación significa prácticas de exclusión, rechazo, desprecio, negación y odio contra colectivos humanos, refiere el filósofo Rodríguez (2019). Al enumerar cuatro rasgos típicos de los fenómenos y procesos discriminatorios, la discriminación remite "a la injusticia en el reconocimiento de la dignidad de las personas que se hallan integradas en grupos culturalmente estigmatizados" (p. 132), desconociendo su valor íntrinseco por el solo hecho de ser personas, omitiendo la "integridad e inviolabilidad de toda persona en términos de derecho" (p. 133). La discriminación no solo "expresa una forma de privación propia o específica en el acceso a derechos … a la vez crea una relación de dominio al interior de un esquema inequitativo" (p. 134) que forja desigualdades en tanto desigualdad de trato con asimetrías "en privilegios y ventajas injustificadas a los grupos discriminadores y refuerza y escala la desventaja de los grupos discriminados" (p. 134).

Rodríguez (2019) observa "[e]l carácter estructural tanto de la discriminación como de la política que la combate" (p. 130), y agregamos aquí, y de las evaluaciones que revisan esa política pública. La condición originalmente dual, sostiene Rodríguez (2019), "tiene consecuencias directas para el diseño de las políticas públicas del desarrollo social" (p. 134). A saber:

> les impone el deber de no sólo desplegar mecanismos de reparación y desarrollo de capacidades para reducir la vulnerabilidad y desventaja que surge de la discriminación histórica padecida por colectivos humanos completos, sino también el de enderezar cambios jurídicos y políticos que disminuyan los privilegios de los grupos discriminadores y refuercen la capacidad de agencia social y política de los grupos discriminados.[8]

[8] Sostenemos que lo anteriormente citado es particularmente pertinente en el marco de la evaluación. Al respecto, el Consejo Nacional de Evaluacion de la Politica de Desarrollo Social (CONEVAL) sostiene que la evaluación permite promover la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía, y contribuye a la mejora de la calidad democrática al mismo tiempo que es una herramienta de ayuda a la toma de decisiones basada en evidencias. ¿Por qué

El cuarto rasgo de la discriminación es que el Estado tiene un rol esencial como sujeto activo de la legislación y las políticas públicas que afectan la "reproducción y escalamiento de las relaciones discriminatorias" (Rodríguez Zepeda, 2019, p. 134).

A nivel federal, pero también gracias a la homologación en las entidades federativas, México cuenta con un robusto sistema de leyes y reglamentos que en conjunto tienen el propósito de impulsar la igualdad en el ejercicio de los derechos humanos. La definición de igualdad, reconocida desde el artículo 1º constitucional que "prohíbe todo tipo de discriminación que sea motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, discapacidades, condición social, religión, preferencias sexuales o cualquier otra que atente contra la dignidad de las personas", se exhibe inicialmente en términos de igualdad de trato para el goce de libertades y derechos.

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED, 2003) establece las medidas que el gobierno y los órganos facultados deben llevar a cabo para hacer efectivo que mujeres y hombres tengan las mismas condiciones y oportunidades. Para ello reconoce medidas de nivelación, inclusión y acciones afirmativas que eliminan barreras y mecanismos de exclusión posibilitando la equidad[9], que en conjunto tienen el propósito de facilitar el acceso a los derechos, permitir el aprovechamiento de las oportunidades y fomentar un trato

evaluar? Para el CONEVAL "la evaluación de la política social en México, y de la política pública en general, es una herramienta fundamental para mejorar constantemente su desempeño y conocer cuáles de las acciones son o no efectivas para resolver los grandes problemas sociales y económicos que todavía aquejan al País". (CONEVAL, s.f.).

[9] El artículo 15 *Ter* de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003) establece que: "[l]as medidas de nivelación son aquellas que buscan hacer efectivo el acceso de todas las personas a la igualdad real de oportunidades eliminando las barreras físicas, comunicacionales, normativas o de otro tipo, que obstaculizan el ejercicio de derechos y libertades prioritariamente a las mujeres y a los grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad". El artículo 15 *Quintus* hace alusión a las medidas de inclusión o "aquellas disposiciones de carácter preventivo o correctivo, cuyo objeto es eliminar mecanismos de exclusión o diferenciaciones desventajosas para que todas las personas gocen y ejerzan sus derechos en igualdad de trato". El artículo 15 *Séptimus* sienta las bases para "[l]as acciones afirmativas [que] son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones"- que "[s]e adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad".

El enfoque de no discriminación es inseparable del principio de equidad.

igual para todas las personas mediante la construcción de un piso común de oportunidades y derechos. Estas tres categorías de política pública deberían funcionar como contenidos de los programas sociales (Rodríguez Zepeda, 2019), es decir, como enfoque de no discriminación y umbral desde el cual reconocer a las personas excluidas y a los grupos sometidos para un trato igual, como *igualdad como no sometimiento*, concepto este último que esboza Saba (2016). Saba (2016) a pesar de señalar la dimensión estructural de la desigualdad, entra en el terreno del lenguaje constitucional para "distinguir aquí entre dos conceptos que muchos autores anglosajones identifican con las nociones de *equality* y *sameness*, que serían equivalentes a `trato igual´ *versus* `trato idéntico´ " (posición en Kindle 389-392)[10] para contrastarlos con la noción de igualdad como no sometimiento[11]: en primer lugar, "tratar igual no significa tratar a todos los individuos como si fueran idénticos" (Posición en Kindle 389); segundo, por sus propios medios, muchas personas, las menos aventajadas de la sociedad, no pueden revertir las condiciones estructurales en que se encuentran inmersas. En este sentido, las personas "no se excluyen en forma voluntaria o autónoma" (Crespi, 2017, p. 117).[12] En este contexto, el enfoque de no discriminación es inseparable del principio de equidad.[13] Es conocido el debate en torno a la igualdad formal ante la ley, cuya conclusión es que ésta deja en situación de desventaja éticamente inaceptable a los menos aventajados

[10] La itálica es nuestra.

[11] "El Estado tiene la facultad constitucional de tratar a las personas de modo diferente, siempre y cuando se funde sobre un criterio justificado" (Posición en Kindle 389-392).

[12] Esta discusión es ampliamente elaborada, tratada y abordada en la tesis doctoral de una servidora, M.C. Liotti (2020), *Igualdad sustantiva y política pública: la dimensión normativa de la Política de Ciencia, Tecnología e Innovación*, para obtener el grado de Doctora del Programa Interinstitucional de Derechos Humanos, egresada por la Universidad de Guanajuato y ha sido objeto de múltiples disertaciones como aquella para obtener el grado de Master of Arts en la Universidad McGill con una tesis de defensa a la postura igualitaria de Rawls, *Rawls Kantian egalitarianism and its critics* (Liotti, 2003).

[13] No discriminación y equidad como principios que en teoría política liberal igualitaria anglosajona son inseparables. Por eso, en la traducción de Enfoque de No Discriminación, presente en el título de este artículo en castellano, al *traducirlo* e interpretarlo al inglés, se definió como Principios de No Discriminación y Equidad.

de una sociedad, por lo que reconocer cuáles son las dimensiones de la discriminación en sus diferentes niveles de definición y abstracción teórica, así como los canales institucionales para su observación y atención, es particularmente relevante, como también sería pertinente abrir la reflexión sobre la igualdad sustantiva.[14]

La noción de trato igualitario o no discriminación que deviene de la LFPED puede sintetizarse, entonces, bajo la definición de "paridad en el tratamiento otorgado mediante políticas, programas y acciones públicas, hacia el conjunto de las personas que son titulares de los derechos que el Estado ha de garantizar" (Merino y Vilalta, 2014, p. 11). Sin embargo, el alcance de Merino y Vilalta (2014) resulta corto[15] para captar los fenómenos y procesos discriminatorios. Por esa razón, se ha presentado la definición más amplia de Rodríguez (2019) que posibilita *una métrica de lo intangible*, de la no discriminación, para fortalecerla también desde el nivel de abstracción de un paradigma como el de la tradición liberal igualitaria y el debate que ésta abrió sobre la idea de la igualdad en la justicia como imparcialidad.[16]

El trabajo de investigación *La métrica de lo intangible*[17] publicado por el Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) (Rodríguez y González [Coordinadores], 2019) propone criterios capaces de identificar contenidos discriminatorios en los programas de política social a saber[18]:

1. Identificar derechos o ámbitos de derechos afectados (qué derechos protege y cuáles viola);

[14] Por ejemplo, para Rodríguez (2019, p. 135) "Las acciones y estrategias públicas contra la discriminación pueden agruparse: i) defensa administrativa y jurisdiccional contra actos de discriminación, ii) protecciones específicas para grupos históricamente discriminados, iii) políticas públicas proactivas y iv) estrategia cultural y educativa. Nos concentramos en el tercer ámbito, el de las políticas públicas proactivas".

[15] Estrecho en el sentido de igualdad de trato formal ante la ley y por el alcance de la definición y operacionalización del concepto.

[16] John Rawls con la publicación de *A Theory of Justice* en los 70 abrió un debate que generó la discusión con los mismos liberales kantianos y sus críticos (Ver Rawls, J., 1978).

[17] Rodríguez y González (Coordinadores) (2019). *La métrica de lo intangible del Concepto a la Medición de la Discriminación*. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).

[18] Se enumeran los criterios que aparecen en Rodríguez (2019, p. 142-152). La realización de la igualdad de trato: un modelo para incluir el principio de no discriminación en los programas de política social. En Rodríguez Zepeda, *La Métrica de lo intangible* (pp. 135). Ciudad de México, México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

2. Identificar si aparece o no un contenido o prescripción general de la no discriminación;
3. Observar si el programa está orientado a un grupo históricamente discriminado, de serlo, definir a qué grupo está dirigido.
4. Identificar si el programa contempla la atención a grupos históricamente discriminados y de ser el caso, a qué grupos atiende. Hay tres respuestas: uno, especificar al subgrupo beneficiado; dos, sólo confirmar al grupo beneficiado e identificado como al que está fundamentalmente orientado el programa (no hay subgrupos), confirma el grupo beneficiado, ¿a qué grupos efectivamente atiende?; tres, este criterio se da cuando se puede contestar afirmativamente a la pregunta de a qué grupos específicos se atiende, aunque no haya una respuesta positiva a la pregunta sobre si el programa está fundamentalmente dirigido a un grupo discriminado.
5. ¿Hay medidas de nivelación? ¿Qué tipo de medidas?
6. ¿Hay medidas de inclusión? ¿Qué tipo de medidas?
7. ¿Hay acciones afirmativas? ¿Qué tipo de acciones?
8. Identificar si, respecto a la población atendida, existe disparidad significativa en el trato dado a los grupos internos del programa; de ser así, entre qué grupos existe la disparidad y si el grupo afectado por la disparidad ha sido históricamente discriminado.
9. Identificar las variaciones de atención dada a los diferentes tipos de población considerados en cada programa, a efecto de perfilar el nivel de discriminación indirecta registrable en su operación. Si la Población Atendida es significativamente menor que la Población Objetivo y, desde luego, mucho menor que la Población Potencial, tenemos el hecho obvio de que un número alto de personas que califican para la cobertura del programa han quedado fuera de la misma.

Dentro de los grupos de personas discriminados hay condiciones que los afectan de manera diferente. “Que sistemáticamente ciertos grupos de personas como mujeres estén por debajo que otros logros (resultados) educativos, salud, ingresos, etc., como grupos sugiere que *de facto* no

hayan tenido las mismas oportunidades" (Sahuí, 2014, p. 111). Desde aquí, recomendamos recurrir a herramientas analíticas que permitan captar los procesos y fenómenos que afectan de manera diferenciada a ciertas personas y colectivos con respecto a otras y también referir a la discusión teórica entre igualdad de oportunidades (Puyol, 2010).[19]

Perspectiva de género e interseccionalidad deben considerarse también en el análisis de la discriminación, así como las categorías analíticas que permitan captar las dimensiones del trato desigual.

La perspectiva de género es entendida como herramienta heurística que permite captar asimetrías de poder, culturales, simbólicas, estructurales y otras condiciones que rezagan a mujeres y hombres sobre la dimensión del género.[20] Sin embargo, como sostiene Rodríguez (2019, p. 16) "la discriminación no discurre sólo a través de relaciones estancas entre parejas de grupos, sino que sus efectos dañinos se escalan y la desigualdad que produce se abisma conforme a una condición de *interseccionalidad*, es decir, como resultado de la dinámica combinatoria que resulta de la coincidencia de la desigualdad de género con otras adscripciones como la etnia, la edad, la discapacidad y la clase social". La interseccionalidad se entiende como "una categoría de análisis para referir los componentes que confluyen en un mismo caso, multiplicando las desventajas y

[19] El alcance de este artículo no entra en la minuciosidad de este último debate (igualdad de oportunidades vs meritocracia, entre otros que se derivan del planteamiento) aunque sí en el planteamiento de que en el trasfondo de la inequidad del gasto público hay un profundo tema de (in)justicia. Tampoco entra en la exposición de la distinción conceptual entre abordar la igualdad desde el concepto de persona y colectivos, para mostrar las posiciones normativas y teóricas sobre la desigualdad estructural. Vale resaltar de igual modo que dada la extensión de este artículo, la distinción conceptual de igualdad desde diferentes niveles de abstracción teóricos no es muy nítida. Se plantean ideas y conceptos generales aunque somos conscientes de que la discusión es honda.

[20] La perspectiva de género es una categoría de análisis que: permite visibilizar la asignación social diferenciada de roles y tareas en virtud del sexo, género o preferencia/orientación sexual; revela las diferencias en oportunidades y derechos que siguen a esta asignación; evidencia las relaciones de poder originadas en estas diferencias; se hace cargo de la vinculación que existe entre las cuestiones de género, la raza, la religión, la edad, las creencias políticas, etc.; pregunta por los impactos diferenciados de las leyes y políticas públicas basadas en estas asignaciones, diferencias y relaciones de poder; y, determina en qué casos un trato diferenciado es arbitrario y en qué casos necesario. Lo anterior de acuerdo con el Protocolo para la Implementación de Buenas Prácticas en el Ejercicio de los Recursos del Gasto Programado: Capacitación, Promoción y Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres emitido por el Instituto Nacional Electoral (INE, s.f.).

discriminaciones. Este enfoque permite contemplar los problemas desde una perspectiva integral, evitando simplificar las conclusiones y, por lo tanto, el abordaje de dicha realidad" (INMUJERES, s.f.).[21] Perspectiva de género e interseccionalidad deben considerarse también en el análisis de la discriminación, así como las categorías analíticas que permitan captar las dimensiones del trato desigual.

¿Las prácticas evaluativas pueden ser discriminatorias?: "No eres tú, son tus marcos teórico y metodológico"

Desde lo metodológico, últimamente mucho se ha insistido en la necesidad de considerar críticamente las formas en que las prácticas evaluativas nos habilitan o inhabilitan para comprender la realidad social. Ejemplo de ello es la evaluación "transformativa"[22], que nos invita a volver a pensar en el proceso de evaluación, en particular para "captar" ciertas *praxis*. Por lo que la evaluación aparece como un marco referencial que, como los paradigmas y enfoques, se va refutando y reemplazando, o, mejor dicho, precisando de acuerdo a su objeto de estudio. Esto último alcanza también a la persona evaluadora, que consciente o no de ello, establece un marco desde el cual monitorear y evaluar (M&E) los programas y políticas de gasto público.[23] En ese sentido, la persona evaluadora debería reflexionar sobre los posibles sesgos y fronteras de su trabajo de análisis: qué ve, qué omite, y, desde qué lentes teóricos, metodológicos, normativos y otros se aproxima a la evaluación; y en el encuadre de

[21] Vale resaltar que existen variados enfoques. Por ejemplo, aquél que operacionaliza el concepto de desarrollo sostenible desde los Objetivos de la Agenda 2030, entre otros.

[22] "El paradigma participativo, con su énfasis en las partes interesadas participación, es bastante diferente al paradigma experimental y podría decirse que genera diferentes tipos de 'evidencia'. Existe el peligro de privilegiar cualquier tipo de evaluación … lo que se necesita es una comprensión de cómo estas diferentes formas de generar diferentes tipos de evidencia pueden informar y apoyar una otro" (Cooper, 2015, p.3). La traducción es nuestra del título original *Transformative Evaluation. A guide to practice*.

[23] Daban (2008) sostiene que "El establecimiento de un marco para monitorear y evaluar (M&E) los programas y políticas de gasto público es una parte integral de todo el proceso de toma de decisiones políticas y responsabilidad pública y, por lo tanto, un elemento clave del sistema de gestión de las finanzas públicas de un país". La traducción es nuestra. Tomado del título original *Monitoring and Evaluation of Public Spending Programs*.

este artículo, cómo abona a perpetuar o erradicar la discriminación en el diseño del gasto público.

¿De qué depende la calidad de la revisión de un programa presupuestario? En materia de metodología de la investigación científica, Sautu et al. (2005), da cuenta de la interacción entre metodología, objetivos y marco teórico. Desde la primera pregunta tiene que haber marco teórico, incluso para llenar agujeros y brechas teóricas de manera inductiva Ridder (2017).

En 2018 publicamos un artículo "Apuntes metodológicos para el diseño de un estudio de caso en el campo de la administración pública" donde recuperamos la importancia del marco teórico para justificar las vertientes de aproximación a un objeto de estudio, así como el diseño metodológico desde el cual analizarlo. En temas de discriminación, ¿de qué definición partimos?, ¿cómo la operacionalizamos?, ¿nos remitimos solamente a los Términos de Referencia que establece el CONEVAL o el organismo que pone las pautas para la evaluación? Al final, y no de menor importancia, el marco teórico y la metodología, así como la variable principal para la medición de ese asunto que debería ser ubicable desde el nivel de objetivos de una política o programa público[24], y deben estar claramente identificados.

> El diseño comienza por la teoría, la claridad de los objetivos y la metodología Hernández et al. (2014). Es decir, es necesario plantearse cómo se le dará coherencia interna a la respuesta al problema de investigación [evaluar la variable principal o problema de un programa social]. En otras palabras, para Sautu et al. (2005, p.30) "en toda investigación [social] están presentes tres elementos que se articulan entre sí: marco teórico, objetivos y metodología ... [que] se influencian mutuamente, y en la práctica de investigación se piensan en conjunto".

[24] Desde el planteamiento del problema, en un árbol de problemas, y en su traducción a objetivos, como el Propósito de una MIR, si hablamos desde el lenguaje y nivel de abstracción del PbR, debe poder identificarse y definirse el problema (público) que el programa pretende resolver, así como las causas, efectos, medios y fines, y la cuantificación del problema para poder establecer su línea base y la meta, y sus beneficiarias y beneficiarios. Esto último muchas veces ausente en la Estructura Analítica de la MIR.

Una investigación social, así como una evaluación, se realiza desde un marco lógico homólogo a la Metodología del Marco Lógico (MML). Entonces, la persona evaluadora debe cuestionarse si la forma en la que conduce una evaluación es confiable y válida desde el punto de vista científico y metodológico o si simplemente toma Términos de Referencia a modo de una lista de cotejo o *check-list*.[25] El tema no es menor porque al final subyace nuestra ética profesional y el impacto de nuestras evaluaciones pueden seguir rezagando a muchas personas a lugares de desventaja inmerecida.

En ese sentido, si volvemos a preguntar si las prácticas evaluativas pueden ser discriminatorias la respuesta es afirmativa. Sin embargo, reiteramos: "no eres tú, son tus marcos teórico y metodológico", por eso hay que ser plenamente conscientes de ello.

Diseño y evaluación del gasto público con enfoque de no discriminación para perseguir la justicia

La política pública pretende resolver un problema que ha sido identificado como público, y se echan a andar desde los mecanismos estatales para su atención. La política tiene un fin, sí, pero en el contexto institucional democrático debe permitir la realización de la justicia en el registro de la igualdad: un régimen democrático con actores participantes- ciudadanía- en diálogo, que desde el reconocimiento de sus capacidades morales y, por lo tanto, de un esquema de libertades iguales, pudieran escoger arreglos institucionales que aseguren la justa igualdad de oportunidades

[25] Al escribir este artículo se compartió el resumen de las posturas de la autora con algunas personas colegas de AMECIP Campeche. Al respecto de nuestra posición, el Dr. Sahuí Maldonado recordó la naturaleza de los Derechos Humanos. Desde el ángulo del PbR-Sed el Dr. Mixcoatl acotó lo siguiente que es justo compartirlo aquí: "Preguntaría en primer lugar, si en verdad lo que hace el Estado es una política pública que busca resolver un problema público o solo es una acción para simular que se hace algo, de la misma manera en que las evaluaciones solo analizan si se cumplen con los Términos de Referencia (TDR). Es más, los TDR, que diseña la propia organización gubernamental, no tienen como objetivo evaluar la política, solo asegurarse de que haya habido un *conformance* y no un *performance*, y, sobre todo evitar alguna observación de las instancias de control y de auditoría". Esto pone en cuestionamiento los roles de las personas que trazan política pública, de quienes las evalúan y de quienes llevan el control y auditoría. En nuestro punto de vista, es un sistema de complicidades en términos de sesgos.

y una distribución equitativa de bienes, derechos y riqueza. De la mano de esta premisa damos entrada a la dimensión normativa o política de la política, es decir, a la justicia. La pregunta detrás del diseño del gasto presupuestal no es solamente si ésta es legal para proceder a su auditoría, sino también si es fundamentalmente justa.

> La política tiene un fin, sí, pero en el contexto institucional democrático debe permitir la realización de la justicia en el registro de la igualdad.

Hay una tematización final que queda por analizar: la desigualdad como injusticia. La política pública, como se expuso, plantea desafíos metodológicos al diseño y evaluación y a las consecuencias presupuestarias ante la definición y recorte de escenarios poblacionales, y en condiciones de discriminación, que nos llevan también a juzgar las consecuencias de las normas y de las políticas públicas. Detrás de la selección de un curso de acción para la resolución de un problema que ha sido identificado como público, operan "desventajas comparativas cara a cara, y en la exclusión de determinados procesos, por ejemplo, personas con discapacidad, ancianos y niños, mujeres, grupos étnicos o raciales, personas de preferencias sexuales diversas, creyentes religiosos minoritarios, entre otros" (Sahuí, 2014, p.115), desventaja para la distribución de bienes básicos donde la desigualdad no se expresa solo en términos de logros económicos globales. En el acceso a las oportunidades equitativo no se agota esto. Ni tampoco en la mera idea de igualdad como no discriminación (o como trato igualitario). ¿Hasta dónde es éticamente tolerable la desigualdad moral entre las personas y en términos de derechos humanos, hay un umbral de desigualdad para aceptar la privación de derechos en tanto violación a la dignidad humana de las personas? La norma es tristemente violable, pero una concepción de justicia permanece como faro para iluminar los espacios oscuros que arrebatan la integridad de las personas. Lo anterior abre indudablemente el debate a las teorías de la justicia.

Pero regresando a la pregunta de si el presupuesto es discriminador, y cómo evitarlo, el reto es juzgar las consecuencias de las normas y las políticas públicas, para saber si son ellas mismas las causantes de las situaciones de desventaja desmerecidas.[26]

[26] Como se expuso desde el análisis de Rodríguez y González [Coordinadores] (2019).

Si la no discriminación no se encuentra visible en el gasto público, indica que también estamos ante un problema de política pública, entendida ésta como "el plan de acción del gobierno orientado al cumplimiento de una función pública, a la atención de un problema público o a la provisión de un servicio público" (Aguilar, 2012, p 30). Es decir, que la no discriminación no es percibida como un problema público integrado a la agenda pública.

En conclusión, las consideraciones finales van sobre la explícita necesidad de observar la inequidad del diseño gasto público, de generar investigaciones científicas, informes, foros, debate y apertura desde las organizaciones voluntarias para la evaluación profesional (VOPE), sociedad civil, academia, órganos autónomos y el Estado para hacer de conocimiento público la importancia que reviste atender la agenda social, así como nuestras propias prácticas evaluativas con enfoque de no discriminación.

Referencias

Aguilar, L. [Comp.]. (2012). Política pública (2ª Reimpresión). Siglo XXI Editores. https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w25351w/M1AP113_S4_AGUILAR.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (s.f.) Evaluación de la Política Social. Política Social en México. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluacion.aspx#:~:text=%C2%BFA%20qui%C3%A9n%20evaluamos%3F,social%20y%20sus%20diversas%20estrategias

Consejo Nacional de Población [CONAPO]. (2020, 08 de octubre). Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM). https://www.gob.mx/conapo/acciones-y-programas/aspectos-susceptibles-de-mejora-asm

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [México], (1917, 5 de febrero). Congreso de la Unión. Diario Oficial de la Federación 18-11-2022. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Cooper, S. (2015). Transformative Evaluation. A Guide to Practice. University of St Mark & St John. https://www.marjon.ac.uk/media/old-2015-website-images/research/YW-Training-Manual-Erasmus-English.pdf

Crespi, M.A. (2017). Roberto Saba, Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados? *Revista Argumentos* (4), pp. 116-119.

Daban, T. (2008). Monitoring and Evaluation of Public Spending Programs. https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2008/02/monitoring-and

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. (6ta. Edición). Mc Graw-Hill.

Instituto Nacional de las Mujeres [INMUJERES]. (s.f.). Glosario para la igualdad. Interseccionalidad. https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/terminos/interseccionalidad

Instituto Nacional Electoral [INE]. (s.f.) Protocolo para la Implementación de Buenas Prácticas en el Ejercicio de los Recursos del Gasto Programado: Capacitación, Promoción y Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres. https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98447/CGex201809-12-ap-19-a1.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Leite, P. (2019). Enadis 2017: avances conceptuales y metodológicos. En Rodríguez y González (Ed.), La métrica de lo intangible: del concepto a la medición de la discriminación (pp. 25-54), CONAPRED.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003, 11 de junio), Congreso de la Unión, Diario Oficial de la Federación 19-01-2023. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPED.pdf

Liotti, M. C. (2020). Igualdad sustantiva y política pública: la dimensión normativa de la Política de Ciencia, Tecnología e Innovación. Universidad de Guanajuato. Programa Interinstitucional de Derechos Humanos.

____ (2003). Rawls Kantian egalitarianism and its critics. Department of Political Science. McGill University. https://escholarship.mcgill.ca/downloads/x059c8139

Merino, M. (2013). Las políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de los problemas públicos. *Foro Internacional*, *LIV*(2), pp. 481-486. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59941335012

Merino, M. y Vilalta, C. (2014). *La desigualdad de trato en el diseño del gasto público federal mexicano*. Consejo Nacional para Prevenir y Erradicar la Discriminación (CONAPRED) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=documento&id=294&id_opcion=&op=

Puyol, A. (2010). *El sueño de la igualdad de oportunidades*. GEDISA.

Rawls, J. (1978). *Teoría de la Justicia*. Fondo de Cultura Económica.

Ridder, H. G. (2017). The theory contribution of case study research designs. *Business Research*, *10*, 281–305. DOI 10.1007/s40685-017-0045-z

Rodríguez, J. y González T. (Coord.) (2019). *La métrica de lo intangible. Del concepto a la medición de la discriminación*. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/La_metrica_de_lo_intangible_WEB.%20Ax.pdf

Rodríguez Zepeda, J. (2019). La realización de la igualdad de trato: un modelo para incluir el principio de no discriminación en los programas de política social. En Rodríguez y González (Ed.), *La métrica de lo intangible: del concepto a la medición de la discriminación* (pp. 127-160). CONAPRED

Saba, R. (2016). *Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?* Siglo XXI Editores.

Sahuí, A. (2014). La igualdad en el discurso del desarrollo humano. *Andamios*. *11*(25), pp. 105-128.

Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P. y Elbert, R. (2005). *La construcción del marco teórico en la investigación social. En Manual de Metodología, Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. CLACSO.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2013). GpR, PbR-SED, MML y MIR. Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) Dirección de Capacitación. http://planeacion.uaemex.mx/docs/Capacitacion/MGR/4_SHCP_EdoMex_Pesentacion_GPR_PBR_SED_MML_y_MIR.pdf

___ (s.f.). Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/GuiaMIR.pdf

Desafíos del sistema de monitoreo y evaluación de programas sociales en México: una propuesta metodológica

Luis Antonio Blanco Cebada
Miembro de la Academia Nacional de Evaluadores de México, A. C. (ACEVAL)

Rubén Torres Martínez
Profesor Titular “A” adscrito al Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales (CEPHCIS) de la UNAM

Desafíos del sistema de monitoreo y evaluación de programas sociales en México: una propuesta metodológica

Challenges of the monitoring and evaluation system of social programs in Mexico: a methodological proposal

Resumen

Este artículo ofrece una reseña histórica del Sistema de Monitoreo y Evaluación (SMyE) de las políticas públicas en México, haciendo hincapié en los marcos normativos e institucionales que lo fundamentan; explica las ventajas, limitaciones y retos de su metodología, y ofrece una propuesta para la evaluación de programas sociales. Este trabajo vincula los estudios organizacionales de la sociología neoinstitucionalista, el estudio de la teoría de juegos y sus vínculos con la Nueva Gestión Pública (NGP), y el análisis del ciclo de las políticas públicas, principalmente con la etapa de implementación. Realiza una propuesta metodológica para comprender cómo operan los programas sociales al conocer el objetivo y la posición de los operadores de la política pública en el campo político, las redes, relaciones y jerarquías que se gestan, fortalecen, desaparecen o se mezclan en el proceso de instrumentación de la política pública.

Palabras clave: CONEVAL, política pública, evaluación, programa social, nueva gestión pública.

Abstract

This article offers a historical overview of the Monitoring and Evaluation System (SMyE) of public policies in Mexico, emphasizing the regulatory and institutional frameworks that underpin it; it explains the advantages, limitations and challenges of its methodology, and offers a proposal for the evaluation of social programs. This work links the organizational studies of neo-institutionalist sociology, the study of game theory and its links with New Public Management (NGP), and the analysis of the cycle of public policies, mainly with the implementation stage. Make a methodological proposal to understand how social programs operate by knowing the objective and position of public policy operators in the political field, the networks, relationships and hierarchies that are created, strengthened, disappear or mix in the implementation process of public policy.

Keywords: CONEVAL, public policy, evaluation, social program, new public management.

Desafíos del sistema de monitoreo y evaluación de programas sociales en México: una propuesta metodológica

Luis Antonio Blanco Cebada[1]
Rubén Torres Martínez[2]

Introducción

La demanda continua de bienes y servicios, la exigencia en el cumplimiento de los derechos sociales por parte de la ciudadanía, y la generación e interés en el cumplimiento de indicadores internacionales en materia de transparencia y corrupción, generaron la necesidad en el gobierno de formular procesos que permitan la modernización del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en México. Desde los años noventa los gobiernos mexicanos implementaron sistemas de planeación y estrategias de evaluación de la política pública con la finalidad de impulsar la participación ciudadana y la modernización administrativa. A pesar de la puesta en marcha de la compleja ingeniería administrativa, algunos autores observan la fragmentación del gobierno entre una gran cantidad de organismos con diferentes funciones públicas; diferentes normas jurídicas y técnicas para operar; división y duplicidad de las políticas públicas; fragmentación del gobierno entre diversos órdenes o niveles (federales, estatales, locales) y "la muy baja probabilidad de que el gobierno obtenga el consenso social sobre los objetivos y la aún

[1] Sociólogo. Candidato a investigador nacional del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Consultor. Actualmente es becario posdoctoral en el Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (CEPHCIS UNAM). Correo electrónico: antoniobcebadag@gmail.com

[2] Sociólogo. Profesor de Carrera Titular "A", Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (CEPHCIS UNAM). Correo electrónico: rubentm@cephcis.unam.mx

menor posibilidad de que posea el conocimiento teórico y técnico para identificar los eslabonamientos causales de la acción del conjunto social y asegurar su eficacia" (Aguilar, 2011, pp. 24-28; Sosa, 2011, 2012).

De acuerdo con Aguilar (2020, pp. 128-130) si bien la gobernabilidad implica "la capacidad de coordinación y dirección social de los gobiernos", también es verdad que ha devenido en "ilegitimidad, impotencia, incompetencia, ineficiencia, insuficiencia" de los gobiernos. Estas cinco "ïes", han provocado que en México en los últimos 40 años se hayan generado "formas alternativas de gobernanza". Los indicadores que nos han permitido identificar la gobernanza son: a) la inclusividad de actores; b) la horizontalidad en su trato; c) la transparencia en sus acciones, y d) el consenso en las decisiones.[3]

A eso habría que añadir la existencia de una limitada metodología en la evaluación de los programas sociales, pues es casi nulo el involucramiento de los operadores y beneficiarios de la política pública. La práctica de evaluación en México impulsada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se ha convertido en la principal línea de desarrollo técnica y operativa, y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), diseñada por el mismo Consejo, en la herramienta metodológica oficial y recurrente para evaluar los programas sociales en su agenda, diseño, formulación, aplicación y evaluación. Empero, la MIR ciñe su análisis al estudio de la cohesión narrativa en los programas; exime la valoración de los diseñadores, ejecutores y evaluadores de la política pública; y presenta limitadas formas de participación ciudadana en el diseño y ciclo de vida de las políticas públicas (definición de problemas, agenda, diseño, selección,

[3] Para Basu existen tres insumos necesarios para el progreso económico: *i*) el deseo individual por el mejoramiento material; *ii*) la integridad y el altruismo; *iii*) las buenas leyes y la buena gobernanza. Basu arguye que el inciso i ha destacado en la historia de la humanidad por encima del *ii* y el *iii*. Empero, "es imposible que todas las transacciones, los intercambios y el comercio estén regulados por contratos y un tercero que los vigile […] la integridad personal y el altruismo son ingredientes importantes para que los mercados, el intercambio y el comercio funcionen bien. Si *i* es el combustible que pone en marcha la máquina económica, podemos considerar que *ii* es (sic) las tuercas y los tornillos que mantienen ensamblada esta compleja máquina". Basu añade que tanto *i* y *ii* se hallan presentes, de algún modo, en todas las naciones. Pero es el iii el que genera discrepancias al interior y entre las mismas. De ahí que sea necesario investigar "la capacidad de distintas naciones para gobernar y crear e instrumentar buenas leyes" (2018, pp. 136-137).

puesta en marcha y terminación), restringiendo su alcance a la consulta y gestación de las mismas (Acosta, 2011, p. 173; Sosa, 2011, p. 116; Varela Petito, 2010, p. 86). Además, si bien la ley de planeación federal indica que la política pública debe planearse, desde los objetivos hasta las metas, tomando en cuenta el enfoque de derechos humanos, la perspectiva de género e intercultural, el CONEVAL no posee indicadores ni estándares que le permitan observar la inclusión del enfoque de derechos en los programas institucionales, sectoriales y especiales evaluados.[4]

El objetivo de este artículo es formular una propuesta para la evaluación de programas de desarrollo social en México al analizar el Sistema de Monitoreo y Evaluación (SMyE) de las políticas públicas, haciendo hincapié en los marcos normativos e institucionales que lo fundamentan.

El objetivo de este artículo es formular una propuesta para la evaluación de programas de desarrollo social en México al analizar el Sistema de Monitoreo y Evaluación (SMyE) de las políticas públicas, haciendo hincapié en los marcos normativos e institucionales que lo fundamentan.

Marco normativo e institucional del monitoreo y evaluación de las políticas públicas en México

Las propuestas de mejoras de la administración pública en México procedieron principalmente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Algunas de las iniciativas fueron: institucionalizar la planificación y lograr una mayor eficacia, eficiencia y productividad en la ejecución de los planes y programas; generar un plan de estrategias para la gerencia de sistemas complejos y el equilibrio entre la centralización y la descentralización; diseñar indicadores de desempeño y eficiencia, y respetar los procedimientos legales y los asuntos relacionados con los derechos y obligaciones ciudadanas. En los noventa el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) creó el Programa para

[4] La afirmación de Hanna Arendt "derecho a tener derechos" y el derecho a conocer nuestros derechos son indispensables en nuestras democracias en consolidación. Si se desconocen los derechos, si no se ejercen, es prácticamente como si no se tuvieran (Line Bareiro, comunicación personal, junio de 2012).

el Desarrollo de la Capacidad Gerencial (Management Development Division) como respuesta a las demandas del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI) "en que la concesión de determinados préstamos y asistencia dependan de que el gobierno en cuestión se comprometa a introducir diferentes mejoras en la gerencia de los asuntos públicos" (Campero Cárdenas, 2004, pp. 227-229).

Así, el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) reconfiguró varias instituciones con la finalidad de fortalecer los sistemas de gestión y control. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación se transformó en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), e instauró el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP). Este último tuvo la finalidad de transformar las instituciones en organizaciones eficaces, eficientes y con una cultura del servicio, a la par que combatir la corrupción a través de acciones preventivas, de promoción y también correctivas. En 1997 se crea el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) con la finalidad de llevar a cabo planeaciones estratégicas y claras. En 1998 se generan una serie de indicadores para evaluar y monitorear los programas y acciones gubernamentales.

En el 2001, durante el sexenio del presidente Vicente Fox (2000-2006), se creó el Sistema de Metas Presidenciales (SIMEP) e indicadores de desempeño para identificar la Agenda del Buen Gobierno (ABG), y se formuló el Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO). En el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) se estableció el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal (PMG), y se comienza a hacer mención de la instrumentación de un Presupuesto Basado en Resultados (PbR) (Hernández Magallón y Ramírez Martínez, s/f.; SHCP, 2017). Con la promulgación en 2004 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS, 2022) se estableció el CONEVAL "institución a la que se le delegó la revisión periódica del cumplimiento de los objetivos de los programas, las metas y acciones de la política de desarrollo social, mediante el seguimiento de los indicadores de resultados, de gestión y de servicios que permiten medir la cobertura, calidad e impacto de los programas sociales" (CONEVAL, 2019).

En 2007 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (2007), y en 2008 establece el Acuerdo por el que se disponen los procesos generales del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) (2008). Este modelo de reforma se inspiró en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado "las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes - de ahí el nombre de gerencial." Para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en el liderazgo de los administradores, avalados por la NGP, y "buscó la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, y no el control de la jerarquía organizacional y de las normas burocráticas" (Campero Cárdenas, 2004; CLAD, 1998).

Las principales características de este modelo son las siguientes (CLAD, 1998, pp. 13-19):

- La profesionalización de la alta burocracia.
- La administración pública transparente.
- Descentralizar la ejecución de los servicios públicos.
- La administración debe basarse en la desconcentración organizacional.
- Se orienta por el control de los resultados.
- Se promueven nuevas formas de control: de resultados; de costos; por competencia administrada de los servicios, y de control social, por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos y participarán en su gestión.
- Se distingue entre dos formas de unidades administrativas autónomas en la administración de los servicios: las del Estado y sus instituciones, y las no estatales o privadas.

- Orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario.
- Modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del poder público.

A partir del año 2007 el CONEVAL trabajó con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en un Sistema de Monitoreo que permitiría formular indicadores para monitorear de manera efectiva los resultados de los programas sociales "y, a su vez, avanzar de forma sostenida en el perfeccionamiento de la calidad de la información que generan" (CONEVAL, 2021). El modelo PbR, el SED y la Metodología del Marco Lógico (MML) representan actualmente los principales instrumentos de valoración de las políticas públicas. La herramienta metodológica principal del SED y del PbR es la MIR, cuyo fundamento se encuentra en la MML. El SED será obligatorio para los ejecutores de gasto público.

A nivel subnacional, los gobiernos de los estados no tienen un sistema definido de planeación y evaluación de sus políticas públicas. El referente principal es la planeación estratégica realizada a partir de la MML y la MIR. Esta metodología es de carácter obligatorio para aquellas dependencias federales y entidades federativas que operen programas de desarrollo social en México, según el inciso C del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2022), el artículo 74 de la Ley General de Desarrollo Social (2022) y los artículos 1º. y 2º. de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (2007), así como el artículo 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2022). El sistema de evaluación de los programas sociales lo define el CONEVAL, y aplica de manera transversal a todos los programas sociales.

Metodología y crítica del SED

Para el CONEVAL la MIR "es una herramienta de planeación que identifica (…) los objetivos de un programa, incorpora los indicadores de resultados y gestión que miden dichos objetivos; especifica los medios

para obtener y verificar la información de los indicadores, e incluye los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa" (2020a). De acuerdo con los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (2007) todos los programas presupuestarios están obligados a tener una MIR.

La MIR consiste en una matriz de cuatro filas por cuatro columnas. Se integra por cuatro objetivos distintos y relacionados entre sí, como se muestra en la figura 1.

Figura 1. Componentes de la MIR

	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

Fuente: CONEVAL (2013, p. 14).

El Fin señala cómo el programa contribuirá a solucionar el objetivo global de un problema de desarrollo. *El Fin* responde a la pregunta: ¿A qué objetivo estratégico contribuye el programa? *El Fin* se refiere al objetivo global a alcanzar, a la solución del problema identificado. *El Propósito* se refiere al impacto inmediato, a corto plazo. El Propósito debe ser único y describe el resultado directo obtenido de la utilización de los componentes. Responde a la pregunta: ¿Qué se espera lograr con el programa? Se refiere a los objetivos específicos, al impacto a corto plazo. *Los Componentes* son los resultados específicos de las actividades planificadas para la ejecución del proyecto y representan a los bienes que debe producir el ejecutor del programa para poder

lograr el propósito. *Los Componentes* responden a la pregunta: ¿Qué bienes o servicios se requiere producir? Cada componente es necesario y se articula con los demás componentes. *Las Actividades* son aquellas acciones que implican el uso de recursos que se deben llevar a cabo para producir cada componente. *Las Actividades* responden a la pregunta: ¿Cómo se producirán los componentes? Son las tareas que el proyecto debe cumplir para completar cada componente definido. Por su parte, en la primera columna de la matriz "se presenta el resumen narrativo, el cual contiene los objetivos que persigue el programa en cuatro distintos niveles denominados fin, propósito, componentes y actividades; en la segunda se muestran los indicadores de dichos objetivos; en la tercera, los medios de verificación, y en la cuarta, los supuestos por nivel de la matriz" (CONEVAL, 2013, p. 15).

Desde el enfoque de la NGP y la dupla MML - MIR se espera que los mecanismos de intervención pública (programas presupuestarios y programas de entrega de bienes y servicios) se acompañen de los beneficiarios. Sin embargo, la NGP y su ejecución metodológica han recibido críticas por parte de algunos analistas, particularmente por su marcado carácter gerencial y economicista: "Este término (NGP) se refiere en términos generales a las políticas de gobierno y surge hacia finales de la década de los ochentas, en el auge del neoliberalismo" (SEGOB e INAFED, 2018). También se ha criticado su fortaleza conceptual y la unicidad de su objeto de estudio; los deficientes resultados en su implementación; su interés fundamental de orientación común: el incremento de la eficacia, la economía y la eficiencia, y la asistencia que durante los ochenta y noventa recibió México de los organismos internacionales contribuyeron a generar esta incertidumbre (Acosta, 2011; Aguilar, 2011; Cardozo Brum, 2006, p. 31; Sosa, 2012, p. 97).

Si bien el CONEVAL enlista trece tipos de evaluaciones de los programas sociales, la de proceso y la de impacto son las únicas que abiertamente consideran la posible inclusión de los operadores y beneficiarios del programa en la evaluación. En efecto, la MIR se basa en insumos que responden a un tipo de análisis estático: no observa los resultados tanto como la forma en que deben presentarse. En su evaluación, la MIR no considera las decisiones a nivel político para

iniciar un programa, corregirlo o suprimirlo; también omite en sus informes el apartado contextual e histórico, base de la MML. En este sentido, es necesario considerar que los actores de la política pública toman decisiones imitando a otros, a partir de información limitada, con base en sus creencias y de acuerdo a procesos complejos vinculados a sus experiencias y expectativas de la situación. Incluso, es posible que la decisión sobre el rumbo de una política pública esté tomada antes de comenzar el diseño de la misma (Eslava Gómez, 2011; James y Jorgensen, 2021, pp. 498-499; Lubell, 2021, p. 453, y Varela Petito, 2010, pp. 89, 91). Las políticas de evaluación del desempeño, en contraparte, no están interesadas en los contextos culturales y políticos en los que opera el programa. En este sentido, Cejudo sostiene que "la combinación de reducir costos, flexibilizar burocracias, empoderar a los ciudadanos y mejorar bienes y servicios públicos representaba una oferta atractiva en sus recomendaciones a los gobiernos de todo el mundo. Sin embargo, no puede decirse que haya habido una convergencia en las reformas efectivamente realizadas" (2013, p. 31).

Por ejemplo, en su "Diagnóstico de Matrices de Indicadores para Resultados: Estado actual del diseño de objetivos e indicadores al segundo año de la Administración 2018-2024" el CONEVAL evaluó la congruencia de los objetivos del programa y sus indicadores asociados mediante la lógica vertical y horizontal para identificar el cumplimiento de éstos en los cuatro niveles de la MIR. Se trata de estudios de seguimiento físico y operativo, es decir, documental. Lo mismo ocurre al analizar la integralidad de la política de desarrollo social 2020. El CONEVAL recurrió a tres fuentes informativas: la normatividad institucional, notas y conferencias de prensa y hallazgos derivados de las evaluaciones de diseño con trabajo de campo 2019-2020. Los hallazgos de las tres fuentes se presentaron a partir de "diez categorías para la descripción y análisis de los procesos de los programas: 1) planeación, 2) difusión, 3) solicitud de apoyos, 4) selección de beneficiarios, 5) producción de bienes y servicios, 6) distribución de bienes y servicios, 7) entrega de apoyos, 8) seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos, 9) contraloría social y satisfacción de usuarios y, 10) monitoreo y evaluación" (CONEVAL, 2020b).

De igual modo, al observar las matrices de resultados de los indicadores de los programas, fondos y políticas sociales que las propias instituciones realizan, presentadas por el CONEVAL en su página web desde el año 2008, es posible identificar que la MIR cuenta con fichas de monitoreo y evaluación, cuyo objetivo es generar bases de datos para conocer el grado de avance, el logro de los objetivos planteados y el uso de los recursos asignados. No obstante, en muchos casos exenta de su metodología la reflexión que los propios evaluadores pudieran tener del proceso de implementación y evaluación del programa; y tampoco considera la participación de los sujetos de derecho directamente involucrados. El uso que la NGP mexicana ha dado a la MIR es de un tipo de estrategia metodológica que, si bien contribuye al fortalecimiento de la planeación, se presenta más preocupada por el seguimiento físico y financiero de las inversiones que por la observancia de la intervención pública en su continuo proceso (2020a).

En efecto, el contexto en el cual se diseña, ejecuta y evalúa un programa de política pública no es tomado en consideración cuando se trata de evaluar el programa en su conjunto. Los diseñadores/operadores y los beneficiarios no realizan autoevaluaciones, y el contexto político y cultural en el cual se lleva a cabo la intervención pública no representa un referente clave para calificar la actuación final del programa. En algunos casos las redes sociales *(facebook, twitter e instagram)* de las dependencias exhiben avances del desarrollo de algunos programas. Sin embargo, en la mayoría de ellos repostean la información que el gobierno del estado publica en la suya. No existen archivos relacionados con la planeación y los resultados de las evaluaciones de los programas en las páginas institucionales de las dependencias. La información que se difunde se liga a las actividades del gobernador (a) en turno.

Desafíos del SED y propuesta metodológica

Esta propuesta metodológica centra su atención en la cultura política y los procesos organizativos mediante los cuales los operadores de la política pública llevan a cabo la ejecución y evaluación de la misma, en

un contexto político e histórico específico, y de acuerdo a particulares estrategias. El estudio de la cultura política implica el análisis de "aquellos elementos que son responsables de la participación o no participación (…) de los actores en la vida pública, (...) del universo simbólico asociado al ejercicio y las estructuras de poder en una sociedad dada" donde "los conocimientos, sentimientos y evaluaciones referidos a objetos políticos se encuentran entrelazados de muchas maneras con todos los conocimientos, sentimientos y evaluaciones disponibles en una cultura" (Krotz, 2002, pp. 17, 39, 41). El estudio de la cultura política comprende "tanto las prácticas como los discursos" y las distintas maneras en las cuales la gente trata de modificar sus sociedades influenciando o cambiando a los gobiernos (Guardino, 2009, p. 14).

Estas estrategias se acompañan de redes por afinidad más amplias y se conocen como "subsistema de política" "en el que interactúan diversos actores con interés material, ideológico o técnico en el problema, por ejemplo, líderes o grupos sociales y políticos, medios de comunicación, actores estatales (comités legislativos diversos o distintas agencias burocráticas), académicos o expertos y actores internacionales" (Méndez, 2020, p. 195). De tal forma, es interesante conocer las temáticas y las relaciones de quienes conducen las políticas y cómo su quehacer ha influenciado a los territorios subnacionales.

La metodología que proponemos se relaciona con el enfoque teórico del neoinstitucionalismo, el cual se aparta del enfoque teórico de las corrientes racionalistas de las instituciones con explicaciones atemporales. Vargas Hernández señala que el neoinstitucionalismo en sus orígenes define que el Estado

> está formado y organizado por una compleja red de grupos de interés y organizaciones diferenciadas con dotaciones asimétricas de poder e influencia, más considerar al Estado como una unidad monolítica y homogénea. Así, analiza las estructuras y procesos políticos de largo plazo en donde las instituciones y las ideas que las sustentan son arenas de lucha y materias de disputa entre los diversos actores. (2008, p. 50).

Son las instituciones las que regulan la interacción humana, pero esta sólo se da entre individuos; estos últimos deciden cómo las construyen, si las siguen o las ignoran.

En este ejercicio, el Estado se co-construye (Zaremberg y Torrealba, 2020). En esta misma vertiente del neoinstitucionalismo encontramos entonces la necesidad de colaboración humana como motor del desarrollo económico, social y político. Douglas North (2012) examinó la naturaleza de las instituciones y sus consecuencias en el desempeño económico y el tejido social. Una de sus explicaciones se basa en la idea de instituciones como creadoras de certidumbre, dotadoras de confianza en lo que él llama "las reglas del juego". Son las instituciones las que regulan la interacción humana, pero esta sólo se da entre individuos; estos últimos deciden cómo las construyen, si las siguen o las ignoran.

Desde está lógica son los individuos, agrupados en organismos, los agentes del cambio institucional. Se debe subrayar la idea de que los individuos al organizarse y agruparse adquieren cierta relevancia para seguir, modificar o ignorar las reglas del juego, es decir las instituciones. Para la propuesta metodológica que aquí presentamos esta idea es central. Como apunta el autor, ya señalado el cambio institucional se conforma de 1) el entrelazamiento de las instituciones y las organizaciones como incentivadoras o intimidadoras del cambio, y 2) el proceso de retroalimentación que los humanos percibimos de dicho cambio (se dé o no), cómo reaccionamos ante los eventuales cambios o ante la estabilidad (North, 2012). El cambio viene siempre de sectores organizados, con intereses económicos, sobre todo, que buscan una buena y mayor rentabilidad en sus decisiones.

Tradicionalmente se ha pensado que basta con la teoría de la elección racional para explicar el comportamiento social. Dicha teoría parte del supuesto de que los actores cuentan con la información suficiente, sobre un tema determinado cualquiera, para poder tomar la mejor y más rentable decisión. La realidad es que dicha teoría tiene varios vacíos; en la actualidad es el evidente exceso de información disponible. Tomar una decisión bajo la óptica de la elección racional puede ser sumamente costoso en términos de esfuerzo y tiempo.

Para que cualquier política pública, iniciativa o simple acción social funcione se requiere de cooperación. Ello resulta sumamente comprensible si lo observamos desde los autores interesados en la teoría de juegos como John Von Neumann y Oskar Morgenstern (1944) y John Nash (1996), señalan que en la mayoría de los juegos colectivos los jugadores llegan rápidamente a la conclusión de que cooperar es valioso para todos. Es mediante la cooperación que todos los jugadores maximizan el resultado, pero lo verdaderamente valioso es que se va desarrollando el aprendizaje sobre las reglas, faltas, sanciones, compensaciones, etc. Y simultáneamente aprenden sobre estrategias y tácticas de juego. Sin embargo, como señalan los mismos autores, la cooperación se dificulta cuando el juego es incierto o no reiterativo respecto a sus reglas.

Para que cualquier política pública, iniciativa o simple acción social funcione se requiere de cooperación.

La falta de coincidencia en resultados (maximización de la riqueza) ha condicionado enormemente la evolución de la teoría de juegos. Basta ver el famoso "dilema del prisionero", donde la situación da desalentadoras perspectivas sobre la cooperación y coordinación humana. Sin embargo, se trata de juego de "un solo tiro", todo se juega una vez y no hay repetición.

Así es que podemos remitirnos a tres autores mayores respecto a la teoría de la cooperación y el modelamiento político. A) Russell Hardin (1982) quien lleva el dilema del prisionero a n-persona y explora la dificultad de la acción colectiva en grupos grandes; pero pone el énfasis en la relación de costos-beneficios. Para Hardin, acuerdos y acción colectiva son posibles si hay condicionantes, lo que implica vigilancia y coacción (amenazas). B) Michael Taylor (1982 y 1987), se interesa en las posibilidades de mantener el orden social en anarquía. Llega a la conclusión que para la comunidad el orden social es superior a lo anárquico, una especie de autorregulación se da a partir de creencias, normas y valores compartidos, lo que permite la reciprocidad. El altruismo guarda un lugar especial en esta reflexión; C) Howard Margolis (1982) quien considera que la conducta individual está determinada por motivos altruistas; para este autor el individuo se encuentra en medio de intereses personales y egoístas, e intereses grupales filántropos.

Al final los tres autores reconocen la importancia de un tercer actor o juez llamado Estado, para garantizar la cooperación y colaboración cuando los jugadores cuentan con información incompleta, es decir que van más allá de la lectura neoclásica sobre el Estado y aportan, desde la teoría de juegos, elementos para sofisticar el paradigma neoinstitucional.

La teoría de juegos ilustra bien los problemas de cooperación y permite crear estrategias y escenarios, se pueden planear resultados satisfactorios para todos. No obstante, es importante nunca perder de vista que siempre se trata de "ilusiones" que, al ser aterrizadas en la realidad, varían en sus resultados de lo supuesto originalmente. Esto demuestra que la conducta humana es sumamente compleja.

De esa manera los individuos actúan normalmente con información incompleta y errónea, con modelos personalizados o subjetivos que no siempre siguen a las instituciones. Aquí un punto medular: las instituciones no son creadas por fuerza ni por eficiencia solamente; las instituciones son "reglas formales" hechas con claras intenciones de beneficiar a un grupo en el poder. Estas "reglas formales" no son eficientes para todos los individuos, por ello que algunos prefieran modelos subjetivos para sus tomas de decisiones. El objetivo de minimizar costos y maximizar ganancias hace que las instituciones sean *maleables*.

El esquema 1 ilustra la correlación entre la interdependencia institucional para el análisis de la operación de los programas sociales.[5]

[5] Para Eslava la confianza es un "rasgo inherente al buen funcionamiento institucional y la noción de bien común, cuestiones hacia las cuales se orientan las prioridades sociales" (2011, p. 65).

Esquema 1. Interdependencia institucional

Fuente: Eslava (2011, p. 65).

Algunas de las interrogantes que proponemos realizar a quien pretenda evaluar un programa de desarrollo social son:

- ¿Cuál es la cultura política de los operadores responsables de la ejecución de los programas sociales en México?
- ¿Cuáles son los principios que fundamentan el sentido y contenido de los dos programas sociales, y qué ha significado su instrumentación para las instituciones y actores locales involucrados?
- ¿Cuáles son las estrategias formales e informales que los operadores de los programas siguen en su toma de decisiones?
- ¿Cómo accedieron los participantes a la información del programa y qué papel desempeñaron en el proceso?
- ¿Cómo se relacionan los operadores con otros actores en sus distintos niveles jerárquicos, tanto horizontal como vertical?

- ¿Se considera o no el contexto socioeconómico, cultural y político en la ejecución de los programas sociales?
- ¿De qué depende que una acción burocrática tenga éxito?
- ¿Podría la evaluación de procesos del CONEVAL promover la inclusión de los operadores y de los beneficiarios en la toma de decisiones desde el enfoque de derechos humanos?

Sostenemos que la cultura política de los operadores responsables de la ejecución de los programas de desarrollo social en México está basada en el uso de estrategias de cooperación laboral por afinidad personal, adaptando las reglas de operación del programa al contexto y generando una red que conforma un subsistema de política.

Los siguientes son objetivos que podrían auxiliar para responder las interrogantes enunciadas:

- Analizar el significado de la instrumentación de los dos programas sociales para los operadores de la política pública.
- Conocer las estrategias formales e informales que los operadores de los programas siguen en su toma de decisiones.
- Analizar el proceso de generación del subsistema de política en relación a la implementación de los programas sociales.
- Conocer si la evaluación de procesos elaborada por el CONEVAL puede promover la inclusividad de los operadores y de los beneficiarios en la toma de decisiones con una perspectiva de género e intercultural.[6]

La investigación que proponemos es cualitativa y su objetivo es conocer cuáles son las estrategias formales e informales que usan los operadores de la política pública para la ejecución de los programas sociales a partir de una evaluación de procesos. La evaluación de procesos es un estudio "de carácter cualitativo que, a través de diversas

[6] Sanz, Yeh y Villafaña realizaron un estudio sobre procesos de gobernanza en Yucatán durante el período de la pandemia del Coronavirus (COVID – 19). Las autoras sostienen que la perspectiva de género es fundamental para el diseño de programas de desarrollo social municipal estatales y federales (2021).

estrategias de corte analítico, busca establecer y explicar las interacciones que son la condición de posibilidad de los resultados en la gestión del Programa". El enfoque cualitativo al poseer fuentes de explicación no siempre cuantificables y multivariadas, trata de hilvanar conexiones que llenen de sentido a un fenómeno dado, aunque no siempre éstas sean permanentes. De ahí que "el análisis y la descripción a profundidad proporcionan la evidencia empírica suficiente para comprender y explicar el fenómeno estudiado, en el caso de la gestión operativa del programa: sus relaciones del contexto social, cultural, político e institucional en que opera" (CONEVAL, 2017).

Sostenemos que la cultura política de los operadores responsables de la ejecución de los programas de desarrollo social en México está basada en el uso de estrategias de cooperación laboral por afinidad personal, adaptando las reglas de operación del programa al contexto y generando una red que conforma un subsistema de política.

El desarrollo de la evaluación de procesos requerirá de los siguientes rubros en orden cronológico: 1) análisis de gabinete, 2) entrevistas a funcionarios y personal operativo del programa y 3) trabajo de campo. Las siguientes actividades son parte del trabajo de gabinete:

- Estudio del contexto en el que el programa se ejecuta: socioeconómico, cultural y territorial.
- Análisis del marco normativo a través de un trabajo archivístico: acopio, sistematización y valoración de información contenida en registros administrativos, evaluaciones externas, documentos oficiales, documentos normativos, sistemas de información, y documentos relacionados con el programa.
- Mapeo del proceso y de los subprocesos del programa y cada uno de sus puntos clave de la operación y los actores relevantes que intervienen.

A continuación, se detallan las actividades que se realizarán en trabajo de campo:

Técnica de investigación	Participantes	Observaciones
Entrevista profunda	Directivos/Operadores directos del programa	El diseño de las técnicas de investigación se hará con base en: Aceves (2000), Galindo (1999) y Giglia y Winocur (2002). La formulación de los temas se hará adaptando las guías metodológicas de dos fuentes: CONEVAL (2017), y Puga y Luna (2012).
Entrevista semiestructurada	Personal de áreas de gobierno vinculadas indirectamente al programa Personal de gobierno federal y estatal responsable del diseño y aplicación de las metodologías CONEVAL Beneficiarios del programa	
Grupo focal	Directivos/Operadores directos del programa seleccionados a partir de la entrevista profunda	
Cuestionario en línea (Mixto: cualitativo/ cuantitativo)	Directivos/Operadores directos del programa	
Bitácora	Personal	

Fuente: elaboración propia.

Lubell (2021), Tirado (2010) y Varela Petito (2010) advierten sobre los riesgos metodológicos que se deben considerar cuando se hace una evaluación de procesos:

- Puede provocar reacciones conflictivas entre los individuos que son parte de la organización evaluada "y de éstos con la misma institución, dado que la evaluación implica un riesgo vivido u objetivo de arbitrariedad. El evaluado no es un mero afectado, sino también un estratega que formula opciones para participar y tomar ventaja en el campo de juego".
- La finalidad de la evaluación depende de los objetivos de los programas, pero también de los intereses, perspectivas ideológicas y concepciones de utilidad pública de los operadores.

- Los resultados de la evaluación permiten a los directivos tomar decisiones sobre el funcionamiento y rumbo de la organización. Los datos podrían servir como estímulos a los funcionarios públicos para regular su conducta en el logro de sus metas y estrategias.
- Las decisiones se toman fundamentalmente por acuerdo entre decisores (u operadores) en el terreno y no tanto por razones técnicas o de información. Esto sugiere que las evaluaciones podrían ser manipuladas a propósito por los decisores. Para contrarrestar este efecto es importante difundir los resultados de la evaluación.

Conclusiones

Este artículo realizó una reseña histórica del Sistema de Monitoreo y Evaluación (SMyE) de las políticas públicas en México, haciendo hincapié en los marcos normativos e institucionales que lo fundamentan; explicó las ventajas, limitaciones y retos de su metodología, y ofreció una propuesta para la evaluación de programas de desarrollo social. La propuesta es de corte cualitativo, se liga a los estudios neoinstitucionalistas, varios de ellos basados en el paradigma de la teoría de juegos como explicadores del nacimiento y desarrollo de instituciones a partir de la cooperación. El interés radica en conocer la cultura política de los operadores de los programas de desarrollo social en México. Para ello, se propone realizar una evaluación de procesos siguiendo y actualizando la metodología del CONEVAL (2017) y de Puga y Luna (2012). Así, trata de presentar una caracterización de los subsistemas políticos que se generan en las dependencias operadoras de dichos programas. Habrá que poner en práctica su desarrollo, cuyos resultados serán el fundamento de un próximo artículo.

Referencias

Aceves, J. (2002). *Historia oral. Ensayos y aportes de investigación*. CIESAS – SEP- CONACYT.

Acosta, F. (2011). Evaluando la política social y el desempeño del gobierno en México: tensiones y dificultades institucionales. En J. M. Ramos, J. Sosa y F. Acosta (Coords.). *La evaluación de políticas públicas en México* (pp. 123-146). El Colegio de la Frontera Norte – INAP. https://coeval.morelos.gob.mx/Acervo-Bibliografico/Libro-LaEvaluacionPoliticasPublicas

Acuerdo por el que se disponen los procesos generales del Sistema de Evaluación del Desempeño. (2008, 31 de marzo). Diario Oficial de la Federación. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154427/acuerdo_sed.pdf

Aguilar, L. F. (2011). Capítulo 1. Políticas públicas y transversalidad. En J. M. Ramos, J. Sosa y F. Acosta (Coords.), *La evaluación de políticas públicas en México* (pp. 23-42). El Colegio de la Frontera Norte – Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. https://coeval.morelos.gob.mx/Acervo-Bibliografico/Libro-LaEvaluacionPoliticasPublicas

Basu, K. (2018). *Una república fundada en creencias.* Grano de Sal.

Campero Cárdenas, G. H. (2004). Exploración conceptual sobre la gerencia pública y su reforma, tercera parte. En O. Guerrero (Coord.). *Gerencia pública: una aproximación plural* (pp. 216-256). UNAM, IIJ.

Cardozo Brum, M. I. (2006). *La evolución de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. Porrúa – Cámara de Diputados.

Cejudo, G. M. (2013). "La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y la práctica". En Guillermo Cejudo (Comp.). *Nueva Gestión Pública*. Biblioteca Básica de Administración Pública y Siglo XX, pp. 17-47.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (1998). *Una nueva gestión pública para Latinoamérica*. https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Una-Nueva-Gestion-Publica-para-America-Latina.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2021). *10 años de colaboración CONEVAL-CEPAL en la instauración del Sistema de Monitoreo de la Política Social en México.* https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Colaboracion_CONEVAL-CEPAL.pdf

_____(2020a). (2020, 15 de octubre). *Evaluación de programas sociales. Matriz de indicadores para resultados.* https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/mir/mir.aspx

_____(2020b). *Análisis de la integralidad de la política de desarrollo social 2020.* https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Analisis_Integralidad_2020.pdf

_____(2019). *Creación del CONEVAL*. https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx

_____(2017). *Términos de referencia. Evaluación de procesos.* https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/TDR_Procesos.pdf

_____(2013). *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2022). Art. 36, inciso c. *https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf*

Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas. Reglas y decisiones Sociales*. Fondo Editorial Universidad EAFIT. https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/9568/el_juego_de_las_politicas_publicas.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Galindo, J. (Coord.) (1999). *Técnicas de investigación en Sociedad, Cultura y Comunicación*. Addison Wesley Longman.

Giglia y Winocur, R. (Coord.) (2002). *Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México*. IFE-FLACSO-Porrúa.

Guardino, P. (2009). *El tiempo de la libertad. La cultura política popular en Oaxaca, 1750–1850*. COLMICH-Colegio de San Luis, UAM.

Hardin, R. (1982). *Collective Action*. Resources for the Future, Johns Hopkins University Press.

James, T. E. y Jorgensen, P. D. (2021). Conocimiento de las políticas públicas, formulación de las políticas públicas y cambio: revisión de una cuestión fundamental. En H. N. Arámbula Quiñones (Comp.), *Políticas públicas: perspectivas para el análisis y diseño* (pp. 479–517). Siglo XXI.

Krotz, E. (2002). La investigación sobre la cultura política en México: visión panorámica de un campo de estudio en construcción. En R. Winocur. (Coord.), *Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México (*pp. 17-53). IFE-FLACSO-Porrúa.

Ley General de Desarrollo Social (LGDS). (2022). Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). (2022). Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf

Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (2007, 30 de marzo). Diario Oficial de la Federación.https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf

Lubell, M. (2021). Gobernar la complejidad institucional: el marco de la ecología de juegos. En H. N. Arámbula Quiñones (Comp.). *Políticas públicas: perspectivas para el análisis y diseño* (pp. 438-478). Siglo XXI.

Margolis, H. (1982). *Selfishness, Altruism and Rationality***.** The University of Chicago Press.

Mendez, J. L. (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América.* Fondo de Cultura Económica (FCE).

Nash, J. (1996). *Essays on Game Theory.* Edward Elgar Publishing.

North, D. (2012) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.* Fondo de Cultura Económica (FCE).

Puga, C. y M. Luna (Coords.). (2012). *Protocolo para la evaluación de asociaciones.* UNAM, IIS – El Colegio Mexiquense A. C. https://www.academia.edu/30352274/Protocolo_para_la_evaluaci%C3%B3n_de_asociaciones Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2021.

Sanz, S.E., Yeh, M. y Villafaña, P. F. (2021). Género y gobernanza durante la pandemia de COVID-19 en Yucatán. En E. Arancibia (Coord.). *Gobernanza local en tiempos de COVID – 19. Experiencias de coordinación social para la toma de decisiones en Yucatán* (pp. 211–238). UNAM, Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida.

Secretaría de Gobernación (SEGOB) e Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). (2018). Planeación nacional. http://www.invedem.gob.mx/wp-content/uploads/sites/26/2017/09/Planeaci%C3%B3n-nacional.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2017). Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) https://mexicox.gob.mx/assets/courseware/v1/c591632d6d22a5f169b626e2e9e09fd9/asset-v1:SHCP-UNAM+SDED17112X+2017_11+type@asset+block/Imprimible_M4_2017.pdf

Sosa, J. (2012). Desarrollo de Capacidades Individuales en Directivos Públicos Latinoamericanos: La Perspectiva de los Organismos Internacionales. En A. Villalobos Pacheco y J. M. Ramos García (Coords.). *Gestión, políticas y desarrollo en México* (pp. 87-116). Konrad Adenuaer Stiftung.

_____(2011). Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación en México: una propuesta analítica. En J. M. Ramos, J. Sosa y F. Acosta (Coords.). *La evaluación de políticas públicas en México* (pp. 101–120). El Colegio de la Frontera Norte – INAP. https://coeval.morelos.gob.mx/Acervo-Bibliografico/Libro-LaEvaluacionPoliticasPublicas

Taylor M. (1982). *Community, Anarchy and Liberty.* Cambridge University Press.

Taylor M. (1987). *The Possibility of Cooperation (Studies in rationality and Social Change)*. Cambridge University Press.

Tirado, R. (2010). De la asociación: características y problemas. En M. Luna y C. Puga (Coords.). *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones* (pp. 15–40). Anthropos y UNAM.

Varela Petito, G. (2010). Sentido y uso de la evaluación. En M. Luna y C. Puga

(Coords.). *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones* (pp. 78-94). Anthropos – UNAM.

Vargas, J. G. (2008). Perspectivas del institucionalismo y neoinstitucionalismo. *Ciencia Administrativa*, 2008(1), 47-58. https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf

Von Neumann, J. y Morgenstern, O. (1944). *Theory of Games and Economic Behavior*. Princenton University Press.

Zaremberg, G. y Torrealba, C. G. (2020). Sociología política relacional: aportes analítico – metodológicos para la investigación social. En L. Tavera Fenollosa y N. Arteaga Botello (Coords.). *Debatir la sociología* (pp. 87–104). FLACSO, México.

Avances hacia la institucionalización de la Planeación Orientada a Resultados en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo. 2016–2022

Horacio Pablo Espinosa Coria
Profesor Investigador de la Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo

Enrique Joel Burton Mendoza
Profesor por asignatura en la Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo

Avances hacia la institucionalización de la Planeación Orientada a Resultados en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo. 2016–2022

Advancing towards the institutionalization of Goal Oriented Planning in the local government of Solidaridad, Quintana Roo, 2016-2022

Resumen

La planeación en México es un instrumento técnico y político que los gobiernos federal, estatal y municipal deben usar para orientar sus acciones en el propósito de promover el desarrollo. A lo largo de los años, a partir de la tercera década del siglo veinte y hasta nuestros días, la planeación se fue institucionalizando mediante la disposición de un orden normativo específico, e instituciones, sistemas y metodologías propias. Pasó de un conjunto de esfuerzos aislados y sin continuidad, principalmente a nivel del gobierno federal, a un ordenamiento jurídico institucional que buscan dar orden y hacer más efectiva la acción pública.

El ejercicio de planeación desde la administración pública a nivel local, en particular la del municipio de Solidaridad, Quintana Roo, permite identificar cambios en la gestión de lo público, la forma como se definen los alcances de la acción gubernamental y el modo como se verifica y controla el uso de recursos. Ello se hace evidente a través del análisis de la Planeación Orientada a Resultados, uno de los instrumentos de más reciente uso de la administración pública local para definir estrategias, y medir el cumplimento de metas y objetivos plasmados en los planes y programas de desarrollo.

Palabras Clave: planeación, gobierno, gestión pública.

Abstract

Planning in Mexico is a technical and political tool that the federal, state and local governments use in order to achieve developmental goals. Through time, since the 1930s until now, planning has been institutionalized by a legal framework, specific organizations and methodologies. It evolved from an array of various independent initiatives, mainly encouraged by the federal government, to a legal and institutional body that aims to make public action more coherent and effective.

Planning at the local government level, like in the Solidaridad municipality administration in the State of Quintana Roo, shows public management changes and the way public goals are stablished, how they are measured and resources are used. Goals Oriented Planning is one of the latest tools that local governments use in order to define strategies and calibrate how targets and objectives are achieved.

Keywords: planning, government, public management.

Avances hacia la institucionalización de la Planeación Orientada a Resultados en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo. 2016-2022

Horacio Pablo Espinosa Coria[1]
Enrique Joel Burton Mendoza[2]

I. Introducción

En México la planeación del desarrollo es una práctica de la gestión pública en los tres niveles de gobierno. Existe una normativa constitucional de la cual se desprende una Ley de Planeación, y el correspondiente Sistema Nacional de Planeación Democrática, mediante los cuales se establecen estructuras institucionales y procedimentales que permiten definir las acciones públicas cuyo fin último es promover el desarrollo. Sin embargo, la planeación en nuestro país, estados y municipios ha pasado a ser más una herramienta de obligado uso, que un mecanismo efectivo para orientar de forma racional y verdaderamente democrática la acción conjunta de las autoridades y la sociedad, para mejorar las condiciones económicas, políticas, culturales y medioambientales del entorno. Conforme los paradigmas en la administración pública van evolucionando y las personas servidoras públicas son adecuadamente capacitadas y acompañadas en los procesos de reingeniería de procesos, se comienza a gestar un cambio de cultura organizacional orientada

[1] Profesor Investigador. Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo. Correo electrónico: hespinosa@uqroo.edu.mx
Es politólogo por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y realizó estudios de posgrado en política en la Universidad de York en el Reino Unido. Sus líneas de investigación son Política Pública y Turismo, y Gobierno en México.

[2] Licenciado en Gobierno y Gestión Pública por la Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo; maestro en Evaluación de Políticas Públicas. Correo electrónico: enriquejbm@uqroo.mx
Integrante fundador del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública Quintanarroense, y miembro activo de la Academia Nacional de Evaluadores de México. Sus áreas de interés son Evaluación de Políticas y Programas Públicos, Planeación Estratégica en el Sector Público, y Desarrollo Territorial y Urbano.

Conforme los paradigmas en la administración pública van evolucionando y las personas servidoras públicas son adecuadamente capacitadas y acompañadas en los procesos de reingeniería de procesos, se comienza a gestar un cambio de cultura organizacional orientada al logro, observándose posiciones y esfuerzos favorables en la búsqueda de crear valor público desde la acción de gobierno.

al logro, observándose posiciones y esfuerzos favorables en la búsqueda de crear valor público desde la acción de gobierno. El Municipio de Solidaridad, en el estado de Quintana Roo, es una muestra palpable de las bondades y las limitantes que el ejercicio de planeación exhibe.

El presente trabajo se divide en siete apartados, incluyendo esta introducción. En el segundo se rastrea el significado y orígenes de la planificación, con particular énfasis en el caso de México a partir de una descripción cronológica de la evolución de dicha práctica hasta llegar a la conformación del Sistema Nacional de Planeación Democrática a inicios de los años ochenta del siglo pasado. En el tercero se describe la introducción de la Planeación Orientada a Resultados (POR) como mecanismo clave en la definición, seguimiento, control y evaluación de las acciones promotoras del desarrollo en el Estado de Quintana Roo. En los apartados cuarto, quinto y sexto, se presentan los hallazgos, a partir de una investigación exploratoria con base en la normatividad y documentos públicamente accesibles del municipio de Solidaridad, Quintana Roo, de la POR entre el año 2016 y hasta el primer trimestre del 2022. La selección del año 2016 como punto inicial del análisis, obedece a que es cuando se da por primera vez la alternancia partidista en este municipio y, con ello, perspectivas de un cambio en la forma de gobernar, entre lo cual la Planeación Orientada a Resultados debería ser un elemento renovador central, dado que a nivel federal ya se contaba con su proceso de implantación desde hace al menos ocho años atrás y a nivel estatal desde unos cuatro años antes. En el último apartado se ofrecen las conclusiones.

II. Las bases de la planeación en México

Hablar de la Planeación Orientada a Resultados hace necesario identificar significado y antecedentes de la planeación, como ejercicio técnico y político administrativo que hoy forma parte de la gestión gubernamental en México. Habría de partir diciendo que, si bien la planeación se aplica en todo ámbito de la acción pública, y desde luego también en el medio privado de la gran empresa, en sus orígenes se le asocia un componente utilitario. Es decir, nace como una acción para dar coherencia al sistema económico, en un intento por no dejar que este último se oriente por la lógica de su propio despliegue, y sí en cambio se encamine a lograr la expansión de las distintas unidades económicas mediante la reinversión de los excedentes en nuevas actividades productivas (Medina, 1975, p. 36). En palabras de Medina, "se entiende por planeación en su sentido más general todo intento de deliberada organización racional de la economía" (1975, p. 39). De hecho, surge como una forma de economía de guerra, en particular a raíz del primer conflicto armado de escala mundial, el del periodo 1914-1918. Fue entonces que un austríaco, O. Neurath, planteara, como parte de sus tareas oficiales, un tipo de planeación material para el esfuerzo bélico. "La situación imponía el logro de ciertas metas… y lo que importaba era conseguirlas con un máximo de economicidad" (Medina, 1975, p. 39). En un plano más general "la planeación aparece en el momento en que es necesario asegurar la eficacia en la consecución de los objetivos y metas, la congruencia de éstos con los medios, y la eficiencia en la optimación de los recursos" (Mejía, 1992, p. 158).

A finales de la década de los años veinte del siglo pasado el sistema económico mundial entró en su mayor crisis. En la búsqueda de salidas a esta última se discutieron varios correctivos para el sistema capitalista. En ese contexto llamaba la atención que la Unión Soviética, única nación para entonces con un sistema socialista de economía, mostraba en los primeros años de la década de 1930 un rápido crecimiento de la producción. En 1931, por ejemplo, el área bajo cultivo aumentó a 23 millones 465 mil 000 hectáreas (Obolensky-Ossinsky, 1936, p. 456). Se argumentaba que el comportamiento de la economía soviética, en claro contraste con las contradicciones que exhibía el de las naciones

capitalistas, se debía a la planeación económica social. Ello, en buena medida porque la planificación supone la desaparición de la anarquía de la vida económica y la decisión de dar orden a todos los procesos de producción. La planeación en la nueva Unión Soviética tuvo lugar cuando las condiciones políticas lo permitieron, esto es, cuando concluye el periodo de la guerra civil (1918-1920) y se entra a una etapa de transición con la llamada Nueva Economía Política (NEP) (1921-1926). Así, la planificación formal da inicio en 1921 con el establecimiento de la Comisión de Planeación del Estado (GOSPLAN) la cual, en 1926, contaba ya con el primer esquema del plan quinquenal para el periodo 1926-1927 a 1931-1932 (Obolensky-Ossinsky, 1936, pp. 467, 477, 484). Para la nueva nación surgida del proceso revolucionario de 1917, el plan vino a significar

> … la manifestación de la conciencia social, como forma del control racional de la sociedad sobre su economía, [que] no puede basar su metodología del desarrollo técnico-industrial en ninguna otra cosa que la ciencia, la quintaesencia del pensamiento social y la experiencia. En consecuencia, la ciencia, la investigación científica y los especialistas en ciencia y en técnica, tienen que gozar y gozan de protección especial en un estado socialista. (Obolensku-Ossinsky, 1936, p. 471)

El renombre que alcanzó el plan quinquenal de la Unión Soviética también llegó a oídos de los funcionarios del México posrevolucionario. Según Valdivia (1993), el primer antecedente de la planeación en nuestro país es la Ley sobre Planeación General de 1930, promulgada el 12 de julio de ese año por el presidente Pascual Ortiz Rubio. Es un texto, según el autor, que refleja las necesidades que en ese momento tiene México como consecuencia de la crisis de 1929, haciendo referencia, aunque sin mencionarlo, de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), el único país que para entonces llevaba a cabo una positiva planeación racional. El artículo primero de dicha ley señala que

> … la planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras. (Valdivia, 1993, p. 62)

A fin de traducir en hechos los propósitos consignados en dicha legislación, se crearon las comisiones Nacionales de Planeación y de Programa, esta última adscrita a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. El principal propósito de la Comisión de Programa era la elaboración de estudios, planos y programas para coordinar el desarrollo material del país, en tanto que la Comisión de Nacional de Planeación fungía como órgano consultivo y se integraba con representantes del sector público y de diferentes grupos sociales (Ruíz, 1983, pp. 35-36). Años después, en 1934, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) formularía el primer plan sexenal que serviría como plataforma electoral y como instrumento para poner en práctica el ideario de gobierno del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940). En dicho plan "se establecía que el estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país" (Ruíz, 1983, p. 36). Para 1935 la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado fijó como obligatorio que todos los titulares de estas unidades administrativas presentaran sus programas anuales. Y en 1942, ya durante el gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946), se creó la Comisión Federal de Planificación Económica (Valdivia, 1993, pp. 62, 63). Como se puede observar, entre los años 30 y 40 del siglo pasado el gobierno federal estableció una legislación e incipientes organismos para la planeación, que en buena medida vieron limitado su alcance por el estado de emergencia en el que entró el país con motivo del comienzo de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). En lo subsecuente habría otra serie de tentativas no sólo de orden normativo sino también organizacional en el propósito de hacer más efectivas las tareas de planificación, presupuestación, control y vigilancia de la administración pública federal. Por ejemplo, la Ley de Secretarías y Departamentos de

Estado de 1958 creó la Secretaría de la Presidencia, la cual contaba con una Dirección de Planeación; la secretaría tenía entre sus atribuciones la elaboración de los planes nacionales, regionales y sectoriales (Valdivia, 1993, p. 64); coordinar los programas de inversión de los entes de la administración pública; así como planear y vigilar la inversión de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. A este periodo se le ha denominado modelo centralizado de planeación y control de la administración pública federal (Ruíz, 1983, p. 38).

Factores exógenos también contribuirían a ir conformando un entramado político institucional favorable para la planificación en nuestro país, lo cual ocurrió con motivo de la Alianza para el Progreso, iniciativa que en 1961 lanza el gobierno estadounidense y mediante el cual puso créditos a disposición de los gobiernos de América Latina para contrarrestar la influencia que significó el triunfo de la revolución cubana en 1959 (Valdivia, 1993, p. 65). A fin de acceder a dichos recursos, mediante Acuerdo publicado el 2 de marzo de 1962, nace la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes Económicos y Sociales a Corto y Largo Plazo, instancia encargada de formular planes nacionales y definir el gasto y la inversión apropiados a las necesidades sociales (Ruiz, 1983, p. 38). Surgiría así el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 cuyos principales objetivos fueron: alcanzar un crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto (PIB) del 5% entre 1961 y 1965; y mejorar la distribución del ingreso favoreciendo el consumo de los grupos mayoritarios de la población. Posteriormente el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) contaría con el Plan de Desarrollo Económico-Social 1966-1970, el cual se apoyaba en proyectos concretos y buscaba, entre otros: lograr un crecimiento anual del PIB del 6.5%; acelerar la industrialización; dar prioridad a las actividades agropecuarias; corregir los desequilibrios regionales y entre las diferentes ramas de actividad; y distribuir más equitativamente el ingreso nacional (Valdivia, 1993, p. 65). Para fines de los años sesenta del siglo pasado, la planificación empieza a ser un ejercicio más recurrente del gobierno mexicano, quedando plasmado en distintos planes y con la creación de distintos entes administrativos, aunque todavía no se alcanzara a conformar un marco legal en lo

particular y una estructura orgánica exprofeso que sirviera y orientara a las administraciones públicas federal, y la de los estados y municipios, en la práctica de conducir de forma ordenada y coherente las acciones y programas de gobierno; hacían falta, entre otros, métodos, técnicas e instrumentos.

Sería a partir de la segunda mitad de los años setenta del siglo pasado cuando se da un paso significativo para la planificación en México, al irse conformando una estructura normativa y organizacional que le dieran soporte. Por ejemplo, con la promulgación el 24 de diciembre de 1976 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que derogaba la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, el poder ejecutivo quedó obligado a través de la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto, a "proyectar la planeación nacional del desarrollo" (Valdivia, 1993, p. 67). Ello daría lugar a que en ese mismo año el titular del poder ejecutivo federal iniciara la planeación en todo el territorio a través de los llamados Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), además de que se elaboraron planes de desarrollo sectoriales. Eran tiempos de la administración del presidente José López Portillo (1976-1982) y no obstante faltaba poco para el término de su mandato, el 17 de abril de 1980 se promulga en el Diario Oficial de la Federación el Plan Global de Desarrollo. Este instrumento no alcanzó sus propósitos ya que se elaboró después de los planes sectoriales (Valdivia, 1993, p. 67), además de que partió del supuesto de que el precio del petróleo se mantendría al alza, lo que no ocurrió e hizo imposible cumplir sus objetivos y políticas. No obstante, el plan significó un ejercicio relevante pues condensaba lo que se había hecho en materia de planificación a lo largo de 50 años (Sánchez, 2004, p. 333). Poco después, el 1 de diciembre de 1982, siendo presidente de la república Miguel De la Madrid Hurtado (1982-1988), se enviaron al Congreso de la Unión una serie de reformas y adiciones a la Constitución, en particular los artículos 16, 25, 26, 27, 28, 51, 65, 66, 73, 74 y 115, así como la promulgación de nuevas leyes y reglamentos, como la Ley de Planeación (Ruiz, 1993, p. 50). Los capítulos primero y segundo de esta última establecieron las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y otorgaron a la entonces

Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) la responsabilidad de coordinar las actividades de planeación global, de integrar el Plan Nacional de Desarrollo, así como proyectar la planeación regional y elaborar los programas especiales que le indicara el presidente de la república (Ruiz, 1983, p. 53). Con las reformas de 1982 a los artículos de la Constitución y la promulgación de nuevas leyes se conformó el proceso de planeación nacional, además de que fue la primera vez que se le otorgaron al Estado mexicano facultades expresas en materia de planificación (Ruiz, 1983, p. 50). Finalmente, el primero de diciembre de ese año, el presidente De la Madrid presentaba a la nación el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en los términos y en los plazos fijados por la nueva Ley de Planeación.

A principios de los años ochenta del siglo pasado quedaron establecidos los fundamentos de un proceso para conducir el desarrollo nacional mediante una planificación que incorporaba el sentir de la sociedad. No es el propósito de este trabajo explicar la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, pero sí destacar que en él se sintetiza un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, y a los organismos e integrantes de los sectores social y privado; además, con él se formalizan los procedimientos para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los correspondientes a los niveles estatal y municipal de gobierno (Montemayor, 1983, pp. 21-22). Así, desde entonces se dispone de un instrumental de gestión para una definición y conducción más racional y coordinada de objetivos, estrategias, metas y acciones en la tarea de impulsar el desarrollo, mediante la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

Como ya se señaló, el fundamento jurídico de la planificación gubernamental en México se encuentra en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que distintos artículos contemplan elementos que de forma implícita refieren o aluden a la conducción planeada del desarrollo. Por ejemplo, el artículo 27 señala que

> … la nación tendrá en todo tiempo el derecho de… regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, logar el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021, p. 30)

Sin embargo, el establecimiento de la planificación como un mecanismo de coordinación de las acciones para el cumplimento de los fines del proyecto nacional, según la concepción que de éste tenga el gobierno en turno, se encuentra en el artículo 26 que a la letra dice: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021, p. 37). Y si bien es cierto que este artículo es en el que descansa el concepto y propósito de la planificación del desarrollo, la Ley de Planeación, cuyo decreto original data del 29 de diciembre de 1982, hace más explícita la finalidad, el método, procedimiento, mecanismos e instrumentos de una conducción racional y ordenada para lograr el mejoramiento material, democrático y cultural de la nación. Cabe mencionar que esta norma ha sufrido múltiples reformas y adiciones, pues entre 2002 y 2018 ha habido un total de ocho modificaciones. La versión actualmente vigente (2022) del artículo tercero de la Ley de Planeación señala que

> Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. (Ley de Planeación, 2018, p. 2)

A pesar de la novedad que significó el PND 1983-1988 en términos normativos, institucionales y técnico-gubernamentales, éste pasó al olvido, lo mismo que sus programas sectoriales. El gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) elaboraría y publicaría en tiempo y forma su respectivo plan, y lo mismo podría decirse de las siguientes administraciones, hasta la del actual presidente Andrés Manuel López Obrador. Es decir, la planeación del desarrollo pareciera se ha convertido más en un ejercicio inercial y un requisito legal más que cumplir, en lugar de ser un instrumento racional para de forma democrática y/o consensuada, promover el dinamismo de la economía y disminuir los desequilibrios sociales y regionales existentes. En palabras de García (2010), "la práctica de la planeación en México, en la experiencia de siete décadas, ha mostrado su vulnerabilidad como mecanismo viable para acceder a un desarrollo económico y social, equilibrado e incluyente…" (pp. 116, 118). En el caso de la planificación a nivel local, un estudio comparativo (ca. 1991) de 47 planes municipales encontró que muchos de éstos no contaban con diagnóstico; repetían los problemas que aparecían en anteriores planes; no era evidente la correspondencia de los objetivos del plan con los programas; y no fueron realizados vía la consulta popular. En palabras de Mejía (1992): "contar con un plan parece ser el primer paso para orientar los esfuerzos, pero hemos observado que en ocasiones se busca contar sólo con un documento, no con un instrumento de apoyo para guiar la gestión municipal" (p. 168).

Aun cuando se hace necesario conocer más sobre los alcances reales y la efectividad del ejercicio de planificación en nuestro país, lo cierto es que en los tres niveles de gobierno se siguen y utilizan los tiempos, procedimientos y mecanismos establecidos en la ley y el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Así que después de cuarenta años de contar con la norma y la estructura institucional para una conducción racional, ordenada y democrática del desarrollo, toda administración federal o estatal, aunque no siempre la municipal, organiza los foros de consulta ciudadana para recoger el sentir de ésta sobre las prioridades o temas a incluir en el plan; de igual modo en todo ejercicio de planificación local intervienen el Comité de Planeación para

el Desarrollo del Estado (COPLADE), y el Comité para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN). Por tanto, se cuenta con los lineamientos normativos, la estructura, los procedimientos y mecanismos propios de la planificación, pero hace falta hacerlos más efectivos y que cumplan su propósito a cabalidad.

III. La Planeación Orientada a Resultados en el contexto de la gestión gubernamental en México

Para que los objetivos y metas de la planeación del desarrollo se cumplan, es decir, se hagan patentes mediante estrategias y acciones concretas, se deben orientar y aplicar recursos financieros, materiales y humanos. Éstos habrán de ser empleados de conformidad con metodologías y criterios normativos específicos, en los que se contempla el seguimiento de su ejercicio, así como la medición o evaluación de su cumplimiento e impacto, de acuerdo con indicadores de desempeño prestablecidos. Como se señala en el artículo noveno de la Ley de Planeación:

La planificación en los niveles federal, estatal y municipal, plasmada en los respectivos planes de desarrollo, obliga a la coordinación y concertación entre diferentes niveles de gobierno para que la transformación sea integral, e incorpore propuestas que surjan de las entidades federativas y municipios, a partir de la consulta ciudadana.

> El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dará seguimiento a los avances de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el logro de los objetivos y metas del Plan y sus programas, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño previsto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (Ley de Planeación, 2018, p. 2)

La planificación en los niveles federal, estatal y municipal, plasmada en los respectivos planes de desarrollo, obliga a la coordinación y concertación entre diferentes niveles de gobierno para que la transformación sea integral, e incorpore propuestas que surjan de las entidades federativas y

municipios, a partir de la consulta ciudadana como medio de participación de los diversos sectores de la sociedad. Una vez conformado el plan, sea éste nacional, estatal o municipal, a partir del cual se confeccionan los respectivos programas sectoriales, especiales y regionales, se proyectan los recursos necesarios que habrán de emplearse para cumplir los objetivos y metas planteados en los respectivos documentos rectores, es decir, los planes. Llegado a este punto, la práctica de la planeación se ve compelida a cumplir con otras normas y lineamientos, toda vez que se emplean recursos públicos sobre los que se debe dar cuenta de su buen uso, esto es, según lo programado. Considerando que las entidades federativas y los municipios utilizan recursos federales comprometidos para el logro de objetivos y metas planteados en los planes de desarrollo, el ejercicio de dichas transferencias debe ser evaluado conforme a las bases de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Además, en las propias disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño se señala que

> Las entidades federativas, incluyendo los municipios… así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, y los entes públicos de carácter local, considerarán lo previsto en las presentes disposiciones con respecto a la orientación para resultados a la evaluación de resultados obtenidos mediante el ejercicio de los recursos federales que les sean transferidos, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y en la Ley de Presupuesto. (Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, 2008)

Como se puede observar, la planeación del desarrollo en nuestro país no escapa, sino todo lo contrario, de esquemas o lógicas de gestión de lo público que se guían por principios *fayolianos* clásicos, como eficiencia, eficacia y productividad. Así, el ejercicio de conducción racional y ordenada que supone la planificación debe ceñirse a "un modelo de gestión gubernamental centrado en procesos competitivos en un contexto cambiante, que pueda realizar una administración por resultados, mediante el control de gestión y evaluación del desempeño

por medio de estándares e indicadores" (Gil, 2007, p. 32). La propia Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 25 relativo a la programación y presupuestación del gasto público, establece que ésta se realizará, entre otros, con base en: "La evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, las metas y avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el ejercicio siguiente" (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2022, p. 22).

El desempeño como criterio para orientar la acción gubernamental y dentro de ésta, desde luego, la planeación del desarrollo a través de indicadores en el ejercicio del gasto público, tiene sus antecedentes en los años 1994 y 1995. En ese periodo el gobierno mexicano elaboró un diagnóstico sobre la situación de la Administración Pública Federal, el cual quedó plasmado en el Programa de Modernización Administrativa (PROMAP) 1995-2000. Entre algunos de los hallazgos se encontró que había una limitada capacidad de la gestión gubernamental para responder a las demandas ciudadanas; centralización; falta de profesionalización de los servidores públicos; y deficiencias en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno. En respuesta a ello, y con créditos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se elaboró el Programa de Servicios Sociales Esenciales (PROSSE) con el que se ensayaron las primeras experiencias de medición de la función pública (Arellano, 2010, pp. 475, 476). Poco después nació el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFILDE) 1997-2000, el cual introdujo indicadores estratégicos como parte de una reforma al sistema integral de programación y presupuestación, buscando que se logre una administración de los recursos públicos orientada a resultados (Arellano, 2010, p. 480). Estas innovaciones o cambios al sector público nacieron en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia en la década de los años 70 del siglo pasado, para que en los años ochenta pasaran a formar parte de la agenda de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Nació así la llamada nueva gestión pública

(NGP) como un nuevo estilo de gerencia de lo público, que ahora pone el acento en los resultados y no en los procesos; en la competencia intra e interinstitucional en vez de en las jerarquías; en la firma de contratos específicos condicionados a la obtención de ciertos resultados, y ya no en la seguridad en el trabajo y salarios fijos para la burocracia (Arellano, 2010, p. 40-41).

La planeación del desarrollo en México ha alcanzado un grado de madurez tal, que obliga a que la gestión pública sea más eficiente, capaz de eliminar deficiencias, dejando atrás la improvisación y acciones de intervención estatal innecesarias o con altísimos costos económicos, políticos y sociales. No hay duda de que hoy, frente a las distintas problemáticas de orden nacional, regional o local que existen, hay un entramado normativo, institucional y organizacional para darles solución a partir de una forma consensuada, racional y ordenada en el uso de recursos, energías y voluntades. Así, llegamos a un punto en que se puede argumentar que "lo que comenzó siendo como planeación una serie de tanteos de ensayo y error presenta hoy todas las apariencias de un importante sistema científico" (Medina, 1975, p. 43). Sin embargo, habría que recordar lo que el propio presidente De la Madrid apuntaba: "La planeación no garantiza el éxito, pero proporciona mayor certidumbre y fortalece los instrumentos para enfrentar y conducir el cambio… Hacer un plan no asegura los resultados que propone por el hecho de anunciarlos…" (De la Madrid, 1983, pp. 118, 122).

Desde el primer Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y hasta la fecha, se han sucedido seis distintos planes, uno por cada gobierno encabezado por su respectivo titular del poder ejecutivo: Carlos Salinas de Gortari (1988-1994); Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000); Vicente Fox Quezada (2000-2006); Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012); Enrique Peña Nieto (2012-2018); y Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). Tres presidentes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), dos del Partido Acción Nacional (PAN), y uno del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) que han plasmado en su respectivo Plan Nacional de Desarrollo, su diagnóstico de la realidad, la forma como dar solución a lo que a sus ojos son los grandes problemas del país, y su visión del México que aspiran construir.

Situados al espectro político del centro, la derecha o la izquierda, todos estos mandatarios debieron conducir las acciones de su gobierno siguiendo un plan.

IV. La Planeación Orientada a Resultados en la administración pública del Estado de Quintana Roo

Las bases metodológicas sobre las que una administración pública estatal debe estructurar sus políticas y acción pública deben sujetarse a la normatividad que las regula. De manera que, si hablamos de la Planeación Orientada a Resultados (POR), ésta debe estar sustentada en ordenamientos normativos vigentes. En primer lugar, la Constitución Política local, en la cual se plasman los anhelos colectivos y la organización de la vida estatal para avanzar hacia tales objetivos. En seguida, se deben corresponder con las leyes y reglamentos específicos que sustenten cada una de las fases de la POR, tanto para los poderes ejecutivo y legislativo, como para los órdenes estatal y municipal.

Por lo planteado en el párrafo inmediato anterior, en este apartado se analiza la introducción de los elementos sustanciales de la POR en la normatividad de nivel estatal y sus cambios más relevantes hasta la fecha.

En correspondencia a las reformas realizadas a la constitución federal comentadas en el segundo apartado de este trabajo, y mediante el Decreto número 255 de la XI Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo, el 17 de diciembre de 2007 se reformó el artículo 9 constitucional del Estado para introducir el concepto de planeación democrática como mandato tanto para el gobierno estatal como los municipales. Mediante el Decreto 213 de la XII legislatura del 22 de febrero de 2010, se adicionaron dos párrafos al artículo 166 constitucional, los cuales coinciden con los mandatos a nivel federal plasmados en el artículo 134 de ejercer el presupuesto con criterios de eficacia, eficiencia, honradez, transparencia, economía, así como la obligación de evaluar tal ejercicio de recursos, para la asignación de presupuestos.

Una vez instalados los mandatos de sustento de la POR en la constitución local, el 19 de agosto de 2013, mediante Decreto número

306 de la XIII legislatura, se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo (LP); entre ellos se reformó la fracción V del artículo 133, para destacar la obligatoriedad de evaluar el impacto en el desarrollo social y económico del Estado, así como para el cumplimiento de los planes; el artículo 81 fue reformado para introducir el concepto de indicadores estratégicos de evaluación (Decreto 306, 2013).

La reforma del inciso IX, artículo 8 de la LP, del Decreto 289 de la XIV legislatura del 30 de septiembre de 2015, precisó un concepto básico para la POR:

> La universalidad de la planeación del desarrollo, que deberá contemplar las diferentes fases o etapas del proceso político, ambiental, cultural, económico, social, educativo y deportivo previendo las consecuencias que producirá la instrumentación de sus acciones, en el entorno sociopolítico del Estado. (Decreto 289, 2015, p. 7)

Con la reforma a la misma LP en el año 2017 mediante el Decreto 074 de la XV legislatura, se introdujo el concepto de Programa Anual a cargo de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal y Órganos Autónomos, lo cual resulta de gran relevancia por establecer una periodicidad de gestión gubernamental en la cual enmarcar el ciclo presupuestario basado en POR. Así mismo, es destacable la reforma al artículo 26, fracción V, en la cual se establecen detalladamente los criterios que el titular del Poder Ejecutivo deberá incorporar dentro del Sistema Estatal de Planeación Democrática:

> Establecer y proveer criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, Planes Sectoriales y Programas, en congruencia con el plan nacional de desarrollo, identificando y registrando la población objetivo y la atendida por dichos planes y programas, desagregada por sexo y grupo de edad en los indicadores para resultados y en los padrones de beneficiarias y beneficiarios que corresponda. (Decreto 074, 2017)

Para los Ayuntamientos, el artículo 27, en su fracción VII, les responsabiliza de que la programación de su presupuesto se realice con base en presupuesto por programa, estructura que permite el monitoreo y evaluación del gasto. Lo mismo se mandata a los Organismos Autónomos, en la fracción III del Artículo 28. Y se ratifica esto para las autoridades municipales, en el marco de su participación en el COPLADEMUN, en el artículo 41, fracción IX, en el 42, fracción XIII y en el 43, fracción IV.

La reforma al artículo 52 resultó fundamental para asociar el contenido del Plan Estatal o Municipal - según corresponda–al ciclo presupuestario congruente con la Planeación Orientada a Resultados.

En términos de su contribución para fortalecer la POR, la reforma a la LP del 4 de noviembre de 2020 (Decreto 048, 2020) amplió los mecanismos de participación social dentro del Sistema Estatal de Planeación Democrática (artículo 123). Además, determinó la desagregación de población atendida en los indicadores para resultados, algo que en una reforma anterior ya se había contemplado para los padrones de población beneficiaria (artículo 26, fracción V).

A través del Decreto 215 de la XVI legislatura (Decreto 215, 2022) se reformó una vez más la LP. En esa ocasión se puntualizó el concepto de Planeación Estatal del Desarrollo con precisiones pertinentes para cumplir los objetivos de la POR, como, por ejemplo: proceso permanente, proceso integral, evaluable, indicadores, participación social, lineamientos generales de planeación nacional, continuidad de programas, universalidad de la planeación del desarrollo.

También son de destacar en esta reforma, los artículos 66, que define a la planeación como un conjunto de etapas; y el artículo 68, que detalla la etapa de formulación de planes y programas. Cabe destacar que esta reforma a la ley no tuvo como motivación mejorar el proceso de planeación - inclusive, de forma paralela, ya se estaba trabajando en la Comisión de Planeación y Desarrollo Económico del Congreso del Estado un proyecto de nueva Ley de Planeación - sino en modificaciones necesarias en esta ley y otras en materia de lactancia materna, con base en iniciativa presentada y dictaminada en la Comisión de Salud y Asistencia Social.

El 20 de octubre de 2021 se presentó en el Congreso del Estado la más reciente iniciativa relativa a la actualización de la normatividad de planeación, tratándose en este caso de la propuesta para promulgar una nueva Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo. En tal iniciativa, en su exposición de motivos, sus promoventes destacan lo siguiente:

> ... el marco legal y normativo vigente incluye disposiciones para implantar un presupuesto con enfoque en el logro de resultados en los tres órdenes de gobierno … e incorporar la gestión para resultados (GpR)…
>
> Para ello se apoya en las herramientas de la planeación estratégica. En primer lugar, el Presupuesto basado en Resultados (PbR)… Acompañado por la Metodología de Marco Lógico (MML)… Lo anterior se traduce en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)… por medio de indicadores de desempeño... El sistema de Evaluación de Desempeño (SED)… que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores. (Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo, 2021)

En tal exposición de motivos, y posteriormente en el cuerpo de la iniciativa, quedan plasmados los elementos necesarios y pertinentes para que la planeación gubernamental en Quintana Roo se oriente al logro de resultados, a la eficiencia, la eficacia, la colaboración, la rendición de cuentas y la sostenibilidad.

La iniciativa fue aprobada por el pleno del Congreso estatal el 31 de mayo de 2022, mediante Decreto 248 de la XVI legislatura (Decreto 248, 2022).

V. La POR en la administración del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, 2016–2018

Como documento rector de la administración pública del gobierno municipal, es pertinente revisar el Plan Municipal de Desarrollo (PMD) en busca de los objetivos, estrategias y líneas de acción orientadas a la implementación o consolidación de la POR en este nivel de gobierno.

En su apartado de introducción el documento manifiesta que el mismo tiene sustento en la Gestión para Resultados, y está orientado a resultados que serán supervisados (sic) y sus impactos evaluados, cuando las líneas base lo permitan, a través de indicadores (Plan Municipal de Desarrollo 2016–2018, 2017).

En el planteamiento subsecuente de los ejes del PMD y sus elementos, solo se encuentran referencias esporádicas y superficiales a los componentes del PbR y el SED, mientras que otros como objetivos, líneas de acción e indicadores muestran una confusión metodológica que los hace poco útiles para el seguimiento y evaluación de los programas municipales. La definición de metas estuvo ausente en el documento.

En el apartado de evaluación, seguimiento y actualización del PMD, se vuelven a abordar de manera declaratoria la GpR, el PbR, el SED, y se conceptualiza al proceso de planeación como de tipo lineal, cuando la PbR lo conceptualiza como circular o iterativo (Esparza, s/f); además, se asocia a la evaluación como un mecanismo de mejora de los programas, lo cual es correcto, pero no se hace referencia que se tome como base también para la asignación presupuestaria. Finalmente se responsabilizó a cada Dirección General de la elaboración y reporte de indicadores de desempeño, presentándose de nuevo la confusión de equiparar indicadores con actividades y componentes, sin preverse capacitación, unificación de criterios o liderazgo técnico para la construcción de estos instrumentos metodológicos. Igualmente se enunció la intención de convocar a actores externos a realizar evaluaciones a los programas municipales, desde la perspectiva y con los recursos de cada Dirección General.

En un anexo final, numerado como XII, a manera de matriz de variables, objetivos y componentes, se resume la estructura de desagregación del PMD, en la cual se corrobora la confusión conceptual entre objetivos, líneas de acción e indicadores, así como la ausencia de metas, líneas base, y fuentes de verificación. Todos estos elementos son esenciales, sin los cuales tanto el PbR, el SED, el seguimiento y la evaluación son inviables.

En conclusión, en este período de gobierno municipal 2016–2018, de acuerdo con su documento rector, se percibe la intención de actualizar la planeación a la POR (GpR, Pbr, SED), pero la carencia de sólido respaldo metodológico y objetivos concretos al respecto no permitieron avanzar mucho más en ello. Sería interesante revisar -el alcance del presente trabajo no lo contempla -, si algún programa municipal en lo particular fue más exitoso en incorporar elementos metodológicos acordes a la POR, puesto que se dejó en libertad a cada Dirección General para elaborar sus indicadores de desempeño y posiblemente se haya contado con algunas personas funcionarias públicas más capacitadas en el tema que otras.

VI. La POR en la administración municipal 2018–2021

En su apartado introductorio, el PMD de la administración municipal 2018–2021 (Plan Municipal de Desarrollo 2018 - 2021) hace referencia a elementos de un modelo de gestión basado en resultados, entre los cuales destaca mencionar: indicadores de desempeño, evaluación de resultados y evaluación de desempeño.

Más adelante en el apartado de marco jurídico se menciona la alineación apegada al objetivo del Programa Sectorial de Finanzas Púbicas y Planeación Estratégica del Plan Estatal de Desarrollo 2016–2022, en el que se busca:

> Impulsar la modernización de la administración pública estatal promoviendo el enfoque de las estructuras y procedimientos gubernamentales hacia la Gestión para Resultados que permita la creación de valor público. (Plan Municipal de Desarrollo 2018 - 2021, 2019)

En el apartado de evaluación, seguimiento y actualización se hace mención más clara y concreta de la intención de apegarse al paradigma de la GpR y sus instrumentos, el PbR y el SED.

Hasta aquí, la presencia declarativa de la intención de la administración municipal 2018–2021 en su documento rector, de incorporar elementos de la Planeación Orientada a Resultados.

En el análisis de la parte sustantiva del PMD–Ejes y Programas -, se incluyen elementos que posibilitan la instrumentación de una POR, como son: líneas base, objetivos, indicadores, metas, estrategias y acciones; ello significa un avance con respecto al PMD de la administración municipal precedente al contar con los componentes mencionados, pero además con una construcción metodológica adecuada para la posterior elaboración de los fundamentales instrumentos de monitoreo y evaluación, como son las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) y las Fichas descriptivas de los Indicadores de Desempeño (FID).

Otro avance que cabe destacar es la socialización de los elementos de la POR entre el personal de la administración pública municipal, centralizada y de organismos descentralizados, puesto que no solo se realizó capacitación amplia de GpR y PbR–ésta última también realizada en administraciones municipales anteriores -, sino que además se organizaron mesas de trabajo detallado, con la duración requerida en cada caso para que cada área responsable de ejecución del gasto elaborara sus programas anuales, con el acompañamiento y asesoría de personal técnico especializado en estas herramientas (hasta donde se encontró documentado, en el período 2016 - 2018 solo se requirió a las áreas elaborar sus indicadores, pero no se les proveyeron las herramientas ni acompañamiento para ello).

El acompañamiento técnico para la elaboración de los programas anuales permitió impulsar la elaboración de un Presupuesto base Cero (PbC), es decir, uno en el que la elaboración de los programas anuales partiera de un auténtico y detallado análisis de problemas, priorizaciones, viabilidades, objetivos e indicadores, por parte del personal de cada área responsable del gasto; con lo cual se buscó romper la tendencia generalizada de programas y presupuestos inerciales de un ejercicio fiscal al siguiente.

Avances importantes que se lograron con esta puesta en práctica de los elementos de una Planeación Orientada a Resultados fueron el fortalecimiento del sistema de monitoreo de avance y resultados de los programas anuales y la adopción generalizada, entre las áreas responsables del gasto, de los elementos de un PbR; lo primero se comprueba al analizar y comparar (tarea que se sugiere a las personas interesadas en el tema) las MIR anuales durante este período de gobierno y las elaboradas en administraciones anteriores. Lo segundo tiene verificación en que las mesas para la elaboración de los programas anuales fueron más laboriosas y minuciosas, algunas constaron de trabajo ininterrumpido de hasta 17 horas, fueron necesarias al principio de la administración, en el segundo semestre del año 2019 para preparar el presupuesto para el ejercicio fiscal 2020; sin embargo, para el ciclo fiscal posterior, las áreas responsables requirieron solo horas esporádicas de asesoría para aclaración de dudas y visto bueno metodológico a sus MIR y documentos de soporte.

Algunos pendientes remanentes del período fueron la presupuestación con base en resultados, ya que es un esfuerzo que requiere continuidad para cambiar inercias y prácticas poco pertinentes en un aspecto tan sensible como el de finanzas públicas; y, por otro lado, la realización de evaluaciones para retroalimentar la planeación y rendición de cuentas, lo que evidencia la aún débil cultura de la evaluación y su escaso empleo en los municipios de México y en este en particular.

VII. La POR en el Plan Municipal de Desarrollo 2021–2024

En el texto del PMD 2021–2024 (Plan Municipal de Desarrollo 2021 - 2024, 2022) no hay referencia alguna a conceptos teórico - metodológicos que apunten a la pertinencia, utilidad y apego a una planeación sustentada en los paradigmas de la Gestión para Resultados, el Presupuesto basado en Resultados, la Metodología del Marco Lógico u otro concepto que pudiera dejar en claro que los resultados que se esperan en beneficio a la población se planteen con base en tales referentes ampliamente

utilizados en la administración pública mexicana desde hace al menos 12 años.

No obstante, sí se plantean en el PMD dos elementos básicos de la POR: metas e indicadores. En el apartado de indicadores y metas se encuentra una matriz que relaciona la estructura del PMD (Objetivo Estratégico, Estrategia General, Política, Objetivo, Estrategia) señalando el indicador y la meta que se medirán a nivel de estrategia particular. La construcción de estos elementos presenta un débil sustento metodológico que permitan valorar la pertinencia, seguimiento, relevancia, claridad y otras características necesarias para un indicador de desempeño de calidad. Así, por ejemplo, se presenta un indicador de cantidad de refugios temporales como medida para una estrategia que busca contar con equipos, protocolos y planes en materia de protección civil; se propone calcular tasas por número de habitantes a nivel estatal o una meta de nivel estatal a lograr en el Plan Municipal de Desarrollo; una meta de satisfacción con los servicios del gobierno, sin indicar la fuente del levantamiento; en general, falta de mención o claridad en los medios de verificación para los indicadores, por mencionar algunas observaciones que en un trabajo posterior se analizarán más detalladamente. Es posible que los elementos faltantes, que se mencionaron antes, para determinar al apego de la planeación municipal a una Planeación Orientada a Resultados se encuentren resueltos en los Programas de Desarrollo que en su parte final el PMD menciona que posteriormente serían elaborados. Sin embargo, por una parte, al ser el PMD el instrumento rector, en él debería estar plasmada esa orientación, si es que se prevé tenerla; y, por otro lado, las inconsistencias metodológicas en el apartado indicadores y metas pudieran ser trasladadas, mientras no fueran corregidas en alguna actualización del PMD, hacia sus instrumentos derivados.

En conclusión, el PMD 2021–2024 no hace referencia explícita, ni declarativa ni instrumental, a adherirse a los referentes de una Planeación Orientada a Resultados. Queda la posibilidad de que en los instrumentos derivados (Programas de Desarrollo, Programas Anuales, Programas Institucionales) esto quede subsanado, pero entonces la estructura de política general queda fragmentada de manera que

complica más su conocimiento, seguimiento y valoración por parte de la ciudadanía.

VIII. Conclusiones

En México la planeación del desarrollo es una práctica de la gestión de lo público en los tres niveles de gobierno, el federal, el estatal y el municipal. En sus orígenes y como concepto, supone una conducción racional y ordenada de las acciones de una organización para usar de la forma más eficaz y eficiente los distintos y siempre escasos recursos a su alcance en el propósito de conseguir unos objetivos y metas que lleven a un mejor estado de cosas. En nuestro país la planeación gubernamental es de larga data teniendo su antecedente más remoto en 1930, en particular con el primer plan sexenal (1934-1940) del presidente Lázaro Cárdenas; aunque fue un ejercicio errático, marcado por la creación de distintos programas y planes que no tuvieron continuidad, algunos de los cuales incluso nacieron sin ser viables para cumplir su cometido. Estos ensayos o esfuerzos de planificación que tuvieron lugar principalmente en la administración pública federal conducirían finalmente a un momento o coyuntura a principios de los años ochenta del siglo pasado, cuando esta práctica de orientación coherente de la acción gubernamental recibe el cobijo legal propio (Ley de Planeación) y el soporte institucional específico (Sistema Nacional de Planeación Democrática). Con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se inaugura una etapa de definición técnica y a la vez consensuada de las prioridades para el progreso y bienestar en lo económico, político, social y cultural del país, sus regiones, estados y municipios. Aunque son cuestionables la efectividad y bondades esperadas de esta estructura de la planificación en México, ella se mantiene hasta la actualidad. Además, esta estructura de planificación no ha quedado exenta de los cambios y transformaciones en la gestión de lo público, en particular de una concepción gerencial que concibe la acción del gobierno a la luz del principio según

Un buen gobierno es el que es controlado por la eficiencia, y por instrumentos de medición de resultados.

el cual es posible y recomendable trasladar mecanismos generales de eficiencia propios de la empresa privada hacia el sector público. Así, desde esa perspectiva, un buen gobierno es el que es controlado por la eficiencia, y por instrumentos de medición de resultados. Prueba patente de ello es la Planeación Orientada a Resultados, herramienta que se ha empleado–en diversos grados - en el diseño, seguimiento, control y evaluación de programas y acciones del Plan Municipal de Desarrollo del municipio de Solidaridad, Quintana Roo, en las administraciones 2016-2018, 2018-2021, y 2021-2024. Un examen a este documento rector de planificación demuestra que existen carencias en el ejercicio de planeación, evidente en una aplicación diferente y desarticulada de elementos clave, como la dimensión o alcance de los objetivos, y la correspondiente construcción de indicadores que permitan medir el cumplimento y desempeño de la gestión gubernamental. Ello es particularmente evidente en los planes de los gobiernos de las administraciones 2016-2018 y 2021-2024, los que exhiben en lo general problemas de método para establecer correctamente estos referentes básicos para una dirección efectiva de lo público. Sin duda, un reto general para las administraciones públicas municipales es superar la pérdida de avances procedimentales, metodológicos y de capacidades institucionales que se dan durante el proceso de cambios de períodos de gobierno.

Un reto general para las administraciones públicas municipales es superar la pérdida de avances procedimentales, metodológicos y de capacidades institucionales que se dan durante el proceso de cambios de períodos de gobierno.

Referencias

Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño. (2008, 31 de marzo). Diario Oficial de la Federación. https://www.gob.mx/shcp/documentos/acuerdo-por-el-que-se-establecen-las-disposiciones-generales-del-sistema-de-evaluacion-del-desempeno

Arellano G., D. (2010). *Más allá de la reinvención del gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina* (2ª ed.). Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (2021, 28 de mayo). Diario Oficial de la Federación. https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2FLeyesBiblio%2Fdoc%2FCPEUM.doc&wdOrigin=BROWSELINK

Decreto 048 Por el que se reforman: la fracción XIX del artículo 8; las fracciones IV y V del artículo 26; el párrafo segundo del artículo 29; el párrafo último del artículo 30; la fracción XII del artículo 31; el artículo 69; el artículo 71; el párrafo primero del artículo 74; el párrafo primero del artículo 77; el artículo 98; el artículo 106; el párrafo primero del artículo 116; las fracciones II y IV del artículo 123 y el artículo 125 Bis de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo. (2020, 9 de septiembre). Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo. http://documentos.congresoqroo.gob.mx/dictamenes/DI-XVI-2020-09-22_703_20.pdf

Decreto 074 Por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo. (2017, 31 de mayo). Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo.http://documentos.congresoqroo.gob.mx/historial/15_legislatura/decretos/1anio/2PO/dec074/E1520170531074.pdf

Decreto 213 Por el que se reforman los artículos 56, en su fracción II, 75 en sus fracciones IV, XXVI-II XXIX en su segundo párrafo, y XXX 76 en su fracción III: 77 en sus cuatro primeros párrafos, adicionándole un párrafo segundo y quinto, reordenándose los mismos; en su último párrafo adicionándole cuatro párrafos subsecuentes, y en sus fracciones I, II y IV en su segundo párrafo; 80 en su fracción VI, 122 y 160 en el primer párrafo de su fracción I, y se adicionan dos párrafos al artículo 166, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. (2010, 2 de febrero). Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo.

Decreto 215 Por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones normativas de la Ley de Salud del Estado de Quintana Roo, la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Quintana Roo; la Ley de Educación del Estado de Quintana Roo; la Ley para la Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil de Quintana Roo y la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo, en materia de lactancia materna. (2022, 23 de febrero). Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo. http://documentos.congresoqroo.gob.mx/dictamenes/DI-XVI-2022-02-23_841_6.pdf

Decreto 248 Por el que se expide la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo. (2022, 31 de mayo). Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo. http://documentos.congresoqroo.gob.mx/decretos/EXVI-2022-05-31-248.pdf

Decreto 255 Por el que se aprueban las reformas de los artículos 9 párrafo segundo, y 10; se adicionan los párrafos tercero, cuarto y quinto al artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. (2007, 17 de diciembre). Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo. http://documentos.congresoqroo.gob.mx/historial/11_legislatura/decretos/3anio/2PO/dec255/E1120071213255.pdf

Decreto 289 Por el que se reforman: el artículo 1, la fracción ii del artículo 2, el artículo 3, el artículo 7, el primer párrafo y las fracciones i, iii, viii, ix, xii y xiii del artículo 8, el inciso b) de la fracción ii del artículo 24, el artículo 44, el artículo 48, el artículo 49, el artículo 66, el artículo 68, el artículo 107, y el artículo 112; y se adicionan: las fracciones xiv, xv, xvi, xvii y xviii al artículo 8, una fracción v al artículo 125 recorriendo en su orden las subsecuentes fracciones, y un artículo 125 bis, todos de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo. (2015, 24 de septiembre). Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo. http://documentos.congresoqroo.gob.mx/historial/14_legislatura/decretos/3anio/1PO/dec289/E1420150924289.pdf

Decreto 306 Por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley de Planeación para el desarrollo del estado de Quintana Roo. (2013, 13 de agosto). Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo. http://documentos.congresoqroo.gob.mx/historial/13_legislatura/decretos/3anio/4PE/dec306/E1320130813306.pdf

De la Madrid, M. (1983). Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Presentación. *Revista de Administración Pública*, (55/56), 117-122. https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/09/INAP-RAP_55_56-1983.pdf

Esparza, J. L. (s/f). *Planeación Estratégica (Sector Público) Unidad 3*. Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo. http://web.uqroo.mx/archivos/jlesparza/mesp112/3.1%20MML.pdf

García M., F. (2010). La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006). Investigaciones Geográficas, *Boletín de Geografía*, UNAM, (71), 102-121. www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-46112010000100009&script=sci_arttext

Gil C., M.A. (2007). Crónica ambiental. *Gestión pública de políticas ambientales en México*. Fondo de Cultura Económica-SEMARNAT-Instituto Nacional de Ecología.

Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo, presentada por el Diputado Hernán Villatoro Barrios, Presidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la XVI Legislatura del Estado. (2021, 20 de octubre). Congreso del Estado de Quintana Roo. https://storage.googleapis.com/sigca/files/2021/3/3246%20INICIATIVA%200590%20DIP.%20HERNAN%20VILLATORO%20BARRIOS_0001.pdf

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). (2022, 27 de febrero). Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf

Ley de Planeación (LP). (2018, 2 de febrero). Diario Oficial de la Federación. https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2FLeyesBiblio%2Fdoc%2F59_160218.doc&wdOrigin=BROWSELINK

Medina E., J. (1975). *Filosofía, Educación y Desarrollo* (5ª ed.). Siglo Veintiuno Editores.

Mejía L., J. (1992). La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales. La experiencia mexicana. *Gestión y política pública, 1*(1) 157-174. https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=c0MeaXoAAAAJ&citation_for_view=c0MeaXoAAAAJ:8k81kl-MbHgC

Montemayor, R. (1983). El Sistema Nacional de Planeación Democrática. *Revista de Administración Pública,* (55/56), 21-33. https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/09/INAP-RAP_55_56-1983.pdf

Obolensky-Ossinsky, V.V. (1936). La Naturaleza y las Formas de la Planeación Económica Social. *El Trimestre Económico, 3*(12), 455-513. https://jstor.org/stable/23393882

Plan Municipal de Desarrollo 2021 - 2024. (2022). H. Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo. https://gobiernodesolidaridad.gob.mx/category/SoliMenu/OrgGuber/Dependencias/Planeacion/PMD/PMD2021-2024.pdf

Plan Municipal de Desarrollo 2018 - 2021. (2019). H. Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo. https://gobiernodesolidaridad.gob.mx/category/Transparencia/Articulo93/FraccionI/a/PMD_Administraci%C3%B3n_2018-2021.pdf

Plan Municipal de Desarrollo 2016–2018. (2017). H. Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo. http://www.sefiplan.qroo.gob.mx/coplade/subidos/pmd/sol.pdf

Ruíz D., J. (1983). La vía de la planificación mexicana. *Revista de Administración Pública,* (55/56), 35-63. https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/09/INAP-RAP_55_56-1983-pdf

Sánchez G., J.J. (2004). *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo-Miguel Ángel Porrúa.

Valdivia, M.H.E. (1993). La planeación en México. *Alegatos*, (23), 61-72. http://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/1092/1069#

Metodología para la identificación de riesgos de corrupción en la atención a víctimas de desaparición en Jalisco

Nancy García Vázquez
Integrante del Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco

Macarena Orozco Martínez
Profesora investigadora de Tiempo Completo en la Universidad de Guanajuato, Campus León

Metodología para la identificación de riesgos de corrupción en la atención a víctimas de desaparición en Jalisco

Methodology for the identification of corruption risks in the attention to victims of disappearance in Jalisco

Resumen

En México, Jalisco es la entidad con el mayor el número de reportes por la desaparición de las personas. La búsqueda y localización de una persona desaparecida puede convertirse en un proceso donde la corrupción se hace presente a causa de la conducta inapropiada de personal del servicio público.

El propósito de este artículo, es a partir de la teoría de cambio, proponer una metodología para identificar las potenciales áreas de riesgo en materia de corrupción en el servicio público. Desde las perspectivas de teoría de cambio y anticorrupción, la identificación de riesgos es un esfuerzo para establecer insumos y actividades de supervisión y control en todos los procesos de atención a las víctimas y familiares, que permita prevenir conductas fuera de la ley. La metodología propuesta se denomina *Matriz para la Identificación de Riesgos Potenciales de Corrupción*; establece cuatro macroprocesos institucionales, en los cuales hay posibilidades de faltas no graves, graves o delitos de corrupción. En los hallazgos se identificaron más de 86 procedimientos con riesgo potencial de corrupción o faltas administrativas. Estas faltas se contabilizaron y clasificaron hasta en 116 tipos. La metodología busca visibilizar cómo la corrupción puede impedir no sólo la localización de las víctimas, sino también el acceso a la justicia.

Palabras clave: análisis de riesgos, corrupción, desaparición, justicia, víctimas.

Abstract

In all of Mexico, Jalisco is the state with the highest number of reports of disappearance. The search and location of a disappeared person can become a process where corruption is also present due to the inappropriate conduct of public servants. The purpose of this article is to propose a methodology to identify potential corruption risk areas in the public service. From the anti-corruption perspective, risks analysis allows to establish instruments and actions for supervision and control in all the processes of attention to victims; it's also a management task to prevent corruption. Our methodology is the *Matrix of Risk Analysis of Corruption*; it establishes four institutional macro-processes, in which there are possibilities of non-serious, serious offenses or crimes of corruption.

Our findings identified more than 86 procedures with a potential risk of corruption or administrative faults. These faults were counted and classified up to 116 types. The methodology seeks to make visible how corruption can affect the location of victims but also access to justice.

Keywords: corruption, disappearance, justice, risk analysis, victims.

Metodología para la identificación de riesgos de corrupción en la atención a víctimas de desaparición en Jalisco

Nancy García Vázquez
Macarena Orozco Martínez

Introducción

México vive una crisis social derivada de la desaparición de personas. Se trata de un fenómeno social y de seguridad pública que está presente no solo en el nivel de gobierno federal, sino también en las 32 entidades federativas que integran la República Mexicana.

Con base en datos generados por el Senado de la República, hasta el 31 de mayo del año 2022, en todo el país se contabilizan formalmente 100 mil 447 personas desaparecidas y no localizadas (IBD, 2022). Esta contabilidad tiene su origen en los años sesenta, cuando en el país hubo una persecución política, denominada Guerra Sucia.

No obstante, ese mismo reporte refiere que el 83.7% (84 mil 063 personas), desaparece de 2006 a mayo de 2022; 14.5% (14 mil 610 personas) se desconoce el año de su desaparición; y el 1.8% (mil 774 personas) desaparece entre 1964 y el 2005. Esta tendencia creciente ya no está asociada a la persecución política, sino a la violencia ocasionada por el crimen organizado y por el narcotráfico, como principales causas.

En los datos de las desapariciones sucedidas en el periodo más reciente, Jalisco ocupa el primer lugar en la lista estatal con 13 mil 339 personas, seguido de Tamaulipas que contabiliza 10 mil 594 ausencias.[1]

[1] Las estadísticas oficiales sobre el número de personas desparecidas deben tomarse con precaución. En muchas entidades federativas no se tienen registros confiables o difieren entre los términos de “personas desparecidas” y “personas no localizadas” (Franco-Migues, 2015). Asimismo, en muchas los registros no son actualizados periódicamente. Y en otras entidades, simplemente no existe una intervención gubernamental que sea eficiente en la búsqueda y localización.

En el balance entre el incremento en las denuncias por desaparición y los esfuerzos gubernamentales hay muchos elementos a considerar. En este artículo queremos enfatizar que la corrupción pública puede obstaculizar cualquier estrategia, ley o acción en la materia, y desde luego, impedir el acceso a la verdad y justicia de las víctimas.

Si bien, en ambas entidades existe una fuerte presencia del narcotráfico, se considera que Tamaulipas es la entidad más dominada por los grupos criminales. De hecho, cada vez se asocia más el problema de la desaparición de personas con presunción respecto a la comisión de diversos delitos graves.

En el año 2019, el Gobierno de Jalisco impulsa la Estrategia Integral para la Atención a Víctimas de Desaparición que plantea una coordinación entre la Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas, el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, la Comisión de Búsqueda de Personas y la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. Asimismo, se establecen nuevas leyes en la materia. Sin embargo, todavía no se conocen los alcances y resultados de dicha estrategia.

En el balance entre el incremento en las denuncias por desaparición y los esfuerzos gubernamentales hay muchos elementos a considerar. En este artículo queremos enfatizar que la corrupción pública puede obstaculizar cualquier estrategia, ley o acción en la materia, y desde luego, impedir el acceso a la verdad y justicia de las víctimas.

Por ese motivo, el principal propósito de este trabajo es identificar las áreas y las conductas de las y los servidores públicos en los que potencialmente se pueden cometer faltas administrativas y delitos de corrupción.

Nuestra investigación está motivada por la escasa literatura, pero, sobre todo por la ausencia de una estrategia gubernamental que prevenga una doble victimización en las personas que están a la búsqueda de alguien desaparecido y que muchas veces son violentadas en sus derechos por la corrupción que sucede desde el propio gobierno.

Así, el supuesto principal de esta investigación es que en el problema público de la desaparición de personas existen riesgos

potenciales de corrupción pública y que estos pueden ser identificados y medidos, pero, sobre todo, pueden ser prevenidos. En ese sentido, también asumimos que la acción gubernamental para la localización y búsqueda de las personas puede ser abordada de manera sistémica. Por último, también consideramos que el enfoque anticorrupción nos permite desarrollar metodologías para la identificación de riesgos, incluso en un problema tan complejo como la desaparición y no localización de las personas.

Metodológicamente, proponemos una Matriz para la Identificación de Riesgos Potenciales de Corrupción, que se deriva de una revisión profunda de los marcos normativos, pero sobre todo de la identificación de los procesos que las diversas instituciones en la materia deben realizar.

Las instituciones cuyos procesos se analizan son Fiscalía General del Estado de Jalisco (FGEJ), Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas (FEPD), Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), Comisión Estatal de Búsqueda de Personas de Jalisco (CEBPJ), la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas de Jalisco (CEEAVJ), el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (IJCF), los ministerios públicos y las comisarías municipales.

La intervención gubernamental que se analiza se divide en cuatro mega procesos, cada uno con sus procedimientos subsecuentes, clasificados y analizados de manera individual. Así se analizan ocho procesos y 86 procedimientos.

El texto se divide en cinco secciones más, la primera plantea cómo se manifiesta el problema de la desaparición de personas en Jalisco y cuáles iniciativas gubernamentales atienden esta situación. El segundo apartado presenta una discusión acerca de cómo se vinculan la corrupción y la desaparición de las personas. El tercer apartado plantea la metodología para el desarrollo de la matriz. El cuarto apartado presenta nuestros resultados. Finalmente, en una última sección se presentan nuestras conclusiones. Nuestra principal conclusión subraya la importancia de utilizar metodologías que identifiquen y cuantifiquen los riesgos, y que desde la perspectiva anticorrupción permitan fortalecer las capacidades institucionales.

1. Panorama general de las desapariciones en Jalisco

En México, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda, publicada en 2017, establece los criterios generales para la actuación no sólo del gobierno federal sino también de los estados.

También se crea la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNB), órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que determina, ejecuta y da seguimiento a las acciones de búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas en coordinación con los estados. Complementariamente se establece el Registro Nacional de Personas Desaparecidas (Argüello et al., 2020).

De manera homologada, algunos estados crean sus propias comisiones de búsqueda e incluso sus propios registros estadísticos. En el caso de Jalisco, la entidad ha generado una serie de instituciones para atender esta problemática. Particularmente en años recientes se establecen la Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas, la Comisión Estatal de Búsqueda de Personas y la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas de Jalisco.

Asimismo, entre 2019 y el 2020, por la presión de las numerosas organizaciones de la sociedad civil, se aprueban la Ley de Personas Desaparecidas en el Estado de Jalisco (2021), la Ley Estatal de Atención a Víctimas (2014) y la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas (2021).

Apenas el año pasado, México y, en particular, Jalisco reciben la visita del Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas, el cual publica el Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención (ONU, 2022). Respecto a Jalisco, esta organización señala como aspectos positivos la creación de una Dirección de Identificación Humana y la construcción de panteones forenses, así como la elaboración de registros internos. Asimismo, la instalación de la Comisión Estatal de Búsqueda y un Consejo Ciudadano.

Sin embargo, también observa como aspectos negativos el que la fiscalía especializada carezca de la estructura orgánica y atribuciones, así como a la falta de recursos financieros, materiales y humanos necesarios para cumplir con sus funciones. En ese sentido, el Comité advierte que Jalisco forma parte de las entidades donde se concentra el 71.73% de los cuerpos no identificados (las otras entidades son Baja California, Ciudad de México, Estado de México, Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León).

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ, 2022) recientemente también publica el *Informe especial sobre personas desaparecidas y no localizadas en Jalisco* con base en los datos del Registro Nacional: (que van del 15 de marzo de 1964 al 31 de diciembre de 2021). Dicho informe también señala a Jalisco como el primer lugar en desapariciones.

Las experiencias de los colectivos ponen de manifiesto la necesidad de establecer mecanismos de atención a las víctimas que contemplen no solo la protección de su integridad o la reparación del daño, sino también que les den un blindaje frente a la corrupción o la ineficacia del personal del servicio público.

Como ya señalamos arriba, frente a este incremento en las denuncias y a la presión social, en año 2019, se anuncia la Estrategia Integral para la Atención a Víctimas de Desaparición.

Dicha estrategia se ha desplegado en dos fases. La primera consiste en el fortalecimiento de áreas tanto en la Fiscalía Especial (aquí se crea un Registro de Familiares Afectados), así como áreas de la Comisión Estatal de Búsqueda, la Comisión de Atención a Víctimas y el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (se ampliaron equipamientos para refrigeración). No obstante, es tan abrumador el número de cadáveres que deben ser identificados que la infraestructura actual es insuficiente.

Frente a este tipo de crisis se promete una nueva fase. En esta segunda etapa se propone crear un Sistema Estatal de Búsqueda que incluya un Programa para acompañar la ausencia, otro para la atención psicosocial para niños, niñas y adolescentes con familiares de personas desaparecidas, y el Centro Universitario por la Dignidad y la Justicia

Francisco Suárez. Asimismo, se planea la elaboración del Manual de Información para Víctimas de Desaparición.

A pesar de estos esfuerzos institucionales, la realidad en la entidad es que las organizaciones de la sociedad civil realizan manifestaciones constantes para exigir una mayor y mejor respuesta por parte de gobierno. Algunas de las organizaciones más representativas son Por Amor a Ellxs, Entre Cielo y Tierra, Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos Jalisco, el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, Colectivo +1 = Todos, Colectivo En Busca de Ti, Colectivo Altos Sur Jalisco, entre muchas otras.

Las experiencias de los colectivos ponen de manifiesto la necesidad de establecer mecanismos de atención a las víctimas que contemplen no solo la protección de su integridad o la reparación del daño, sino también que les den un blindaje frente a la corrupción o la ineficacia del personal del servicio público. No obstante, este debate está ausente en los diagnósticos locales e internacionales.

2. Víctimas de la desaparición y de la corrupción

En esta sección queremos hacer visible la posibilidad de que quienes son víctimas de la desaparición de sus familiares o conocidos, también puedan estar expuestos a diferentes conductas por parte de los servidores públicos, estas conductas pueden poner en riesgo la localización de las personas y el acceso a la justicia.

En sí misma, la desaparición de personas no solo es un delito, sino también una violación a derechos tan elementales como el reconocimiento de la personalidad jurídica; el derecho a la libertad y seguridad de la persona; el derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes; el derecho a la vida, en caso de muerte de la persona desaparecida; el derecho a una identidad; el derecho a un juicio imparcial y a las debidas garantías judiciales; el derecho a un recurso efectivo, con reparación e indemnización; el derecho a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición; el derecho a la protección y a la asistencia a la familia; el derecho a un

nivel de vida adecuado; el derecho a la salud y el derecho a la educación (OHCHR, 2009).

Precisamente, la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco (2014) refiere en su Artículo 5, que las autoridades de todos los niveles de gobierno no deben agravar el sufrimiento de la víctima, especular sobre ellos, victimizarlos o agravar su condición, ni mucho menos exponerlos a un nuevo daño por la conducta de los servidores públicos.

Sin embargo, a pesar de lo que las normas establecen, varias investigaciones, (CNDH/UNAM, 2017; Open Society Foundations, 2018; Vásquez, 2018) advierten cómo la corrupción deteriora las condiciones de seguridad y acceso a la justicia y derechos humanos en el país. "La evidencia de colusión entre funcionarios estatales y municipales en crímenes de lesa humanidad hace surgir la interrogante acerca de si ha habido una colusión sistémica entre funcionarios públicos y grupos del crimen organizado en varias partes de México" (Open Society Foundations, 2018, p. 6).

Jalisco no escapa a estas complejas realidades, por ejemplo, la CEDHJ, en su "Informe Especial sobre el caso de Alejandro Giovanni López Ramírez del Municipio de Ixtlahuacán de los Membrillos" acreditó una ejecución extrajudicial por parte de los elementos de seguridad pública municipales (CDHEJ, 2020, p. 29)

En ese sentido, es lastimosa la falta de protocolos que permitan a las víctimas denunciar o defenderse frente a conductas no debidas en el servicio público. En México, y en especial en Jalisco, las diferentes normas acerca de la función pública están definidas en las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y de los códigos penales.

De acuerdo con Fierro et al. (2021), en las leyes mexicanas que regulan la conducta de los servidores públicos, las faltas administrativas son una infracción por acción u omisión realizado por un servidor o una servidora pública o particular en perjuicio del bien público. Las faltas administrativas pueden ser graves o no graves; también se contemplan las faltas de particulares. Algunas faltas administrativas graves pueden ser calificadas como delitos de corrupción.

Las **faltas administrativas no graves** son actos u omisiones que transgredan o incumplan las obligaciones: a) Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas en los términos que se establezcan en el código de ética. b) Denunciar los actos u omisiones que puedan constituir faltas administrativas. c) Atender las instrucciones de sus superiores. d) Presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses. e) Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos. f) Supervisar a los servidores públicos sujetos a su dirección. g) Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones. h) Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos. i) Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, que el particular manifieste que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que no se actualiza un conflicto de interés.

Por su parte, las **faltas administrativas graves** son a) Cohecho. b) Peculado. c) Desvío de recursos. d) Utilización indebida de información privilegiada. e) Abuso de funciones. f) Conflicto de interés. g) Contratación indebida. h) Enriquecimiento ilícito. i) Tráfico de influencias. j) Encubrimiento. k) Desacato. l) Obstrucción de la justicia.

Asimismo, existen faltas de particulares que pueden ser tipificadas como a) Soborno. b) Participación ilícita en procedimientos administrativos. c) Tráfico de influencias. d) Utilización de información falsa. e) Obstrucción de facultades de investigación. f) Colusión. g) Uso indebido de recursos públicos. h) Contratación indebida. I) Exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir algún beneficio a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de servidor o servidora público.

Finalmente, en las leyes penales mexicanas, **los delitos por hechos de corrupción** son: a) Ejercicio ilícito de servicio público. b) Abuso de autoridad. c) Desaparición forzada de personas. d) Coalición de servidores/as públicos/as. e) Uso ilícito de atribuciones y facultades. f) Concusión. g) Intimidación. h) Ejercicio abusivo de funciones. i)

Tráfico de Influencia. j) Cohecho. k) Cohecho a servidores/as públicos/as extranjeros/as. l) Peculado y m) Enriquecimiento ilícito.

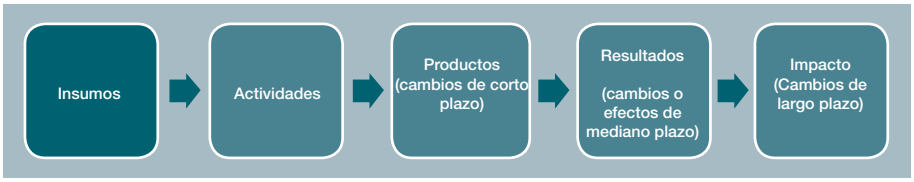
3. Teoría de Cambio y Metodología de la Matriz para la Identificación de Riesgos Potenciales de Corrupción

A partir de la segunda mitad del siglo XX ha ido cobrando cada vez mayor relevancia la teoría de cambio para el análisis de intervenciones públicas. El uso de tal enfoque permite entre otros aspectos: la definición de una situación como problema objeto de intervención, un análisis de lógica causal, y propuestas de actividades específicas hasta estrategias integrales para "pasar de la situación presente a una deseada mejor". De acuerdo con Pacheco y Archila (2020, p. 3): "un cambio expresa una nueva situación en personas, comunidades y territorios avanzando hacia su desarrollo integral sostenible. La clave para pensar y narrar un cambio es tener en cuenta tres elementos: quién cambia, qué cambia y cómo se mide ese cambio".

En este sentido, la teoría del cambio no solo aporta aspectos relevantes y una metodología propia para comprender y analizar de forma más integral y estructurada la complejidad de diversos problemas públicos actuales, sino que permite identificar de manera concreta los "quién/es y los qué/dónde hay que cambiar" sino cómo medir esos "cambios", cuestiones fundamentales para las organizaciones e intervenciones públicas hoy en día, que pretenden enfocarse cada vez más en el monitoreo/seguimiento y valoración de los resultados de sus intervenciones. Esto, además, cobra especial relevancia cuando se trata de analizar capacidades institucionales sobre la implementación de procesos y procedimientos en organizaciones públicas para atender problemas públicos, y por supuesto lograr resultados/cambios positivos sobre estos.

De manera más esquemática la lógica secuencial o cadena de resultados en una teoría de cambio puede ilustrarse de la siguiente forma:

Figura 1. Teoría de cambio



Fuente: Pacheco y Archila, 2020; Rogers, 2014.

De la figura anterior, se desprende que la teoría de cambio de cualquier intervención a partir de haber identificado un problema/objeto de la intervención, debe proponer insumos (recursos, bienes o herramientas) requeridos para la producción/realización de actividades entendidas como acciones necesarias de llevarse a cabo para lograr producir cambios de corto plazo que a su vez generen en una relación causal efectos/resultados de mediano plazo que contribuyan a generar impactos o cambios de largo plazo.

> La teoría del cambio puede resultar especialmente útil para evaluar la labor en el ámbito de las políticas, ya que identifica los resultados intermedios y las vías causales necesarias para lograr los impactos finales previstos. A continuación, la evaluación puede reunir pruebas sobre la medida en que se han alcanzado tales impactos o las probabilidades de lograrlos. (Rogers, 2014, p. 10)

Es en esta lógica de ideas, que el presente texto, a partir de un problema tan complejo como la desaparición de personas, y más específicamente de la identificación de riesgos de corrupción en los procesos y procedimientos de atención a víctimas en varias dependencias gubernamentales, propone insumos y actividades que pueden incidir en mejorar la eficacia y eficiencia de estos, logrando mejorar el desempeño de las referidas organizaciones públicas, lo que a su vez podría contribuir a la localización de personas, la no revictimización, el acceso a la justicia y a una reparación integral.

De acuerdo con el Sistema Nacional Anticorrupción [SNA] (2020), un riesgo es "la probabilidad de que ocurra un evento negativo y el efecto o impacto de tal evento, cuya existencia represente una

amenaza (fuente de peligro) y vulnerabilidad de la organización a sus efectos". (p.14)

Uno de los potenciales riesgos que pueden suceder son los riesgos de cumplimiento que analizan la capacidad de una institución para cumplir con sus requisitos normativos. Precisamente, la Matriz que aquí se propone identifica los riesgos a partir de dos criterios normativos, que a continuación se exponen:

a. Tipología de las faltas administrativas y los delitos de corrupción. Se revisaron las normas: Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA, 2016); Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco (LRPyAEJ, 2017); Código Penal del Estado de Jalisco (CPEJ, 1982); y el Modelo para la Gestión de Riesgos de Corrupción del SNA (2020). La descripción del riesgo se clasificó como Falta Administrativa Grave (FAG), Falta Administrativa No Grave (FANG), y Delito (D). Asimismo, se determinaron las consecuencias del hecho o acto, actividad de control sugerida, así como la instancia responsable.

b. Identificación de las etapas procesales. La información se clasificó en tres categorías: Macroproceso, Procesos y Procedimientos. Estas tres categorías son el resultado de la legislación en la materia.

Tabla 1. Normatividad para el análisis

Normas nacionales	Normas estatales
• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). • Ley General de Víctimas (2013). • Reglamento de la Ley General de Víctimas (2014). • Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (2017). • Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares (CNPJ, 2018). • Modelo Integral de Atención a Víctimas (CEEAVJ, 2015). • Protocolo Nacional Alerta Amber México. • Protocolo Alba (2018). • Código Nacional de Procedimientos Penales (2014). • Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016).	• Constitución Política del Estado de Jalisco (2014). • Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco (2017). • Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco (2018). • Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado de Jalisco (2020). • Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco (1982). • Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco (2021). • Acuerdo DIGELAG ACU 032/2017 por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado en materia de la Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas (2017).

Fuente: elaboración propia.

A partir de la revisión de esta legislación que define las competencias y regula la actuación de todas las instituciones gubernamentales involucrados se definen el Macroproceso, los Procesos y los Procedimientos como puede verse en el Cuadro 1, que a continuación se expone:

Cuadro 1. Estructura del Macroproceso para la "Búsqueda y atención a víctimas de desapariciones en el estado de Jalisco"

Macroproceso	Procesos	Procedimientos
Búsqueda y atención de víctimas de desapariciones en el Estado de Jalisco	1. Reporte y búsqueda	1.1. Búsqueda inmediata
		1.2. Mecanismo de búsqueda entre 24 y 72 horas
		1.3. Mecanismo de búsqueda después de 72 horas
	2. Localización e identificación	2.1 Localización con vida
		2.2. Identificación de restos
	3. Investigación penal	3.1. Investigación penal
	4. Atención a víctimas y seguimiento	4.1 Atención inicial a víctimas
		4.2 Registro de víctimas y otorgamiento de apoyos

Fuente: elaboración propia.

El Macroproceso se refiere a la *búsqueda y atención de víctimas de desapariciones en el estado de Jalisco*. En esta etapa participan todas estas instituciones: Fiscalía Estatal/Oficialía de Partes/ Ministerio Público; Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas//Coordinación de Alerta Amber o Coordinación de Protocolo Alba Jalisco/ Dirección General de Análisis y Contexto; Fiscalía Especial de Derechos Humanos; DIF Jalisco; Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses; Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas; Comité Interdisciplinario Evaluador/ Comisión de Búsqueda de Personas de Jalisco.

Por lo que se refieren a los procesos, éstos se clasifican en:

I. **Reporte y búsqueda**. Aquí se identificaron las acciones indispensables, las instancias en las que recaen las primeras acciones y los documentos oficiales. Dado que, la desaparición de personas es un fenómeno que desencadena la violación sistemática de los derechos humanos, se debe considerar *al tiempo* como un factor determinante para hacer frente de manera responsable. Por lo tanto, estos procesos abarcan las acciones institucionales en las primeras 24 horas y en las 72 horas posteriores a la desaparición.

El tiempo como factor principal para atender la denuncia por desaparición de personas obliga a la coordinación de las instancias que la atienden, así, en la primera sección de la búsqueda del lapso de 24 horas se especifican los procesos de distinción entre quién se reporta como desaparecido. Además, si es una mujer o menor de edad se activan los protocolos correspondientes. Se revisa el inicio del proceso de investigación que se deriva de la alerta; también se abordan la implementación de los protocolos de protección a los familiares del o de las personas desaparecidas.

Cuando la persona permanece bajo el *estatus* "desaparecida", el proceso de indagaciones se extiende con el objetivo de obtener más información que contribuya a encontrarla. Otra de las acciones que se refuerzan es la búsqueda, el proceso queda asentado en documentos que se presentan al ministerio público.

II. **Localización e identificación.** En esta etapa puede suceder la localización con vida o localización sin vida. En el primer caso, se procede a las gestiones y diligencias pertinentes para brindar la atención y protección que la víctima requiera, analizar las circunstancias de la desaparición, así como para el reencuentro con familiares. En el caso de que la localización de la persona desaparecida sea sin vida, se procede a las gestiones y diligencias necesarias para la identificación de restos, notificación a familiares y entrega del cuerpo.

III. Refiere a la **investigación penal** cuando se presume la comisión de un delito. En esta etapa se define si hay o no detenido. Se debe garantizar el debido proceso al que se someterá durante la primera parte de la investigación, momento en el que se determinará si es o no culpable. Uno de los primeros pasos es reportar a las Comisiones tanto estatal como federal que sí es responsable, formalmente, inicia la carpeta de investigación. Así, se plantea la hipótesis principal sobre la que se desarrollará la investigación, y en función de ella, se establecerán las acciones a investigar. La relevancia de estos puntos de partida se debe a la declaración de competencia o no, por parte de la Fiscalía Especial. La que

recurre a las instancias correspondientes para continuar con la atención del caso. Otro de los elementos principales es el planteamiento de la hipótesis que seguirán en esta instancia, que se acredita si consiguen asirse de los recursos necesarios para mostrar la solidez del caso; si no fuera de esta manera deben reconsiderarla y replantearla.

Al conseguir acreditar la hipótesis de investigación se trabaja a partir de lo estipulado en el Código de Procedimientos Penales del Estado de Jalisco. La conclusión de este proceso al llegar al satisfacer las etapas, diligencias que establece el Proceso de Investigación Penal.

IV. **Atención de víctimas y seguimiento.** Se analizan las instituciones y mecanismos para atender a las víctimas. Los familiares pueden solicitar los distintos apoyos gubernamentales. La solicitud de atención de la víctima o víctimas determina si la o los solicitantes son o no ofendidos; si se les reconoce como tal, la atención que reciben responde a los protocolos establecidos. En caso contrario, es canalizada a la institución correspondiente. Una vez que se le reconoce, se da parte al Registro Estatal de Víctimas, donde a partir de su inclusión, tendrá acceso a los apoyos que en el se definen. Ello va acompañado de seguimiento sobre las acciones que se especifican en cada caso. Sin embargo, como acontece en las etapas previas no hay una estimación del tiempo que toma cada etapa para conseguir que los procesos sean eficientes.

c) Finalmente, en lo relativo a los **procedimientos** contienen todas las actividades y los resultados que se obtienen en cada proceso. Por supuesto, como son actividades la lista es mucho más extensa.

Una vez definidos los criterios normativos, la Matriz establece cinco criterios como se puede apreciar en el siguiente cuadro. La Unidad de Análisis se refiere al Procedimiento que se identificó en el Proceso. El Riesgo se refiere al tipo de falta administrativa en los términos que ya definimos (FANG, FAG, D). La descripción del riesgo refiere el tipo de falta administrativa de acuerdo con la legislación en la materia. La actividad de control sugerida establece qué medida preventiva

o correctiva debe considerarse. El responsable se refiere a la institución en la cual debe establecerse el mecanismo de control de riesgo.

Para efectos de ejemplificar la Matriz, a continuación, en el Cuadro 2, se presenta el análisis de un primer procedimiento en el Proceso 1, relativo al reporte y la búsqueda.

Cuadro 2. Ejemplo de la Matriz para la Identificación de Riesgos Potenciales de Corrupción

Unidad de análisis	Riesgo (no cumplimiento al marco normativo en la materia)[2]	Descripción del riesgo	Actividad de control sugerida	Responsable
PROCESO I Reporte y búsqueda.				
Las y los servidores públicos obstaculizan/ no aplican la debida diligencia para recibir y canalizar la denuncia por desaparición.	No cumple con lo estipulado en la (LRPyAEJ), Título Tercero, Capítulo II. Artículo 48.	**FANG** **Transgrede fracción I:** Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado, y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión. **Transgrede fracción II** Observar buena conducta, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación, con motivo de sus funciones.	Sancionar de acuerdo con lo estipulado en Título Tercero Capítulo III. Artículo 52, Fracción III (LRPyAEJ).	Fiscalía Especial en Personas desaparecidas/ Oficialía de partes previas.

Fuente: elaboración propia.

[2] Se entiende por Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA, 2016); Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco (LRPyAEJ, 2017); Código Penal del Estado de Jalisco (CPEJ, 1982)

Para efectos de análisis de los resultados, en la siguiente sección se presentará una numeraria de los riesgos identificados, las principales descripciones de éstos, así como las actividades de control sugeridas. A través de unas tablas sintéticas se exponen los principales hallazgos del análisis.

Finalmente, una de las limitaciones que debemos señalar es que la Matriz si bien es un análisis documental exhaustivo para identificar riesgos de corrupción, no es un análisis de riesgo integral. Esta última demanda un trabajo no solo documental sino también de campo para cuya realización se requieren recursos mucho más extensos de los que se pudo disponer.

4. Resultados del análisis de la Matriz para la Identificación de Riesgos Potenciales de Corrupción

El análisis realizado permite identificar cuatro fases, ocho procesos y 86 procedimientos, los cuales se revisaron de acuerdo con la metodología presentada (Tabla 1). Como puede observarse en la Tabla 2, la mayor parte de los procedimientos están en la fase de Reporte y Búsqueda. Esto significa que, en este proceso, las personas tienen un mayor contacto con las autoridades y servidores públicos. Esta fase es la clave para la localización de quiénes están no localizados, por lo que la dilación, inacción, omisión o la franca comisión de delitos por parte de los servidores públicos tendrá como consecuencia no solo la no localización de las personas, sino el que se conviertan en personas desaparecidas de las cuales nunca se sepa su paradero o bien que pierdan la vida.

Tabla 2. Numeralia de la Matriz

Procesos	Número de procesos identificados	Procedimientos	Número de procedimientos identificados
1. Reporte y búsqueda	3	1.1. Búsqueda inmediata	34
		1.2. Mecanismo de búsqueda entre 24 y 72 horas	
		1.3. Mecanismo de búsqueda después de 72 horas	
2. Localización e identificación	2	2.1 Localización con vida	28
		2.2. Identificación de restos	
3. Investigación penal	2	3.1. Investigación penal	20
4. Atención a víctimas y seguimiento	1	4.1 Atención inicial a víctimas	4
		4.2 Registro de víctimas y otorgamiento de apoyos	
Total	8		86

Fuente: elaboración propia.

No sobra enfatizar que la parte con menos procedimientos es la Atención a víctimas y seguimiento. Como ya se especificó, las personas deben hacer trámites administrativos para que sean reconocidas como víctimas y puedan acceder a apoyos económicos o en especie. No obstante, en México existe una enorme deuda institucional para proteger de un modo más integral a las víctimas y a sus familiares.

En cuanto a los riesgos encontrados, así como a su descripción, entre los más comunes se encuentran: Faltas administrativas no graves

–FANG- (de acuerdo con lo estipulado en la LRPyAEJ (2017), Título Tercero, Capítulo II. Artículo 48); así como transgresiones a la LGRA (2016), Título Tercero, Capítulo I, Artículo 49 (FANG), y de acuerdo con la misma Ley, Título Tercero, Capítulo II. Art.63 (FAG), por ejemplo.

También se detectaron actos o hechos que pueden ser catalogados como delitos (de acuerdo con el CPEJ (1982), Título Séptimo, Capítulo IV. Art. 147, y Título Séptimo, Capítulos VII, Art. 151, y X) Delitos cometidos en la Administración de Justicia y en otros Ramos del Poder Público, (Art. 154). La Tabla 3, muestra el número de riesgos de acuerdo con el tipo de falta o delito.

Tabla 3. Riesgos Identificados

Fases del macroprocesos	FANG	FAG	Delito	Total
1. Reporte y búsqueda	12	2	45	59
2. Localización e identificación	6	3	8	17
3. Investigación penal			36	36
4. Atención a víctimas y seguimiento			4	4
Total	18	5	93	116

Fuente: elaboración propia.

Resulta relevante que, de los 86 procedimientos, se hayan detectado un total de 116 riesgos potenciales. Cuando se clasifican estas faltas, la mayor parte de ellas pueden ser clasificadas como delitos, esto es, que pueden ser faltas administrativas graves que derivan en delitos de corrupción. También se puede observar que, dado que la mayor parte de las interacciones entre las víctimas y servidores públicos es en la fase de reporte y búsqueda, aquí también es donde suceden la mitad de las faltas (50%). Pero no deja de ser también alarmante que en la investigación penal se detectan delitos de corrupción más que otro tipo de faltas.

Así, por ejemplo, encontramos conductas tales como:

1. Omisiones en la valoración y seguimiento al riesgo de familiares de la persona desaparecida.
2. Omisión en la aplicación de alerta Amber o protocolo Alba según el caso.
3. Solicitud de dinero o dádivas de algún otro tipo en algún momento (o varios) del proceso.
4. Omisiones en la valoración y seguimiento al riesgo de familiares de la persona desaparecida.
5. Retraso u omisión en entrevista con familiares, amigos o testigos de la persona desaparecida y verificación de los lugares que frecuentara la persona, en la aplicación del cuestionario AM (ante mortem).
6. Retraso y/o pérdida de información/evidencias en la carpeta de investigación.
7. Omisión, retraso o negligencia en diligencias ministeriales de investigación.
8. Obstaculizar o no aplicar la debida diligencia para realizar la comparecencia de localización.
9. Omisión o retraso en el traslado al lugar donde se encuentra la persona que fue localizada.
10. Omisión de análisis de circunstancias de la desaparición, o se hace de manera inadecuada e incompleta.
11. Omisión o negligencias en la valoración médica, psicológica y forense.
12. Omisión o retraso en el informe a familiares de la identificación positiva de restos.
13. Omisión de los protocolos establecidos.
14. La entrega de restos a los familiares se dilata o se piden dádivas de dinero u otro tipo en el área especializada para agilizar la entrega.
15. Omisión en la valoración de requerimientos de apoyo o seguimiento a los familiares.
16. Retraso en el inicio del procedimiento de la investigación penal, cuando hay detenido/a no se recibe en los términos y tiempos estipulados.

17. Se obstaculiza o no se realiza adecuadamente el proceso de actos de investigación, valoración de resultados y generación de hipótesis.
18. Estructuración inadecuada de la carpeta de investigación.
19. Omisión del procedimiento de atención inicial a víctimas.
20. Se omite/retrasa u obstaculiza de alguna forma el procedimiento para implementar medidas de ayuda inmediata.
21. Se omite/retrasa u obstaculiza el procedimiento para el Registro Estatal de Atención a Víctimas (REAV).
22. Se pide dinero o alguna dádiva de otro tipo para proporcionar apoyos.

Finalmente, en la Tabla 4, se contabilizan las actividades de control sugeridas para la mitigación de estos riesgos. En total se proponen 78 acciones (algunas se pueden repetir en varios procedimientos, por lo que no se contabilizaron de manera doble). En correspondencia, la mayor parte de éstas se concentran en la primera fase.

Tabla 4. Numeralia de las actividades de control sugeridas

Fases del macroprocesos	Actividades de control sugeridas
1. Reporte y búsqueda	36
2. Localización e identificación	20
3. Investigación penal	16
4. Atención a víctimas y seguimiento	6
Total	78

Fuente: elaboración propia.

Entre las actividades de control sugeridas, se refieren algunas que son más comunes en los procedimientos.

1. Sancionar con base en la legislación aplicable.
2. Establecer indicadores de control para monitorear procesos como la recepción y canalización de las denuncias; la sistematización de la información generada; la comunicación

con los familiares; la aplicación de acciones urgentes de búsqueda; el seguimiento a víctimas y familiares.

3. Realizar evaluaciones de la aplicación de acciones urgentes de búsqueda.
4. Establecer códigos de ética y conducta.
5. Fortalecer los protocolos y las capacidades técnicas para las valoraciones de riesgo de familiares, para realización de las diligencias ministeriales de investigación.
6. Fortalecer los procesos de análisis de la información para acreditar delitos.
7. Generar un protocolo para el proceso de protección y reencuentro con familiares.
8. Mejorar el proceso de identificación, preservación y conservación de restos.
9. Establecer protocolo para dar inicio al procedimiento de investigación penal.
10. Establecer indicadores de control para monitorear la recepción del detenido/a.

5. Conclusiones

En México y en el estado de Jalisco, la corrupción es un elemento fundamental para explicar y comprender el aumento y falta de acceso a la justicia en los casos de personas desaparecidas. El problema, además de vulnerar y atentar contra los derechos humanos más fundamentales, cuestiona gravemente al propio Estado al poner en duda el cumplimiento efectivo de sus atribuciones en lo que corresponde a proteger y garantizar la vida, la seguridad, los derechos humanos, el acceso a la justicia y a la reparación integral.

En esta investigación hemos enfatizado cómo es que la conducta de los servidores públicos puede victimizar también a las personas que ya de por sí enfrentan la terrible situación de tener a un familiar o conocido con el estatuto de no localizado o desparecido. En ese sentido, una de las primeras discusiones que nos interesa resaltar es la necesidad de desarrollar una política interinstitucional anticorrupción orientada hacia las dependencias especializadas en la atención al

fenómeno de la desaparición de personas, que de manera específica permita 1) sensibilizar sobre la necesidad y los efectos de su interrelación; 2) prevenir y sancionar faltas y delitos de los funcionarios públicos y 3) proteger y garantizar la seguridad de los denunciantes y de las familias.

Una de las primeras discusiones que nos interesa resaltar es la necesidad de desarrollar una política interinstitucional anticorrupción orientada hacia las dependencias especializadas en la atención al fenómeno de la desaparición de personas, que de manera específica permita 1) sensibilizar sobre la necesidad y los efectos de su interrelación; 2) prevenir y sancionar faltas y delitos de los funcionarios públicos y 3) proteger y garantizar la seguridad de los denunciantes y de las familias.

En segundo lugar, nos interesa proponer una metodología, que, desde la perspectiva anticorrupción, propone la identificación de áreas de riesgo en los procesos y procedimientos para buscar y permitir el acceso a la justicia a las víctimas del delito de desaparición de personas. La Matriz para la Identificación de Riesgos Potenciales de Corrupción es un primer acercamiento en el desarrollo de instrumentos para mejorar las capacidades institucionales que atienden esta problemática.

La Matriz es una propuesta para prevenir conductas desde el servicio público que victimicen más a las personas que ya padecen esta problemática. Adicionalmente, es una propuesta para que las distintas dependencias puedan apreciar de manera integral cómo es que las diferentes faltas administrativas y los delitos de corrupción se manifiestan a lo largo de todos los procesos y cómo alteran el funcionamiento adecuado de las normas. Asimismo, esta propuesta también permite pensar en la mejora de dichos procesos, porque precisamente parte de una visión sistémica e interinstitucional de los mismos. En ese sentido, queremos enfatizar algunas aportaciones de esta metodología:

1. Integra todas las fases de la atención gubernamental en un solo Macroproceso, es decir, le da una perspectiva sistémica, por lo que sin duda el grado de eficiencia de un proceso se conecta con el siguiente. En ese sentido, si desde el inicio no existe una capacidad institucional adecuada, se incrementarán las deficiencias.

2. Integra dos marcos normativos que no se han abordado ni problematizado en Jalisco (y en México): la normatividad que regula la función pública y las leyes para la atención de las víctimas de la desaparición.
3. Identifica uno a uno los procesos y los procedimientos, con lo cual hace un análisis muy exhaustivo de cómo se integra toda la acción gubernamental.
4. Clasifica el riesgo y ofrece una descripción jurídica del mismo. En ese sentido, se advierte de qué norma no se está cumpliendo y se señala qué tipo de falta administrativa o delito se comete.
5. Propone una actividad de control sugerida a partir del propio marco normativos, pero también de las mejores prácticas en términos de mejora institucional.
6. Identifica quiénes son las autoridades responsables donde ocurre el riesgo.
7. La Matriz puede ser utilizada con los mismos propósitos en otras entidades del país e incluso en el ámbito federal.
8. Enfatiza la relevancia de incluir el enfoque anticorrupción en el mejoramiento de dichos procesos.
9. Puede convertirse en una guía útil no sólo para la mejora de la gestión pública, sino también para que quienes son víctimas conozcan los procedimientos y las violaciones a éstos.
10. Permite establecer recomendaciones de política pública.

Queremos enfatizar que esta ardua investigación documental es una primera aproximación para identificar los riesgos, pero no debe confundirse con el análisis de riesgos como tal, que es una metodología mucho más elaborada que demanda de muchos recursos humanos y financieros.

En ese sentido, debe reconocerse que la limitación principal del estudio es que no alcanza a medir la posible concurrencia de los mismos. No obstante, es un abordaje en fuentes documentales que puede ser utilizado como un insumo para mejorar procesos institucionales que coadyuven a brindar la atención debida, oportuna y eficaz a quienes ven sus vidas escindidas por la desaparición de alguien cercano.

Referencias

Acuerdo DIGELAG ACU 031/2017, que modifica el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, en materia de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas. (2017, 11 de septiembre). Personas Desaparecidas y DIGELAG ACU 032/2017 por el que se expide el Reglamento Interno de la Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas. Periódico Oficial *El Estado de Jalisco,* núm. 5.

Argüello, L., Del Cioppo P., Marcelo, A., Dutrénit S, Frey B. A., López L. N., Martos A., Pozos A., Retama M., Rojas, S., Salazar O., Salomé X., Soto J.L., Terra M.I., Velasco M. de L. y Yankelevich, J. (2020). *Manual de Capacitación para la Búsqueda de Personas: La Voz de la Academia"* Tomo 1. CNB-USAID. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/596056/Manual_de_capacitacion_para_la_Busqueda_de_Personas.pdf

Código Nacional de Procedimientos Penales [CNPP]. (2014, 5 de marzo). Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP.pdf

Código Penal del Estado de Jalisco [CPEJ]. (1982, 2 de septiembre). Número 10985. México. https://tinyurl.com/5n8zauwn

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas [CEEAVJ]. (2015) Modelo Integral de Atención a Víctimas. https://bit.ly/3QIs9dd

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco [CEDHJ]. (2022). *Informe especial sobre personas desaparecidas y no localizadas en Jalisco.* https://tinyurl.com/3m2zsmc8

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco [CEDHJ]. (2020). *Informe Especial sobre el caso de Alejandro Giovanni López Ramírez del Municipio de Ixtlahuacán de los Membrillos*. https://bit.ly/3PGYEXU

Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH]/Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM]. (2017). *Estudio. Los Derechos Humanos y la Corrupción en México. Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre el 2000 y el 2014* https://bit.ly/3K8mHOh

Conferencia Nacional de Procuración de Justicia [CNPJ]. (2018). Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares. http://aplicaciones.pgr.gob.mx/normatecasustantiva/Normateca%20Sustantiva/Protocolo%20de%20Desaparici%C3%B3n%20Forzada.pdf

Constitución Política del Estado de Jalisco (1917, 6 de abril). Periódico Oficial El Estado de Jalisco. https://congresoweb.congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/legislacion/Constituci%C3%B3n/Documentos_PDF-Constituci%C3%B3n/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20del%20Estado%20de%20Jalisco-180423.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (1917, 5 de febrero). Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Fierro A. E., García A., Rojas L. y Mejía R. (2021). *Manual sobre faltas administrativas y delitos de corrupción de servidoras y servidores públicos y particulares*. CIDE-USAID.

Franco-Migues, D. (2015). "La opacidad en el registro de desaparecidos en México". *Análisis Plural*, 131-141. https://bit.ly/3pBwjYo

Instituto Belisario Domínguez [IBD]. (2022). *Hay más de 100 mil personas desaparecidas en México, destaca estudio del IBD*. https://tinyurl.com/u3d6use5

Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco (2014, 27 de febrero). Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*. https://www.zapopan.gob.mx/wp-content/uploads/2015/03/Ley-de-Atención-a-Víctimas-del-Estado-de-Jalisco.pdf

Ley de Personas Desaparecidas en el Estado de Jalisco (2021, 5 de marzo). Periódico Oficial *El Estado de Jalisco.* https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/03-05-21-ter.pdf

Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco (2017, 26 de septiembre). Periódico Oficial *El Estado de Jalisco.* https://info.jalisco.gob.mx/gobierno/documentos/21095

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco (2018, 25 de enero). Periódico Oficial *El Estado de Jalisco.* https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley_del_sistema_anticorrupcion_del_estado_de_jalisco._ultima_actualizacion_25-enero-2018.pdf

Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016, 18 de julio). Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf

Ley General de Víctimas (2013, 9 de enero). Diario Oficial de la Federación. https://tinyurl.com/2p83ejsb

Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (2017, 17 de noviembre). Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP.pdf

Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado de Jalisco (2020, 1 de julio). Periódico Oficial *El Estado de Jalisco.* https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimLnANqno3mPRxypHQtdszJUFm/8hT+H3aR+r3HY5rCqf2N6BAZ62Tm11Duegs4oJEA==EcoMjefuFeB6DOaNOimLnANqno3mPRxypHQtdszJUFm/8hT+H3aR+r3HY5rCqf2N6BAZ62Tm11Duegs4oJEA==

Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Jalisco (2021, 23 de febrero). Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*. https://normas.cndh.org.mx/Documentos/Jalisco/Ley_DEADPE_Jal.pdf

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2022, 12 de abril). *Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención.* CED/C/R.9. https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contra-la-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidad [OHCHR]. (2009). *Desapariciones forzadas o involuntarias*. https://bit.ly/3c95gAu

Open Society Foundations. (2018). *Corrupción que mata*. https://bit.ly/3KbisRW

Pacheco, J. y Archilla, S. (2020) *Guía para construir teorías del cambio en programas y proyectos sociales desde los principios generales de El Minuto de Dios*. Corporación Universitaria Minuto de Dios, Parque Científico de Innovación Social.https://isfcolombia.uniandes.edu.co/images/Vacaciones2021/PCIS_2020_Guia_para_elaborar_una_teoria_del_cambio.pdf

Protocolo Alba (2018). Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*, núm. 392. https://tinyurl.com/4874kk7f

Reglamento de la Ley General de Víctimas. (2014, 28 de noviembre). Diario Oficial de la Federación. https://tinyurl.com/yckwbj6w

Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco. (2021). Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*. https://tinyurl.com/28pz2mbw

Rogers, P. (2014). *La teoría del cambio, Síntesis metodológicas: evaluación de impacto no. 2*, UNICEF. https://tinyurl.com/39a9jt5z

Sistema Nacional Anticorrupción [SNA]. (2020). *Modelo para la Gestión de Riesgos de Corrupción*. https://tinyurl.com/35dfavwh

Vásquez, L.D. (2018). Derechos humanos y corrupción en México: una radiografía. En Tablante y Morales (Eds.), *Impacto de la Corrupción en los Derechos Humanos*, (pp.141-174). Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. https://bit.ly/3pBLvoe

Enfoque de no discriminación: reflexiones teóricas y metodológicas para el diseño y evaluación de la política pública en México

María Cecilia Liotti

Doctora en Proyectos por la Universidad Internacional Iberoamericana. Doctora en Derechos Humanos por la Universidad de Guanajuato. Maestra en Ciencia Política por McGill University. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires.

Profesora invitada del Centro de Investigación, Docencia y Análisis de Política Pública (CIDAPP, Yucatán), del Instituto de Estudios en Derechos Humanos de Campeche y de la Maestría en Innovación Administrativa de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Campeche. Miembro de la Academia Nacional de Evaluadores de México, A. C. Miembro de la Red de Politólogas #NoSinMujeres.

Líneas de Generación de Conocimiento: Metodología para el Diseño, Análisis y Evaluaciones a Programas Presupuestarios con Enfoque de Derechos Humanos, y Perspectiva de Género. Teorías de la Justicia y Política Pública.

Correo electrónico: cecilia_liotti@hotmail.com

Desafíos del sistema de monitoreo y evaluación de programas sociales en México: una propuesta metodológica

Luis Antonio Blanco Cebada

Doctor en Historia por el Centro de Investigaciones en Estudios Superiores y Antropología Social (CIESAS-Peninsular) (2021). Maestro en Estudios Antropológicos por la Universidad de las Américas-Puebla (2002). Master en Historia del Mundo Hispánico por la Universidad Jaume I, Castellón de la Plana, España (2016). Licenciado en Sociología por la Universidad Veracruzana (2000). Candidato a investigador nacional por el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Miembro del Sistema Estatal de Investigadores de Quintana Roo (2014-2016). Perfil PRODEP en dos ocasiones. Estancias de investigación en la New Mexico State University (EU), en la California State University (EU), y en la Escuela de Estudios Hispano–Americanos (España). Articulista en revistas indexadas. Consultor de gobiernos federal, estatal y municipal desde la perspectiva de género. Miembro del Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social Ante el COVID 19, Yucatán. Profesor en instituciones de educación superior del año 2002 a la fecha. Temas de interés: Historia de la cultura política judicial en Hispanoamérica, análisis del sistema de monitoreo y evaluación de programas sociales em México, y transversalización de los estudios de género en las políticas públicas. Actualmente becario posdoctoral en el Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (CEPHCIS, UNAM) y es profesor de la Escuela Nacional de Estudios Superiores (ENES) Mérida, UNAM. Miembro de la Academia Nacional de Evaluadores de México, (ACEVAL, A. C.).

Correo electrónico:antoniocebadag@gmail.com

Desafíos del sistema de monitoreo y evaluación de programas sociales en México: una propuesta metodológica

Rubén Torres Martínez

De nacionalidad mexicana es doctor en Ciencia Política por el Institut d'Études Politiques d'Aix en Provence, Aix-Marseille Université (2012). Obtuvo por la misma institución un Master II de Investigación en Estudios Políticos especialidad en Política comparada con la opción América Latina y Caribe (2007). Cuenta con una Maestría en Estudios Políticos y Sociales por el Programa de posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM (2003). Y es licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma UNAM (2000). Además del español, lengua materna, habla, lee y escribe el francés, inglés e italiano. SNI nivel 1 en el área VI Ciencias Sociales. Cuenta con tres libros coordinados y uno de autoría única, así como una veintena de artículos científicos publicados en revistas indexadas. Actualmente adscrito al Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales (CEPHCIS) de la UNAM en el área de Ciencias Sociales como profesor titular "A" de tiempo completo, definitivo, con el proyecto Militancias partidistas y tendencias ideológicas en la juventud de Yucatán. Clivaje Centro vs Periferia o el regionalismo yucateco contemporáneo. Ha trabajado en distintas universidades de México y Francia desarrollando temas en torno a las juventudes, los partidos políticos y la iglesia católica en el área latinoamericana. Docente en licenciaturas de la ENES Mérida (Desarrollo y Gestión Interculturales y Ciencias Ambientales) y de la ENES Juriquilla (Negocios Internacionales y Órtesis y Prótesis), además de las maestrías de Trabajo Social y la de Gobierno y Asuntos Públicos, ambas de la UNAM. Ha sido responsable de tres proyectos de investigación y colaborador en otros tantos. Actualmente coordina un Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) interinstitucional con el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) y el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) y el Programa Universitario de Estudios sobre Educación Superior (PUESS) de la UNAM.

Correo electrónico:antoniocebadag@gmail.com

Avances hacia la institucionalización de la Planeación Orientada a Resultados en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo. 2016–2022

Horacio Pablo Espinosa Coria

Politólogo por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y realizó estudios de posgrado en política en la Universidad de York en el Reino Unido. Actualmente es profesor investigador en la Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo, como docente de la licenciatura en Gobierno y Gestión Pública del Campus Playa del Carmen. Sus líneas de investigación son: política pública y turismo, y gobierno en México.

Correo electrónico: hespinosa@uqroo.edu.mx

Enrique Joel Burton Mendoza

Licenciado en Gobierno y Gestión Pública por la Universidad de Quintana Roo y cuenta con una maestría en Evaluación de Políticas Públicas por Universidad IEXE. Es profesor por asignatura en la Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo, en la licenciatura de la que es egresado. Integrante fundador del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública Quintanarroense, así como miembro activo de la Academia Nacional de Evaluadores de México. Sus áreas de interés principales son Evaluación de Políticas y Programas Públicos, Planeación Estratégica en el Sector Público y Desarrollo Territorial y Urbano.

Correo electrónico: rubentm@cephcis.unam.mx

Metodología para la identificación de riesgos de corrupción en la atención a víctimas de desaparición en Jalisco

Nancy García Vázquez

Doctora en Investigación en Ciencias Sociales (especialidad en Ciencia Política) por la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales, sede México. Desde el año 2019, es integrante del Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco.

Su línea de investigación se vincula con la evaluación y análisis de políticas públicas, la rendición de cuentas y la fiscalización superior, los procesos electorales y representación política de las mujeres. Entre los años 2010 y 2018 colaboró en 12 evaluaciones para el gobierno federal, estatal y municipal.

Correo electrónico: nancygarciav@yahoo.com.mx

Macarena Orozco Martínez

Profesora investigadora de tiempo completo en la Universidad de Guanajuato, Campus León. Doctora en estudios Científico-Sociales. Economista. Líneas de investigación: Políticas Públicas, Diagnóstico, Diseño, Monitoreo y Evaluación; Perspectiva de Género y Derechos Humanos; Pobreza y Desarrollo Social.

Publicaciones recientes: libro, autora: *Transversalidad de la PEG en planes y programas de estudio en educación superior: el caso del Colegio del Estado de Hidalgo.* Primera edición en Ediciones Comunicación Científica, 2022. ISBN: 978-607-59351-5-7 DOI: 10.52501/cc.084. libro, coautora: *Evaluación Diagnóstica sobre la Incorporación de la PEG en ACEVAL, A. C.* (Academia Nacional de Evaluadores de México), Coordinadora, proyecto publicado en 2022 por International Organization for Cooperation in Evaluation (IOCE), EvalPartners, la iniciativa global Evalgender+ y ACEVAL, A.C/EvalGender Capítulo México. ISBN, en trámite. Capítulo de libro: Paridad en la LXII Legislatura del Congreso del estado de Jalisco: Cuesta Arriba, en: La Paridad: una realidad por construir en los congresos locales de México. ISBN impreso: 978-607-8790-87-6; ISBN electrónico: 978-607-8790-81-4 2022, publicado por INE en 2022).

Correo electrónico: m.orozco@ugto.mx

Normas para la recepción de originales

I. Generalidades

COFACTOR es una revista académica, editada por el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México (CIEPS), que difunde investigaciones originales en materia de desarrollo social. Las contribuciones son resultado de estudios aplicados que presentan avances en la discusión de este campo.

Esta revista tiene como objetivo ser un espacio para la discusión y la crítica en el ámbito del desarrollo social; al mismo tiempo, busca constituirse como un referente obligado en la materia para los responsables de la toma de decisiones gubernamentales, así como para investigadores, académicos y estudiantes.

La temática principal integra análisis e investigaciones de diferentes ciencias sociales en materias como pobreza, marginación, exclusión, desigualdad, género, migración, educación, salud, gasto social, demografía y bienestar, entre otros.

Los artículos contenidos son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente coinciden con la opinión de la institución. Todos los originales que se entreguen para su publicación pasarán por un proceso editorial que se desarrollará en varias fases. Por ello es necesario que su presentación siga ciertas normas para facilitar la edición y evitar el retraso de las publicaciones.

II. Criterios de evaluación

Los artículos deberán ser resultado de una investigación científica que ofrezca aportaciones relevantes para el estudio de problemas sociales.

El material recibido se someterá a un arbitraje mediante procedimientos a doble ciego.

Una vez estipulado que el artículo cumple con los requisitos establecidos por la revista será enviado a dos árbitros, quienes determinarán en forma anónima: a) publicar sin cambios, b) publicar cuando se hayan cumplido las correcciones menores, c) publicar una vez que se haya efectuado una revisión a fondo o d) rechazar. En caso de discrepancia entre los resultados, el texto será enviado a un tercer árbitro, cuya decisión definirá su publicación. Los resultados del proceso de dictamen académico serán inapelables en todos los casos. Los trabajos enviados por académicos de alguna institución serán siempre sometidos a consideración de árbitros externos a ella.

El(los) autor(es) concede(n) a COFACTOR el permiso para que su material se difunda en la revista y en medios magnéticos y fotográficos. Los derechos patrimoniales de los artículos publicados en la revista le son cedidos a COFACTOR tras la aceptación académica y editorial del original para que este se publique y distribuya, tanto en versión impresa como electrónica; asimismo, el(los) autor(es) conserva(n) sus derechos morales conforme lo establece la ley. El autor principal recibirá un formato de cesión

de derechos patrimoniales que deberá firmar, en el entendido de que ha obtenido el consentimiento de los demás autores, si los hubiere. Por otra parte, los autores podrán usar el material de su artículo en otros trabajos o libros que publiquen posteriormente, con la condición de citar a COFACTOR como la fuente original de los textos. Es responsabilidad del autor obtener por escrito la autorización correspondiente para hacer uso de todo aquel material que forme parte de su artículo y que se encuentre protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor.

III. Formato de presentación

1. El investigador deberá presentar el trabajo completo en su versión final, ya que no se admitirán cambios una vez iniciado el proceso de dictamen y producción.

2. La investigación deberá enviarse vía correo electrónico a la siguiente dirección: vinculacion.cieps2016@gmail.com

3. El autor deberá entregar una carta en la que declare que el estudio es original, inédito y que no ha sido enviado para su publicación a otra revista o medio electrónico, ni se ha presentado como ponencia en congresos que publicarán la memoria del evento.

4. La colaboración deberá incluir la siguiente información:
   - En la primera página deberá aparecer el título del artículo, el(los) nombre(s) del(los) autor(es), un breve listado de palabras clave (en español e inglés) y ficha curricular (formación académica, quién es y dónde trabaja, líneas de investigación, publicaciones más recientes y correo electrónico) del(los) autor(es), designando al responsable para el seguimiento del proceso de dictamen, así como su traducción en el idioma inglés.
   - La página siguiente contendrá el título del estudio sin especificar la autoría, a efecto de garantizar que el proceso de selección sea anónimo.
   - Un resumen (en español e inglés) del artículo con una extensión de 200 palabras, igualmente con su traducción en el idioma inglés.

5. El texto electrónico deberá ser escrito en tamaño carta sin sangrías, con alineación justificada, en fuente Arial a 12 puntos para el cuerpo del texto central y a 10 puntos para las notas a pie de página. El interlineado deberá ser de 1.5 y doble para indicar un párrafo nuevo. El formato deberá ser compatible con los programas estándares de procesamiento de texto.

6. La extensión límite del artículo será de 15 a 20 cuartillas, incluyendo cuadros, gráficos, figuras, diagramas, citas y bibliografía.

7. Las fotografías deberán ser entregadas de forma independiente en formato PSD, JPG o TIF con resolución mínima de 300 dpi.

8. Las tablas se deben presentar editables en Excel o Word, y los mapas y gráficos deberán integrarse vectorizados en formato EPS o AI en color (Pantone C, máximo 4 colores).

9. Todos los esquemas deberán contener su respectiva leyenda y ser identificados con el nombre del autor (se sugiere evitar importarlos desde Word para no perder calidad).

10. Al utilizar por primera vez una sigla, abreviatura o acrónimo, se debe ofrecer su equivalencia completa y a continuación, entre paréntesis, la sigla o abreviatura que posteriormente se emplee.

11. La inclusión de términos técnicos está condicionada a la clara explicación que de ellos se ofrezca.

12. Si en el texto fueran incluidas palabras en otro idioma, se recomienda anotar de inmediato la traducción entre paréntesis.

13. Las citas textuales usarán la notación APA: primer apellido del autor y año de la publicación y, si es el caso, número de página, todo entre paréntesis, ej.: (Berthier, 2004). Asimismo, se solicita citar de la siguiente manera:
    - Cuando se utilice una obra escrita por dos autores, se colocará en la referencia el apellido de ambos separados por 'y'. Ej.: (Watzlawick y Nardone, 2000).
    - En el caso de obras con más de dos autores, se colocará después del primer nombre la abreviatura *et al*. en cursivas dentro del paréntesis. Ej.: (Watzlawick *et al*., 2002: 49-52).
    - Cuando se menciona a más de un autor dentro de una referencia, se separará a cada uno y su respectiva obra utilizando punto y coma. Ej.: (Kuhn, 1971; Popper, 1972; Tarski, 1956).
    - Si los autores se enumeran fuera de la referencia se colocará entre paréntesis el año de publicación de la obra. Ej.: Tanto Kuhn (1971) como Popper (1972) y Tarski (1956) plantean…
    - Cuando se utilizan referencias de autores a su vez referidos por otros autores se escribirá "citado en" entre el nombre del primero y el nombre del segundo; se indicará, además, el año de las respectivas publicaciones. Ej.: (Lennard y Berstein, 1960; citados en Watzlawick *et al*., 2002).
    - Cuando se utilice un texto extraído de algún medio de publicación periódica se citará igual que las referencias bibliográficas; cuando no esté firmado por un autor, se deberá utilizar el nombre del periódico en lugar del autor. Ej.: (*El Guardián*, 2004: 1A).
    - Además, cuando la extensión de la cita sea mayor a un renglón y menor a cuatro, se colocará dentro del párrafo y entre comillas.
    - Cuando la cita textual posea una extensión mayor a cinco renglones se

escribirán dos puntos y la cita se colocará dos renglones abajo con tipografía de 11 puntos y margen izquierdo mayor.

- De ser necesario el uso de notas aclaratorias, éstas se señalarán con asteriscos si son menos de tres; en caso contrario, conviene usar la numeración arábiga. Al final las notas deben precisar su origen: [E.] si proviene del editor, [T.] para el traductor y [Comp.] para el compilador.

14. La bibliografía se ordenará alfabéticamente al final del documento y de igual forma se seguirá el formato del Sistema APA. A continuación se presenta la manera de incluir esta información en la lista de referencias para las fuentes documentales más frecuentes.

- **De libro:** apellido del autor, inicial del nombre (año de publicación). *Título.* Lugar de publicación: Editorial.
  Ej.: Ynduráin, F. J.(2002). *Electrones, neutrinos y quarks.* Barcelona, España: Crítica.
- **Del mismo autor y del mismo año:** apellido del autor, inicial del nombre (año de publicación y letra de identificación asignada en orden alfabético) y los mismos datos del caso anterior.
  Ej.: Kierkegaard, S. (2002a). *El amor y la religión. Puntos de vista*. México: Grupo Editorial Tomo. Kierkegaard, S. (2002b). *Diario de un seductor*. México: Grupo Editorial Tomo.
- **De dos a siete autores:** apellido, inicial del nombre "y" apellido del segundo autor, inicial de su nombre y los mismos datos que en el primer caso (En caso de tener un tercer autor, aplica del mismo modo).
  Ej.: Sánchez, M., León, L., García, A., Mas, J. y Fernández, A. (2015). La medida de la capacidad reflexiva: insrtumentos disponibles en castellano y tareas pendientes. *Revista Asociación Española de Neuropsiquiatría,*México, 35 (127), 487-510.
- **Capítulo de un libro cuyo autor no corresponde con el editor o compilador:** apellido del autor del capítulo, inicial de su nombre (año de publicación). Título del capítulo. En inicial del nombre del editor o compilador del libro, su apellido. (especificar si es editor 'Ed.' o compilador 'Comp.' del texto), *título del libro* (pp. ##-##). Ciudad, País: Editorial.
  Ej.: Molina, V. (2016). Los centros de escritura en Latinoamérica: Consideraciones para su diseño e implementación. En G. Bañales, M. Castelló y A. Vega (Eds.), *Enseñar a leer y escribir en la educación superior. Propuestas educativas basadas en la investigación* (pp. 339-362). México: Fundación sm.
- **Autor anónimo o colectivo:** institución o colectivo responsable de la publicación y los mismos datos del primer caso.
  Ej.: Colegio de Ciencias Sociales de Occidente (2005). *El problema de la ciencia en México.* México: Colegio de Ciencias Sociales de Occidente.
- **De revista:** apellido, inicial del nombre (año de publicación). Título del

artículo. T*ítulo de la revista*, volumen (número), páginas que abarca el artículo.
Ej.: Wallerstein, E. (1995). ¿El fin de qué modernidad?. *Sociológica*, 10(27), 13-31.

- **De periódico:** apellido, inicial del nombre (fecha de publicación). Título del artículo. N*ombre del periódico*, páginas que abarca el artículo.
  Ej.: González, A. (25 de noviembre de 2004). La Revolución Mexicana inacabada. *El Guardián*, pp. 16-17.
- **Simposios, conferencias y congresos:** apellido del conferencista y la primera inicial del nombre (fecha). Título de la ponencia. En inicial del nombre del compilador o editor, apellido (especificar si es editor 'Ed.' o compilador 'Comp.' del texto o en su caso de la institución responsable del ciclo de conferencias), *Título del simposio o congreso*. Simposio o conferencia llevado a cabo en el congreso Nombre de la organización, lugar.
  Ej.: Manrique, D. y Aponte, L. (Junio de 2011). Evolución en el estudio y conceptualización de la consciencia. En H. Castillo (Presidencia), El psicoanálisis en Latinoamérica. Simposio llevado a cabo en el XXXIII Congreso Iberoamericano de Psicología, Medellín, Colombia.
- **Tesis y disertaciones:** apellido, inicial del nombre (año de publicación). *Título* (tipo de documento y grado). Nombre de la institución, lugar.
  Ej.: Berthier, A. y Galindo, J. (1996). *Palabras sin rostro. Análisis del discurso zapatista* (tesis de licenciatura). Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México, México.
- **Filmes o videos:** apellido del productor, inicial de su nombre (productor) y Apellido del director, inicial de su nombre (director). (Año). *Nombre de la película* [cinta cinematográfica]. País: productora.
  Ej: Sher, S., Shamberg, M., Devito, D. (productores) & LaGravanese, R. (director). (2007). *Escritores de Libertad* [cinta cinematográfica]. EEUU.: Paramount Home Entertaiment.
- **Episodios de televisión:** apellido del productor, inicial de su nombre (productor). (Año). *Nombre de la serie* [serie de televisión]. Lugar: productora.
  Ej.: Baker, J. (productor). (2006). One tree hill [serie de televisión]. Hollywood, EEUU.: Twentieth Century Fox.
- **De entrevistas:** apellido del entrevistado, inicial del nombre (fecha). En *nombre del programa*, casa productora, lugar de realización.
  Ej.: Navarrete, A. (20 de enero de 2005). En *El cristal con que se mira*, Televisa, México.
- **CD-ROM:** apellido del autor, inicial del nombre (Año de edición). Título del artículo o sección del CD-ROM (edición) [Medio utilizado]. Lugar de publicación: Casa publicadora.
  Ej.: Johnson, M. (2006). Human biology: concepts and current issues (3rd ed.) [CD-ROM]. San Francisco: Pearson Benjamin Cummings.
- **De revistas electrónicas:** apellido del autor, inicial del nombre (año, mes,

día). Título del artículo. Nombre de la revista. Recuperado de http://www.ejemplo.123. Nota: Se debe incluir el mes y el año para las revistas que tienen publicaciones mensuales. En el caso de que la publicación sea diaria o semanal se incluye el día.

Ej.: Coronell, D. (2011, 29 de enero). Una decisión contraevidente. *Semana*. Recuperado de http://www.semana.com/

- **Sitios, páginas y libros electrónicos:** apellido del autor, inicial del nombre (Fecha). *Título de la página*. Lugar de publicación: Casa publicadora. URL.

  Ej.: Argosy Medical Animation. (2007-2009). *Visible body: Discover human anatomy*. New York, EEUU.: Argosy Publishing. Recuperado de http://www.visiblebody.com

IV. Aclaraciones

- El cumplimiento de estas normas es indispensable. Pese a que las colaboraciones aceptadas serán sometidas a un proceso de corrección de estilo, se recomienda que los investigadores entreguen versiones con una primera corrección.
- Los editores se reservan el derecho de modificar algunas expresiones y sugerir cambios con el fin de mejorar la calidad del texto y clarificar sus contenidos.
- Es preciso acompañar el estudio con un breve anexo que contenga datos generales como el nombre completo, números telefónicos y cuenta de correo electrónico para mantener comunicación durante el proceso editorial, así como una dirección postal para hacerle llegar la publicación cuando el artículo sea publicado. También se requiere de una ficha curricular que incluya detalles académicos y profesionales, y que no exceda 20 renglones.
- Para cualquier duda llamar a los teléfonos 722 214 25 82 y 214 25 93 o enviar correo a: vinculacion.cieps2016@gmail.com

Standards for the reception of originals

I. General information

COFACTOR is an academic magazine edited by the Council of Research and Evaluation of Social Policies of the State of Mexico (CIEPS in spanish), which disseminates original researches on the subject of social development. Contributions are the result of applied studies that present advances in the discussion of this field.

The objective of this magazine is to be a space for discussion and critique in the field of social development. At the same time, it strives to make itself a mandatory reference in the subject for those responsible for governmental decision-making as well as researchers, academics and students.

The principal topic includes the analysis and research of different social sciences in subjects such as poverty, marginalization, exclusion, inequality, gender, migration, education, health, social expenditure, demographics and welfare, among others.

The articles contained in the magazine are the exclusive responsibility of the author and do not necessarily reflect the opinions of the institution. All of the originals that are sent for publication will go through an editorial process that consists of various phases. For this, it is necessary that the presentation follow certain standards to facilitate editing and avoid publication delays.

II. Evaluation criteria

Articles must be the result of scientific research that offers relevant contributions to the study of social problems.

Material received will be submitted to a review through doubleblind procedures.

Once determined that the article complies with the requirements established by the magazine, it will be sent to two reviewers who will anonymously determine to: a) publish without changes, b) publish when minor corrections have been complied with, c) publish once a major revision has been made, d) reject it. In the case of a discrepancy among the results, the text will be sent to a third reviewer whose decision will determine its publication. The results of the academic ruling process will not be open to appeal in all cases. Works sent by academics from an institution will always be submitted to the consideration of external reviewers.

The author(s) give Cofactor permission that material will be published in the magazine and in magnetic and photographic media.

The reprint rights of articles published in the magazine are ceded to Cofactor through the academic and editorial acceptance of the original so it can be published and distributed in printed form as well as electronic. Also, the author(s) maintain moral rights in compliance with what is established by law. The principal author will receive a document of cession of reprint rights

that he must sign, with the understanding that he has obtained the consent of the other authors, if there are any. On the other hand, authors will be able to use material in their article in other works or books that are published later under the condition that they must cite COFACTOR as the original source of the texts. It is the responsibility of the author to obtain written authorization to make use of all such material that forms a part of his article, and that it is protected by the Federal Law of Author's Rights.

III. Presentation format

1. The researcher must present a complete work in its final version, as changes are not accepted once the review and production process has begun.

2. The research must be sent by email to the following electronic address: vinculacion.cieps2016@gmail.com

3. The author must send a letter declaring that the study is original and unedited and that it has not been sent for publication to ano-ther magazine or electronic media and has not been presented in conferences that will publish a record of the event.

4. The collaboration must include the following information:
   - The title of the article, the name(s) of the author(s), a brief list of keywords (in Spanish and English), and contact data for the author(s) must appear on the first page, designating the responsible party to follow the review process.
   - The next page will contain the title of the study without specifying the author in order to guarantee that the selection process is anonymous.
   - A summary (in Spanish and in English) of the article in 100-150 words.

5. The electronic text must be written in letter size without indentations, with justified alignment, in Arial 12-point font for the body of the central text, and in 10-point font for footnotes. The spacing must be 1.5 and double-spaced to indicate a new paragraph. The format must be compatible with standard word processing programs.

6. The maximum length of the article is 35 pages, including text boxes, graphics, figures, diagrams, citations and the bibliography.

7. Photographs must be sent independently in PSD, JPG, or TIF format with a minimum resolution of 300 dpi.

8. Tables must be editable in Excel or Word, and maps as well as graphics must be included vectored in EPS or AI format in color (Pantone C, maximum 4 colors).

9. All figures must contain a respective legend and be identified by the author's name. (It is suggested to avoid importing them to Word in order to not lose quality.)

10. When using an acronym or abbreviation for the first time, the complete equivalency must be included and later, in parentheses, the acronym or abbreviation that is being is used.

11. The inclusion of technical terms is under the condition that a clear explanation of them is offered.

12. If words from another language are included in the text, it is recommended that the translation is immediately included in parentheses.

13. Textual citations will use APA notation: last name of the author and year of publication, and, if applicable, page number, all in parentheses. E.g.: (Berthier, 2004). Also, cite in the following way:
    - When a work written by two authors is used, they are included in the reference with both last names separated by "and." E.g.: (Watzlawick and Nardone, 2000).
    - In the case of works with more than two authors, use the primary last name with the abbreviation *et al.* in italics and in parentheses. E.g.: (Watzlawick *et at.*, 2002: 49-52).
    - When more than one author is mentioned within a reference, each author and his respective work will be separated by a semicolon. E.g.: (Kuhn, 1971; Popper, 1972; Tarski, 1956).
    - If the authors are listed outside of the reference, the year of publication is put in parentheses. E.g.: As for Kuhn (1971) as well as Popper (1972) and Tarski (1956) propose…
    - When references of authors also referred to by other authors are used, "cited in" will be written between the name of the first and the name of the second. Also, the year of the respective publications will be indicated. E.g.: (Lennard and Berstein, 1960; cited in Watzlawick *et al*., 2002).
    - When a text taken from some periodic publication media is used, it will be cited in the same way as bibliographic references. When the author's name is notincluded, the name of the periodical must be used instead of the au-thor's name. E.g.: (The Guardian, 2004: 1A).
    - Also, when the length of the citation is longer than a line but less than four, it will be put in the paragraph and between quotation marks.
    - When the textual citation has a length of more than five lines, a colon will be written and the citation will be placed two lines below with a font size of 11 points and the largest left margin.
    - If the use of clarifying notes is necessary, these will be marked with asterisks if there are fewer than three. In the case to the contrary, use

Arabic numbering. At the end of the notes, their origin must be specified: [E.] if it comes from the editor, [T.] for the translator and [Comp.] for the compiler.

14. The bibliography will be alphabetically ordered at the end of the document and in the same way it will follow the format of the APA System. The way to include this information in the reference list for the most common documental sources will be explained below.

- **From a book:** author's last name, first name initial (year of publication). Title. Place where edited: editorial.
  E.g.: Ynduráin, F. J.(2002). *Electrones, neutrinos y quarks.* Barcelona, España: Crítica.
- **From the same author and same year:** author's last name, first name initial (year of publication and assigned identification letter in alphabetical order) and the same information as the previous case.
  E.g.: Kierkegaard, S. (2002a). *El amor y la religión. Puntos de vista*. México: Grupo Editorial Tomo. Kierkegaard, S. (2002b). *Diario de un seductor*. México: Grupo Editorial Tomo.
- **From two to seven authors:** last name of primary author, first name initial "and" lasta name of the second author and first name and the same information as in the first case.
  E.g.: Sánchez, M., León, L., García, A., Mas, J. y Fernández, A. (2015). La medida de la capacidad reflexiva: insrtumentos disponibles en castellano y tareas pendientes. *Revista Asociación Española de Neuropsiquiatría,*México, 35 (127), 487-510.
- **Chapter of a book whose author is not the editor or compiler:** last name of the author of the chapter, first name initial (year of publication). Title of the chapter. In first name initial of editor or compiler of book (specify if it is the editor "Ed." or compiler "Comp." of the text), *title of book* (pp.##-##). City, country: Editorial
  E.g.: Molina, V. (2016). Los centros de escritura en Latinoamérica: Consideraciones para su diseño e implementación. En G. Bañales, M. Castelló y A. Vega (Eds.), *Enseñar a leer y escribir en la educación superior. Propuestas educativas basadas en la investigación* (pp. 339-362). México: Fundación sm.
- **Anonymous author or collective:** Institution or collective responsible for the publication and the same information as in the first case.
  E.g.: Colegio de Ciencias Sociales de Occidente (2005). *El problema de la ciencia en México.* México: Colegio de Ciencias Sociales de Occidente.
- **From a journal:** last name, first name initial (year of publication). Title of article. *Title of journal*, volume (number), pages that contain the article.
  E.g.: Wallerstein, E. (1995). ¿El fin de qué modernidad?. *Sociológica*, 10(27), 13-31.
- **From a newspaper:** last name, first name initial (year of publication). Ttitle of article. *Title of newspaper*, pages that contain the article.

E.g.: González, A. (25 de noviembre de 2004). La Revolución Mexicana inacabada. *El Guardián*, pp. 16-17.

- **Symposium, lectures and congresses:** last name of the speaker and the first name initial (date). Title of the lecture. In first name initial of complier or editor, last name (specify if it is the editor "Ed." or compiler "Comp." of the text or, if applicable, of the institution responsible for the cycle of speeches), *Title of symposium, lectures and congresses*. Symposium or lecture held at the Congress' Name of the organization, place.
  E.g.: Manrique, D. y Aponte, L. (Junio de 2011). Evolución en el estudio y conceptualización de la consciencia. En H. Castillo (Presidencia), El psicoanálisis en Latinoamérica. Simposio llevado a cabo en el XXXIII Congreso Iberoamericano de Psicología, Medellín, Colombia.
- **Thesis and dissertations:** last name, first name initial (year of publication). *Title* (type of document and degree). Name of institution, place.
  E.g.: Berthier, A. y Galindo, J. (1996). *Palabras sin rostro. Análisis del discurso zapatista* (tesis de licenciatura). Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México, México.
- **Films or videos:** last name of producer, first name initial (producer) and last name of director, first name initial (director). (year of release). *Name of the film* [motion picture tape]. Country: production company.
  E.g.: Sher, S., Shamberg, M., Devito, D. (productores) & LaGravanese, R. (director). (2007). *Escritores de Libertad* [cinta cinematográfica]. EEUU.: Paramount Home Entertaiment.
- **Television episodes:** last name of producer, first name initial (producer). (year). *Series name* [TV series]. Place: production company.
  E.g.: Baker, J. (productor). (2006). One tree hill [serie de televisión]. Hollywood, EEUU.: Twentieth Century Fox.
- **From interviews:** last name of person interviewed, first name initial (date). In *program name*, production company, place of realization.
  E.g.: Navarrete, A. (20 de enero de 2005). En *El cristal con que se mira*, Televisa, México.
- **CD-ROM:** last name of author, first name initial (year of edition).Title of the article or section of the CD-ROM (edition) [media type]. Place of publication: production company.
  E.g.: Johnson, M. (2006). Human biology: concepts and current issues (3rd ed.) [CD-ROM]. San Francisco: Pearson Benjamin Cummings.
- **From electronic journals:** last name of author, first name initial (year, month, day). Title of the article. *Name of the journal*. Recovered from http://www.ejemplo.123. Note: the month and year must be included for journals that have monthly publications. In which the publication is daily or weekly includes the day.
  E.g.: Coronell, D. (2011, 29 de enero). Una decisión contraevidente. *Semana*. Recuperado de http://www.semana.com/
- **Sites, electronic pages and e-books:** last name of author, first name initial

(date). *Title of the page*. Place of the publication: production company. URL.
E.g.: Argosy Medical Animation. (2007-2009). *Visible body: Discover human anatomy*. New York, EEUU.: Argosy Publishing. Recuperado de http://www.visiblebody.com

VI. Clarifications

- Compliance with these standards is indispensible. Although accepted collaborations will be subject to corrections of style, it is recommended that researchers send versions with a first correction.
- The editors reserve the right to modify some expressions and suggest changes with the goal of improving the quality of the text and clarifying its content.
- It is necessary to accompany the study with a brief attachment that contains general information such as complete name, telephone numbers and email address to keep communication open during the editorial process, and also a postal address to send the publication when the article is published. Also a curriculumcard that includes academic and professional information is required that does not exceed 20 lines.
- For any question, call the telephone numbers (722) 214 25 82 and 214 25 93 or send an email to: vinculacion.cieps2016@gmail.com

Política social y retos urbanos

Año 1, número 1, enero-junio 2010

Artículos

1. El reto socio especial de México
2. El programa Hábitat: un análisis de su cobertura, operación e impactos en zonas de atención prioritaria intervenidas
3. El programa Oportunidades y su impacto en la región centro de México
4. Capital social y participación social en las organizaciones comunitarias
5. Características sociodemográficas y determinantes del uso de los servicios de salud por la población adulto mayor en México

Desigualdad, género, envejecimiento y desarrollo

Año 1, número 2, julio-diciembre 2010

Artículos

1. Polarización económica regional en México: 1980-2004
2. El empobrecimiento de la clase media en México y en la frontera durante las últimas décadas del siglo XX, las políticas causales y las expectativas con la crisis actual
3. Elementos para un desarrollo alternativo: un acercamiento a partir del binomio nopal tunero-migración en el territorio de Pinos, Zacatecas
4. El enfoque de género y la agenda de gobierno. Una aproximación al proceso de institucionalización en el Estado de México
5. La vejez vista como vida privada
6. El educador social y el graduado social ¿profesiones del estado de bienestar?

Economía política, migración y política social

Año 2, número 3, enero-junio 2011

Artículos

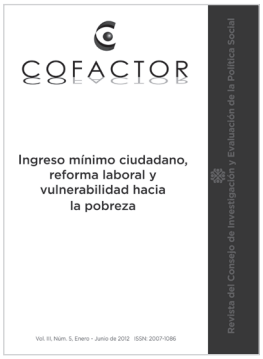
1. México-americanos y México. Reflexiones sobre una relación compleja
2. Por una política migratoria integral
3. Formas organizativas migrantes y gobernanza local en México
4. Política Económica o Economía Política: El ciclo político presupuestal en México
5. Políticas para la disminución de la pobreza en México: Consideraciones a par-tir del programa Oportunidades

Focalización, crecimiento pro pobre y federalismo fiscal

Año 2, número 4, julio-diciembre 2011

Artículos

1. Focalización en programas gubernamentales: una evaluación de la armonización de criterios normativos por Análisis de Componentes Principales
2. Una comparación de los efectos del crecimiento *pro-poor* para México y España entre 1984 y 2008
3. La realidad demográfica mexiquense a través de los datos del Censo de Población y Vivienda de 2010
4. Las aportaciones técnicas y humanas que realizan los migrantes internacionales de retorno en el Estado de México
5. Federalismo fiscal mexicano: los conflictos de la democracia participativa



Ingreso mínimo ciudadano, reforma laboral y vulnerabilidad hacia la pobreza

Año 3, número 5, enero-junio 2012

Artículos

1. Ingreso mínimo ciudadano como estrategia de combate a la pobreza en México
2. Vulnerabilidad social y hacia la pobreza: rumbo a una conceptualización
3. La importancia del contenido en el mensaje. Perspectiva de género en los medios de comunicación
4. Reflexiones sobre las causas estructurales de las reformas laborales en América Latina y la propuesta parlamentaria del Partido Acción Nacional en México en 2011
5. La socialdemocracia europea

Calidad de vida, ciclo político y programas sociales

Año 3, número 6, julio-diciembre 2012

Artículos

1. Grado de apropiación de la ciudad y percepciones sobre la calidad de vida en ciudades de la frontera norte de México
2. Ciclo político, demanda agregada y formación de capital en México
3. Políticas públicas de integración de los consejos comunales al Sistema de Seguridad Social en Venezuela según contexto 2007-2008
4. Reforma de los sistemas de salud y atención a padecimientos de orden mental o emocional

Reseñas

5. *México, mejores políticas para un desarrollo incluyente 2012*
6. *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011*

Empleo, transferencias federales y política social comparada

Año 4, número 7, enero-junio 2013

Artículos

1. Reformas al mercado laboral para estimular la productividad, competitividad y calidad de vida en el Estado de México
2. Bienestar socioeconómico en los territorios de Chiapas afectados por la remunicipalización de 1999: una década de evidencia
3. Esquema de trasferencias a los municipios y propuestas alternativas. El caso de Quintana Roo, 2009
4. Los partidos políticos, los gobiernos estatales y su incidencia en la reducción de la pobreza en México. Un ejercicio comparado

Reseñas

5. *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 008-2010,* CONEVAL - UNICEF
6. *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Introducción general,* CIDE - CONAPRED

Programas de combate a la pobreza y capital humano

Año 4, número 8, julio-diciembre 2013

Artículos

1. Incidencia de políticas de empleo y transferencias de ingreso sobre la desigualdad económica: la Argentina del posneoliberalismo, 2003-2010
2. Transferencias monetarias condicionadas y su impacto sobre la pobreza: el caso del Bono Juancito Pinto en Bolivia
3. El costo de las corresponsabilidades como un factor de bajas en el Programa Oportunidades: el caso del componente de salud en zonas urbanas.
4. Evolución del Índice de Pobreza Humana en la ciudad de Hermosillo, Sonora, 2000-2010
5. Formación de capital humano en la educación superior y proceso de transición: licenciatura en Economía en una universidad pública del Estado de México, 2000-2010

Reseña

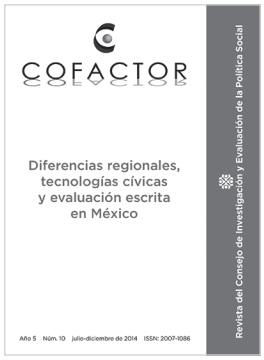
5. *Evaluación Estratégica de Protección Social en México (2013), México, D.F., Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL)*

Sociedad civil, rezago tecnocientífico y micronegocios

Año 5, número 9, enero-junio 2014

Artículos

1. La pobreza en el Estado de México: cambios atribuibles al crecimiento económico y a la distribución del ingreso
2. Vulnerabilidad sociodemográfica de los adultos mayores indígenas en el Estado de México, 2010
3. Sociedad civil, filantropía y desarrollo humano en la frontera norte de México
4. Desempeño económico y factores que se encuentran detrás del rezago tecnocientífico en México
5. El caso de las pequeñas y medianas empresas mexicanas ¿micronegocios viables o sobrevivientes?



Diferencias regionales, tecnologías cívicas y evaluación escrita en México

Año 5, número 10, julio-diciembre 2014

Artículos

1. Calidad de vida urbana en los hogares de Tijuana y Mexicali, Baja California
2. Caracterización e impacto de las remesas en la desigualdad de las regiones de México, 2000, 2005 y 2010
3. Inclusión financiera. Un análisis introductorio a las diferencias regionales en México
4. Las tecnologías cívicas como herramientas ciudadanas para la innovación social
5. El examen escrito. La ayuda pedagógica en la educación básica primaria en México

Colectividad: problemáticas sociales y demográficas

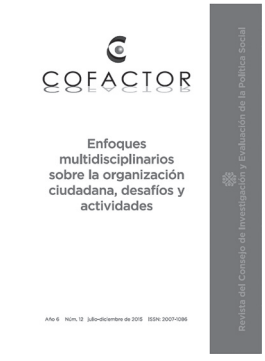
Año 6, número 11, enero-junio 2015

Artículos

1. La política migratoria en el estado de Michoacán: un proceso inconcluso
2. Mortalidad infantil y pobreza en México, un análisis multinivel
3. Sin límites: factores condicionantes de la delincuencia juvenil
4. Aproximaciones a la libertad y opresión de América Latina en el siglo XXI
5. El examen escrito. La ayuda pedagógica en la educación básica primaria en México

Reseña

6. *Contexto de la información sociodemográfica generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)*



Enfoques multidisciplinarios sobre la organización ciudadana, desafíos y actividades

Año 6, número 12, julio-diciembre 2015

Artículos

1. Bolívar y Martí en el desarrollo de la conciencia americana
2. Transdiciplinariedad de la edicación: CINEDUCA, conector con la neurociencia
3. Asociaciones rurales y territorialidad en Zumpahuacán

Reseña

4. *Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SIODM)*

Desarrollo, Alimentación y Capital social

Año 7, número 13, enero-junio 2018

Artículos

1. La construcción social de la alimentación: una reflexión sociológica
2. Cuatro características del capital social para enfrentar la pobreza urbana en la Ciudad de México (CDMX)
3. Los derechos culturales de las poblaciones mestizas en México ¿amenazados?
4. El interés superior de niños migrantes centroamericanos no acompañados en México: la historia de Ashlie

Desarrollo Social y Humano: el nuevo enfoque de la política social del Estado de México

Año 7, número 14, julio-diciembre 2018

Artículos

1. Transición del paradigma asistencialista al modelo de Desarrollo Humano en la política social del Estado de México
2. La inclusión social desde los derechos humanos
3. Gobernanza y desarrollo social en el Estado de México: análisis del diseño de cuatro Mecanismos de Participación Ciudadana Institucionalizada (MPCI)

Políticas Públicas de Desarrollo Social con Perspectiva de Género

Año 8, número 15, enero-junio 2019

Artículos

1. Heterogeneidad de experiencias en la satisfacción de derechos: el caso de las desigualdades entre mujeres en México
2. Heterogeneidad de experiencias en la satisfacción de derechos: el caso de las desigualdades entre mujeres en México
3. Enfoque integral sobre la violencia de género contra las mujeres

Juventud: problemas y desafíos para el desarrollo

Año 8, número 16, julio-diciembre 2019

Artículos

1. Nuevo Enfoque de Derechos Humanos en las Políticas Sociales de la Juventud en el Estado de México
2. Transversalidad y Políticas Públicas de Juventud. Nociones para la Articulación
3. Deporte y juventud. El cuidado y preservación de la mente y cuerpo juvenil a través de actividades deportivas

El Salario Rosa en el Estado de México: impacto en pobreza y expectativas de mejora

Año 8, número especial, 2019

Artículos

1. Programas de apoyo y compensación de ingresos a la mujer en América Latina
2. El Programa Familias Fuertes Salario Rosa en el Estado de México: antecedentes y perspectivas
3. Análisis de la política social en el Estado de México en apoyo a las mujeres: Familias Fuertes Salario Rosa
4. Contraste de una política local y a una nacional de apoyo a la mujer: El Salario Rosa en el Estado de México y el resto del país
5. La política Social en apoyo a la mujer en perspectiva: alcances y retos

Desafíos de las políticas sociales para los adultos mayores

Año 9, número 17, enero-junio 2020

Artículos

1. Envejecimiento poblacional y salud en México: líneas estratégicas de política pública para un envejecimiento saludable
2. La influencia de los organismos internacionales en las políticas sociales y de cuidado en las personas mayores en México
3. Una sociedad que desampara. La vejez en México

La pobreza indígena: retos de la política social para lograr el desarrollo humano de los pueblos originarios

Año 9, número 18, julio-diciembre 2020

Artículos

1. Incidencia de las políticas públicas en la pobreza de los pueblos indígenas
2. La ciudad ¿es para todos? La desigualdad como experiencia cotidiana; indígenas migrantes en la Ciudad de México (CDMX)
3. Contexto familiar y socioeconómico de madres adolescentes indígenas de siete localidades del municipio de Temoaya, Estado de México
4. Políticas culturales indígenas y patrimonio cultural inmaterial

Impacto en el bienestar y desarrollo humano del Programa de Desarrollo Social Salario Rosa en sus nueve vertientes

Año 9, número Especial 2020

Secciones

1. Antecedentes de la Estrategia Salario Rosa (ESR)
2. Ordenamiento de datos para modelar un programa social: el Salario Rosa
3. El Aprendizaje Automático: un enfoque metodológico a los programas sociales
4. Impacto general del Programa de Desarrollo Social Familias Fuertes Salario Rosa
5. El Análisis de las Vertientes de la Estrategia Salario Rosa
6. El Programa de Desarrollo Social Familias Fuertes Salario Rosa en perspectiva: aspectos de mejora

Estrategias de política social ante la nueva realidad: COVID-19 y desarrollo

Año 10, número 19, enero-junio 2021

Artículos

1. Agenda mexiquense municipal de género. Ajustes y limitaciones en tiempos de COVID-19
2. México: el efecto de la eliminación de la subcontratación de personal sobre el empleo
3. Indígenas ante la Pandemia de COVID-19

Acciones para el fortalecimiento de una política social para grupos vulnerables

Año 10, número 20, julio-diciembre 2021

Artículos

1. El derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes frente al COVID-19 en México
2. La cultura como categoría del bienestar social y su vinculación con la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible en tiempos de COVID-19
3. La cultura como categoría del bienestar social y su vinculación con la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible en tiempos de COVID-19

Repensar el acceso a los derechos sociales para el desarrollo en etapa postpandemia

Año 11, Núm. 21 enero-junio de 2022

Artículos

1. La política social en México: alcances y limitaciones para enfrentar la pobreza alimentaria en la época de postpandemia
2. Efectos de la pandemia de COVID-19 en la actividad académica y laboral de mujeres académicas del Estado de Tamaulipas
3. El reto de evaluar políticas con enfoque de derechos

Avances y desafíos del bienestar social y subjetivo en grupos vulnerables

Año 11, Núm. 22 julio-diciembre de 2022

Artículos

1. Expansión de la oferta de productos ultraprocesados y transformación del patrón alimentario: influencia en la vulnerabilidad por Covid-19 en México
2. Gasto público y desarrollo humano en el Estado de México, 2000-2020
3. Factores sociales de riesgo en adultos mayores con discapacidad en el medio rural
4. Impacto en la reducción de la pobreza a partir de la redistribución de ingresos

Herramientas de gestión para la protección integral de la infancia y adolescencia

Año 11, Núm. Especial de 2022

Artículos

1. El reto de enseñar y aprender en contextos de violencia
2. Embarazo adolescente: más que una cuestión de educación sexual una cuestión del continuo social de la masculinidad
3. Políticas de inclusión para la niñez y juventud con discapacidad.El caso de la inclusión educativa
4. Niñas, niños y adolescentes: el camino para el reconocimiento de sus derechos sexuales
5. Mecanismo de atención a las violencias escolares del Consejo para la Convivencia Escolar en el Estado de México
6. El empoderamiento de las niñas y adolescentes mexiquenses. Reflexiones y retos para combatir la violencia de género
7. Cómo lograr la protección integral de niñas, niños y adolescentes en el Estado de México. Situación actual y prospectiva
8. La defensoría pública de niñas, niños y adolescentes. Una deuda con el pleno goce de sus derechos humanos

Reseñas

1. Acciones que la Secretaría del Trabajo del Estado de México lleva a cabo para erradicar el trabajo infantil
2. Incidencia de las políticas públicas en la niñez indígena del Estado de México
3. La importancia de la labor asistencial de las Instituciones de Asistencia Privada para garantizar a la población infantil el acceso a sus derechos
4. Algunos elementos susceptibles de ser considerados con la finalidad de implementar un programa de Acceso a los Sistemas de Justicia para la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en el Estado de México

COFACTOR es una revista académica semestral, editada por el CIEPS, interesada en difundir investigaciones aplicadas originales que representen avances en múltiples ciencias sociales.

Busca ser un espacio abierto a la discusión y a la crítica en el ámbito del desarrollo social, y constituirse como un referente obligado para los responsables de la toma de decisiones gubernamentales de políticas públicas, investigadores, académicos y estudiantes.

La temática principal de COFACTOR es muy variada, desde pobreza, marginación, exclusión, desigualdad y género, hasta migración, educación, salud, gasto social, demografía y bienestar. La revista aparece en el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (Latindex), en Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE) y en la Hemeroteca Virtual Latinoamericana.

Los números anteriores pueden consultarse en nuestra página de internet: http://cieps.edomex.gob.mx/revista_cofactor

Para información relacionada con distribución e intercambio escriba a: vinculacion.cieps2016@gmail.com

La revista Cofactor, Año 12 núm. 23 enero-junio de 2023, se terminó de imprimir el mes de junio de 2023, con un tiraje de 100 ejemplares, en los Talleres Gráficos Santa Bárbara, S. de R. L. de C. V., Pedro Cortés núm. 402-1, col. Santa Bárbara, C. P. 50050, Toluca, Estado de México.

COFACTOR

Cofactor está indexada en:

Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (Latindex), en Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), y en HEVILA.

latindex

CLASE
Citas Latinoamericanas en
Ciencias Sociales y Humanidades

Revista del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social

COFACTOR

Artículos

Enfoque de no discriminación: reflexiones teóricas y metodológicas para el diseño y evaluación de la política pública en México
María Cecilia Liotti

Desafíos del sistema de monitoreo y evaluación de programas sociales en México: una propuesta metodológica
Luis Antonio Blanco Cebada y Rubén Torres Martínez

Avances hacia la institucionalización de la Planeación Orientada a Resultados en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo. 2016 – 2022.
Horacio Pablo Espinosa Coria y Enrique Joel Burton Mendoza

Metodología para la identificación de riesgos de corrupción en la atención a víctimas de desaparición en Jalisco
Nancy García Vázquez y Macarena Orozco Martínez

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO
CIEPS CONSEJO DE INVESTIGACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL
EDOMÉX DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.