



COFACTOR

Año 12 Núm. 24 julio-diciembre 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 II**



Comité Editorial

Mariño 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

Dirección
Mariño 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

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

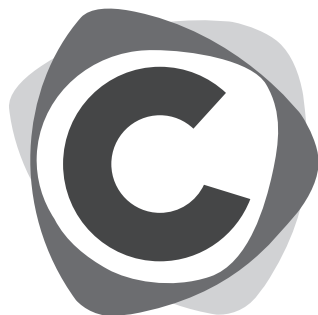
Luis Huesca Reynoso
Centro de Investigación en Alimentación y
Desarrollo, A. C.

Manuel Canto Chac
Universidad Autónoma Metropolitana-
Xochimilco

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

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 del 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 II**



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 / 23-01
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.



5	Presentación
9	La importancia de incorporar enfoques de DDHH y PEG en la evaluación de políticas públicas Carlos Ricardo Aguilar Astorga y Macarena Orozco Martínez
31	Retos para la planeación y la evaluación de políticas públicas municipales Guillermo Aldair Villegas Fuentes y Carlos Ricardo Aguilar Astorga
49	Aspectos clave para lograr un Presupuesto basado en Resultados (PbR) en entidades federativas: el caso del estado de Tamaulipas Juan Antonio Ramírez Torres y Juan Carlos Martínez Andrade
81	Retos de las instancias de control subnacionales para la evaluación Jesús Mitchell Mendiola Cárdenas, Arturo Azael López Estrello y Laura Gabriela García Torres
98	Sobre los autores
105	Normas para la recepción de originales
111	Standards for the reception of originals



PRESENTACIÓN

Una política social para que sea efectiva debe ser transversal e integral, involucrar agentes gubernamentales, pero también sociales, en la identificación de problemas colectivos; reclama, además, la participación de la academia, del tercer sector, de expertos analíticos de política pública. Echar mano de todos los actores de los diversos ámbitos, es fundamental para dibujar el mapa que señale con precisión los lugares donde las desigualdades se disparan; contextos en los que se vuelve prioritario acercar el acceso a los derechos elementales para dirimir las brechas que laceran la condición humana.

La intervención gubernamental en la atención de demandas sociales debe iniciar con una profunda diagnosis que dé cuenta sobre los antecedentes de cada problema social, de las afectaciones en el bienestar, pero también de los efectos y consecuencias que en el corto y mediano plazos pueden presentarse en caso de no atenderse. Lo anterior, como punto de partida para identificar los obstáculos institucionales y soluciones que contribuyan a disminuir el malestar social que aqueja a distintos grupos vulnerables.

En la actual administración del Gobierno del Estado de México se refrenda el compromiso que tiene de apuntalar una gestión basada en resultados, fomentando e impulsando la generación de información que permita mejorar el proceso de toma de decisiones al momento de diseñar las políticas públicas que buscan abonar a la solución de los múltiples problemas que afectan a la sociedad mexiquense.

En ese sentido, el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS) ha realizado esfuerzos por impulsar la difusión de trabajos e investigaciones especializados en términos de evaluación; tal es el caso del primer volumen de la revista Cofactor Hacia dónde se dirige la evaluación

de la política social, retos más allá del marco lógico y la teoría del cambio, en el cual se abordaron los desafíos y avances en materia de monitoreo y evaluación, así como, la planeación orientada a resultados y el enfoque de no discriminación, incorporado en este ámbito. En su segundo volumen de la revista sobre este tópico, se incorporan cuatro artículos que analizan la formulación e implementación de la intervención pública.

En el primer artículo, La importancia de incorporar enfoques de DDHH y PEG en la evaluación de políticas públicas, Carlos Ricardo Aguilar Astorga, coordinador general de la Academia Nacional de Evaluadores de México, A. C. (ACEVAL) y Macarena Orozco Martínez, profesora investigadora de tiempo completo de la Universidad de Guanajuato, examinan cómo la incorporación del enfoque de Derechos Humanos y la Perspectiva de Género al ciclo de las políticas públicas contribuye a revalorar el sentido de la evaluación como una mecanismo de mejora continua.

En el segundo, Retos para la planeación y evaluación de políticas públicas municipales, Guillermo Aldair Villegas Fuentes, en conjunto con Carlos Ricardo Aguilar Astorga, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, indagan sobre la relevancia de incluir la planeación y la evaluación en los momentos más importantes de las políticas públicas; por lo que proponen la incorporación de un Sistema Integral de Planeación Municipal y, asimismo, un área de Monitoreo y Evaluación en los municipios, con la finalidad de consolidar el éxito de las políticas públicas implementadas.

En el tercero, Aspectos clave para lograr un Presupuesto basado en Resultados (PbR) en entidades federativas: el caso del estado de Tamaulipas, los autores, Juan Antonio Ramírez Torres, director de Evaluación del Desempeño en la Contraloría Gubernamental del Gobierno de Tamaulipas y Juan Carlos Martínez Andrade, profesor investigador de El Colegio Mexiquense, A. C., realizan un análisis exhaustivo de la normatividad en materia de Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño, resaltando las iniciativas y estrategias que se han llevado a cabo para fortalecer el enfoque de resultados en el ejercicio del gasto público en México.

Finalmente, Retos de las instancias de control subnacionales para la evaluación, de Jesús Mitchell Mendiola Cárdenas, Arturo Azael López Estrello y Laura Gabriela García Torres, personas servidoras públicas

adscritas a la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato (ASEG); abordan el tema de la evaluación desde la perspectiva de las instancias de control interno, identificando los principales retos que enfrentan en los ámbitos estatal y municipal al momento de vigilar, supervisar y monitorear el adecuado desarrollo de la gestión pública.

La revista Cofactor se ha constituido como un espacio para la discusión y reflexión en el ámbito del desarrollo social, así como, un referente para la toma de decisiones gubernamentales; priorizando la generación de conocimientos vanguardistas que trastocan diversos aspectos de nuestra realidad social, y con ello, ha enriquecido el análisis de la política social, a partir de distintos enfoques innovadores.

Marihño Raúl Cárdenas Zuñiga

Director de la Revista





La importancia de incorporar enfoques de DDHH y PEG en la evaluación de políticas públicas

Carlos Ricardo Aguilar Astorga

Coordinador General de la Academia Nacional de
Evaluadores de México, A. C. (ACEVAL)

Macarena Orozco Martínez

Profesora-investigadora de tiempo completo en la
Universidad de Guanajuato, Campus León

La importancia de incorporar enfoques de DDHH y PEG en la evaluación de políticas públicas

The importance of incorporating human rights and gender perspective approaches in the evaluation of public policies

RESUMEN

Hoy en día la creciente complejidad de nuestras sociedades demanda respuestas cada vez más eficaces y eficientes de las políticas públicas, particularmente en contextos donde la escasez de recursos se agudiza. Esto, a su vez, obliga a reflexionar/reposicionar sobre la importancia del sentido de evaluar para transformar y mejorar: las políticas públicas, la evaluación de estas, así como las vidas de las personas. Por ello, el objetivo de este artículo es analizar cómo los enfoques de derechos humanos (DDHH) y perspectiva de género (PEG) pueden contribuir a revalorar estos sentidos de la evaluación. Se concluye que el gran reto de la evaluación con enfoque de derechos y más específicamente con la PEG, son: a) explicar cómo las desigualdades por razones de género van disminuyendo en poblaciones específicas, al tiempo que; b) dar cuenta de cómo la garantía de un derecho afecta positivamente a otros más, y finalmente; c) medir el grado de cumplimiento con los estándares internacionales en términos de DDHH, de igualdad sustantiva y de incorporación de dichos enfoques en el ciclo de la política pública, particularmente en lo que refiere a la evaluación.

PALABRAS CLAVE: derechos humanos, perspectiva de género, evaluación.

ABSTRACT

Today the growing complexity of our societies demands increasingly effective and efficient responses from public policies, particularly in contexts where the scarcity of resources is becoming more acute. This, in turn, forces us to reflect/reposition on the importance of evaluating in order to transform and improve: public policies, their evaluation, as well as people's lives. For this reason, the objective of this article is to analyze how the human rights and gender perspective (PEG) approaches can contribute to reassess these senses of evaluation. It is concluded that the great challenge of the evaluation with a rights approach and more specifically with the PEG, are a) explain how inequalities for gender reasons are decreasing in a specific population, while; b) account for how the guarantee of a right positively affects others, and finally; c) measure the degree of compliance with international standards in terms of human rights, substantive equality and the incorporation of said approaches in the public policy cycle, particularly in regard to evaluation.

KEYWORDS: human rights, gender perspective, evaluation.

La importancia de incorporar enfoques de DDHH y PEG en la evaluación de políticas públicas

Carlos Ricardo Aguilar Astorga |
Macarena Orozco Martínez |

1. INTRODUCCIÓN

Con el “boom de derechos” (Pautassi, 2016), las políticas públicas se han visto necesariamente influenciadas como factor de concreción de los derechos humanos. Esta creciente importancia ha ido de la mano con las luchas emancipatorias de grupos sociales que reclaman mayor intervención de los gobiernos para solventar los altos niveles de marginación y pobreza, tal es el caso de los feminismos y el enfoque de derechos, que reclaman un lugar en la hechura de las políticas públicas. Si bien la caída en los ingresos del grueso de la población va de la mano con recortes presupuestales, escasez de empleo, alto costo derivado de enfermedades crónico-degenerativas, etcétera, son los niveles de desigualdad y falta de equidad de las políticas las que han generado estallidos sociales en innumerables territorios.

La falta de igualdad, equidad y justicia social, afectan a los que menos ingresos perciben, está comprobado que esa desigualdad es agudizada por razones de género, quienes tienen a las poblaciones no masculinas en una situación con mayor vulnerabilidad.

En el caso mexicano, ha habido grandes pugnas históricas como las campesinas, estudiantiles y obreras (entre otras), pero en la

La falta de igualdad, equidad y justicia social, afectan a los que menos ingresos perciben, está comprobado que esa desigualdad es agudizada por razones de género, quienes tienen a las poblaciones no masculinas en una situación con mayor vulnerabilidad.

actualidad son otros movimientos quienes están luchando por mayor intervención estatal, tales como: a) grupos feministas, b) colectivos en búsqueda de desaparecidos y c) en contra de proyectos extractivistas. Estos movimientos son quienes han encabezado buena parte de las exigencias actuales.

Con esto tratamos de sostener que, si bien las dos últimas son de suma importancia, la primera es central puesto que abarca por lo menos al 50% de la población, es decir, la desigualdad por razones de género tiene una altísima gama de exigencias que no se reduce a cuestiones de paridad sino de justicia en prácticamente todos los ámbitos, que van desde el escolar, el económico, sistema de cuidados, inserción laboral, salud mental y emocional, violencia y un largo etcétera.

No menos importante es cómo las agendas de gobierno han estado (al menos nominalmente) incorporando la PEG, sin que se formule teniendo como pivote a la desigualdad por razón de género. Ello ha creado un cúmulo de políticas erráticas que están destinadas al bajo impacto justamente por estar planeadas bajo parámetros poco favorecedores. Sin embargo, las luchas feministas que instan a reformulaciones de políticas más equitativas apenas se están gestando. Estas exigencias que replantean un panorama más allá de las cuotas o criterios de paridad son hoy por hoy la agenda más importante en la hechura y análisis de las políticas públicas.

Lo que queremos dejar claro es que, si bien la PEG no está por encima de los derechos humanos, política, económica y hasta culturalmente, tienen muchísima fuerza dada la magnitud y amplitud de los problemas públicos que plantean. Dicho de manera más sucinta, creemos que la PEG es un motor, una locomotora para reactivar otros derechos, pues como más adelante lo trataremos de dejar en claro, el principio de interdependencia de los derechos, formula la hipótesis de que un derecho garantizado afecta positivamente a otros, aunque sea en un nivel inferior¹. Es por esta razón que creemos que la evaluación de políticas públicas deberá (entre otras cosas), medir el grado de

¹ Es decir, garantizar el derecho al agua a poblaciones infantiles femeninas, repercutirá positivamente en la salud de una población; o bien, reducción de índices de violencia a la mujer, favorece mayor inserción laboral y escolar; etcétera.

integralidad de un derecho con otros. En esa tesitura ¿qué entenderemos por evaluación con enfoque de derechos humanos y cómo lo asociamos con la PEG?

La estructura del escrito es la siguiente: de manera sintética definiremos los DDHH y describiremos brevemente sus generalidades; posteriormente analizaremos qué es la evaluación con enfoque de derechos; seguido de un abordaje de cómo se asocia la PEG con la evaluación con enfoque de derechos y; finalmente cerramos con las conclusiones.

2. ¿QUÉ SON LOS DERECHOS HUMANOS?

Dicho lo anterior, es necesario describir cuáles son los criterios que rigen los derechos humanos. Primeramente, definamos qué entendemos por DDHH:

Los derechos humanos son los derechos que tenemos básicamente por existir como seres humanos; no están garantizados por ningún estado. Estos derechos universales son **inherentes** a todos nosotros, con independencia de la nacionalidad, género, origen étnico o nacional, color, religión, idioma o cualquier otra condición. Varían desde los más fundamentales —el derecho a la vida— hasta los que dan valor a nuestra vida, como los derechos a la alimentación, a la educación, al trabajo, a la salud y a la libertad. (OHCHR, s.f., párr. 2)

Asimismo, los DDHH, plantean 1) Obligaciones de los Estados; 2) Principios de aplicación; 3) Elementos esenciales; 4) Principios transversales y 5) Principios rectores:

2.1. Obligaciones de los Estados (OHCHR, 2016):

Respetar. El Estado debe abstener por acción u omisión de violar los derechos humanos. El Estado está obligado a abstenerse de interferir. Entraña la prohibición de ciertos actos de los gobiernos que puedan menoscabar directa o indirectamente el disfrute de los derechos. (p. 34)

Proteger. Exige que los Estados protejan a las personas contra los abusos de los agentes no estatales. (p. 34)

Garantizar / cumplir. Exige a los Estados la adopción de medidas positivas para garantizar que los derechos humanos puedan ser disfrutados. (p. 35)

Promover. El Estado tiene la obligación de que las personas conozcan sus derechos y los mecanismos de defensa. (Salazar, 2014, p. 113)

2.2. Principios de aplicación (Vázquez y Serrano, 2013):

Contenido esencial. La identificación del contenido esencial de un derecho supone el establecimiento de elementos mínimos que el Estado debe proveer a cualquier persona de forma inmediata y sin que medien contra argumentaciones fácticas de imposibilidad provenientes de escasez de recursos o elementos semejantes. (p. 23)

Progresividad y prohibición de la regresión. Es la obligación que tiene el Estado de asignar los recursos adecuados para el avance progresivo en el cumplimiento de los derechos, de acuerdo con el principio de máxima utilización de recursos disponibles. Impone a los Estados la obligación de proceder lo más expedita y eficazmente. (p. 32)

Máximo uso de recursos disponibles. Implica que los Estados utilicen todos sus recursos disponibles, los cuales no se limitan a los financieros, sino también a los materiales humanos, legales, etc., El hecho de que los Estados no cumplan con este principio implica que este pueda ser acusado de incumplimiento de derechos. (p. 20)

2.3. Elementos esenciales/básicos (Vázquez y Serrano, 2013):

Disponibilidad. Implica garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población. (p. 152)

Accesibilidad. Asegura que los medios por los cuales se materializa un derecho sean accesibles a todas las personas, sin discriminación alguna. Implican por los menos las siguientes formas de acceso: a) No discriminación; b) Accesibilidad física; c) Accesibilidad económica; d) Acceso a la información. (p. 152)

Calidad. Asegura que los medios y contenidos por los cuales se materializa un derecho tengan los requerimientos y propiedades aceptables para cumplir con esa función. (p. 152)

Aceptabilidad. Implica que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho sean aceptables por las personas a quienes están dirigidos, atendiendo las necesidades de los distintos grupos a los que van dirigidos en contextos sociales y culturales variados. (p. 152)

2.4. Principios transversales (Salazar, 2014, p. 29):

- Principio de igualdad y no discriminación.
- Participación.
- Coordinación y articulación entre niveles y órdenes de gobierno
- Cultura de derechos humanos.
- Acceso a mecanismos de exigibilidad: acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, otros mecanismos políticos y jurisdiccionales.

2.5. Principios rectores (CNDH, 2016):

Universalidad. Los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual, sin discriminación alguna, de ello se desprende el principio de universalidad. El párrafo quinto del artículo primero de la Constitución Federal mexicana prohíbe toda discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas y enuncia: “por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra”. No obstante, en ocasiones, para lograr la igualdad real se deben atender las circunstancias o necesidades específicas de las personas. (p. 9)

Interdependencia e indivisibilidad. Los derechos humanos son interdependientes, es decir están vinculados entre ellos y son indivisibles, que no pueden separarse o fragmentarse unos de otros.

Todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales deben comprenderse como un conjunto. Lo anterior, también implica que el goce y ejercicio de un derecho está vinculado a que se garantice el resto de derechos; así como la violación de un derecho pone también en riesgo los demás derechos. (p. 10)

Progresividad. El principio de progresividad de derechos humanos implica el gradual progreso para lograr su pleno cumplimiento, es decir, que para el cumplimiento de ciertos derechos se requiera la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible. El principio de progresividad se ha relacionado particularmente con los derechos económicos, sociales y culturales, pero aplica también para los civiles y políticos, procurando por todos los medios posibles su satisfacción en cada momento. (p. 11)

Como podemos notar, los derechos humanos plantean parámetros de comprensión pero que se actuación se positiviza en leyes nacionales y subnacionales (también reglamentos, leyes secundarias, códigos, etcétera) para que puedan ser operacionalizadas como acciones concretas. A estas acciones que están enmarcadas por la normativa de los derechos humanos las llamamos políticas públicas con enfoque de derechos. Distan del concepto tradicional de *policy* que se caracteriza por acciones concretas de los gobiernos y que por tanto no llevan implícitamente el criterio de orientación de los derechos humanos. Para fines de este escrito retomamos la fase de evaluación de la política pública, tratando de explicitar sus características con el derecho humano y en el apartado subsecuente haremos el vínculo con la PEG.

3. EVALUACIÓN DE POLÍTICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS²

El reto de pensar metodologías de evaluación con enfoque de derechos está atravesado por la idea de que la evaluación no puede entenderse sin las fases del proceso de la política pública. No podemos evaluar derechos alcanzados si el programa no fue diseñado para dar cuenta de una violación al derecho humano. Del mismo modo, no tendría mucha

² Parte de este subapartado lo retomamos de Aguilar Astorga (2021, pp. 148-177).

coherencia una evaluación *ex post* si su implementación consistió en el mero otorgamiento de bienes y servicios o transferencias monetarias a poblaciones afectadas.

La evaluación con enfoque de derechos tiene que poner en el centro del análisis, la discusión del grado de cumplimiento de lo que marcan los Tratados, Convenciones, Acuerdos, Pactos, etcétera de derechos humanos, que un país en específico haya firmado y ratificado.

Puesto que los principios rectores de los derechos humanos son la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, simplemente no podemos generar marcos valorativos de las políticas si no se evalúan esos criterios. Dicho de otro modo, la propia doctrina de los derechos trae consigo los criterios para ajustar los instrumentos de valoración y no al revés; es por ello que se insiste en el corto alcance de otras metodologías que pueden ser muy útiles como la Metodología del Marco Lógico (MML) que da cuenta de los elementos y contenidos de la linealidad de las relaciones causa efecto, pero no de la violación a un derecho o del nivel de dignidad que pudo lograrse en una política eficiente.

El campo de la evaluación es un terreno que ha tenido un crecimiento muy amplio y considerable, existe una amplia gama de evaluaciones bien determinada en tipologías bastante desarrolladas, sin embargo, al hablar de evaluación con enfoque de derechos, plantea una serie de desafíos que va más allá de los esquemas tradicionales. Desde la óptica de los derechos humanos, la evaluación considera criterios que la tipología en boga apenas toca, pues relacionar evaluaciones ya sean cuantitativas, cualitativas, integrales o mixtas, lo mismo olvidan, por un lado, su vinculación con el cumplimiento de los tratados internacionales y, por otro, la integralidad y relación con otros derechos.

No se trata tampoco de descalificar la notable evolución y desarrollo que tienen las tipologías de evaluación, sino que, desde la óptica de los tratados internacionales, muchos de los objetivos, metas e indicadores ya están contemplados, por lo que más bien, los diseños (formulación) de políticas deberán tomar en cuenta estos aportes y discutirlos a la luz de las coyunturas actuales; en suma, mucho de los marcos axiológicos de las políticas ya están planteados en los tratados

internacionales. Esto sin duda abre un debate sobre si estos se apoderan de la agenda y determinan desde el plano internacional el actuar de las acciones locales, lo cual es cierto, pero también hay que resaltar que es un ejercicio que se debe discutir y no tomar ortodoxamente los tratados sino adaptarlos con criterios locales a las necesidades subnacionales.

Por otro lado, otro gran déficit de la evaluación es que ha perdido de vista cómo se interrelacionan programas y estrategias equiparables, por ejemplo, las personas de la comunidad LGBTTTI quienes ciertamente han ganado derechos civiles y políticos, pero ¿han tenido avances en su acceso a vivienda, trabajo, agua potable, etcétera? Seguramente si abordamos estas interrogantes nos topáramos con limitantes de todo tipo ¿qué sentido tiene que los pueblos originarios tengan mayor acceso a la libre determinación, pero no así al derecho al trabajo o a la reparación del daño? ¿no se supone que los derechos humanos son progresivos porque están interrelacionados, son universales, son indivisibles e interdependientes?

Evaluar con enfoque de derechos no implica meramente verificar si determinada política tiene un diseño que en su funcionamiento interno es coherente, o si logra o no proporcionar los bienes y servicios planteados, tampoco es que observe si hubo impacto entendido como los cambios deseables en los niveles de bienestar; sino que, retomando los derechos humanos como criterios orientadores, da cuenta de cómo se logra o no la dignidad humana desde la acción gubernamental. Tal como visualizan Aguilar y Mundo (2022):

[...] la evaluación intenta comparar en qué medida las intervenciones públicas son adecuadas y pertinentes y alcanzan los resultados esperados en el combate a los problemas que les dieron origen, ofreciendo una argumentación sustentada que puede permitir corregir los posibles fallos o vacíos en el diseño o la implementación de toda política o programa. (p. 67)

concretizando:

Evaluar con enfoque de derechos no implica meramente verificar si determinada política tiene un diseño que en su funcionamiento

interno es coherente, o si logra o no proporcionar los bienes y servicios planteados, tampoco es que únicamente observe si hubo impacto entendido como los cambios deseables en los niveles de bienestar; sino que, retomando los derechos humanos como criterios orientadores, da cuenta de cómo se logra o no la dignidad humana desde la acción gubernamental. En suma, lo que aquí importa es verificar el grado de cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos y dar cuenta de la habilitación y disfrute con otros derechos (interdependencia). (Aguilar Astorga, 2021, p. 168)

Tratando asociar el enfoque de derechos con la PEG en la fase de evaluación de políticas públicas, el Cuadro 1 trata de ilustrar como los contenidos de los derechos se cruzan con la evaluación y más específicamente con la PEG.

Cuadro 1. Evaluación y Perspectiva de género en el marco de los Derechos Humanos

	Obligaciones del Estado, (Respetar, proteger, garantizar, promover).	Principios rectores de los DDHH, (Universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad).	Elementos esenciales, (Disponibilidad, accesibilidad, calidad adaptabilidad).	Principios de aplicación, (contenidos mínimos, progresividad –prohibición de regresión–), máximo uso de recursos disponibles.	Principios transversales, (Igualdad y no discriminación, participación, coordinación y articulación intergubernamental, cultura de DDHH, acceso a exigibilidad).
Evaluación con PEG	1. Independientemente de la tipología, el enfoque de derechos en la evaluación plantea dos aspectos básicos: 1) por un lado valora el grado de cumplimiento de la normativa internacional de DDHH y; 2) da cuenta cuanti y cualitativamente de los niveles o grados de integralidad y relación con el disfrute de otros derechos. Estos dos aspectos, resumen de manera general el grado de cumplimiento de 1) Obligaciones del Estado, 2) Principios rectores, 3) Elementos esenciales, 4) Principios de aplicación y 5) principios transversales. No obstante, creemos que deben existir Reglas de Operación y Términos de Referencia de las políticas que de manera específica atiendan estas especificidades más allá de lo nominal, sino que sean explícitas en objetivos, estrategias, metas, líneas de acción e indicadores. 2. La PEG en la evaluación, da cuenta del avance que una política busca revertir desigualdades que por razones de género dieron origen a un problema público.				

Fuente: elaboración propia con base en Aguilar y Mundo (2022) y Aguilar (2021).

Como veremos a continuación, la PEG no plantea un paralelismo con el enfoque de derechos, sino que lo complementa y fortalece, pues como se ha mencionado, es la desigualdad el gran déficit a atender de los gobiernos y máxime cuando deriva por razones de género.

4. PERSPECTIVA DE GÉNERO: APORTACIONES PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El objetivo del presente apartado es contribuir a que la PEG se visibilice y comprenda como un enfoque teórico necesario para la evaluación de políticas públicas, ya que, entre otras cosas, permite centrar el análisis de las desigualdades desde la categoría género, y reflexionar como a partir de las aportaciones que la PEG puede hacer a la evaluación de políticas públicas se pueden reposicionar y potenciar los sentidos de transformación e incidencia de esta, algo que a su vez está en la propia naturaleza de la PEG.

La PEG se construye y va constituyendo de esta forma a partir de la conceptualización, estructuración, análisis y configuraciones de nociones como: sexo, género, patriarcado, desigualdad de género, androcentrismo, brechas de género, femineidad, masculinidad, trabajo reproductivo, equidad, igualdad, identidad de género, violencia de género, diversidad sexual, transversalidad, entre muchas otras.

Hacia la segunda mitad del siglo XX como resultado de los movimientos feministas, la PEG se consolida dentro de las ciencias sociales como un nuevo paradigma filosófico, teórico, epistemológico y metodológico centrado en indagar “la cuestión social” desde la mirada, la historia, las experiencias vividas de las “humanas” (las mujeres como sujetas de estudio) así como desde las diversidades sexuales de las personas. La PEG se construye y va constituyendo de esta forma a partir de la conceptualización, estructuración, análisis y configuraciones de nociones como: sexo, género, patriarcado, desigualdad de género, androcentrismo, brechas de género, femineidad, masculinidad, trabajo reproductivo, equidad, igualdad, identidad de género, violencia de género, diversidad sexual, transversalidad, entre muchas otras.

De esta manera la PEG desde sus orígenes en varias disciplinas como la filosofía, la historia, la antropología, la sociología, entre otras se configura como un campo de estudio inter y transdisciplinario con posibilidades amplias, novedosas y a la vez complejas de analizar las diversas problemáticas que atañen a la humanidad en tanto personas, así como a las sociedades en conjunto.

Al respecto, Lagarde (1996) señala:

La perspectiva de género está basada en la teoría de género y se inscribe en el paradigma teórico histórico-crítico y en el paradigma cultural del feminismo. Esta perspectiva reconoce la diversidad de géneros y la existencia de las mujeres y los hombres, como un principio esencial en la construcción de una humanidad diversa y democrática. Las preguntas sustantivas que se plantean en este campo del conocimiento son: ¿En qué medida la organización patriarcal del mundo y sus correlativas condiciones femenina y masculina facilitan e impiden a las mujeres y a los hombres la satisfacción de las necesidades vitales y la realización de sus aspiraciones y del sentido de la vida? En cuanto a la comparación entre ambas condiciones de género: ¿Cuál es la distancia entre las mujeres y los hombres en cuanto a su desarrollo personal y social? ¿Cuál es la relación entre el desarrollo y el avance de los hombres respecto de las mujeres y de las mujeres respecto a los hombres? ¿Es posible que las relaciones entre los géneros marcadas por el dominio y la opresión, y las formas de ser mujer y ser hombre en las condiciones patriarcales favorezcan el desarrollo social, la realización de los derechos humanos y el mejoramiento de la calidad de vida? (pp.13-15)

En esta lógica de ideas se aprecia claramente que los posicionamientos teóricos y analíticos de la PEG son novedosos y a partir de cuestionamientos centrales como los señalados *a priori* se puede ver como también trastocan considerablemente la constitución de las ciencias sociales en múltiples dimensiones y sentidos. Por ejemplo, al cuestionar y reflexionar sobre la conformación bio-socio-psico-cultural de la sujeta o sujeto de estudio, así como, al respecto de cómo se da toda la construcción-configuración de las relaciones entre sujetas y sujetos en

la estructura social y también al cuestionar sobre las consecuencias en el devenir para el desarrollo personal, social y de los derechos humanos que tales conformaciones y estructuras pueden tener.

Puesto que, el concepto género es una piedra angular de lo que aquí se pretende abordar, y para comprender mejor las implicaciones de este, es conveniente también retomar lo siguiente de Lagarde (1996):

El género es una construcción simbólica y contiene el conjunto de atributos asignados a las personas a partir del sexo. Se trata de características biológicas, físicas, económicas, sociales, psicológicas, eróticas, jurídicas, políticas y culturales. El género implica:

– Las actividades y las creaciones del sujeto, el hacer del sujeto en el mundo. – La intelectualidad y la afectividad, los lenguajes, las concepciones, los valores, el imaginario y las fantasías, el deseo del sujeto, la subjetividad del sujeto. – La identidad del sujeto o autoidentidad en tanto ser de género: percepción de sí, de su corporalidad, de sus acciones, sentido del Yo, sentido de pertenencia, de semejanza, de diferencia, de unicidad, estado de la existencia en el mundo. – Los bienes del sujeto: materiales y simbólicos, recursos vitales, espacio y lugar en el mundo. – El poder del sujeto (capacidad para vivir, relación con otros, posición jerárquica: prestigio y estatus), condición política, estado de las relaciones de poder del sujeto, oportunidades. – El sentido de la vida y los límites del sujeto. (pp. 27-28)

Así entonces, de lo anterior, resulta que el género está en cada persona y en toda sociedad y se constituye de un conjunto de distintas características que van configurando diversidades-complejidades, que a su vez, generan conjuntos de variadas implicaciones para el sujeto/sujeta/persona/sociedad tanto en lo subjetivo como en lo objetivo produciendo y reproduciendo determinadas formas de relaciones de poder en las relaciones personales y, las estructuras sociales. Para los fines que nos ocupan en este texto, valga acotar entonces que: el género es y está implícito y explícito en las personas hacedoras de políticas públicas,

en aquellas a quienes se dirigen y sujet(o)as de derechos de las intervenciones públicas, en quienes evalúan las políticas públicas y en todas aquellas y aquellos involucrados en el ciclo y los procesos de las políticas públicas.

Ahora bien, en este punto, para los fines de este texto, con la intención de adentrar la reflexión de ¿por qué la importancia de repensar y revalorar la necesidad de incorporar la PEG en la evaluación de políticas públicas? y visibilizar como es que son campos de estudio complementarios, resulta pertinente lo siguiente:

El género es y está implícito y explícito en las personas hacedoras de políticas públicas, en aquellas a quienes se dirigen y sujet(o)as de derechos de las intervenciones públicas, en quienes evalúan las políticas públicas y en todas aquellas y aquellos involucrados en el ciclo y los procesos de las políticas públicas.

Sintetizando las aportaciones de múltiples autores (Guba y Lincoln, 1981; Nioche, 1982; Stufflebeam y Shinkfield, 1987; Guba, 1987; Rossi y Freeman, 1993; Meny y Thoenig, 1995; Dye, 1995, citado en IDR 2000; Weiss, 1998; Duran, 1999; Banco Mundial, 2004a), es posible considerar a la evaluación como una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada. (Cardozo, 2006, p. 43)

En esta lógica de ideas es que consideramos incorporar PEG en las evaluaciones debe ser un asunto que no puede seguir pendiente pues permite profundizar y complejizar las miradas e interpretaciones teóricas, analíticas, epistemológicas y metodológicas de las políticas públicas, de los problemas públicos, así como de los propios procesos de las evaluaciones. Altas probabilidades de que los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de una evaluación son distintos cuando se transversaliza la PEG en una evaluación.

De entrada, permite visibilizar y comprender la complejidad de la diversidad de personas y grupos sociales, por supuesto, de su ser/estar en el mundo y de sus “problemáticas”.

Hablar de género es, pues, afrontar problemas públicos relacionados nada más y nada menos que con la igualdad, la justicia, la autonomía, la dignidad, la realización propia, el reconocimiento, el respeto, los derechos y la libertad. (Zaremborg, 2013, p. 15)

Otras miradas analíticas fundamentales sobre las cuales aporta la PEG a la evaluación de las políticas públicas es la toma de decisiones en y sobre las políticas públicas, por ejemplo, sobre los presupuestos públicos, así como sobre la incidencia de todo esto en las desigualdades.

De entrada, desde la mirada analítica de género vale visibilizar quién/quienes toman las decisiones sobre una política o programa público, y por supuesto sobre los presupuestos de éstas; en un segundo momento vale analizar quién/quienes/cómo y sobre quién/quienes ejecutan, en un tercer momento, y para fines más específicamente de evaluación, es pertinente analizar los resultados, efectos e impactos de esas políticas/programas/presupuestos, y por supuesto como todo ello incide en desigualdades de género.

La desigualdad es un problema público que importa no sólo por cuestiones de lucha “ideológico-partidarias” (que cada quien puede elegir libremente), sino porque la desigualdad de género, afectando más a unas que a otros, genera en el mediano y largo plazo una afectación para todo el conjunto social que no es inmediatamente reconocida. Ello es así, porque los problemas no resueltos de desigualdad/es de género impiden, entre otras cosas, la coordinación social necesaria para la preservación de bienes públicos, a partir de obstáculos que se enraízan en la propia estructura de oportunidades y reconocimientos. Estructura que está, a su vez, conectada con otras múltiples desigualdades cruzadas (de clase, etnia, etc.) (Zaremborg, 2013, p. 15).

Esto es fundamental pues como bien se ha estudiado, las desigualdades entre géneros e intra-género, por ejemplo, las económicas, determinan condiciones, situaciones, oportunidades y posiciones vitales, que se reproducen incluso intergeneracionalmente.

Figura 1. Evaluación con perspectiva de género y derechos humanos



Fuente: Sanz (2018, p. 4).

También vale la pena mencionar que incorporar la PEG a la evaluación de políticas públicas trastoca de manera fundamental los procesos de evaluación, por ejemplo: al mejorar el diseño metodológico de las evaluaciones, visibilizando e incorporando diversidad de actores/actoras tanto a nivel de personas, grupos sociales como a niveles institucionales, lo cual a su vez, enriquece y nutre la generación de información, interpretación y análisis de hallazgos, así como la formulación de conclusiones, y por supuesto de recomendaciones. A más de señalar que incorporar PEG de manera transversal en un proceso de evaluación, contribuye a una mayor y mejor incidencia en términos de presupuesto público sí, pero también en cuanto a cuestiones como: la justicia social, igualdad, y sostenibilidad de procesos de desarrollo.

Otras miradas analíticas fundamentales sobre las cuales aporta la PEG a la evaluación de las políticas públicas es la toma de decisiones en y sobre las políticas públicas.

incorporar PEG de manera transversal en un proceso de evaluación, contribuye a una mayor y mejor incidencia en términos de presupuesto público sí, pero también en cuanto a cuestiones como: la justicia social, igualdad, y sostenibilidad de procesos de desarrollo.

Ahora bien, para el caso de México hoy en día, la evaluación de políticas públicas enfrenta muchos retos y particularmente, uno de los pendientes que se ha abordado relativamente poco es el de la incorporación de DDHH y PEG en los procesos y quehaceres evaluativos. Por ejemplo, en 2018 (hace ya cuatro años), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), realizó el Seminario Internacional de Evaluación con Perspectiva de Género del que se desprendieron algunos avances en cuanto al debate sobre la construcción de metodologías de evaluación con perspectiva de género (CONEVAL, 2018) pero que dejó más preguntas que respuestas sobre el asunto y varios pendientes por concretar sobre la mesa, entre ellos, precisamente la elaboración de reglas de operación y términos de referencia desde dichas perspectivas, quedando el tema aún muy lejos de lo que se demanda en los mandatos internacionales para la evaluación, entre ellos lo establecido en el “Decálogo de la evaluación con perspectiva de género” (Evalgender+, 2016).

En palabras del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES, 2018, p. 25) a través de Pineda Manríquez (2018), los retos para la incorporación de la perspectiva de género en la evaluación de los programas presupuestarios para el logro de la igualdad sustantiva en México:

- Consolidar una metodología para evaluar con perspectiva de género
- Fortalecer los sistemas de información estadística que se requieran para evaluar con PEG.
- Fortalecer la sensibilización de las personas responsables de programas sobre la importancia de evaluar con PEG.
- Dar seguimiento efectivo a las recomendaciones de las evaluaciones
- Fortalecer a las unidades de evaluación en toda la Administración Pública Federal (APF)
- Ampliar el cuerpo de equipos evaluadores sensibilizados en materia de Igualdad de Género y capacitados para evaluar con PEG.
- Involucramiento de autoridades con niveles altos de

decisión. • Capacitación/sensibilización del personal del sector público a todos los niveles • Ir más allá de las Evaluaciones de Perspectiva de Género • Incorporar la PEG de manera transversal en todas las evaluaciones.

5. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Incorporar enfoques de DDHH y PEG de manera transversal en la evaluación de políticas públicas es inaplazable porque esto no solo potencia los sentidos transformativos de esta, sino además da cumplimiento a diversos marcos normativos en la materia, entre ellos los de planeación, presupuestación, monitoreo, seguimiento y evaluación; también evita que se invisibilicen, reproduzcan y profundicen violaciones de derechos humanos así como de desigualdades de todo tipo, pero principalmente aquellas en razón de género, y contribuye con la consecución de objetivos de genuinos procesos de desarrollo sostenible (en varios niveles y dimensiones múltiples) centrados en el combate a las desigualdades y que aporten a la construcción de la sostenibilidad de la vida, aportando a aquello de: *“mejor gasto para mejores vidas”* y *“no dejar a nadie atrás”*.

Para incorporar de manera explícita la PEG en la evaluación, es indispensable, que se avance también en el diagnóstico, diseño y la planeación de las políticas públicas desde dicho enfoque para que la implementación, hallazgos, conclusiones y recomendaciones de las propias evaluaciones permitan dar cuenta de las incidencias o no de las políticas en las desigualdades por razón de género, por ejemplo. No basta con incorporar la PEG en alguna fase de la política pública, sino que al ser esta un sistema, es necesario transversalizarla en todo el proceso. De ahí que, algunos de los grandes retos de la evaluación con enfoque de derechos y más específicamente desde la PEG,

Incorporar enfoques de DDHH y PEG de manera transversal en la evaluación de políticas públicas es inaplazable porque esto no solo potencia los sentidos transformativos de esta, sino además da cumplimiento a diversos marcos normativos en la materia, entre ellos los de planeación, presupuestación, monitoreo, seguimiento y evaluación.

son: a) explicar cómo las desigualdades por razones de género van disminuyendo en poblaciones específicas, al tiempo que; b) dan cuenta de cómo la garantía de un derecho afecta positivamente otros más, y finalmente; c) medir el grado de cumplimiento con los estándares internacionales tanto en términos de DDHH, de igualdad sustantiva y de incorporación de dichos enfoques en el ciclo de la política pública, particularmente en lo que refiere a la evaluación.

REFERENCIAS

- Aguilar Astorga, C. R. (2021). La evaluación de políticas con enfoque de derechos y las relaciones de poder. En C. R. Aguilar Astorga (Coord.) *Intercambio Político. Un concepto a revisión* (pp. 148-177). UAM Lerma.
- Aguilar, C.R. y Mundo A. (2022). Repensar el acceso a los derechos sociales para el desarrollo en etapa postpandemia. *Revista COFACTOR*, 10(21), 55-79.
- Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. Miguel Ángel Porrúa http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/eval_pol_prog_pub.pdf
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH]. (2016). *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*. <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/34-Principios-universalidad.pdf>
- Evalgender+ (2016). *Decálogo de la evaluación con perspectiva de género*. <https://uiimh.seph.gob.mx/Decalogo.pdf>
- Lagarde, M. (1996). *Género y Feminismo, Desarrollo humano y democracia*. Horas y horas. <https://repositorio.ciem.ucr.ac.cr/handle/123456789/259>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OHCHR]. (2016). *Manual para parlamentarios No. 26*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HandbookParliamentarians_SP.pdf
- _____. (s.f.). *¿Qué son los derechos humanos?* <https://www.ohchr.org/es/what-are-human-rights>
- Pautassi, L. (2016) Del boom del cuidado al ejercicio de derechos, *Sur* 24, 13(24), 35-42.
- Pineda Manríquez, A. L. (2018, mayo-junio). Incorporación de la perspectiva de género en la evaluación de los programas presupuestarios para el logro de la igualdad sustantiva en México [Conferencia]. *Seminario Internacional de Evaluación con Perspectiva de Género*. Ciudad de México, México. <https://www.coneval.org.mx/Eventos/Documents/seminario-de-perspectiva-genero/INMUJERES-Incorporacion-de-perspectiva-genero-en-evaluacion.pdf>
- Salazar, P (Ed.) (2014) *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*. Senado de la República. Instituto Belisario Domínguez. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33063.pdf>

- Sanz, B. (2018, 31 de mayo). Evaluación de los ODS con perspectiva de género: Hacer las Promesas Realidad [Conferencia]. *Seminario Internacional sobre Evaluación con Perspectiva de Género de Políticas Públicas*. Ciudad de México, México. <https://www.coneval.org.mx/Eventos/Documents/seminario-de-perspectiva-genero/Evaluacion-de-los-ODS-con-perspectiva-de-genero-hacer-realidad-las-promesas.pdf>
- Vázquez D. y Serrano S. (2013) *Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción*. Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/5-Principios-obligaciones.pdf>
- Zaremborg, G. (2013). *El género en las políticas públicas, redes, reglas y recursos*. FLACSO.



Retos para la planeación y la evaluación de políticas públicas municipales

Guillermo Aldair Villegas Fuentes

Estudiante de Doctorado en Ciencias Administrativas
en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad
Iztapalapa

Carlos Ricardo Aguilar Astorga

Coordinador General de la Academia Nacional de
Evaluadores de México, A. C. (ACEVAL)

RESUMEN

El éxito de una política pública se consolida cuando los objetivos y las metas se realizan de forma efectiva. Sin embargo, ¿por qué las acciones implementadas por los gobiernos no garantizan que sus políticas públicas contemplen los elementos mínimos para alcanzar sus objetivos y metas? Este artículo hace referencia a la importancia de incluir la planeación y la evaluación a los momentos más importantes de las políticas públicas. Concluye con una serie de observaciones que recomiendan la consolidación de un Sistema Integral de Planeación Municipal y de la incorporación de un área de Monitoreo y Evaluación en los municipios, con la finalidad de eficientar las acciones que se implementan desde la Administración Pública Municipal.

PALABRAS CLAVE: planeación, evaluación, políticas públicas, administración pública, municipios.

ABSTRACT

The success of a public policy is consolidated when the objectives and goals are carried out effectively. However, why don't the actions implemented by governments guarantee that their public policies contemplate the minimum elements to achieve their objectives and goals? This article refers to the importance of including planning and evaluation at the most important moments of public policies. It concludes with a series of observations that recommend the consolidation of a Comprehensive Municipal Planning System and the incorporation of a Monitoring and Evaluation area in the municipalities, in order to streamline the actions that are implemented from the Municipal Public Administration.

KEYWORDS: planning, evaluation, public policies, public administration, municipalities.

Retos para la planeación y la evaluación de políticas públicas municipales¹

Guillermo Aldair Villegas Fuentes²

Carlos Ricardo Aguilar Astorga³

INTRODUCCIÓN

La planeación de las políticas públicas es cada vez más urgente para legitimar y eficientar las acciones que los gobiernos deciden emprender. La evaluación es el momento culmine de conocer cómo los esfuerzos conjuntos entre los actores y las instituciones rinden resultados para la ciudadanía.

Sin embargo, planear las acciones y los momentos de intervención pueden resultar en escenarios de disputas políticas, intereses ajenos al beneficio ciudadano o simplemente, la planeación puede no ser considerada por la prioridad de recursos financieros o humanos a otras acciones gubernamentales.

Este trabajo contempla cuatro apartados que identifican elementos esenciales para fortalecer la toma de decisiones en la formulación de políticas públicas municipales. El primer apartado titulado *Las políticas públicas y su acepción* trata de acercar el concepto de las políticas públicas y el ciclo de las mismas, de forma tal que conozcan los momentos exactos donde se puede integrar la planeación.

¹ Este trabajo se consolidó a través del Programa Investigadoras e Investigadores del Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología del Estado de México.

² Estudiante de Doctorado en Ciencias Administrativas en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

³ Profesor - Investigador adscrito al Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana.

La evaluación es el momento culmine de conocer cómo los esfuerzos conjuntos entre los actores y las instituciones rinden resultados para la ciudadanía.

En el segundo apartado titulado *Un acercamiento a la planeación* se detalla la definición de la planeación y de los elementos mínimos que pueden integrarse al análisis que realizan quienes formulan las políticas públicas, con la finalidad de prever errores y obstáculos para garantizar el éxito de las acciones que se emprendan desde los diferentes ámbitos de gobierno.

En el tercer apartado se titula *La importancia de evaluar lo planeado* se destaca cómo el planear una política pública puede anticipar escenarios no favorables para la implementación de la misma, además de reconocer que la evaluación de los elementos que se planean puede favorecer la continuidad o no de un proyecto, un programa o reformular un plan.

Finalmente, en el apartado titulado *Reflexiones finales: Retos para la planeación y evaluación en municipios* se aborda una serie de observaciones que pueden adoptarse como recomendaciones a los municipios para reconocer la necesidad de crear un Sistema Integral de Planeación Municipal autónomo y un área de Monitoreo y Evaluación, ambos con enfoque interdisciplinar.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU ACEPCIÓN

El concepto de las políticas públicas tiene diferentes acepciones que pueden limitar o ampliar los elementos prácticos que estas definiciones contemplan. Lo realmente importante es comprender que las dimensiones que se abarcan son para atender el conjunto de los planes, los programas, los proyectos y las estrategias en cualquier orden de gobierno.

Para Aguilar Villanueva (1993, como se citó en Aguilar y Lima, 2009) las políticas públicas se entienden como decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes.

Por otro lado, Tamayo Sáenz (1997, como se citó en Aguilar y Lima, 2009) las define como el conjunto de objetivos, decisiones y

acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

El horizonte que pretendamos abordar con las políticas públicas, debe contemplar por lo menos cada una de las diferencias que van a propiciar un estudio acotado o amplio, por ejemplo, para destacar las principales características que diversos autores rescatan de las políticas públicas podemos comprenderlo de la siguiente forma:

Tabla 1 Principales elementos de los conceptos de políticas públicas

Autor	Principales elementos
Aguilar Villanueva, 1993	“decisiones de gobierno”
Heclo y Wildavsky, 1975	“acción gubernamental”
Tamayo Sáenz, 1997	“conjunto de objetivos, decisiones y acciones”
Joan Subirats, 1989	“norma o conjunto de normas”
Mény y Thoenig, 1992	“acción de las autoridades públicas”
André Roth, 2006	“propósitos y programas de las autoridades públicas”
Lahera Parada, 2004	“flujos de información relacionados con un objetivo público”
Canto Chac, 2002	“cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos”

Fuente: elaboración propia con base en Aguilar y Lima (2009).

El acierto de trabajar con estos elementos como facilitadores de la comprensión de las políticas públicas nos conducen a una inclusión precisa en la dinámica de las acciones gubernamentales, puesto que se puede asumir que las decisiones del gobierno y de la sociedad se construirán en un plan de trabajo que deba asumir objetivos y metas, proporcionando la información de su avance para el monitoreo de actividades.

Sin embargo, esta construcción de objetivos y metas debe estar ligada a un momento específico de una determinada acción. ¿Qué momento es el preciso para monitorear y conocer el avance de una política pública? ¿Su diseño, su implementación o sus resultados? Todos los momentos son importantes por la naturaleza de los mismos.

El diseño es importante porque nos ayuda a pensar qué queremos resolver y cómo pretendemos hacerlo. En esta etapa se establecen los recursos con los que contamos y los actores que van a involucrarse a lo largo de la acción. En este momento es cuando se definen objetivos y metas de hacia dónde llegar.

El diseño es importante porque nos ayuda a pensar qué queremos resolver y cómo pretendemos hacerlo. En esta etapa se establecen los recursos con los que contamos y los actores que van a involucrarse a lo largo de la acción. En este momento es cuando se definen objetivos y metas de hacia dónde llegar.

Por otro lado, la implementación es la etapa donde ocurre lo que diseñamos, es ese momento donde los recursos y los actores confluyen para dar solución al problema público. Es necesario observar como las capacidades de los actores y el uso de los recursos, determinadas desde el diseño, intervienen para el éxito o no, de la política pública.

La importancia de los resultados, o de la evaluación, radica en conocer ¿hacia dónde llegamos?, ¿qué logramos?, ¿qué alcanzamos? Ese es tal vez el momento de reflexión que ayuda a observar las fallas y las oportunidades del diseño y de la implementación de la política pública. Ahí mismo se puede concretar la continuación de la misma o su reformulación.

Aunque la discusión sobre la importancia de los momentos de la política pública es amplia, algunos autores se acercan a precisiones que posibilitan concretar acciones clave para comprender en qué momento es puntual actuar para determinar el éxito de la política pública.

Para Brewer y de León (como se citó en Sosa, 2017) existen seis momentos en la política pública:

1. Iniciación
2. Estimación

3. Selección
4. Implementación
5. Evaluación
6. Terminación

Cardozo Brum (2012, como se citó en Sosa, 2017) propone la acepción del ciclo de las políticas en tres etapas:

1. Formulación o análisis *ex ante* a la acción
2. Implementación
3. Evaluación como estudio *ex post*

André Roth (2006 como se citó en Villegas, 2023) enfatiza en la necesidad de conocer los **propósitos y programas de las autoridades públicas** para determinar una política pública. Estos propósitos pueden definirse desde dos orígenes: el primero, cuando el histórico de las políticas señalan un fracaso o éxito en la implementación, un alcance mínimo o máximo a la población objetivo o incluso el recorte o incremento de presupuesto.

El segundo origen se refiere al de una línea gubernamental que planea la continuación de lógica, ideológica o incluso no racional de las decisiones particulares de la administración en turno. Esto último refiere a los intereses particulares de la agenda de quien gobierna (Villegas, 2023, p.28).

Brewer y de León (1983 como se citó en Villegas, 2023) sostienen que, en su ciclo propuesto, es la **Iniciación** y la **Estimación** la primera fase a estudiar. “**La Iniciación** puede contemplar elementos que posibilitan las causas de un problema, a partir de ello se puede hacer de la **Estimación** la parte donde analizamos los posibles efectos de la problemática”.

Por otro lado, Cardozo Brum (2012, como se citó en Villegas, 2023), advierte que dentro de la política pública es la **Formulación o análisis ex ante a la acción** la que propicia los escenarios posibles de causas, efectos y actores que se involucran en las problemáticas públicas. Este elemento dota de una previsión de las posibles acciones y herramientas a considerar al momento de diseñar las alternativas de solución de los problemas.

Si bien, estos conceptos fortalecen la idea de centrar los esfuerzos a la fase inicial del ciclo de las políticas públicas, existe un elemento que poco se observa en los diseños de los planes, programas, de los proyectos y de las estrategias gubernamentales, la planeación.

Podemos preguntarnos ¿para qué planear algo que vamos a diseñar? ¿Cuál es la lógica de planear algo ya diseñado que contempla objetivos específicos? ¿Por qué planear los resultados si la evaluación los va a estudiar?

Para responder a estas cuestiones podemos incluso preguntarnos ¿Qué papel ocupa la planeación en el ciclo de las políticas públicas? ¿En una etapa inicial? ¿En una etapa inicial de cada etapa del ciclo? ¿O es acaso un elemento que se debe incorporar de todo el ciclo de la política pública?

UN ACERCAMIENTO A LA PLANEACIÓN

Al igual que las políticas públicas, la planeación o planificación de las mismas, pasa por un debate amplio sobre su conceptualización, y cada uno de los conceptos contempla diferentes aportes relevantes.

Siedenberg (2010) señala que la planificación es “una aplicación sistemática del conocimiento humano para prever y evaluar los cursos de acción alternativos con vistas a la toma de decisiones adecuadas y racionales, que sirvan de base para la acción futura”. (p. 17)

Por otro lado, Buarque (1999) dice que es un “proceso de construcción de un proyecto colectivo capaz de implementar las transformaciones necesarias en la realidad que lleven a un futuro deseado”. (p. 36)

La planeación es un proceso colectivo y permanente para prever y evaluar los cursos de acción basados en las metas y los objetivos de una política pública a corto, mediano y largo plazo.

Al respecto, Gómez MacFarland (2017) señala que una planeación estratégica “abarca etapas como el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (que se asemeja al diagnóstico), y además contempla la definición de una misión, visión y objetivos no sólo a corto plazo, sino también a mediano y a largo plazo”. (p. 1152)

Con todo esto, podemos asumir que existen elementos que se deben rescatar para comprender la importancia de la política pública que pretendemos diseñar o ejecutar:

Tabla 2. Principales elementos de los conceptos de la planeación

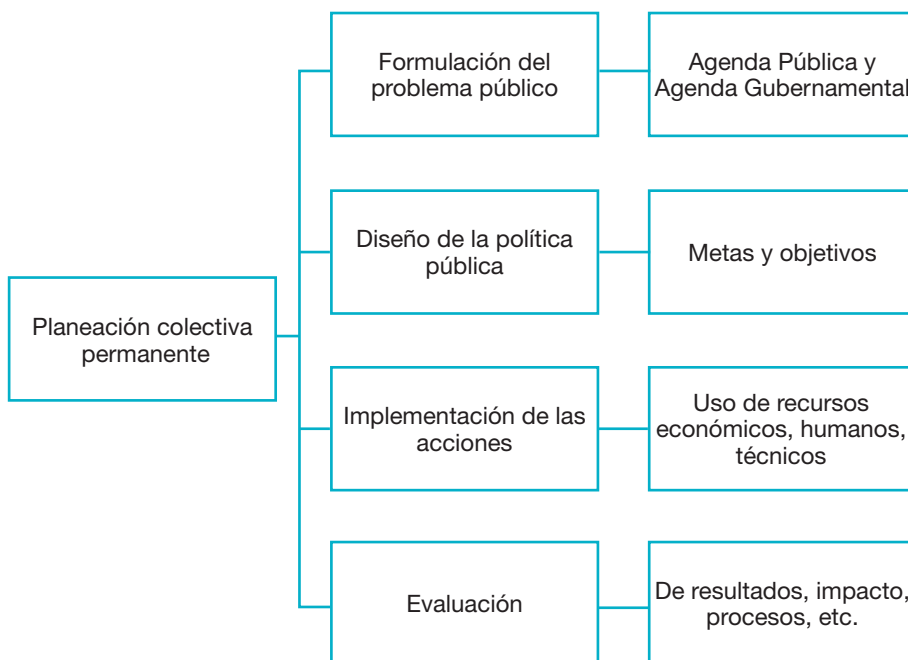
Autor	Principales elementos
Siedenberg, 2010	“prever y evaluar los cursos de acción”
Buarque, 1999	“construcción de un proyecto colectivo”
Gómez MacFarland, 2017	“misión, visión y objetivos”

Fuente: elaboración propia con base en Gómez MacFarland (2017).

Lo anterior, nos ayuda a proponer que la planeación es un proceso colectivo y permanente para prever y evaluar los cursos de acción basados en las metas y los objetivos de una política pública a corto, mediano y largo plazo.

Asumimos entonces, que la planeación debe incorporarse de formar permanente en todas las etapas que determina una acción pública. Es decir, debemos planear el diseño de la política pública, debemos planear la implementación de las acciones y, en consecuencia, planear con ello, la evaluación de los resultados obtenidos.

DIAGRAMA 1. LA PLANEACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: elaboración propia.

A todo esto, debemos integrar las propuestas que Ramos y Cienfuegos (1955 como se citó en Gómez Terán, 2005) proponen cuando postulan que la planeación debe adoptar los siguientes propósitos:

1. Buscar en el conjunto de sus acciones una **racionalidad entre los medios con los que dispone y los fines que persigue.**
2. Conformer una organización y control de las tareas que realiza la administración pública con el objetivo de **eficientar sus funciones y legitimar su actuación.**
3. **Racionalizar el uso de recursos.**
4. Procurar la **participación de los diferentes sectores sociales** a efecto de incorporar sus aspiraciones y demandas a un plan de desarrollo seguimiento.

Incorporar estas consideraciones a la planeación puede optimizar los esfuerzos económicos, materiales y humanos, además de anticipar la inclusión de diferentes perspectivas sobre las acciones que se pretenden planear.

Reconocemos que, en cada momento de la política pública, la planeación resulta como un auxiliar para evitar errores en el diseño, obstáculos en la planeación e inoperatividad al momento de evaluar los resultados.

Es decir, planeamos colectivamente la estructura del diseño para determinar metas, objetivos y plazos. Además, en este diseño se debe contemplar la inclusión de categorías e indicadores que propicien un monitoreo y una evaluación completa. En este momento del diseño es cuando al no planear hacia dónde queremos llegar, es que en el momento de la evaluación no se cuenta con los elementos mínimos para evaluar la política pública.

Planeamos también el cómo se van a implementar cada una de las acciones que se contemplan en nuestro diseño. Con ello aseguramos que cada actor involucrado conozca sus responsabilidades, sus límites y obligaciones a cumplir, de tal forma que podemos evitar la duplicidad de acciones o de recursos.

Como ya se mencionó, el momento de la evaluación es crucial para la continuación o no de una política pública. Planear la evaluación de los resultados obtenidos de una política pública requiere de una reflexión que incorpore la capacidad institucional de los gobiernos para saber si es posible -en tanto los recursos económicos y tiempo a ejecutar durante la administración en turno- alcanzar los objetivos planteados.

La planeación contribuye a evitar que la avaricia y las falsas expectativas se plasmen en los programas y proyectos de los gobernantes que se incorporan a la administración pública. La planeación dota de objetividad y realidad a las expectativas sociales y gubernamentales, siempre que se incorporen las categorías precisas, los indicadores reales, los objetivos generales y específicos, así como el tiempo y el costo para cumplir con lo diseñado de la política en cuestión.

LA IMPORTANCIA DE EVALUAR LO PLANEADO

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017) la evaluación puede entenderse como un sistema

conformado por un conjunto de procedimientos técnicos utilizados para la obtención, procesamiento y análisis de información relevante.

La CEPAL (2017) afirma que existen por los menos tres tipos de evaluación relacionadas con el quehacer público:

1. Evaluación macro (evalúa las prioridades políticas a largo y mediano plazo).
2. Evaluación meso (se enfoca a evaluar la política sectorial e intersectorial de mediano plazo, y la institucionalidad pública que la ópera).
3. Evaluación micro (la medición de procesos de gestión y desempeño de corto plazo).

Esta contribución detalla un horizonte amplio para conocer los diferentes niveles que se pueden evaluar a partir de la localización de la política pública en cuestión, es decir, si es de carácter federal, estatal o local. Incluso, propicia a comprender que incluso dentro de los planes gubernamentales existen diferentes prioridades para cumplir con determinada acción.

También el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2023) afirma que existen las siguientes evaluaciones por lo menos para la política social:

1. Evaluación Complementaria.
2. Evaluación de Consistencia y Resultados.
3. **Evaluación de Diagnóstico.**
4. **Evaluación de Diseño.**
5. Evaluación Específica.
6. Evaluación Específica de Desempeño.
7. Evaluación Estratégica.
8. Evaluación Impacto.
9. Evaluación Integral.
10. Evaluación de Procesos.

Los diferentes tipos de evaluación presentados por el CONEVAL delimitan aún más los tipos y los momentos en los que se puede intervenir en una política pública –por lo menos de la política social- para conocer su estado.

Es importante retomar que, para el caso mexicano en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política Mexicana se establece la obligatoriedad del Estado de “planear la actividad económica nacional y [...] las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución” (2020).

La planeación debe asumir un rol interdisciplinario y colectivo para atender cada uno de los momentos de la política pública: el diseño, la implementación y la evaluación.

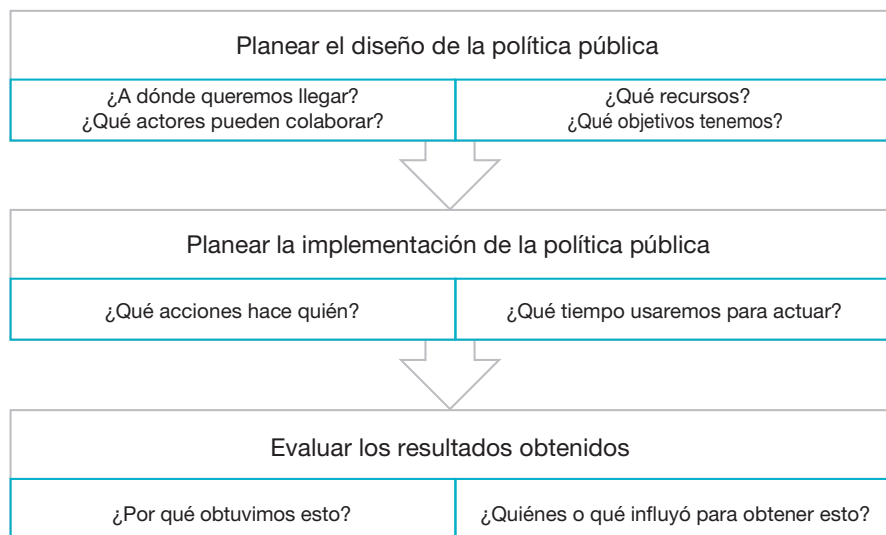
La importancia de evaluar todas las acciones emprendidas para el éxito de las políticas públicas radica, como se mencionó con anterioridad, en prever los errores y las omisiones a las que pueda estar sujeta la política. Se trata de antelar escenarios en donde los recursos financieros, humanos y los contextos sociales pueden frenar la efectividad de lo diseñado.

La formulación de estos escenarios es objetivo cuando la participación en la planeación es plural. Se trata de una planeación que contemple las percepciones, conocimientos y experiencias de los diferentes sectores de la sociedad y de las instituciones.

La planeación debe asumir un rol interdisciplinario y colectivo para atender cada uno de los momentos de la política pública: el diseño, la implementación y la evaluación. Al integrar el enfoque interdisciplinario se garantiza la construcción de alternativas completas en tanto el campo en cuestión.

Evaluar los procesos que hemos planeado propicia a comprender la dimensión de lo realizado. Es decir, mientras la planeación nos ayuda a definir hacia donde queremos llegar, la evaluación nos responde a donde hemos llegado. Sin embargo, una planeación objetiva y completa además va a contribuir señalando el por qué llegamos hasta determinado punto.

DIAGRAMA 2. LA IMPORTANCIA DE PLANEAR LA POLÍTICA PÚBLICA



Fuente: elaboración propia.

Si bien, la evaluación de cada uno de estos procesos puede encontrar los obstáculos a los que se enfrentó el diseño o la implementación de la política pública, la planeación debió contemplar rigurosamente los puntos suficientes para frenar o evitar algún conflicto con lo formulado, diseñado al momento de implementarlo.

La evaluación de lo planeado busca medir el grado de efectividad de los espacios, de los actores y de los elementos que se contemplaron para el éxito o no, de la política pública en cuestión. La planeación trata de generar los escenarios que armonicen la completa y efectiva implementación de las políticas para alcanzar los resultados propuestos en los diseños.

Sin embargo, ¿qué pasa cuando la planeación no se incorpora en los elementos de la política pública? ¿Se puede justificar el fracaso de una política pública asegurando que pese a un diseño estructurado, su implementación fue un fracaso? ¿Se pueden medir los resultados de un programa o proyecto que inicialmente no contemplo sus expectativas de impacto o de beneficiarios?

REFLEXIONES FINALES: RETOS DE LA PLANEACIÓN Y LA EVALUACIÓN EN LOS MUNICIPIOS

Hemos abordado los elementos teóricos que apuntan y facilitan la incorporación de la planeación y de la evaluación en las políticas públicas. Hemos resaltado los beneficios de contemplar cada uno de estos elementos, que finalmente ayudan al quehacer de la administración pública.

Si bien, para el caso de los municipios en México, es en el artículo 115 constitucional que se establecen sus obligaciones y facultades para garantizar el completo desarrollo de las personas que habitan los mismos, es necesario profundizar en las reformas necesarias para incluir nuevos espacios que garanticen la incorporación de la planeación municipal.

La planeación municipal puede resultar compleja por las múltiples diferencias que existen en el país, sin embargo, se pueden adoptar aquellos elementos que en este trabajo se recomiendan para establecer un sistema municipal de planeación encaminado a atender cada uno de los problemas públicos de la zona.

De ahí derivan por lo menos los siguientes retos para la planeación municipal:

1. Crear un Sistema Integral de Planeación Municipal.
2. Integrar a los actores de todos los sectores del municipio en el Sistema Integral de Planeación Municipal.
3. Capacitar constantemente a quienes integren el Sistema Integral de Planeación Municipal.
4. Impulsar la planeación de todos los proyectos, programas y planes que el Gobierno Municipal pretenda implementar desde el Sistema Integral de Planeación Municipal.
5. Que se adopte una perspectiva interdisciplinar en la planeación de las políticas públicas municipales.
6. Que el Sistema Integral de Planeación Municipal tenga un carácter de autonomía y que sus observaciones sean atendidas y resueltas desde el cabildo municipal.

Los anteriores retos son tan solo el inicio de una propuesta que pueden adoptar los municipios para incorporar decisiones legítimas ante la

sociedad y acciones efectivas respecto de la composición del Sistema Integral de Planeación Municipal que puede integrar un carácter interdisciplinario y promover observaciones y acciones que beneficien al municipio.

Sobre los retos para la evaluación de las políticas públicas municipales:

1. Crear dentro del Sistema Integral de Planeación Municipal un área de Monitoreo y Evaluación.
2. Que dentro del área de Monitoreo y Evaluación participen expertos en evaluación y se inviten a evaluadores externos para mantener la objetividad de los resultados de la política pública.
3. Que los resultados de los monitoreos y de las evaluaciones sean productos de trabajo para que el Sistema Integral de Planeación Municipal proponga acciones o recomendaciones de mejora a las políticas públicas municipales.
4. Que se adopte una perspectiva interdisciplinar para el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas municipales.

Finalmente, es necesario reconocer que el contexto coyuntural del país exige cada vez más hacer operacionales y evaluables las acciones gubernamentales emprendidas por las administraciones públicas en los diferentes órdenes de gobierno. A estas exigencias se debe incorporar la perspectiva de género y la del enfoque de Derechos Humanos.

Consolidar los espacios de participación ciudadana para que estos tengan una participación real y efectiva en la toma de decisiones de los gobiernos, es uno de los principales retos que debe asumir y trabajar las autoridades públicas.

Que los gobiernos municipales cada vez adopten las recomendaciones de los organismos internacionales como la CEPAL o de las observaciones de las instituciones federales como el CONEVAL garantizan un avance en el reconocimiento de la planeación y la evaluación en las administraciones públicas.

Sin embargo, los retos continúan. Podemos preguntarnos ¿Cuántos

espacios se deben generar para garantizar la participación plena de la ciudadanía? ¿Cómo las diferentes formas de organización de la sociedad impactan en las políticas públicas que fueron planeadas y diseñadas con otros espacios de participación y otros actores?

¿Puede una política pública tener éxito si se planea y evalúa sin la legitimidad de la ciudadanía? ¿Cómo integramos los enfoques de la perspectiva de Derechos Humanos y de género a las acciones que ya se están implementando?

Todas estas interrogantes invitan a llevar a cabo más investigaciones que proporcionen elementos y generen herramientas que conduzcan a la efectividad de las acciones impulsadas por la ciudadanía y que los gobiernos adoptan en sus proyectos, programas y planes. Finalmente se trata de un trabajo colectivo, donde la voz y la decisión sean legítimas y favorezcan a los ciudadanos.

El contexto coyuntural del país exige cada vez más hacer operacionales y evaluables las acciones gubernamentales emprendidas por las administraciones públicas en los diferentes órdenes de gobierno. A estas exigencias se debe incorporar la perspectiva de género y la del enfoque de Derechos Humanos.

REFERENCIAS

- Aguilar, A. C. y Lima, F. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. (pp. 1-29) <http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.pdf>
- Aguilar, C. R. (2021). La evaluación de políticas con enfoque de derechos y las relaciones de poder. En C. R. Aguilar (Coord.) *Intercambio Político*. Un concepto a revisión (pp. 19-58). UAM Lerma.
- Buarque, S. C. (1999). *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Brasília: INCRA/IICA. <http://www.iica.org.br/docs/publicacoes/publicacoesiica/sergiobuarque.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017). *Acerca de Evaluación de políticas y programas públicos*. <https://www.cepal.org/es/temas/evaluacion-de-politicas-y-programas/acerca-evaluacion-politicas-programas-publicos>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2023). *Evaluaciones y Resultados de Programas y Políticas*. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.] Arts. 25, 26 y 115. 5 de febrero de 1917 (México).
- Gómez MacFarland, C. A. (2017). Los planes de desarrollo municipal en México y

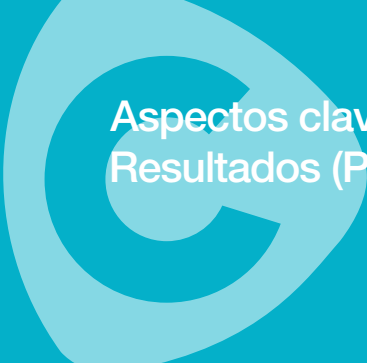
la participación ciudadana. Un análisis del marco jurídico. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 1149-1177, *Boletín mexicano de derecho comparado*, 50(150), 1149-1177.

Gómez Terán, X. (2005). *Planeación y desarrollo del municipio en México (el caso de Ecatepec de Morelos, Estado de México)*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/9.pdf>

Siedenberg, D. (2010). *Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico*. Santa Cruz do Sul: Edunisc.

Sosa, J. M. (2017). El ciclo de la política pública y los métodos de análisis para el diseño y la evaluación. En C. M. Lara, & R. J. De la Rosa, *Análisis y evaluación de políticas públicas en México Una agenda de investigación* (págs. 83-102). Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Villegas, F. G. (2023). *Análisis del proceso de la definición de Problemas Públicos en Municipios Indígenas: Estudio de caso en el Municipio de San Pablo Macuiltianguis, Oaxaca, 2022*. Universidad Autónoma Metropolitana.



Aspectos clave para lograr un Presupuesto basado en Resultados (PbR) en entidades federativas: el caso del estado de Tamaulipas

Juan Antonio Ramírez Torres

Director de Control Interno y Evaluación
Gubernamental en la Contraloría Gubernamental del
Gobierno de Tamaulipas

Juan Carlos Martínez Andrade

Profesor Investigador de El Colegio Mexiquense, A. C.

DIRECTOR DE CONTROL INTERNO Y EVALUACIÓN
GUBERNAMENTAL EN LA CONTRALORÍA
GUBERNAMENTAL DEL GOBIERNO DE
TAMAULIPAS

Aspectos clave para lograr un Presupuesto basado en Resultados (PbR) en entidades federativas: el caso del estado de Tamaulipas

Key aspects to achieve a Budget based on Results in federal entities: the case of the state of Tamaulipas

RESUMEN

A través de la revisión de bibliografía especializada, de la normatividad federal y la del estado de Tamaulipas en materia del Presupuesto basado en Resultados (PbR)-Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED), el presente documento abordará la secuencia cronológica de algunos elementos de la estrategia para incorporar el enfoque a resultados en el ejercicio del gasto público en México. Se citarán las iniciativas que en la materia se desarrollaron desde la Federación, identificando actores relevantes en el proceso y las acciones determinantes para consolidar los esfuerzos realizados, para después analizar del caso de Tamaulipas, el desarrollo de la estrategia en esa entidad federativa. Al final del documento se presentarán recomendaciones para su mejora y sostenibilidad en la entidad.

PALABRAS CLAVE: Presupuesto basado en Resultados (PbR), Sistema de Evaluación del Desempeño, Tamaulipas.

ABSTRACT

Through the review of specialized bibliography, of the federal regulations and that of the state of Tamaulipas regarding the Results-Based Budgeting, Performance Evaluation System, this document will address the chronological sequence of some elements of the strategy to incorporate the focus on results in the exercise of spending public in Mexico. The initiatives that were developed in the matter by the Federation will be cited, identifying relevant actors in the process and the decisive actions to consolidate the efforts made, to later analyze the case of Tamaulipas, the development of the strategy in that federal entity. At the end of the document, recommendations will be presented for its improvement and sustainability in the entity.

KEYWORDS: Results-Based Budgeting, Performance Evaluation System, Tamaulipas.

Aspectos clave para lograr un Presupuesto basado en Resultados (PbR) en entidades federativas: el caso del estado de Tamaulipas

Juan Antonio Ramírez Torres¹
Juan Carlos Martínez Andrade²

INTRODUCCIÓN

La presupuestación basada en el establecimiento de programas en México data de hace varias décadas, pero tuvo un impulso decisivo a partir de la expedición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en 2006, la cual señala que “El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría [de Hacienda y Crédito Público] y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias deberá concluir la implantación del sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 111 de la Ley, a más tardar en el ejercicio fiscal 2008... Para los efectos de este artículo, la Secretaría deberá presentar a la Cámara su propuesta del sistema de evaluación del desempeño a más tardar en marzo de 2007...” (LFPRH, 2022, artículo sexto transitorio de la Reforma de 2006).

Mediante dicha Ley, se fortaleció que el ejercicio del gasto esté vinculado a la determinación de metas monitoreables a través de indicadores, lo cual llevó a la implementación de la estrategia denominada Presupuesto basado en Resultados (PbR), coordinada mediante el establecimiento de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). En sus inicios, la definición de lo que es “evaluación del desempeño” causaba confusión (incluso aún hoy en día para quien no está familiarizado con el contexto), ya que se pensaba que se trataba de algún tipo de evaluación del desempeño gubernamental, como la de

¹ Director de Control Interno y Evaluación Gubernamental de la Contraloría Gubernamental del Gobierno de Tamaulipas, juan.ramirez@tamaulipas.gob.mx

² Profesor Investigador de El Colegio Mexiquense, A.C., jmartinez@cmq.edu.mx

las instituciones o la de los servidores públicos, pero en el ámbito del PbR-SED, la expresión se refiere al desempeño del gasto público.

Se estima que lo anterior influyó en la determinación de los actores que empezaron a implementar la estrategia del PbR-SED, ya que como se puede apreciar en la página electrónica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el portal del Gobierno de México, en la sección de Evaluación de Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, desde 2007 la SHCP, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) establecen conjuntamente el Programa Anual de Evaluación (PAE).

El objetivo del PAE es el establecimiento de los tipos de evaluación a ser aplicados a los Programas presupuestarios o políticas públicas federales y vincular el calendario de ejecución de las evaluaciones con las actividades del proceso presupuestario, para que los resultados observados puedan incorporarse como mejoras de los propios Programas presupuestarios y políticas. Asimismo, en el marco del naciente PbR-SED en México, la SHCP, la SFP y el CONEVAL también emitieron conjuntamente en octubre de 2008 el “Mecanismo para el seguimiento a

El objetivo del PAE es el establecimiento de los tipos de evaluación a ser aplicados a los Programas presupuestarios o políticas públicas federales y vincular el calendario de ejecución de las evaluaciones con las actividades del proceso presupuestario, para que los resultados observados puedan incorporarse como mejoras de los propios Programas presupuestarios y políticas.

los aspectos susceptibles de mejora derivados de los informes y evaluaciones externas a programas federales 2008”, mismo que se actualizó en marzo de 2011 y continúa vigente (Gobierno de México, 2011).

Esa coordinación tripartita cambió para finales de diciembre de 2015, ya que, a partir de una reforma a la LFPRH, la SHCP absorbió las atribuciones de la SFP en materia del SED, estableciendo que “La Secretaría verificará periódicamente, al menos cada trimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño...”

El sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior será obligatorio para los ejecutores de gasto. Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes trimestrales, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y... emitirá las disposiciones para la aplicación y evaluación de los indicadores estratégicos en las dependencias y entidades...” (LFPRH, 2022, artículo 111).

Mediante esa acción, se llegó a la configuración actual para coordinar la estrategia del PbR-SED en la Federación, la cual se realiza por el CONEVAL en cuanto al monitoreo y evaluación de los programas sociales, en función de los derechos establecidos en el artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS, 2018) y por la SHCP respecto a esos mismos aspectos para los programas diferentes al ámbito social.

Fue así que el PbR-SED inició en el ámbito federal, pero en el marco de la estrategia de armonización contable a partir del establecimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) el 31 de diciembre de 2008, se impulsó su aplicación tanto en el ámbito estatal como el municipal, lo cual se dio mediante normatividad y directrices emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), el cual es “...el órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental y tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos” (LGCG, 2022, artículo 6). Por su parte y en lo concerniente a las facultades del CONAC, la propia LGCG le atribuye el emitir el marco metodológico para llevar a cabo la integración y análisis de los componentes de las finanzas públicas a partir de los registros contables y el proceso presupuestario.

Es así que el CONAC, para dar cumplimiento a la facultad particularmente citada en el párrafo anterior, ha emitido diversos elementos normativos y metodológicos que están disponibles para consulta en su página electrónica, destacando para efectos de este escrito, el “Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales”, publicado el 9 de diciembre de

2009 el cual señala que “Será necesario que dentro de la estructura programática, se establezca como categoría principal la de ‘programa presupuestario’, que incluya los programas, proyectos, actividades o fondos a partir de la cual se construya una MIR (Matriz de Indicadores para Resultados) por programa, con sus respectivos indicadores...” (CONAC, 2009, numeral 12).

A través de dicho Acuerdo, se aprecia con mayor claridad la transición de presupuestar desde un esquema inercial hacia uno más estratégico, clasificando el presupuesto por programas presupuestarios además de vincularlo al logro de metas cuyo seguimiento se realiza a través de indicadores, lo cual permite monitorear el ejercicio del gasto público bajo dos dimensiones: el avance físico (lo que se logra) y el avance financiero (a qué costo).

Dicho documento establece que “... los ayuntamientos de los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; deberán adoptar e implementar, con carácter obligatorio, el Acuerdo por el que se expiden los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales a más tardar el 31 de diciembre de 2012” (CONAC, 2009, Tercero Transitorio). Lo anterior resultó ser uno de los factores decisivos para que la estrategia del PbR-SED se expandiera hacia las entidades federativas. Sobre el avance del PbR-SED en las entidades federativas y municipios, la LGCG establece que “...la Secretaría de Hacienda entregará a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, un informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la implantación y operación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño” (LGCG, 2022, artículo 80).

En el mismo sentido, el CONAC emitió los “Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico (MML)”, resaltando que en el tercer párrafo de la sección de los Considerandos se indica “Que con la finalidad de definir y establecer las consideraciones en materia de

Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED), se hace necesario involucrar la MML dentro del proceso de armonización contable, para la generación periódica de la información financiera sobre el seguimiento, monitoreo y evaluación...” (CONAC, 2013).

Si bien la LFPRH y la LGCG fueron los preceptos normativos más relevantes para implantar la estrategia del PbR-SED y su proyección desde el ámbito federal al estatal, hubo otros más que acompañaron el proceso bajo otros enfoques, como la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). La LCF señala que el ejercicio de los recursos deberá sujetarse a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la LFPRH; asimismo, los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales (LCF, 2018, artículo 49, fracción V).

La importancia del señalamiento anterior no es menor, al recordar que los recursos provenientes del gasto federalizado representan gran parte de las fuentes de financiamiento para dotar de recursos a los estados. Para el caso de Tamaulipas, constituyen, alrededor del 85% de los ingresos totales de la entidad federativa, resaltando que los provenientes de los Fondos de Aportaciones del Ramo General 33 (normados por la LCF), representan cerca de la mitad de los recursos federales en ese Estado.

Por otra parte, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), conforme a sus atribuciones y con fundamento en preceptos normativos como la LFPRH, la LGCG y la LCF, ha incorporado en sus Programas Anuales de Trabajo, la realización de auditorías de desempeño. En años recientes, la ASF ha realizado auditorías de desempeño en el marco de la fiscalización de la Cuenta Pública, ampliando su cobertura cada año. A través de esas acciones se ha reforzado la importancia de verificar que las organizaciones gubernamentales operen de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia, aunado a identificar si existen áreas de mejora. Los resultados observados sobre el SED en las entidades federativas, en el marco de la revisión de la Cuenta

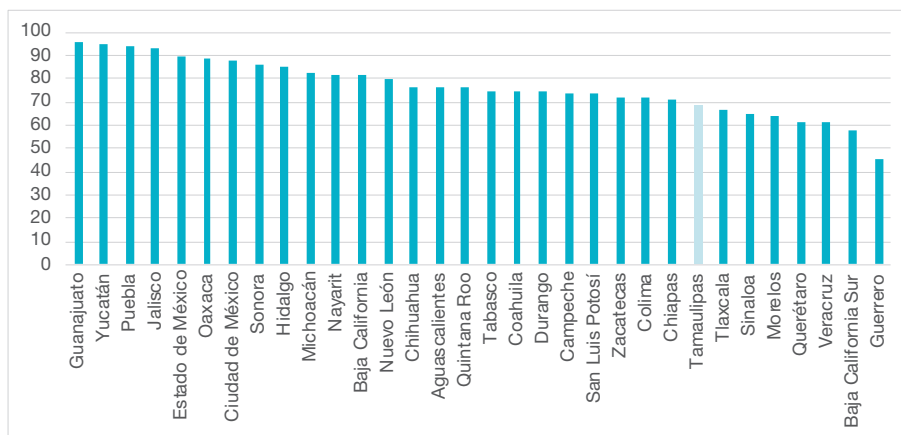
Pública 2021, están disponibles en el sitio electrónico del Laboratorio de Análisis de Resultados del Gasto Federalizado de la ASF (2022).

Es así que este documento parte de la pregunta de investigación ¿cuál fue la secuencia cronológica y los principales elementos para la implantación de la estrategia de incorporación del Presupuesto basado en Resultados (PbR)-Sistema de Evaluación del Desempeño en Tamaulipas? Adicionalmente, nos preocupa conocer el nivel de implantación del PbR-SED en Tamaulipas y las recomendaciones para aumentar su nivel. Este documento parte de una investigación exploratoria por lo que no se presenta una hipótesis teórica o de trabajo. El objetivo del documento es identificar los principales elementos que fueron incorporados para la implantación del PbR-SED en Tamaulipas con la intención de identificar oportunidades de mejora. La metodología es el estudio de caso en el que la unidad de análisis corresponde a la entidad federativa en cuestión. Para ello, se reunió información legislativa y relativa a los informes publicados por la SHCP.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El Estado de Tamaulipas ha participado en cada una de las ediciones del Diagnóstico PbR-SED. De manera reciente, el resultado obtenido en el ejercicio 2021 reflejó un puntaje de 66.6%, con una valoración de avance medio-alto, posicionando al Estado de Tamaulipas en la posición 25. El resultado obtenido en el ejercicio 2022, reflejó una ligera mejora respecto a la valoración del año anterior al alcanzar un puntaje de 68.5%, mejorando al mantenerse dentro del grupo de entidades federativas con una valoración de avance medio-alto, continuando en la posición 25 (ver gráfica 1).

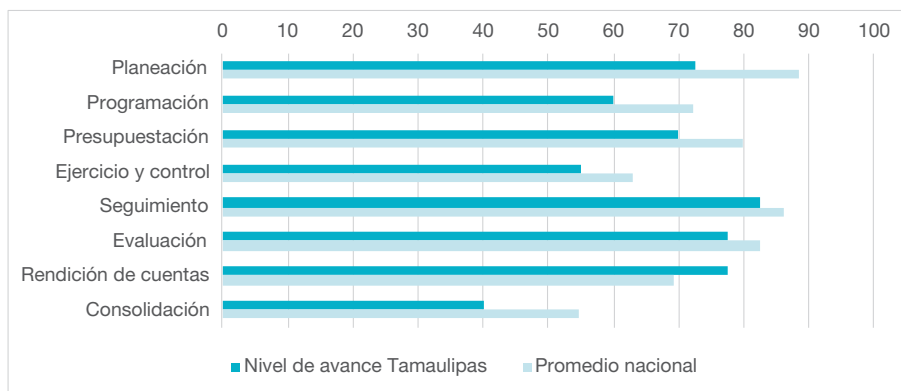
Gráfica 1. Avance en la implantación del PbR-SED 2022



Fuente: elaboración propia con datos de SHCP (2022).

Al analizar el detalle de cada una de las secciones que integran el Diagnóstico, se puede observar que el Estado de Tamaulipas obtuvo un porcentaje por arriba del promedio nacional en la sección de Seguimiento. Asimismo, se destaca que las secciones de Evaluación, Rendición de Cuentas y Consolidación contaron con puntajes muy cercanos al promedio nacional, mientras que las de Planeación, Programación, Presupuestación y Ejercicio y Control aún reflejan áreas de oportunidad (ver gráfica 2 y gráfica 3).

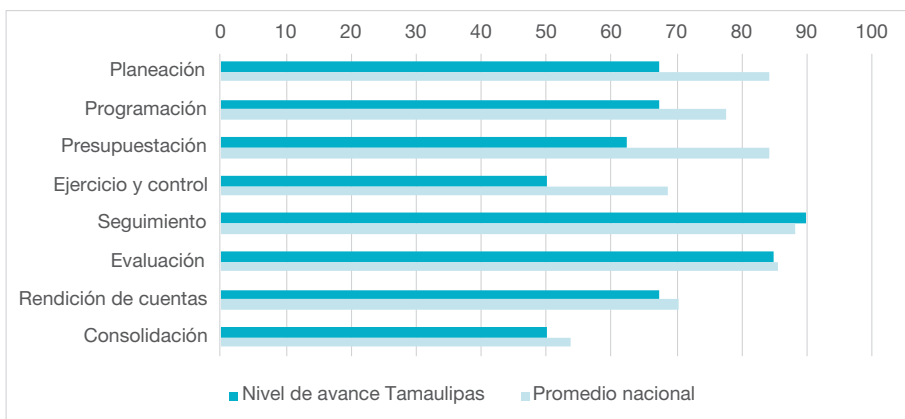
Gráfica 2. Resultado del Diagnóstico PbR-SED 2021 por sección



Sección	Nivel de avance	Promedio nacional
Planeación	72.5	88.4
Programación	60	72.2
Presupuestación	70	79.8
Ejercicio y control	55	63
Seguimiento	82.5	86.2
Evaluación	77.5	82.4
Rendición de cuentas	77.5	69.1
Consolidación	40	54.7

Fuente: elaboración propia con datos de SHCP (2021).

Gráfica 3. Resultado del Diagnóstico PbR-SED 2022 por sección



Sección	Nivel de avance	Promedio nacional
Planeación	67.5	84.1
Programación	67.5	77.5
Presupuestación	62.5	84.2
Ejercicio y control	50	68.7
Seguimiento	90	88.3
Evaluación	85	85.7
Rendición de cuentas	67.5	70.2
Consolidación	50	53.7

Fuente: elaboración propia con datos de SHCP (2022).

A continuación, se resumen algunas de las debilidades identificadas a través del análisis de los resultados observados en las secciones que integran el Diagnóstico de PbR-SED 2022 en Tamaulipas:

Planeación:

- El Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 (PED) no contó con indicadores y metas.
- Dicho PED no consideró explícitamente estrategias, acciones e indicadores para el cumplimiento de las metas de los ODS, sobre los cuales se integra la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” de Naciones Unidas.
- La actualización del PED no se difundió en su oportunidad en la página de internet gubernamental ni en el portal de transparencia estatal.

Programación:

- El seguimiento de todos los padrones de beneficiarios o destinatarios no está sistematizado.
- Los programas presupuestarios que entregan bienes o servicios directamente a la población tienen debilidades importantes en el diseño e integración de información en sus padrones de beneficiarios o destinatarios.
- Gran parte de los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos públicos, no cuentan con evaluaciones ex ante para identificar el costo/beneficio de la inversión.
- No se difunde en alguna página de internet o portal de transparencia, información sobre la geo-referenciación de las obras públicas realizadas en la entidad.

Presupuestación:

- No se contó con una política institucional sostenida y específica para generar ahorros, hacer más eficiente el gasto y para reasignación de recursos con el fin de hacer más eficiente el

gasto.

- El mecanismo para efectuar adecuaciones presupuestarias no está debidamente articulado con la previsión de la modificación de las metas de los programas presupuestarios.
- No se difundió la información financiera dirigida a la ciudadanía en lenguaje claro, sencillo y en formato de datos abiertos.

Ejercicio y control:

- Un porcentaje minoritario de las contrataciones públicas realizadas durante el ejercicio fiscal inmediato anterior, se realizaron a través de algún tipo de licitación pública.
- No existe un portal informático de libre acceso que permita conocer las necesidades en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios (Programa Anual de Adquisiciones), ni donde se dé seguimiento a los procesos de licitaciones, información sobre los potenciales proveedores ni se cuenta con un registro de los precios contratados de bienes y servicios de la entidad.

Seguimiento:

- Se han realizado algunos ejercicios de análisis de los indicadores de desempeño basado en los criterios CREMAA (Claridad, Relevancia, Economía, Monitoreable, Adecuado y Aportación marginal); sin embargo, sólo se aplicaron a cierto número de programas presupuestarios, aunado a que lo anterior no se encuentra incorporado en algún procedimiento normativo que regule dichas acciones.

Evaluación:

- El número de evaluaciones de programas presupuestarios que se realizan anualmente es muy bajo.
- La mayoría de las evaluaciones realizadas son de diseño.
- No se tiene sistematizado el seguimiento a las acciones de

mejora comprometidas por los programas, derivadas de las recomendaciones recibidas a través de los informes de las evaluaciones, para la propia mejora de los programas presupuestarios.

Rendición de cuentas:

- Existen áreas de oportunidad para informar a la ciudadanía sobre los avances en el cumplimiento de los objetivos y metas de las etapas del ciclo presupuestario.

Consolidación:

- El marco jurídico del Estado de Tamaulipas no contempla el Servicio Profesional de Carrera, o alguna política equivalente.
- Aún no se tiene un procedimiento específico sobre el uso de la información del desempeño que se genera, para mediciones más cualitativas del gasto y mejorar la toma de decisiones.
- No se cuenta con una estrategia de colaboración desde el Gobierno Estatal para fortalecer a los municipios de Tamaulipas en materia del PbR-SED, lo cual repercute en que su gestión obtenga calificaciones que los ubican en un grado de desarrollo bajo el marco del Diagnóstico en la materia.
- No se cuenta con mecanismos de participación ciudadana en las diferentes etapas del ciclo presupuestal.

MARCO TEÓRICO

Un argumento relativo del enfoque de federalismo fiscal es que la descentralización fiscal puede mejorar la eficiencia del servicio público a través del cotejo de las preferencias de los ciudadanos con la ubicación de la eficiencia en la entrega de bienes y servicios públicos (Martínez Tiburcio, 2020; Musgrave, 1969; Musgrave y Musgrave, 1992; Sow y Razafimahefa, 2015). La búsqueda de eficiencia a través de la provisión de bienes y servicios viene bien cuando nos ubicamos en contextos

económicos minados por los déficits presupuestarios de los países en vías de desarrollo a finales del siglo pasado (Smoke, 2001). Desde la década de los ochenta, diversas tendencias de orden descentralizador se abrieron camino para restablecer la vocación gubernativa de los estados y los municipios. Sobre la base del federalismo fiscal, en México se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en torno a un arreglo general en materia impositiva en el cual los gobiernos locales cederían potestades tributarias a la federación a cambio de recibir una participación de la recaudación federal (Cano, 2014; Cerdio, 2008; Herrera y Maya, 2017; Merino, 2000).

Al supuesto de que los gobiernos locales están en mejor posición para dotar de bienes y servicios a los ciudadanos se asume una relación con la rendición de cuentas que para algunos autores es una precondition (González-Alegre, 2010) y para otros una consecuencia de la descentralización (Armijo y Espada, 2014; Smoke, 2001). En México se ha asumido una definición de rendición de cuentas como un concepto que expresa la necesidad o preocupación por los controles y los contrapesos, así como la supervisión y la restricción del poder (Schedler, 2008). Desde esta óptica, la rendición de cuentas tiene dos aristas: por un lado, implica la obligación de los entes públicos de informar sobre sus procesos de toma de decisiones y sus justificaciones.

La construcción de un arreglo intergubernamental para la coordinación fiscal requirió de un diseño institucional que poco a poco hilvanó el ingreso, el gasto, la rendición de cuentas y la evaluación. Entendidas las instituciones como normas de conducta establecidas de una forma particular de vida social (Radcliffe-Brown, 1986) nos permiten adelantarnos al comportamiento esperado de personas o, en este caso, de entes públicos. En este orden de ideas, las instituciones

La rendición de cuentas tiene dos aristas: por un lado, implica la obligación de los entes públicos de informar sobre sus procesos de toma de decisiones y sus justificaciones.

se refieren a tipos distinguibles de relaciones o interacciones (Radcliffe-Brown, 1986). Empero, habría que añadir que más allá del esquema funcional, la institución siempre y cuando reconozca el componente imaginario y creativo de su uso será refrendada (Castoriadis, 1983; Castoriadis 1998). Quizás de forma más

adecuada, podemos entender con Douglas North que las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o limitaciones que dan forma a la interacción humana (North, 1993).

En el diseño institucional de la coordinación fiscal mexicana como un arreglo intergubernamental se requirió de una serie de negociaciones ya que los gobiernos subnacionales conservan su libertad y soberanía frente a los marcos jurídicos federales. En este orden de ideas, el marco jurídico federal es aplicable de forma limitada en los gobiernos estatales quienes promulgan su propio marco jurídico en sus territorios. La libertad y soberanía exige, entonces, la implantación de armonización o alineación de definiciones, normas, reglamentos, para cumplir así con los objetivos de política pública (Cabrero et al., 2008). Los estados y los municipios son reconocidos como órdenes de gobierno diferenciados con atribuciones y recursos propios y no se podrían comprender como actores subordinados a los aparatos políticos federales (Cabrero et al., 2008) aunque sí como ejecutores de gasto.

El SNCF requirió que las entidades federativas y los municipios renunciaran a sus potestades impositivas a cambio de una participación de la recaudación federal (Herrera y Maya, 2017; Merino, 2000; Sour, 2004). Derivado de ello, la evaluación entendida como el método para determinar el valor de una política o programa estuvo fundamentada con un enfoque de nueva gestión pública y de gestión para resultados (Armijo y Espada, 2014; Chavira y Gutiérrez, 2017; Giancola, 2021). Como examinación sistemática, la evaluación se enfoca en lo bien que trabaja un programa o política pública a través de proveer información que permite mejorar las políticas públicas o programas de las acciones de los gobiernos estatales y municipales que trabajan con recursos del gasto federalizado (Giancola, 2021; McDavid, Huse y Hawthorn, 2019).

La evaluación permite identificar diferentes niveles de responsabilidad y rendir cuentas sobre los procesos de gestión y los resultados alcanzados en la intervención pública (Stufflebeam y Shinkfield, 1987), por lo que los gobiernos subnacionales no quedan exentos de la práctica de evaluación con la intención de aportar certidumbre sobre el ejercicio de los recursos del gasto descentralizado, principalmente en un sistema de planeación democrática. Lo anterior

debido a que la evaluación de las políticas públicas es un proceso fundamental para rediseñar las acciones a través de las cuales el Estado interviene cuando existe una intención explícita de solucionar problemas sociales como la pobreza, la desigualdad y el rezago social.

Para contemplar la orientación hacia la atención de problemas sociales como la pobreza y la desigualdad, en México se incluyeron una serie de acciones orientadas a combatir el rezago social con un enfoque de capacidades desde la teoría de desarrollo humano de Amartya Sen (Sen, 1981; Sen, 1987; Sen, 1995). La implementación de los procesos de evaluación comenzó formalmente en 2002 cuando se estableció un sistema de seguimiento de metas presidenciales para el gobierno federal (Cardozo, 2010; Cardozo, 2015), aunque ya habían ocurrido intentos para implementar procesos de evaluación externa para programas federales. Posteriormente, en 2007 con la publicación de los “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal” se publicó el primer Programa Anual de Evaluación Federal en el que se definió a la evaluación como “al análisis sistemático y objetivo de los programas federales y que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad” (SHCP, CONEVAL y SFP, 2007).

Asimismo, se estableció en el artículo 37 de la LGDS que los estudios del CONEVAL deberán hacerse con una periodicidad mínima de cada dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años (LGDS, 2018, art. 37). Adicionalmente, el CONEVAL publicó en 2010 en el Diario Oficial de la Federación los “Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza” que se reformaron en 2018. Chavira y Gutiérrez (2017) parten de la premisa elemental de que es a partir de 2008, cuando las evaluaciones de los programas de gobierno se centran en los resultados y no en el ejercicio financiero. No obstante, uno de los primeros pasos en la instalación del Sistema de Evaluación del Desempeño fue la publicación del “Acuerdo por el que se expiden los requisitos mínimos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán considerar para seleccionar a

las instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, nacionales o internacionales, interesados en realizar la evaluación de resultados de los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación en el ejercicio fiscal 2002” (SHCP y Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 2002). Posteriormente, se publicaron los “Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal” en 2007 (SHCP, SFP y CONEVAL, 2007).

La evaluación de las políticas públicas es un proceso fundamental para rediseñar las acciones a través de las cuales el Estado interviene cuando existe una intención explícita de solucionar problemas sociales como la pobreza, la desigualdad y el rezago social.

Por último, y después de varios años de trabajo en torno a ello, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 31 de marzo de 2008 el “Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño”, documento fundacional del actual sistema de evaluación en los órdenes federal y estatales (Caso, 2011; Cardozo, 2010; Cardozo, 2015; SHCP y SFP, 2008).

En el caso específico de los recursos del gasto descentralizado orientado hacia el combate a la pobreza y el rezago social, fueron dos las normas que fortalecieron al Sistema de Evaluación del Desempeño (Caso, 2011). La primera fue la “Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas” del 4 de abril de 2013 (CONAC, 2013), reformados en 2015. La segunda fue la publicación de los “Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33” del 25 de abril de 2013 (SHCP, 2013).

METODOLOGÍA: TAMAULIPAS COMO ESTUDIO DE CASO

Tamaulipas es una entidad federativa que implementó de manera tardía la estrategia del PbR-SED. Los efectos de esa situación se observan en los bajos resultados obtenidos por Tamaulipas en estudios como el “Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental” (comúnmente conocido como Diagnóstico PbR-SED, ver el del año 2015) elaborado por la SHCP relativo a los avances sobre esa temática en las entidades federativas, así como el del CONEVAL denominado “Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas” (ver informe del año 2015).

Derivado de ello, el Gobierno de ese Estado realizó diversas acciones para implantar de manera autosostenida dicha estrategia en la entidad federativa, destacando que una de ellas fue la identificación y análisis del marco legal existente sobre esa temática. Para ello, se elaboró un diagnóstico mediante el cual se identificó la situación de la normatividad existente y la que fue necesario desarrollar y actualizar para el adecuado funcionamiento de la estrategia del PbR-SED en la entidad federativa, buscando mejorar la forma de realizar el ejercicio, monitoreo y evaluación del gasto público en la Administración Pública Estatal. Lo anterior, no sólo en función de los avances financieros, sino con una perspectiva más cualitativa, a través de indicadores de desempeño asociados a medir el avance físico del ejercicio del presupuesto, transitando gradualmente de un enfoque tradicional a uno orientado a resultados.

Resulta importante recordar que, si bien las leyes mandan lo que se debe de hacer, no explican cómo hacerlo, ya que esos aspectos normalmente se abordan en normatividad secundaria, como reglamentos, lineamientos, criterios, etc. Por lo que fue necesario desarrollar los preceptos normativos que explican y guían sobre la manera en que los elementos del PbR-SED deben llevarse a cabo.

Para hacer operativo lo anterior, la Secretaría de Finanzas identificó la necesidad de realizar mejoras y actualizaciones en las actividades desarrolladas en las etapas del ciclo presupuestario correspondientes

a la planeación, programación, monitoreo y evaluación, aunado al desarrollo de un sistema informático para la información de desempeño de los programas presupuestarios.

Si bien la normatividad es necesaria para el establecimiento de la estrategia del PbR-SED, por sí sola no es suficiente para generar capacidad institucional sobre aspectos como entendimiento, asimilación, aplicación y convicción del uso de herramientas metodológicas de manera permanente y continúa, como parte de las labores cotidianas del personal de las Dependencias y Entidades, a cargo de las funciones de planeación, operación, monitoreo y evaluación de programas y políticas públicas.

Por tal motivo, las actualizaciones y desarrollo de normatividad relativas al enfoque a resultados en Tamaulipas, se vinculan a la vez con acciones tácticas como:

- I.** Mejoras en la estructura programática del presupuesto;
- II.** desarrollo de competencias de los funcionarios estatales a través de acciones de capacitación y asesoramiento metodológico;
- III.** desarrollo de un sistema específico para monitoreo de indicadores de desempeño;
- IV.** impulso de capacidades técnicas en la entidad federativa, mediante el apoyo de instituciones especializadas (como el CONEVAL y la SHCP) y estableciendo contacto con las instancias de educación superior en el estado, para generar sinergias locales.

En México se ha seleccionado como herramienta de planeación la MML, ya que permite organizar la información que da sustento a las intervenciones de gobierno bajo la figura de programas presupuestarios, sobre los cuales se desarrollan indicadores de desempeño para medir sus avances en metas y logro de resultados. Lo anterior se ha vinculado con el marco normativo de la LGCG, la cual es de observancia para los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), así como para las instancias de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y para los Organismos Autónomos, a través de la cual se ha diseñado la estrategia de armonización contable y presupuestal, orientada por diversos documentos metodológicos y normativos que ha emitido el CONAC.

RESULTADOS

En el año 2015 la Ley de Gasto Público del Estado de Tamaulipas fue reformada para incorporar, entre otros aspectos, algunas definiciones relacionadas con la estrategia citada, como las referentes a: indicador de desempeño, Metodología del Marco Lógico, Programa presupuestario, Sistema de Evaluación del Desempeño, entre otras. En el año 2016, se hicieron modificaciones a la Ley de Desarrollo Social del Estado, para incorporar la temática de evaluación e indicadores de resultados; además se emitieron los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Estatales de la Administración Pública Estatal y el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño, así como el primer Programa Anual de Evaluación (PAE) Estatal, el cual consideró evaluaciones para los Fondos de Gasto Federalizado, así como para programas que estaban en operación, pero cuyo diseño aún no partía de una planeación basada en la Metodología del Marco Lógico, siendo la indicada por la LGCG para tales efectos.

Ya para el año 2017, la normatividad existente sobre PbR-SED en Tamaulipas era la siguiente:

- Constitución Política del Estado de Tamaulipas, artículo 161.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas, Artículos 26, fracciones III y XXX y 40, fracción I.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, artículo 67, fracciones V, VI, XV, XXXVIII y XL.
- Ley de Gasto Público, 2º Bis, fracciones XIX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXVII y XXXVI, 3º, fracciones III, IV y VI, 5º, fracción VIII, 6º, 9º, fracción II, 9º Bis, último párrafo, 17, 24, 73, 77, 79, 80 y 81.

Derivado de lo anterior, se identifica que el marco normativo específico de Tamaulipas para la estrategia del PbR-SED incluye los siguientes documentos:

- Manual sobre los criterios para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal en turno.

- Decreto del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal en turno (incorporando el enfoque a resultados y el desarrollo de Anexos Transversales).
- Criterios para la incorporación de la estrategia de PbR en el Estado de Tamaulipas (Criterios PbR).
- Lineamientos para la elaboración de reglas de operación de los programas presupuestarios (nuevos y existentes).
- Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios para el ejercicio fiscal en turno (Lineamientos MIR).
- Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Estatales de la Administración Pública Estatal y el Sistema de Evaluación del Desempeño.
- Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal en curso de los Fondos y Programas de Gasto Federalizado y de los Programas Presupuestarios del Estado de Tamaulipas.
- Mecanismo de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las Evaluaciones del Desempeño a Programas Presupuestarios.

Bajo ese entorno, la Secretaría de Finanzas del Estado de Tamaulipas realizó a partir de 2017 diversas acciones de capacitación presencial sobre temas relacionados con Metodología del Marco Lógico, Presupuesto basado en Resultados (PbR), diseño de indicadores y los tipos de evaluaciones aplicables a Programas presupuestarios. Se incorporaron mejoras a la estructura programática a través del Manual para integrar el Proyecto del Presupuesto de Egresos, además de que se emitieron oficialmente los Criterios para implantar la estrategia del PbR en la entidad federativa.

Para el año 2018 se integraron los primeros Programas presupuestarios basados en la Clasificación Programática emitida por el CONAC, así como los Anexos Transversales en el Decreto

del Presupuesto de Egresos del Estado, que indican los Programas presupuestarios que contribuyen a esas temáticas establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2016-2022, siendo las siguientes: Equidad de Género, Atención de Niñas, Niños y Adolescentes, Transparencia y Combate a Corrupción, Derechos Humanos y Participación Ciudadana. Del mismo modo, se realizaron mejoras a los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Estatales de la Administración Pública Estatal y el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño. En forma paralela, la Secretaría de Finanzas coordinó durante el transcurso de 2018 el diseño y desarrollo de un sistema informático denominado Sistema de Monitoreo de Indicadores para Resultados (SIMIR), con la finalidad de cargar la información de los indicadores de desempeño de los Programas presupuestarios.

Resulta relevante mencionar en este punto, que al amparo de un Convenio de Colaboración específico durante el segundo semestre de 2018, celebrado entre la Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT) y la Secretaría de Finanzas, la UAT a través del Centro de Innovación y Transferencia del Conocimiento (CINOTAM) apoyó a esa Dependencia a ampliar la cobertura de asesoramiento en la Administración Pública Estatal para la realización de ejercicios de planeación bajo la Metodología del Marco Lógico, para construir las primeras Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), mismas que a partir de 2019 se utilizan para monitorear el desempeño de los Programas presupuestarios de las dependencias y entidades, destacando que derivado de la invitación realizada por la Secretaría de Finanzas, diversos Organismos Autónomos en la entidad federativa se sumaron a la iniciativa de desarrollo de sus MIR para monitorear el desempeño de su presupuesto.

A inicios de 2019, se emitieron los primeros “Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios”, los cuales desde su publicación anual tienen como objeto regular el calendario aplicable al ejercicio fiscal vigente, para el registro de los avances en el cumplimiento de las metas de los indicadores contenidos en la Matriz de Indicadores para

Resultados y en las Fichas de Indicadores del Desempeño, a partir de la entrada en operación del SIMIR, destacando que la información sobre avances en las metas e indicadores se difunde a partir del año 2020 para consulta pública a través de la página electrónica de la Secretaría de Finanzas. De igual manera, en el marco del PAE estatal se continuaron los ejercicios de planeación estratégica documentados a través de Diagnósticos de Programas, así como la realización de evaluaciones externas para Programas presupuestarios estatales.

La Secretaría de Finanzas ha continuado con las acciones de capacitación presencial y a distancia sobre Marco Lógico, PbR y la promoción de la oferta de capacitación en línea de la SHCP, pero también sobre aspectos más específicos en la materia para pasar de un esquema de presupuestación tradicional a uno con orientación a resultados en Tamaulipas. También se inició un trabajo conjunto con el Instituto de las Mujeres Tamaulipecas, para la emisión de los Lineamientos para la incorporación de la perspectiva de género en los Programas Presupuestarios incluidos en el Anexo Transversal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, del Presupuesto de Egresos de Tamaulipas, cuya estructura se proyectaba como un referente para desarrollar Lineamientos de coordinación para los otros temas transversales.

El principal objetivo de la estrategia del Presupuesto basado en Resultados (PbR) en el Estado de Tamaulipas, es mejorar la toma de decisiones en materia presupuestal, buscando que la evaluación relativa al ejercicio del gasto público, tenga una dimensión cualitativa (avance físico del gasto), así como una cuantitativa (avance financiero del gasto), de tal manera que al monitorear el ejercicio presupuestario, bajo una óptica alineada con las prioridades establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo y los Programas derivados de este, se puedan identificar los avances en las metas respecto al ejercicio del gasto, lo cual es necesario para la aplicación del enfoque hacia resultados.

El principal objetivo de la estrategia del Presupuesto basado en Resultados (PbR) en el Estado de Tamaulipas, es mejorar la toma de decisiones en materia presupuestal, buscando que la evaluación relativa al ejercicio del gasto público, tenga una dimensión cualitativa (avance físico del gasto), así como una cuantitativa (avance financiero del gasto).

Dado que la carencia de información relativa a los avances en metas y resultados representa un factor condicionante para conocer y determinar si las intervenciones gubernamentales a través de Programas presupuestarios (y su contribución como parte de alguna política pública) son positivas (o para saber la razón por la que no fuera así), la Secretaría de Finanzas de Tamaulipas realizó un análisis de los factores que causaban esa situación y a partir de ello se estableció una estrategia gradual pero sostenida, al amparo de la cual se desarrollaron acciones como:

- Adecuaciones en la estructura programática del presupuesto (reducción de Programas presupuestarios para buscar mayor continuidad y sinergia).
- Fortalecimiento de competencias de los servidores públicos a través de capacitaciones y asesoramiento metodológico.
- Rediseño del SIMIR, siendo la herramienta informática para el monitoreo de los Programas presupuestarios en Tamaulipas.

Asimismo, el establecimiento de indicadores y metas como parte del proceso de integración del proyecto del presupuesto de egresos estatal, se dio a través de la vinculación del proceso de carga inicial de indicadores para cada ejercicio fiscal, con el Manual sobre los criterios para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal en turno; mientras que las bases para analizar el gasto público a partir de los avances físicos como los financieros, se logró al relacionar los Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios para el ejercicio fiscal en turno (Lineamientos MIR), con el Decreto del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal en turno.

CONCLUSIONES

La SHCP, por conducto de la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Subsecretaría de Egresos y en coordinación con las 32 entidades federativas y una muestra de 62 municipios y 2 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, desarrolla anualmente un Diagnóstico para

conocer el nivel de capacidades existentes en los ámbitos clave de la gestión del gasto, así como distintos elementos requeridos para la implantación, operación y consolidación del PbR y del SED en los gobiernos locales; en adelante, Diagnóstico PbR-SED. Lo anterior, en cumplimiento a lo señalado en el artículo 80, párrafo tercero de la LGCG, resaltando que dicho documento no es producto de un proceso de fiscalización o evaluación del ejercicio de los recursos públicos en las Entidades Federativas, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México participantes.

La incorporación del enfoque a resultados en el ejercicio del gasto público, debe tener como finalidad establecer un precedente sistémico para generar información que permita mejorar la toma decisiones en materia de gasto público, a partir de un cambio significativo en la forma de determinar las prioridades de gasto

Tanto los gobiernos estatales como municipales han comenzado a implementar la estrategia del PbR-SED en sus esferas de actuación. El Estado de Tamaulipas ha participado en cada una de las ediciones del Diagnóstico y entre los años 2021 y 2022 ha demostrado un avance medio-alto que lo posiciona en el lugar 25 a nivel nacional. Las debilidades más destacadas del nivel de implementación del PbR-SED en Tamaulipas guardan relación con las etapas del ciclo presupuestario: planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y consolidación.

La incorporación del enfoque a resultados en el ejercicio del gasto público, debe tener como finalidad establecer un precedente sistémico para generar información que permita mejorar la toma decisiones en materia de gasto público, a partir de un cambio significativo en la forma de determinar las prioridades de gasto, pasando de presupuestar sobre “bolsas” de gasto corriente, obra pública y proyectos independientes y fragmentados entre sí, a una presupuestación basada en una estructura programática alineada con las prioridades de planeación superior a través de los Programas presupuestarios, permitiendo orientar y monitorear el ejercicio del recurso, respecto a los temas que son relevantes para la administración en curso. Para lograr lo anterior, se proponen las siguientes recomendaciones.

RECOMENDACIONES

- **Consolidar la calidad de la información sobre indicadores que está sistematizada para fines de monitoreo.** Como un efecto natural de la implementación gradual de la estrategia del PbR desarrollada en el Estado de Tamaulipas, resulta necesario elevar la calidad de los indicadores de desempeño; mejorar la precisión sobre la forma de redactar los indicadores, buscando eliminar inconsistencias, lo cual requiere de trabajo adicional en las dependencias y entidades de la entidad federativa; ejemplo: difundir criterios que permitan entender cuando un indicador es estratégico, frente a otros de índole más administrativa, redundando en mejores MIR con indicadores más cualitativos.
- **Que la información de desempeño de los programas presupuestarios estatales se utilice para la toma de decisiones en materia presupuestal.** Es necesario considerar en el marco normativo en materia presupuestaria, la incorporación estas acciones, lo cual debe ir de la mano con mejorar la calidad y asertividad de esta para constituir su validez y así fundamentar los resultados observados a través de esta, para aportar elementos relativos a ajustes, continuidad o modificación de Programas presupuestarios. La creación de capacidades locales, mediante colaboraciones con instituciones de educación superior en el estado (Universidad Autónoma de Tamaulipas, El Colegio de Tamaulipas), es de vital importancia para generar sinergias en la entidad federativa, sobre temas de MML, MIR, monitoreo y evaluación. Ello aunado a acciones de asesoramiento para impulsar cambios en la cultura organizacional e incorporar actividades de planeación con visión. La participación de la entidad federativa en foros y asociaciones como la Red Nacional de Instancias Estatales de Monitoreo y Evaluación y la Academia Nacional de Evaluadores de México, también contribuirá a mejorar la toma de decisiones en materia presupuestal.

- **Mayor utilización e implementación de evaluaciones externas aplicables a programas presupuestarios.** Desde el año 2016, el Gobierno del Estado de Tamaulipas emite su Programa Anual de Evaluación, permitiendo generar a través de los informes de las evaluaciones externas aplicadas, datos sobre el desempeño de Programas presupuestarios, así como de fondos y programas de gasto federalizado que se operan en la entidad federativa; sin embargo, existen áreas de mejora, como el establecimiento de un mecanismo para garantizar la sostenibilidad presupuestal que permita a dependencias y entidades, contar con el recurso necesario para poder ampliar la cobertura de evaluaciones externas. Asimismo, es por demás relevante establecer un horizonte de evaluación de mediano y largo plazo, siendo un elemento determinante para el análisis del gasto, visto a través de sus Programas presupuestarios bajo diferentes ópticas (diseño, procesos, impacto, etc.). También es importante desarrollar un sistema para el seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las Evaluaciones del Desempeño aplicadas tanto a fondos y Programas de Gasto Federalizado.
- **Vinculación de la estructura programática con la planeación superior (Agenda 2030, Plan Nacional de Desarrollo, Plan Estatal de Desarrollo, Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales).** Se considera que para cada entidad federativa, el reto de que el gasto público responda a las prioridades de desarrollo, está supeditado a diversos factores, como la claridad y precisión respecto a las metas que se pretenden alcanzar en el PND, PED y sus Programas derivados, así como los indicadores para medirlas, y que a partir del rediseño que puedan presentar las fuentes de financiamiento del gasto federalizado para las entidades federativas, se pueda considerar la atención de necesidades de desarrollo que surjan en el estado.

REFERENCIAS

- Armijo, M. y Espada, M.V. (2014). *Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, serie Macroeconomía del Desarrollo. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37012/S1420450_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2022). *Laboratorio de Análisis de Resultados del Gasto Federalizado*. <https://www.asf.gob.mx/laboratorio/2021a/sed.html>
- Cabrero, E.; Cejudo, G.; Merino, M. y Nieto, F. (2008). El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva. En D. Barceló, E. Cabrero, G. Cejudo, J. Cerdio, M. Merino, F. Nieto, F. Pérez, J. M. Serna de la Garza y H. E. Sobarzo. *Federalismo y descentralización* (pp. 213 – 256). Conferencia Nacional de Gobernadores.
- Cano, C. (2014) *Federalismo y política fiscal*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Cardozo, M. (Coord.). (2015). *Institucionalización de procesos de evaluación. Calidad y utilización de sus resultados*. Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco.
- Cardozo, M. (2010). “La metaevaluación interna de las evaluaciones de la política de desarrollo”. Conferencia presentada durante el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2010.
- Caso, A. (2011). El Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: una propuesta para entidades federativas. En J. Ramos, J. Sosa y F. Acosta. (Coords.). *La evaluación de políticas públicas en México* (pp. 45 – 72). El Colegio de la Frontera Norte – INAP.
- Castoriadis, C. (1983). *La institución imaginaria de la sociedad*, Volumen I. Tusquets.
- Castoriadis, C. (1998). *Los dominios del hombre*. Gedisa.
- Cerdio, J. (2008). El federalismo mexicano puesto a prueba: algunas consideraciones sobre el estado actual de nuestro sistema federal. En D. Barceló, E. Cabrero, G. Cejudo, J. Cerdio, M. Merino, F. Nieto, F. Pérez, J. M. Serna de la Garza y H. E. Sobarzo. *Federalismo y descentralización* (pp. 91 – 136). Conferencia Nacional de Gobernadores.
- Chavira, J. y Gutiérrez, A. (2017). *Sistema de Evaluación del Desempeño. Material del Módulo 4. Diplomado Presupuesto basado en Resultados (PbR)*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público - Universidad Nacional Autónoma de México. http://www.mexicox.gob.mx/assets/courseware/v1/c591632d6d22a5f169b626e2e9e09fd9/asset-v1:SHCP-UNAM+SDDED17112X+2017_11+type@asset+block/Impresible_M4_2017.pdf
- Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). (2013). Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico. <https://www.conac.gob.mx/work/models/>

- CONAC/normatividad/NOR_01_15_002.pdf
- _____. (2009). Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales. https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_15_001.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2018). Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5542421&fecha=30/10/2018
- _____. (2015). Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2015. <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Diagnostico-avance-Monitoreo-Evaluacion-2015.pdf>
- Giancola, S. (2021). *Program Evaluation: Embedding Evaluation Into Program Design and Development*. SAGE Publications.
- Gobierno de México (2011). *Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/546599/MSASM_2011.pdf
- Gonzalez-Alegre, J. (2010) “Decentralization and the Composition of Public Expenditure in Spain”, *Regional Studies*, 44(8), pp. 1067-1083.
- Herrera, V. y Maya, S. (2017). *Diagnóstico de las Haciendas Públicas Locales en México*. Senado de la República - Instituto Belisario Domínguez. http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3900/haciendas_160118.pdf
- Ley de Coordinación Fiscal. (2018). Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (2022). Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Ley General de Contabilidad Gubernamental. (2022). Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf
- Ley General de Desarrollo Social. (2018). Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf>
- Martínez Tiburcio, M.G. (2020). *Índice de medición de la capacidad institucional para la gestión financiera, de los gobiernos municipales mexicanos: evaluación 2017*. Instituto Hacendario del Estado de México. [https://ihaem.edomex.gob.mx/files/files/2020/PUBLICACIONES/INVESTIGACIONES/Libro%20Indice%20de%20Medicion%20%20ELECTRONICA.pdf](https://ihaem.edomex.gob.mx/sites/ihaem.edomex.gob.mx/files/files/2020/PUBLICACIONES/INVESTIGACIONES/Libro%20Indice%20de%20Medicion%20%20ELECTRONICA.pdf)
- McDavid, J.; Huse, I. y Hawthorn, L. (2019). *Program Evaluation and Performance Measurement. An Introduction to Practice*. SAGE Publications.
- Merino, G. (2000). Federalismo Fiscal: Diagnóstico y Propuestas. *Gaceta de Economía*, 145 – 185. <https://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo4.pdf>
- Musgrave, R. (1969). Theories of Fiscal Federalism. *Public Finance*, 24(4), 521-532.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992). *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*. McGraw-Hill.

- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Radcliffe-Brown, A.R. (1986). *Estructura y función en la sociedad primitiva*. Planeta-Agostini.
- Schedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Instituto Federal de Acceso a la Información (Ifai). <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/bitstream/123456789/1047/1/Qu%c3%a9%20%20es%20la%20rendicion%20de%20cuentas.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2022). *Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas#DiagnosticoPbR-SED>
- _____. (2021). *Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño*. https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Diagnostico/Diagnostico_PbR-SED_2021.rar
- _____. (2013). *Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33*. Diario Oficial de la Federación. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5297066&fecha=25/04/2013
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]; Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social [CONEVAL] y Secretaría de la Función Pública [SFP]. (2007). *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. Diario Oficial de la Federación. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4967003&fecha=30/03/2007
- _____. (2007). *Programa Anual de Evaluación*. Transparencia Presupuestaria. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/SED/PAE/PAE-2007.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SCHP] y Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. (2002). *Acuerdo por el que se expiden los requisitos mínimos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán considerar para seleccionar a las instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, interesados en realizar la evaluación de resultados de los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación en el ejercicio fiscal 2002*. México: Diario Oficial de la Federación. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=734869&fecha=30/04/2002
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SCHP] y Secretaría de la Función Pública [SFP]. (2008). *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño*. Diario Oficial de la Federación. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5032241&fecha=31/03/2008

- Sen, A. (1995). *Development as Freedom*. Clarendon Press. Oxford
- (1987). *The Standard of Living. The Tanner Lecture on Human Values*. Cambridge University Press.
- (1981). *Poverty and Famines*. Clarendon Press. Oxford.
- Smoke, P. (2001). Fiscal Decentralization in Developing Countries. A Review of Current Concepts and Practice. *Democracy, Governance and Human Rights*. Programme Paper Number 2. United Nations Research Institute for Social Development.
- Sour, L. (2004). El sistema de transferencias federales en México ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos? *Gestión y Política Pública*, XIII(3), 733-751. http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antiores/Vol.XIII_NoIII_2dosem/LauraSour.pdf
- Sow, M. y Razafimahefa, I. (2015). *Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery*. International Monetary Fund.
- Stufflebeam, D. y Shinkfield. A. (1987). *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Paidós.



Retos de las instancias de control subnacionales para la evaluación

Jesús Mitchell Mendiola Cárdenas

Coordinador de Evaluación de Programas y Políticas
Públicas en la Auditoría Superior del Estado de
Guanajuato (ASEG)

Arturo Azael López Estrello

Auditor Especial de Evaluación y Desempeño en la
ASEG

Laura Gabriela García Torres

Colaboradora en la ASEG

RESUMEN

La evaluación de las políticas en el ámbito subnacional conlleva retos y ambivalencias en las capacidades que tienen las instancias de control para vigilar, supervisar y monitorear el adecuado desarrollo de la gestión pública.

Con base en lo anterior, el presente artículo tiene como objetivo mostrar los principales retos a los que se enfrentan las instancias de control en el ámbito subnacional, partiendo de las ambigüedades institucionales que inciden en sus capacidades para el adecuado desarrollo de sus funciones. Para su desarrollo y ejemplificar los retos expuestos, se recurrió a estudios, auditorías y evaluaciones a nivel federal y estatal, así como, a documentos normativos de alcance municipal que permiten analizar las ambivalencias en la forma de intervenir para evaluar políticas sociales, económicas, ambientales y otras.

Lo anterior, debido a que, actualmente, no existe una figura, con bases jurídicas sólidas que mandate la observancia obligatoria del Sistema de Control Interno en los ámbitos estatal y municipal, lo que genera riesgos en la consecución de los objetivos de diversas políticas públicas, opacidad y, en ocasiones, frenos al combate de la corrupción.

PALABRAS CLAVE: evaluación, capacidades, subnacional, control y riesgos.

ABSTRACT

The evaluation of policies at subnational ambit leads to challenges and ambivalences in the capacities that control instances have in order to watch over, supervise and monitor the proper development of public management.

In that sense, the objective of this article is to show the main challenges faced by control and audit offices at local levels, based on the institutional ambivalences that influence or affect in their capacities for the proper development of their functions. For the development of this article and to exemplify the exposed challenges, several documents were consulted, such as federal and local level studies, auditings, evaluations and regulatory documents of municipal scope, these documentation allow to analyze the ambivalences in the way to intervening to evaluate social, economic and environmental policies, as well as others.

The previously mentioned, is due to the fact that currently, there is no figure with solid legal bases that mandate the obligatory observance of the Internal Control System at local level scopes, which generates risks in the achievement of the objectives of several public policies, as well as opacity and in some cases, brakes on the combat against corruption.

KEYWORDS: evaluation, capacities, control and audit offices, internal control, risk.

Retos de las instancias de control subnacionales para la evaluación

Jesús Mitchell Mendiola Cárdenas
Arturo Azael López Estrello
Laura Gabriela García Torres

CONTEXTO

Para efectos del presente manuscrito se considera a las instancias de control, como aquellas entidades federales, estatales y municipales orientadas a evaluar, supervisar y monitorear el adecuado uso y aprovechamiento de los recursos públicos.

Para entender esto último, no sólo bajo su acepción normativa, sino a partir de su extensión práctica, conviene precisar que el “uso” de los recursos deriva en planificar, movilizar, desplegar, organizar y transformar los recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos e incluso cognitivos y metodológicos, para proveer, asignar y distribuir bienes y servicios para satisfacer necesidades o solucionar problemas públicos, lo que permite obtener resultados significativos para la sociedad y el país, en concordancia con los objetivos gubernamentales (forma próxima en la que entendemos el debido “aprovechamiento”) de manera eficiente, eficaz y equitativa, para generar valor público para la sociedad como colectivo, reconocido así por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL, s.f.)

Ahora bien, como instancias de control a nivel federal, se encuentra la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF); la primera, como parte de la Administración Pública Centralizada, tiene entre sus atribuciones la coordinación y supervisión del Sistema de Control Interno; el establecimiento de las bases generales para la realización de auditorías, y la expedición de normas que regulan los instrumentos y procedimientos en dicha materia.

Por otra parte, la ASF, como Entidad Fiscalizadora Superior en México, le corresponde, de manera general, la revisión de la Cuenta Pública, así como, la verificación del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas presupuestarios; para ello, revisa, entre otras cosas, el grado de implementación del control interno.

Con lo anterior, se puede intuir que la SFP y la ASF, pese a que cada una se rige por un marco legal y de actuación distinto, fungen como instancias de control que impulsan, desde la evaluación interna y externa, la consecución de los objetivos institucionales y el buen uso de los recursos públicos.

En ese sentido, los escenarios y propósitos que enmarcan la fiscalización pueden clasificarse en dos tipos de control, mismos que son valorados por su aporte en la verificación y análisis del gasto, así como de las actividades gubernamentales: el control interno y el control externo.

Sobre la modalidad interna, se puede decir que ésta busca, generalmente, satisfacer las exigencias y necesidades éticas y de legalidad de la gerencia pública, como un elemento de prevención o corrección ante los posibles abusos, así como para gestionar la susceptibilidad a los riesgos inherentes que implica la compleja ejecución de los recursos, para atender con eficacia, eficiencia y economía, el uso y aprovechamiento del presupuesto público. Esta función se realiza bajo una estructura incorporada a la del propio ejecutor del gasto, lo que le da su carácter interno.

Por otra parte, en el control externo se verifican los actos y las decisiones de la administración, con base en la atribución de rendir cuentas sobre la gestión y el uso de los recursos que se ponen a su disposición, habitualmente, bajo el precepto de generar valor público en los ámbitos social, económico, político y ambiental.

Al contrario de la primera, esta función se realiza bajo una estructura externa al ejecutor del gasto, particularmente ligada al Poder Legislativo, lo que le da su carácter de externo.

Pese a las diferencias, la estrategia conveniente es llevar a cabo un complemento entre ambas funciones de control, sobre todo cuando se busca aprovechar las ventajas que ofrece cada modalidad, las cuales se detallan a continuación:

Tabla 1. Ventajas y desventajas de los controles interno y externo

Condición	Control interno	Control externo
Ventajas	Se practica dentro de las propias instalaciones o espacios del sujeto fiscalizado. Se tiene un amplio acceso y conocimiento sobre toda la información y documentación de la materia. Los hallazgos o desvíos detectados son corregidos oportunamente.	Independencia profesional de los equipos auditores. Visión ampliada al conocer prácticas externas, las cuales pueden convertirse en sugerencias para fortalecer las prácticas habituales de las dependencias auditadas. Interacción limitada en el tiempo que reduce la distracción sobre los procesos clave que implica la atención de la revisión.
Desventajas	Los evaluadores enfrentan riesgos de independencia profesional. Se enfrentan con mayor frecuencia a sesgos, debido a la presión, intimidación e intereses. Desgaste organizacional entre las partes (auditor y auditado) por la confusión sobre los roles y las responsabilidades.	Limitaciones en los alcances de la información provista por la parte auditada. El tiempo es una limitante y la principal presión para la revisión, lo que condiciona los alcances de la revisión. Las sugerencias son atendidas con una menor regularidad que las internas.

Fuente: elaboración propia con base en Rodríguez (2018) y Wing (2013).

Como se advierte, la institucionalización y organización de dichas funciones a nivel Federal, no es distinta, ya que la función de vigilancia de las actividades públicas se realiza por medio de ambos tipos de controles.

CONTROL EN EL ÁMBITO SUBNACIONAL

En el ámbito estatal, coexisten secretarías, con sus respectivos órganos internos de control, encargadas de efectuar revisiones a las administraciones públicas subnacionales, así como órganos de fiscalización superior locales que realizan tareas similares a su equivalente federal, con alcances estatales y municipales; además, en el ámbito municipal, se cuenta con la figura de contralorías; la cual, a diferencia de las instancias de control mencionadas, orgánicamente se desprenden de la propia administración pública que revisa, en algunos casos, probablemente con la intervención de los ayuntamientos para el desahogo y vigilancia de sus funciones.

Para comprender la función de la contraloría en el ámbito municipal, es importante ahondar en su origen y ámbito de competencia; ya que, si bien encuentran sus atribuciones en la Ley Orgánica Municipal de cada estado, éstas se pueden adaptar, ampliar o reducir en la reglamentación interna del municipio, a voluntad de los ayuntamientos, figuras que representan al Órgano de Gobierno en la Administración Pública Municipal.

Entre las principales atribuciones de dichas instancias se encuentra la evaluación de la gestión municipal y el desarrollo administrativo, así como el control de los ingresos, egresos, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos.

Además, las contralorías municipales, pueden realizar las funciones análogas de un Órgano Interno de Control en el municipio, por lo que dicho órgano se define, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (2022), como la unidad administrativa a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos.

En ese orden de ideas, encontramos ambivalencias en la forma en la que “pueden” intervenir las diferentes instancias de control en México, mientras que algunas cuentan con autonomía técnica y de gestión para evaluar, de manera independiente y objetiva, a la población que su mandato le faculta, otras se encuentran bajo la potestad de la administración que podría evaluar.

Es por ello, que nos encontramos con el primer reto de control, antes de considerar el marco lógico y la teoría de cambio, esto aunado a posibles limitaciones institucionales, orgánicas y profesionales, que se reflejan en la capacidad para impulsar la consecución de los objetivos, desde la instauración de una base sólida que proporcione una seguridad razonable en la salvaguarda de los recursos públicos y el combate de la corrupción: el control interno.

Cabe señalar que la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)¹ reconoce que los órganos de control deben contar con capacidades para dar cumplimiento a su mandato, entendiendo a las capacidades como aquellos atributos organizacionales, profesionales e institucionales, tales como los procedimientos, metodologías, habilidades, conocimientos, estructuras y formas de trabajar que otorgan eficacia, tanto en su carácter de institución como de organización.

En el Manual de Gestión Estratégica de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, 2020), establece que las capacidades se integran por tres dimensiones: institucional, organizacional y profesional; la primera, se relaciona con su independencia y el marco legal que define sus roles y responsabilidades como institución del sector público; la segunda, se refiere a la existencia de estructuras, procesos y prácticas sólidos para la gobernanza; la tercera, la capacidad del personal profesional se refiere a la disposición de un número adecuado de personal competente para dar cumplimiento al mandato legal.

En ese sentido, la falta de capacidades no depende en su totalidad de las instancias de control, ya que en estas también consideran el mandato legal y los recursos que le son asignados; por tal motivo, la identificación de capacidades con las que cuentan las instancias de control, podría ayudar a diseñar una estrategia para el desarrollo de las mismas, a efecto de cerrar las brechas entre las capacidades requeridas y las actuales.

¹ La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es la organización central para la fiscalización pública exterior. Es una organización no gubernamental con un estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

Es así que las capacidades de las instancias de control influyen directamente en el desempeño y la calidad de los productos que generan, es decir, los informes de resultados de auditorías, revisiones y evaluaciones, cuyo fin último es generar valor y un impacto positivo en beneficio de las personas ciudadanas.

Por lo tanto, se infiere que, a mayor capacidad institucional, organizacional y profesional, mayor será la calidad de los productos generados y por ende el impacto y beneficio para la ciudadanía.

Como se ha abordado en distintos estudios, el control interno se refiere al “proceso efectuado por el Órgano de Gobierno, el Titular, la Administración y los demás servidores públicos de una institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción” (ASF y SFP, 2014, p. 9).

Los antecedentes de dicha función de control, en el sector público, datan por lo menos de 1974, la cual inició como consecuencia de fuertes escándalos en el gobierno de los Estados Unidos (caso *Watergate*) y ha conllevado distintas modificaciones desde su primera concepción, nuevamente a consecuencia de fraudes de alto perfil (*Enron Corporation*, *Tyco International* y el fraude de *WorldCom*), hasta llegar, en 1985, a un Marco Integrado de Control Interno, emitido por el *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, también conocido como COSO, mismo que fue adaptado y adoptado, en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización, por la ASF y la SFP, en 2014, emitiendo el Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público mexicano (MICI), precisando que éste podría ser utilizado y, en su caso, adecuado por las instituciones públicas federales, estatales y municipales.

La mayor capacidad institucional, organizacional y profesional, mayor será la calidad de los productos generados y por ende el impacto y beneficio para la ciudadanía.

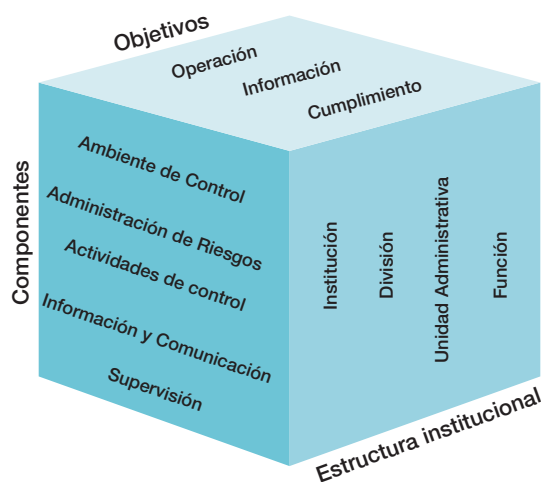
En términos generales, el MICI contiene los principios mencionados en el COSO, precisando acciones para establecer un ambiente de control; instaurar una administración de riesgos; generar actividades de control; desarrollar estrategias para la información y comunicación, y efectuar la supervisión de manera continua.

El citado marco representa al control interno como un cubo, en el que cada una de sus caras guardan relación con los objetivos de la institución, los cinco componentes de control interno y la estructura organizacional.

Las categorías en las que se pueden clasificar los objetivos de la institución son representadas por las columnas en la parte superior del cubo (operación, información y cumplimiento).

Asimismo, los cinco componentes de control interno son representados por las filas: ambiente de control, administración de riesgos, actividades de control, información y comunicación y supervisión; además, la estructura organizacional es representada por la tercera dimensión del cubo, abarcando desde el nivel institución, división, unidad administrativa y función.

Figura 1. Cubo del Marco Integrado de Control Interno



Fuente: elaboración propia con base en Auditoría Superior de la Federación y Secretaría de la Función Pública (2014).

Los detalles de los elementos del cubo se enlistan a continuación:

- Los objetivos son los fines que debe alcanzar la institución, con base en su propósito, mandato y disposiciones jurídicas aplicables.

- Los cinco componentes de control interno son los requisitos necesarios que debe cumplir una institución para alcanzar sus objetivos institucionales.
- La estructura organizacional abarca a todas las unidades administrativas, los procesos, atribuciones, funciones y todas las estructuras que la institución establece para alcanzar sus objetivos.

Con base en lo anterior, la implementación de los principios, componentes y puntos de interés señalados en el marco de control interno, conlleva un esfuerzo sistémico y de sinergia entre los componentes y los objetivos en todas las áreas de la institución, por lo que, para que la instauración de un Sistema de Control Interno sea apropiado, se requiere que todos los requisitos se encuentren diseñados e implementados a través de políticas, procedimientos y controles; en ese sentido, si se implementara únicamente el componente de información y comunicación en una unidad administrativa, no sería posible asegurar el logro de los objetivos de información, ya que por sí solos los componentes no garantizan un apropiado control interno.

Adicional a ello, resulta necesario que el control interno se encuentre en constante evaluación y supervisión, para mantener un adecuado funcionamiento; ya que, como cualquier sistema, requiere adaptarse a los cambios y necesidades de la institución y del entorno.

No obstante, existen retos para que las administraciones públicas consoliden un sistema de control interno adecuado para propiciar el cumplimiento de los objetivos y la buena gobernanza.

De acuerdo con la ASF (2013) “el promedio general sobre la implantación de los sistemas de control interno en las instituciones del Poder Ejecutivo se ubicó en 35 puntos de un total de 100, por lo que se determinó que está en un nivel bajo” (pp. 17 y 18); en ese sentido, se reconoció la necesidad de reforzar las disposiciones referentes al control interno y, en términos generales, de instrumentar acciones que permitan consolidar cada uno de los componentes de control (ambiente de control; administración de riesgos; actividades de control; información y comunicación, y supervisión). Además, se hizo mención que:

era indispensable y urgente reforzar en el Poder Ejecutivo Federal las disposiciones relativas al marco de control interno y hacer lo propio en los Poderes Legislativo y Judicial, así como en los Órganos Constitucionales Autónomos, con base en las mejores prácticas internacionales en materia de control interno, toda vez que la capacidad para dirigir las instituciones y alcanzar su misión se incrementa en la medida en que se respalden sistemática y vigorosamente los cinco componentes o normas de control interno: a) ambiente de control; b) evaluación de riesgos; c) actividades de control interno; d) información y comunicación, y e) supervisión (ASF, 2013, p. 71).

La historia no termina aquí, si bien existen deficiencias en la instauración de controles en las administraciones que cuentan con instancias de control independientes y que, además, disponen del Marco Integrado de Control Interno, subyace un reto aun mayor: la implantación del sistema de control interno en el ámbito subnacional.

Para ejemplificar el reto, se abordará la experiencia en un Estado de la República, como se detalla a continuación:

De acuerdo con el dictamen de la revisión efectuada por la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato (Congreso del Estado de Guanajuato, 2021), la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas (STRC), dependencia encargada de llevar a cabo y evaluar el control interno de las dependencias y entidades del poder ejecutivo local, dispuso, en 2021, del Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público, comúnmente conocido en el estado como MEMICI, en el cual se definen las bases del control interno en el sector público del estado, y los lineamientos de control interno en los que se precisa la aplicación de las directrices del referido modelo.

Sin embargo, en el dictamen del informe de resultados, se reconoce que en dichos lineamientos no se presenta de manera explícita y detallada la totalidad del contenido o conceptos esenciales para la evaluación del diseño, implementación y eficacia operativa del control interno, contenidos en el Marco Federal, citando lo siguiente:

El primero de los resultados hizo constar que, en 2021, la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas dispuso de un marco normativo en materia de control interno que es de observancia obligatoria para la administración pública, el cual incluyó el Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (MEMICI).

Dicho instrumento define de manera general las bases del control interno en el sector público del Estado, y los lineamientos de control interno en los que se definen de manera específica la aplicación de las directrices del referido Modelo.

De su análisis se detectó que en los lineamientos emitidos por la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas no se presenta de manera explícita y detallada la totalidad del contenido o conceptos esenciales para la evaluación del diseño, implementación y eficacia operativa del control interno; sin embargo, como respuesta a dicho hallazgo, se refiere que el sujeto fiscalizado instruyó y puso a disposición de los actores involucrados un marco complementario, basado en el MICI, el modelo del MEMICI de la Comisión Permanente de Contralores Estado-Federación y el MEMICI del Estado de Guanajuato. (Congreso del Estado de Guanajuato, 2021)

Además, se identificaron oportunidades en la coordinación de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas (STRC) con los Órganos Internos de Control de las dependencias de la Administración Pública del Estado de Guanajuato, ya que se presentó como área de oportunidad el fortalecimiento de los mecanismos de comunicación y retroalimentación en las actividades de planeación de auditorías y revisiones, a fin de evitar la duplicidad de funciones, y dar mayor alcance en las labores de fiscalización que realizan ambas instancias de control. Ante lo cual, en el dictamen se señaló que la Secretaría mostró una actitud proactiva para la implementación de acciones que den atención a la oportunidad señalada.

Con esto, se puede inferir que los mecanismos para la coordinación entre instancias de control, aún presentan áreas de mejora, y un reto para

la evaluación en todos los niveles de gobierno y que aún existen brechas en la homologación de criterios y los mecanismos de comunicación en todas las etapas de la evaluación, desde la planeación de auditorías, revisiones y evaluaciones, hasta la retroalimentación y seguimiento en los resultados.

Además, de la revisión del MEMICI se identificó que la STRC, de acuerdo con las facultades que le confiere la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, emitió dicho marco con el propósito de “establecer y coordinar el sistema de control, fiscalización y evaluación que deban observar las Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo del Estado” (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2016), en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Fiscalización, reconociendo, además, que el control interno representa una herramienta fundamental para, entre otras cosas, impulsar la consecución de los objetivos institucionales y reducir la probabilidad de ocurrencia de actos de corrupción.

El control interno representa una herramienta fundamental para, entre otras cosas, impulsar la consecución de los objetivos institucionales y reducir la probabilidad de ocurrencia de actos de corrupción.

No obstante lo anterior, en el documento no se precisa vinculación alguna con las administraciones públicas municipales del Estado de Guanajuato, incluso se omite la sugerencia de que los municipios y ayuntamientos consideren los principios y puntos de interés que se mandatan para la Administración Pública Estatal, aun cuando dichas entidades, suman al desarrollo de la buena gobernanza y a la consecución de los objetivos trazados en el estado.

Ante las necesidades señaladas, en el Estado de Guanajuato se desplegó una estrategia denominada “Alianza de Contralores”, la cual se instauró para fortalecer a los órganos de control municipal del estado, a partir del establecimiento de canales de comunicación continua entre las Contralorías Municipales y la STRC, mediante 7 regiones que agrupan diversos municipios en el Estado, con el propósito de impulsar la cooperación, el apoyo y la unificación de criterios, buscando el intercambio de experiencia y conocimientos, y fortalecer las actividades

de la administración pública municipal en el Estado de Guanajuato. (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2016)

Cabe señalar que, de acuerdo con el artículo 3ro de los Estatutos de la Alianza de Contralores Estado-Municipios, “son miembros de la Alianza los titulares de las Contralorías Municipales del Estado de Guanajuato y el titular de la Secretaría o el representante de esta en los términos de su reglamento interior” (2016, p. 2).

Asimismo, se reconoce la instauración del Sistema Municipal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, a efecto de “generar mayores niveles de eficiencia y eficacia en la Administración Pública de los Municipios; así como propiciar un mejor servicio en el sector público, mediante la calidad de los servicios brindados a la ciudadanía guanajuatense y vigilar la correcta aplicación y el uso transparente de los recursos públicos asignados a los Ayuntamientos, procurando que exista un mayor coordinación entre gobierno y sociedad” (Estatutos de la Alianza de Contralores Estado-Municipios, 2016, p. 4).

Cabe precisar que, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2022) los municipios están investidos de personalidad jurídica propia, lo que hace que los ayuntamientos tengan facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal; lo anterior, denota que no hay incumplimiento por parte de la STRC en la omisión de extender su Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público al ámbito municipal.

Sin embargo, lo anterior muestra un reto importante para la administración pública subnacional mexicana, ya que, actualmente, no existe una figura, con bases jurídicas sólidas que mandate la observancia obligatoria del Sistema de Control Interno en cualquiera de sus formas (COSO, MICI, Modelos Estatales, etc.), lo que nos deja a la deriva de la buena voluntad de servidores públicos comprometidos con la evaluación, la transparencia, la rendición de cuentas y el combate de la corrupción, como motores para generar normativa relacionada con

la implementación y la eficacia operativa del control interno en los bienes y servicios que otorga el gobierno más cercano e inmediato a la ciudadanía: los municipios.

REFLEXIONES FINALES

Consideramos relevante que la evaluación de las políticas sociales, económicas y de todas finalidades, incluya dentro de su alcance, o bien como parte de su proceso de planificación o estudio previo, la verificación de la implantación del Sistema de Control Interno, antes de evaluar el cumplimiento tácito de los objetivos trazados, mediante el diseño de evaluaciones basadas en la metodología de marco lógico y la teoría de cambio, para la definición de estrategias adecuadas que generen retroalimentación, en su carácter formativo, para resolver fenómenos problemáticos.

Lo anterior expuesto no es una práctica desconocida para quienes abordan la función evaluadora bajo el cobijo de la fiscalización, ya que inclusive las normas de auditoría (Federación Internacional de Contadores, 2019) advierten la responsabilidad que tiene el auditor de identificar y valorar los riesgos materiales, mediante el conocimiento de la entidad y de su entorno, lo que implica la revisión del control interno de la entidad.

Tal responsabilidad no es limitada a un aspecto de conocimiento para la prevención de riesgos, la utilidad de los resultados de la valoración del control resulta ser un factor determinante para el diseño y la implementación de la estrategia de revisión.

Dicho de otra forma, estas actividades orientan al fiscalizador sobre la medida en que se puede confiar, o no, en las evidencias (registro, informes y resultados); sin omitir que, bajo un enfoque estratégico, es una orientación para elegir el enfoque o tipo de revisión, los objetivos, el alcance, así como las técnicas de recolecta y procedimientos para el análisis de la información, objeto de la evaluación.

Uno de los campos hacia donde deberían dirigirse los retos de la evaluación, indistintamente su orientación, es hacia la incorporación de la verificación de la implantación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

Como idea queda, desde la óptica de los promoventes, que uno de los campos hacia donde deberían dirigirse los retos de la evaluación, indistintamente su orientación, es hacia la incorporación de la verificación de la implantación y funcionamiento del Sistema de Control Interno. Aspiración que conviene sea retomada por quienes, sin importar el gremio, ejercen la función de evaluar la acción gubernamental.

Lo anterior se refuerza ante el escenario donde reconocemos la conveniencia de considerar, el control (externo e interno) como la evaluación en el entorno de lo público, como medios transversales que han de usarse para favorecer un ambiente de buena gobernanza, donde las instituciones producen beneficios a las personas ciudadanas. Ambas, relevantes para respaldar, favorecer y agilizar la toma de decisiones, con base en evidencia, en búsqueda de responder a los procesos de transformación y a la dinámica cambiante y plural del entorno que enfrentan en los gobiernos en la actualidad.

Como implicación complementaria, se advierte la oportunidad de trabajar en la reconstrucción integral de la definición de la función de control, por referirnos a su sentido holístico, que en consecuencia ha de incluir a la evaluación de políticas como un componente más de las acciones que lo comprenden, aunado a las actividades regularmente reconocidas, como la vigilancia, el monitoreo, la supervisión, la inspección y la fiscalización; lo que, a su vez, derivaría en la necesidad de consolidar las funciones sumativas y formativas que distinguen a la evaluación: la lógica preventiva y correctiva del control.

Finamente, las reflexiones y argumentos sobre las ambivalencias nos dan crédito para un reto adicional: es importante comenzar a cerrar la brecha, generalmente ocasionada por el desconocimiento y una forzada competencia entre los actores involucrados, que se genera con el intento de distinguir y separar las prácticas de auditoría (en su orientación al desempeño) y evaluación; siendo que, ambas prácticas están aquí para promover la rendición de cuentas, concurriendo en su capacidad e intención de valorar el buen, o mal, uso de los recursos públicos, y propiciar el adecuado diseño, funcionamiento, resultado e impacto de las políticas públicas.

REFERENCIAS

- Auditoría Superior de la Federación [ASF]. (2013). *Estudio General de la Situación que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal*. https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Control_Interno_11-08-16.pdf
- Auditoría Superior de la Federación [ASF] y Secretaría de la Función Pública [SFP]. (2014). *Marco Integrado de Control Interno*. https://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_de_Cont_Int_leyen.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (s.f.). *Acerca de Gestión pública*. <https://www.cepal.org/es/temas/gestion-publica/acerca-gestion-publica>
- Congreso del Estado de Guanajuato. (2021). “*Dictamen relativo al informe de resultados de la auditoría de desempeño practicada al Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, con enfoque a resultados del Programa Presupuestario 0006 Consolidación del Control Interno de la Administración Pública Estatal, a cargo de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas, por el periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre del ejercicio fiscal del año 2021*”. (ELD 209/LXV-IRASEG). https://www.congresogto.gob.mx/expedientes_legislativos_digitales/iniciativas/5432
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (2022, 18 de noviembre). Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Estatutos de la Alianza de Contralores Estado-Municipios. (2016). Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas [STRC]. <http://strc.guanajuato.gob.mx/documentos/ESTATUTOS-DE-LA-ALIANZA-DE-CONTRALORES-2016.pdf>
- Federación Internacional de Contadores [IFAC]. (2019). *Identificación y valoración de los riesgos de incorrección material mediante el conocimiento de la entidad y de su entorno*. (Norma Internacional de Auditoría 315).
- Gobierno del Estado de Guanajuato (GEG). (2016). *Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público*. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato. http://strc.guanajuato.gob.mx/storage/MEMICI_PO_189_3ra_Parte_20161125_1558_8.pdf
- Ley General de Responsabilidades Administrativas. (2022, 27 de diciembre). Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
- Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores [INTOSAI]. (18 de diciembre de 2020). *Manual de Gestión Estratégica*. <https://www.idi.no/elibrary/well-governed-sais/strategy-performance-measurement-reporting/1354-manual-sobre-gestion-estrategica-de-las-efs/file>
- Rodríguez, I. (2018). *¿Externalizar la Auditoría interna? Ventajas y desventajas*. Red Global de Conocimientos en Auditoría y Control Interno [AUDITOOL]. <https://www.auditool.org/blog/auditoria-interna/externalizar-la-auditoria-interna-ventajas-y-desventajas>
- Wing, D. (2013, 22 de septiembre). Auditoría de Sistemas. Ventajas y Desventajas de la Auditoría Interna y Externa. <http://conceptosdeauditoriaitc2013.blogspot.com/2013/09/ventajas-y-desventajas-de-la-auditoria.html>

La importancia de incorporar enfoques de DDHH y PEG en la evaluación de políticas públicas

| Carlos Ricardo Aguilar Astorga

Profesor investigador adscrito al Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana. Doctor en Ciencias Sociales en el Área de Relaciones de Poder y Cultura Política. Desde 2015 pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, actualmente nivel 1, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México.

Sus últimos dos libros son: *Políticas Públicas con enfoque de derechos (2022)* e *Intercambio Político. Un concepto a revisión (2021)*, coordinador general de la Academia Nacional de Evaluadores de México, A. C. ACEVAL, desde 2021.

Correo electrónico: c.aguilar@correo.ler.uam.mx

La importancia de incorporar enfoques de DDHH y PEG en la evaluación de políticas públicas

| 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 y 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., 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

Retos para la planeación y la evaluación de políticas públicas municipales

| Guillermo Aldair Villegas Fuentes

Licenciado en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma. Maestro en Ciencias Administrativas en la línea de Gestión y Políticas Públicas en los Diferentes Ámbitos de Gobierno por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Estudiante de doctorado en Ciencias Administrativas en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

Correo electrónico: guialdair@gmail.com

| Carlos Ricardo Aguilar Astorga

Profesor investigador adscrito al Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana. Doctor en Ciencias Sociales en el Área de Relaciones de Poder y Cultura Política. Desde 2015 pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, actualmente nivel 1, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México.

Sus últimos dos libros son: *Políticas Públicas con enfoque de derechos* (2022) e *Intercambio Político. Un concepto a revisión* (2021), Coordinador General de la Academia Nacional de Evaluadores de México, Aceval A. C., desde 2021.

Correo electrónico: c.aguilar@correo.ler.uam.mx

Aspectos clave para lograr un Presupuesto basado en Resultados (PbR) en entidades federativas: el caso del estado de Tamaulipas

Juan Antonio Ramírez Torres

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y candidato a maestro en Política y Gestión Pública por El Colegio de Tamaulipas.

Cuenta con una trayectoria profesional de 39 años, habiéndose desempeñado en instituciones del sector público federal y estatal. Ha sido consultor en temas de Presupuesto basado en Resultados (PbR) y evaluador externo de programas presupuestarios, así como, conferencista y capacitador en temas relacionados con gestión para resultados, PbR y finanzas públicas. Miembro de la Academia Nacional de Evaluadores de México, A. C. (ACEVAL), asimismo, de la Red Nacional de Instancias Estatales de Monitoreo y Evaluación.

Autor de la publicación denominada *Análisis de la gestión para resultados y su aplicación en México*, editada por el Instituto Mora y la Universidad Iberoamericana en 2013, además, de colaborador en la *Guía para el diseño de Reglas de Operación de programas presupuestarios con recurso estatal*, publicada en octubre de 2021 por El Colegio de Tamaulipas.

Actualmente se desempeña como director de Control Interno y Evaluación Gubernamental en la Contraloría Gubernamental del Gobierno del Estado de Tamaulipas.

Correo electrónico: juan.ramirez@tamaulipas.gob.mx

Aspectos clave para lograr un Presupuesto basado en Resultados (PbR) en entidades federativas: el caso del estado de Tamaulipas

Juan Carlos Martínez Andrade

Antropólogo social por la Escuela Nacional de Antropología e Historia, maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de San Luis. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1. Actualmente es profesor investigador de El Colegio Mexiquense, A. C.

Fue funcionario público en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Participó como evaluador y meta-evaluador de gobiernos municipales y estatales. Ha sido docente y profesor investigador en la Universidad Iberoamericana de Puebla, el Instituto Superior Intercultural Ayuuk, la Universidad de la Sierra Sur, El Colegio de Tamaulipas y la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma.

Fue integrante del Comité Técnico Asesor del Programa de Resultados Preliminares del Instituto Electoral de Tamaulipas para las elecciones de gobiernos municipales y diputaciones en 2021 y para las elecciones de gubernatura en 2022. Recibió la Beca Estímulo a la Investigación 2021 y 2022 del Instituto Hacendario del Estado de México. Recibió el Premio a la Innovación en Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en 2020 por el Portal No Oficial de Ramo 33: www.ramo33.com.mx.

ORCID: 0000-0002-3473-5836

Correo electrónico: jmartinez@cmq.edu.mx

Retos de las instancias de control subnacionales para la evaluación

Jesús Mitchell Mendiola Cárdenas

Licenciado en Economía por el Instituto Politécnico Nacional (IPN), auditor, evaluador y académico orientado a la investigación de mejores prácticas en fiscalización y evaluación gubernamental en los ámbitos federal, estatal y municipal. Actualmente funge como Coordinador de Evaluación de Programas y Políticas Públicas en la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato (ASEG), en su trayectoria destaca su experiencia en la realización de auditorías y evaluaciones en la Auditoría Superior de la Federación (ASF); su participación en la Comisión de Investigación y en el Consejo de la Academia Mexicana de Auditoría al Desempeño, A. C. (AMDAD), así como, su colaboración en la Academia Nacional de Evaluadores de México, A. C. (ACEVAL); además, es miembro de la Red Internacional de Promotores ODS y ha realizado diversas ponencias en temas relacionados con la auditoría de desempeño y la evaluación de programas gubernamentales.

Correos electrónicos: jmmendiola@aseg.gob.mx y jemimecar@gmail.com

Arturo Azael López Estrello

Contador Público por la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), con un Máster en Evaluación de Políticas Públicas por la Universidad de Sevilla, con trayectoria profesional en las Entidades de Fiscalización Superior de Nuevo León y Guanajuato. Actualmente, funge como auditor especial de Evaluación y Desempeño en la ASEG y es miembro de la ACEVAL.

Correo electrónico: aalopez@aseg.gob.mx

Retos de las instancias de control subnacionales para la evaluación

| Laura Gabriela García Torres

Licenciada en Contaduría Pública por la Universidad de Guanajuato (UG) y egresada de la Maestría en Administración Estratégica por la Universidad Virtual del Estado de Guanajuato (UVEG). Posee una acreditación como auditor interno de Sistemas de Gestión basado en la norma ISO 9001: 2015. Actualmente, colabora en la Auditoría Especial de Evaluación y Desempeño en la ASEG.

Correo electrónico: lggarcia@aseg.gob.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.

Normas para la recepción de originales

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 arábica. 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: instrumentos 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.

Normas para la recepción de originales

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. *Título 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. *Nombre 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) & LaGravanes, R. (director). (2007). *Escritores de Libertad* [cinta cinematográfica]. EEUU.: Paramount Home Entertainment.

- **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 productora.

- 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 another 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).

Standards for the reception of originals

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 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 al.*, 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 not included, the name of the periodical must be used instead of the author'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" last 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: instrumentos 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). Title of article. *Title of newspaper*, pages that contain the article.

Standards for the reception of originals

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 compiler 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) & LaGravanes, R. (director). (2007). *Escritores de Libertad* [cinta cinematográfica]. EEUU.: Paramount Home Entertainment.

- **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 indispensable. 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 adulta 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 norte 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 partir 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 mexicana 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 transferencias 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 multidisciplinares 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. Transdisciplinariedad de la educación: 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 mexicana 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. 22 julio-diciembre 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



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

Año 12, Núm. 23 enero-junio de 2023

Artículos

1. Enfoque de no discriminación: reflexiones teóricas y metodológicas para el diseño y evaluación de la política pública en México
2. Desafíos del sistema de monitoreo y evaluación de programas sociales en México: una propuesta metodológica
3. Avances hacia la institucionalización de la Planeación Orientada a Resultados en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo. 2016 – 2022
4. Metodología para la identificación de riesgos de corrupción en la atención a víctimas de desaparición en Jalisco



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. 24 julio-diciembre de 2023, se terminó de imprimir el mes de diciembre 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** 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.





COFACTOR

Artículos

La importancia de incorporar enfoques de DDHH y PEG en la evaluación de políticas públicas

Carlos Ricardo Aguilar Astorga y Macarena Orozco Martínez

Retos para la planeación y la evaluación de políticas públicas municipales

Guillermo Aldair Villegas Fuentes y Carlos Ricardo Aguilar Astorga

Aspectos clave para lograr un Presupuesto basado en Resultados en entidades federativas: el caso del estado de Tamaulipas

Juan Antonio Ramírez Torres y Juan Carlos Martínez Andrade

Retos de las instancias de control subnacionales para la evaluación

Jesús Mitchell Mendiola Cárdenas, Arturo Azael López Estrello y Laura Gabriela García Torres



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO



CONSEJO DE INVESTIGACIÓN Y
EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL



DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.