



Monitoreo y evaluación ¿una práctica pendiente en las entidades en México? El caso del estado de Hidalgo

Nielsen Daniel Hernández Mayorga *

Recibido: 25 julio 2017
Aceptado: 30 agosto 2017

Resumen

A pesar de que en los últimos años se ha avanzado significativamente en el monitoreo y evaluación de la política social a nivel federal, en las entidades todavía parece haber pocas capacidades en monitoreo y evaluación. El objetivo de este artículo es analizar el caso del estado de Hidalgo, entidad que fortaleció sus capacidades normativas en cuanto a monitoreo y evaluación de políticas públicas de 2011 a 2015; y a partir de este caso de estudio debatir una serie de mitos/creencias que hay en torno a la evaluación a nivel subnacional.

Palabras clave

Evaluación de políticas públicas, sistemas de evaluación y monitoreo, gobiernos subnacionales, políticas públicas.

* Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH) y Maestrante en Gobierno y Asuntos Públicos por la UNAM. Cuenta con estudios en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Ha tomado cursos de evaluación de políticas públicas y en *behavioral sciences* en el CIDE. Ha publicado en el *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review*, así como en medios de comunicación como Milenio Diario, Récord y Agencia EFE, además de impartir ponencias en el extranjero. Correo electrónico nielsenhernandez@hotmail.com

Abstract

In recent years significant progress has been made in the monitoring and evaluation of social policy at the federal level; however, in states there still seems to be little capacities. The objective of this article is to analyze the case of the state of Hidalgo, an entity that strengthened its normative capacities in terms of monitoring and evaluation of public policies. From this case study it is discuss a series of myths and beliefs around evaluation at the subnational level.

Keywords

Public policies evaluation, evaluation and monitoring systems, subnational governments, public policies.

1. Introducción

El proceso de institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación (en adelante MyE) en varios países de América Latina lleva más de una década implementándose (Ballescá, 2015); sin embargo, los resultados han sido diferenciados. No obstante, evaluar las intervenciones gubernamentales se ha convertido en una actividad creciente en los últimos años (Sanabria, 2015), tan es así, que se han creado organismos especializados dedicados al MyE. En México, en 2005 se fundó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)¹ por decreto constitucional, como una de las acciones del Plan Nacional de Desarrollo Social del presidente Vicente Fox y, poco a poco, el Coneval se ha convertido en una institución con credibilidad tanto en el sector público como en el académico.

El objetivo de este artículo es analizar el caso del estado de Hidalgo, entidad que fortaleció sus capacidades normativas en materia de monitoreo y evaluación de sus políticas públicas; y a partir de este caso de estudio debatir una serie de mitos/creencias que hay en torno a la evaluación a nivel subnacional.

Las preguntas que guían este artículo son ¿Qué están haciendo las entidades en materia de monitoreo y evaluación de políticas públicas? ¿Por qué se fortaleció el sistema de MyE

¹ El objetivo del CONEVAL es mejorar la eficacia y eficiencia, así como la rendición de cuentas de la política de desarrollo social, mediante la evaluación y el monitoreo de programas y políticas sociales y la medición de la pobreza. Su misión es medir la pobreza y evaluar los programas y la política de desarrollo social para mejorar sus resultados y apoyar la rendición de cuentas.

en el estado de Hidalgo de 2011 a 2015? ¿Qué creencias/mitos se tienen sobre la evaluación a nivel subnacional?

Este artículo está dividido en seis secciones. En la primera parte se presenta una revisión conceptual sobre la evaluación y el monitoreo de las políticas públicas. Posteriormente, se muestra una visión panorámica en torno a la institucionalización de los sistemas de MyE en las entidades federativas en México. En la tercera sección, se describe el marco normativo de la evaluación y el monitoreo de la política social en el estado Hidalgo. En el cuarto apartado se analiza el avance de esta entidad en estos rubros, mientras que en la quinta sección se enlistan una serie de mitos/creencias sobre el MyE a nivel subnacional y en la última parte se comparten algunas reflexiones finales.

La metodología utilizada para la elaboración de este artículo es de corte cualitativa, utilizando la técnica de revisión documental del marco normativo del sistema de monitoreo y evaluación de la política social en Hidalgo, así como informes del Coneval y entrevistas a funcionarios del Gobierno de Hidalgo.

2. Marco conceptual del monitoreo y la evaluación de políticas públicas

Desde el origen de las políticas públicas con Lasswell (1951), el principal objetivo de la disciplina, era analizar cómo los funcionarios públicos tomaban sus decisiones y, de alguna forma, ayudarlos a que seleccionaran la mejor alternativa con base en instrumentos científicos y multidisciplinarios, identificando y proponiendo soluciones viables a los problemas públicos (Aguilar, 2013). En las décadas posteriores, el campo de las políticas públicas se amplió y se conformó una literatura bastante robusta sobre las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas (Hupe y Hill, 2002), que no es otra cosa que un marco analítico para analizar las intervenciones gubernamentales a detalle (Arellano y Blanco, 2013).

En ese sentido, el ciclo de vida de las políticas públicas supone básicamente, dependiendo de cada autor, una fase de identificación del problema, una de diseño, otra de implementación y una más de evaluación; aunque no necesariamente se debe seguir

este orden, ni tampoco esto responde a un proceso lineal, sino de constante cambio. A partir de las décadas de 1960 y 1970, comenzó a discutirse en torno a la evaluación de las políticas públicas, con la publicación de obras pioneras (Pérez y Maldonado, 2016) como la de Campbell y Stanley (1996), así como Schuman (1967) y *Evaluation* en 1976 (Parsons, 1995).

Es importante reiterar que la evaluación es sólo una parte de la política pública, en la que se le otorga un valor o juicio a la intervención gubernamental (Di Virgilio, 2012). Otros autores definen evaluación como el grado de éxito de una política pública (Cairney, 2012). Para Claudia Maldonado (2016), la evaluación consiste en poner a prueba los supuestos y las premisas a partir de las cuales se construye una política pública, entendidos todos estos componentes como los diagnósticos, selección de medios y la especificación de los objetivos. Siguiendo a Maldonado, la evaluación permite (re) definir, afinar y cumplir la meta.

Por su parte, el Coneval asegura que la evaluación es el análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad (Coneval, 2011), mientras que Thomas Dye (1987) dice que evaluar es aprender acerca de las consecuencias de las políticas públicas.

Por otro lado, el monitoreo se define como el seguimiento que se realiza durante la ejecución y/o implementación de una política pública, con la intención de optimizar sus procesos, resultados e impactos (Di Virgilio, 2012). Para el Coneval, el monitoreo es un proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, tal como indicadores, estudios, diagnósticos, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto de los resultados esperados (Coneval, 2013:9).

En ese sentido, las preguntas que guían este artículo es ¿qué están haciendo las entidades en materia de monitoreo y evaluación de políticas públicas? ¿Por qué se fortaleció el sistema de MyE en el estado de Hidalgo de 2010 a 2015? ¿Qué creencias se tienen sobre la evaluación a nivel subnacional? En el siguiente apartado se presenta una

revisión sucinta de los avances en algunos estados, en cuanto a la institucionalización de la evaluación y monitoreo de políticas públicas.

3. Una revisión panorámica del MyE en las entidades federativas

En términos generales, son pocos los gobiernos estatales que han decidido crear organismos descentralizados, desconcentrados, sectorizados o autónomos para evaluar el desempeño de sus políticas y programas sociales. El Gobierno de la Ciudad de México fue pionero en la materia al establecer el Consejo de Evaluación de Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa CDMX)² para encargarse de la evaluación externa de los programas y la política social, así como la medición de la pobreza y la desigualdad (véase Gobierno CDMX).

El Estado de México, fue otra de las entidades en instituir un organismo especializado para evaluar al crear, en 2002, el Centro de Estudios Sobre Marginación y Pobreza del Estado de México y posteriormente transformarlo al Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social³ (Cieps).

En los años recientes, Morelos se sumó a esta tendencia y creó la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social⁴ (Coeval) integrada por una estructura ejecutiva y a su vez por un consejo técnico compuesto por investigadores. Por su parte, Durango fundó el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas (Inevap) con la figura jurídica de organismo constitucional autónomo para medir y evaluar el desempeño de las políticas públicas y programas presupuestarios, así como establecer directrices y bases para la evaluación (Gobierno de Durango, 2017).

² El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, es un organismo público descentralizado de la Administración Pública, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social de la CDMX.

³ El Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México tiene como objetivo *a)* evaluar y proponer políticas y acciones en el Estado de México en materia de desarrollo social; *b)* Desarrollar investigaciones a efecto de identificar factores que retrasen el desarrollo social de las poblaciones; *c)* Vincular el intercambio de ideas y experiencias en materia de evaluación e investigación en desarrollo social con organismos nacionales e internacionales, y *d)* Difundir el resultado de los estudios, investigaciones y proyectos.

⁴ La Comisión Estatal de Evaluación de Morelos es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social del Poder Ejecutivo Estatal, con la característica de autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus funciones.

Jalisco es otro ejemplo de la institucionalización de los sistemas de evaluación y monitoreo a nivel subnacional en México, con la creación de la Dirección General de Monitoreo y Evaluación, dependiente de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del gobierno estatal, con resultados reconocidos, incluso, por especialistas en el ámbito nacional e internacional.

Sinaloa, Sonora y Tabasco son entidades que en años recientes han impulsado sistemas de monitoreo y evaluación, aunque no con organismos desconcentrados o descentralizados, sino con áreas especializadas dentro de su misma estructura administrativa como en las secretarías de planeación, gestión pública y finanzas.

Por su parte, el Coneval ha puesto especial atención en los elementos de monitoreo y evaluación en los estados (Coneval, 2015). Por esa razón, a partir de 2010 ha realizado reportes sobre la situación en la que se encuentran las entidades en cuanto a sus sistemas de MyE. El último ejercicio lo publicó en 2015, en donde Hidalgo fue uno de los que más avanzó en el *ranking* desde que inició esta medición. Así, el objetivo del siguiente apartado es revisar el marco normativo en ese estado en materia de evaluación y monitoreo de la política social.

4. Marco normativo de la evaluación y monitoreo en el estado de Hidalgo

Los programas y políticas de desarrollo, deben ser monitoreados y evaluados por mandato constitucional en México desde que se aprobó la Ley General de Desarrollo Social en 2004. Producto de esta normativa se creó el Coneval para acompañar la medición de los programas y políticas sociales implementadas en el país. En consecuencia, cada entidad federativa armonizó sus leyes locales con los ordenamientos federales. En el caso de Hidalgo, el Congreso Local aprobó la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo el 29 de diciembre del 2006⁵, en donde se establecían ocho objetivos fundamentales, entre ellos el número 3, que estaba vinculado con la evaluación de las políticas públicas de desarrollo social.

⁵ La Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo fue reformada por última vez el 31 de diciembre de 2015, por los integrantes del Congreso Local.

Establecer las bases y principios generales para la planeación, instrumentación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia de desarrollo social.⁶

De acuerdo con este objetivo, el gobierno estatal está obligado a establecer las bases y principios para la planeación, instrumentación, seguimiento (entiéndase monitoreo), ejecución y evaluación de las políticas públicas de desarrollo social en la entidad. Así mismo, en el artículo 29 de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo se establecía que el Consejo Estatal de Desarrollo Social, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo (COPLADEHI), junto con el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), ambos regulados por la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo, eran los encargados de evaluar y dar seguimiento a los programas sociales con apoyo de las Instituciones de educación media superior y superior (véase gráfica 1).

El artículo 30 de la misma ley antes mencionada, establecía que las dependencias y organismos estatales, así como los municipios contarán con sus propios órganos de evaluación, situación que todavía no se materializa, ya que hasta hoy en día existen varios ayuntamientos que carecen de estas capacidades institucionales.

Gráfica 1. Aspectos establecidos en la Ley de Desarrollo Social del estado de Hidalgo.

Aspectos a evaluar en los programas sociales de Hidalgo	
1.-	Cumplimiento del objetivo social
2.-	Cumplimiento de los principios rectores de esta Ley
3.-	Población objetivo
4.-	Procedimientos debidamente documentados
5.-	Zonas de atención prioritaria
6.-	Indicadores de resultados, gestión y servicio
7.-	Gasto social destinado
8.-	Impacto social y beneficio
9.-	Consideraciones generales cualitativas

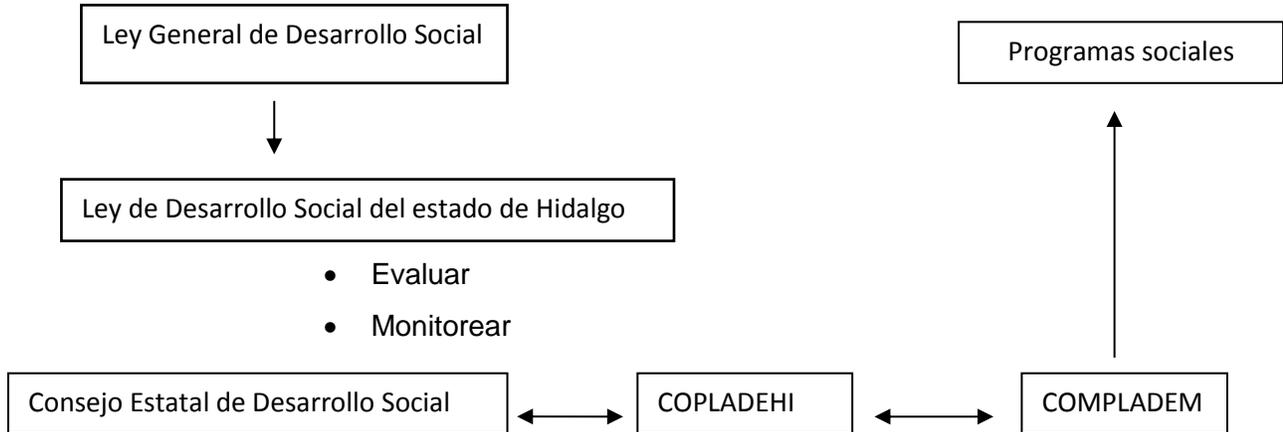
Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Desarrollo Social de Hidalgo.

⁶ Véase la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo.

En febrero de 2013, el gobernador Francisco Olvera instaló el Consejo Estatal de Desarrollo Social con distintos integrantes, entre ellos varios funcionarios estatales, federales y organizaciones sociales (véase gráfica 2):

- El Gobernador del Estado, quien lo presidirá.
- Un secretario ejecutivo, que será el titular de la SEDESO.
- Los secretarios de Gobierno, Finanzas y Administración, Planeación, Desarrollo Regional y Metropolitano, Educación, Salud, Contraloría y Transparencia Gubernamental, Obras Públicas y Ordenamiento Territorial, Desarrollo Agropecuario, Seguridad Pública, Turismo y Cultura, Desarrollo Económico, Trabajo y Previsión Social, y el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia.
- El Congreso del Estado de Hidalgo, que será representado por el presidente de la Junta de Gobierno y los miembros integrantes de la Comisión de Desarrollo Social, además de un diputado representante de cada grupo legislativo.
- Los 84 presidentes municipales.
- Un secretario técnico, que será designado por el Gobernador del Estado.
- Delegados o representantes de las dependencias federales, relacionados con el desarrollo social.
- Tres representantes de organizaciones civiles constituidas y cuyo objeto sea el propiciar el desarrollo social.
- Tres representantes de la iniciativa privada.
- Tres representantes de instituciones académicas o de investigación relacionados con el desarrollo social.

Gráfica 2. Estructura institucional de la evaluación y monitoreo de los programas sociales en el estado de Hidalgo.



Fuente: Elaboración propia con información del Gobierno de Hidalgo.

El andamiaje institucional y normativo en torno a la evaluación y el monitoreo de los programas sociales en el estado de Hidalgo está configurado, aunque en la práctica todavía no se puede afirmar que esta actividad está resuelta; en primer lugar porque evaluar y monitorear es un proceso gradual y no se resuelve de la noche a la mañana. En segundo lugar, porque lo que existe es sólo el cascarón de una política y lo que se está construyendo ahora es el contenido y, en tercer lugar, porque la evaluación y el monitoreo de las acciones gubernamentales se vinculan con la cultura de la rendición de cuentas y la transparencia, la cual es todavía incipiente no sólo en Hidalgo sino en general a nivel subnacional.

5. La ubicación de Hidalgo en el escenario nacional

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, estableció en 2010 un diagnóstico para identificar algunos elementos/componentes de evaluación y monitoreo de intervenciones gubernamentales, con las que ya cuentan algunas entidades federativas, y a su vez, para incentivar a aquellos estados que todavía no logran desarrollar estos sistemas⁷. Las categorías que estableció el Coneval en este ejercicio fueron normativas: *a)* existencia de una secretaría de desarrollo social; *b)* existencia de una ley de desarrollo social estatal; *c)* áreas específicas con atribuciones en monitoreo y evaluación; *d)* normativa que promueve la implementación del monitoreo y la evaluación; *e)* ejercicio de evaluación interna y externa; *f)* reglas de operación para programas estatales; *g)* ejercicios de identificación de beneficiarios; *h)* indicadores de resultados; *i)* indicadores de gestión; *j)* indicadores de gestión y *k)* estudios y diagnósticos.

En el diagnóstico de 2011, Hidalgo se ubicó dentro de las cinco entidades con menor porcentaje de avances en monitoreo y evaluación, tan sólo por arriba de Sinaloa, Morelos, Tlaxcala y Baja California Sur. Los principales hallazgos que encontró el Coneval en Hidalgo, en ese entonces fueron:

- No se especificaba si el Consejo Estatal de Desarrollo Social tenía autonomía técnica y de gestión.
- No se encontraron indicadores de gestión o resultado; evaluación de programas ni estudios estatales⁸.
- No se identificaron criterios para justificar la creación de programas nuevos por parte de las dependencias y entidades estatales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa.
- No se publicaron las reglas de operación de los programas sociales.
- No había un padrón único de beneficiarios de los programas sociales.
- No había una evaluación anual de la política de desarrollo social.
- No había una planeación de las evaluaciones de los programas sociales.

⁷ Véase la presentación de los diagnósticos del avance del monitoreo y evaluación de las entidades federativas del CONEVAL.

⁸ Véase el informe presentado por el CONEVAL referente a Hidalgo en el 2010, en el diagnóstico de avances del monitoreo y evaluación de entidades federativas.

- No había un sistema de monitoreo y evaluación con una combinación de elementos técnicos y políticos.

Cuatro años después, en el diagnóstico del 2015, Hidalgo subió hasta el sexto lugar en el diagnóstico de evaluación y monitoreo de entidades federativas, tan sólo por debajo de Jalisco, Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato y Oaxaca, estados que se han caracterizados por su buen desempeño en esta materia (véase gráfica 3).

La pregunta central es ¿por qué Hidalgo avanzó más de 20 lugares en el *ranking* en tan poco tiempo? ¿Cuál fue la estrategia que utilizó el Gobierno de Hidalgo para incrementar su posición en el *ranking* del Coneval?

Gráfica 3. Trayectoria del estado de Hidalgo en los diagnósticos de evaluación monitoreo de las entidades federativas del Coneval

Diagnóstico	Ubicación de Hidalgo	Porcentaje de avance	Posición nacional
2011	Avance medio-bajo	34.3 %	28°
2013	Avance medio-alto	60.2 %	8°
2015	Avance alto	87 %	6°

Fuente: Elaboración propia con base en información del Coneval.

De acuerdo con el Coneval, el avance de Hidalgo fue producto de la mejora a su marco normativo de indicadores de gestión y de resultados, junto a la planeación y realización de evaluaciones, estudios y diagnósticos (véase gráfica 4).

Gráfica 4.- Desempeño de Hidalgo en el diagnóstico de monitoreo y evaluación de entidades federativas del Coneval.



Si analizamos los datos anteriores, podemos afirmar que uno de los factores que incentivaron el fortalecimiento de las capacidades en MyE en Hidalgo, de 2011 a 2015, fue la adecuación del marco normativo orientado hacia ello; sin embargo, en la práctica todavía existen retos por cumplir. Producto del más reciente diagnóstico del Coneval, se le hicieron recomendaciones al Gobierno de Hidalgo para mejorar su sistema de monitoreo y evaluación (Coneval, 2015:160), entre las que se incluyeron mejoras técnicas, pero también cuestiones de voluntad política como la creación de una instancia dedicada exclusivamente al monitoreo y la evaluación:

- Fortalecer la normativa vigente, que no se limite a un Ejercicio Fiscal, ya que pone en riesgo el avance y la implementación de los ejercicios de evaluación y monitoreo posteriores.
- Se debe trabajar en el padrón único de beneficiarios y perfeccionar las evaluaciones, así como dar mayor seguimiento a los resultados.
- La Ley de Desarrollo Social menciona las reglas de operación, pero no define los elementos que debe contener.
- Se debe impulsar un área responsable de realizar o coordinar la evaluación de la política y de los programas de desarrollo social, ajeno a la operación de programas y con personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión.
- Es recomendable que las evaluaciones incluyan más información; se mencionen su costo, su objetivo y los datos tanto del responsable de la ejecución del programa que se evalúa como los del evaluador.

A pesar de los esfuerzos que han hecho las entidades federativas, con ayuda del Coneval, para alinear sus marcos normativos y robustecer sus sistemas de monitoreo y evaluación, la realidad es que todavía existen pendientes. Y con ello también algunas creencias/mitos en torno al MyE a nivel subnacional.

En el siguiente apartado, se enlistan algunas de estas creencias que se tienen en torno a la evaluación y el monitoreo en los estados, en específico en el estado de Hidalgo, con ayuda de un par de entrevistas realizadas al Subsecretario de Política Social del Gobierno de Hidalgo, y al Director General Seguimiento y Evaluación sobre la Ejecución de los Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social de ese estado.

6. Mitos/creencias sobre el monitoreo y la evaluación a nivel subnacional

A nivel federal existe un andamiaje institucional que ha marcado una ruta para establecer un sistema de MyE. En el ámbito subnacional, los esfuerzos han sido diferenciados. Los sistemas no sólo sirven para dar información respecto a la intervención gubernamental realizada, sino también, como dice Weiss (1998), para captar ideas, persecuciones, aprendizajes, selección de indicadores, entre otros, que se transmiten al momento de realizar una evaluación (Ballescá, 2015).

Muchos son los mitos y creencias que existen en torno a la evaluación y el monitoreo de las políticas públicas, y particularmente de la política social (Mokate, 2000). A continuación enlisto una serie de supuestos en torno a la evaluación y monitoreo en los gobiernos subnacionales que explicaré de manera sucinta.

1.- ¿Los estados y los municipios no quieren evaluarse? A pesar de que a nivel federal se ha avanzado significativamente en torno a la evaluación y el monitoreo, cuando se habla de estas dos prácticas en el ámbito estatal y municipal, una gran parte de los servidores públicos lo relaciona con una actividad punitiva y no constructiva; lo visualizan como críticas a su trabajo, con llamadas de atención a su desempeño, con la incertidumbre de sentirse vigilados y con la idea de que serán despedidos al no cumplir con los objetivos y metas. Sin embargo, en la actualidad, en las 32 entidades federativas existen marcos institucionales, unos más avanzados que otros, que mandatan ejercicios de evaluación y monitoreo de las intervenciones y programas, por lo que prácticamente nadie se salva de la evaluación, y no lo digo en sentido de castigo, sino como una herramienta metodológica que puede ayudar a reorientar los esfuerzos, los presupuestos y mejorar eventualmente las políticas públicas.

2.- ¿De qué sirve la evaluación y el monitoreo? Al ser la evaluación y el monitoreo de políticas públicas un par de prácticas relativamente “nuevas” en el ámbito subnacional, los funcionarios públicos municipales y estatales ven con malos ojos tener que hacer un ejercicio técnico que desconocen y mucho menos dominan. Por esa razón, muchos servidores públicos se preguntarán ¿para qué sirve el monitoreo y la evaluación? Sin embargo, la literatura asegura que los ejercicios de evaluación no sólo proporcionan

información de qué es lo que se está haciendo bien o mal, sino también ofrece aprendizajes, ideas de mejora (Weiss, 1998), profesionalización del ejercicio público, capacitación constante de funcionarios y el mejor uso de los recursos públicos de manera eficiente y eficaz.

3.- ¿Los municipios y estados no tienen la capacidad para evaluar y monitorear? La falta de servicios profesionales de carrera en gran parte de las entidades y municipios del país, dificulta la compleja tarea de evaluar y monitorear las intervenciones gubernamentales, ya que estas prácticas requieren de capacidades y habilidades técnicas para realizarlas de una forma coherente, estructurada y pertinente; sin embargo, el hecho de que no existan estos servicios de carrera permite que el MyE entre al terreno político, y es ahí donde los gobernantes no tienen voluntad decididamente por una administración pública profesional.

4.- ¿Qué se puede y no se puede evaluar y monitorear? Existen intervenciones gubernamentales que se pueden evaluar con metodologías probadas y utilizadas por organismos nacionales e internacionales como la CEPAL, el Banco Mundial o el BID, entre otros; sin embargo, hay otras intervenciones que requieren de una “maduración” para ser evaluadas. Por esa razón, es importante señalar que la evaluación se trata de un proceso a mediano y largo plazo. El reto aquí es que los gobiernos subnacionales creen sus propios indicadores, o bien, se alineen a las metodologías que el Coneval ha desarrollado y homogeneizado para analizar los resultados e impactos de las políticas públicas en materia de desarrollo social.

5.- Planeación no es lo mismo que evaluación. En las décadas de 1980 y 1990, gran parte de los gobiernos tenían en sus gabinetes unidades de planeación y programación presupuestal⁹. Esto se debió principalmente a las reformas político-administrativas que se implementaron en ese periodo. La función de esas unidades técnicas, era realizar tareas de planeación y monitoreo de la asignación de recursos públicos. Casi 25 años después, en las entidades federativas y en los municipios siguen vigentes estas dependencias, pero con una visión anticuada de la planeación, y sobre todo, de la evaluación. Así que,

⁹ Desde la administración de Adolfo López Mateos, a nivel federal se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, ese momento llamada como Secretaría de Presidencia.

muchas entidades federativas deberían apostar por la creación de unidades técnicas más profesionalizadas para no confundir la planeación con la evaluación.

6.- ¿Muchas estructuras institucionales? La instalación de comités sectoriales, unidades técnicas, comités estatales y municipales, entre otras instituciones que surgieron a nivel subnacional para guiar las intervenciones gubernamentales, genera un amplio andamiaje institucional, pero a la vez muy complejo que provoca en muchas ocasiones, que este bloque de instituciones, y con ellas sus rutinas, obstaculicen el proceso de MyE. Si bien es cierto que la inclusión de varias instituciones para un mismo fin representa un esquema de “gobernanza”, lo que menos sucede en estos casos es coordinación, lo que produce duplicación de funciones y disminución de capacidades para evaluar y monitorear, debido a lo complejo que representa un andamiaje institucional tan burocratizado.

7.- Evaluación ¿interacción con la ciudadanía? Uno de los grandes retos que tienen los gobiernos subnacionales hoy en día es vincularse con la ciudadanía. Gran parte del desafío sigue siendo que los reportes técnicos sean asequibles para toda la población. En ese sentido, la tarea de las autoridades es difundir estas prácticas con un lenguaje simplificado para que se generen canales de interacción y retroalimentación necesaria para mejorar las políticas públicas.

7. Reflexiones finales

Es cierto que la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en los gobiernos subnacionales ha ido avanzando gradualmente; pero todavía existen varios retos y desafíos. En el estado de Hidalgo, de 2011 a 2015, se registró un progreso significativo en el marco normativo de su sistema de MyE; sin embargo, esto apenas es el cascarón de un andamiaje institucional que sigue construyéndose.

El análisis de este caso nos dio algunas pistas/sospechas, con base en evidencia documental e información obtenida a través de entrevistas con funcionarios públicos, para plantear una serie de creencias en torno a la evaluación y el monitoreo en las entidades:

1) Es una afirmación engañosa decir que los estados y los municipios no quieren evaluarse. Efectivamente no existe una cultura sólida sobre la evaluación, pero esto se debe, en gran parte, al desconocimiento y a la desinformación de las ventajas que ofrecen los sistemas de MyE; 2) Realizar evaluaciones de intervenciones gubernamentales no es una tarea sencilla; se requiere de un *expertise* sólido y de habilidades técnicas, situación que muchas veces no tienen los funcionarios públicos estatales; por consiguiente, su primera respuesta al hablar de evaluación es visualizarla como algo punitivo; 3) La poca profesionalización de los servidores públicos en los estados dificulta implementar correctamente un sistema de monitoreo y evaluación. Esta actividad requiere de funcionarios con conocimientos especializados y con enfoques multidisciplinarios; 4) Si bien es cierto existen distintas metodologías para evaluar y monitorear intervenciones gubernamentales, los estados tienen el gran desafío de homologar sus sistemas de MyE con los del Coneval, el BID, entre otros organismos internacionales. Al mismo tiempo, crear sus propios métodos para evaluar sus políticas, en donde incluyan variables que sólo ellos conocen y pueden observar en su propio contexto; 5) Durante varios años, la unidad de planeación eran consideradas como las áreas más técnicas y especializadas de un gobierno. Por un lado esta creencia puede seguir vigente; sin embargo, planeación no es lo mismo que evaluación y todavía hoy en día varios estados confunden planeación con sistemas de monitoreo y evaluación. Si bien son tareas complementarias, se debe dejar de lado viejas dinámicas burocráticas y apostar por gobiernos vanguardistas e innovadores; 6) El exceso de estructuras administrativas, más que una plataforma de coordinación y de unión de voluntades, se puede convertir en obstáculos para implementar sistemas de evaluación y monitoreo, esto debido a las dinámicas burocráticas y estáticas que todavía imperan en algunos estados del país; y finalmente, 7) Uno de los retos más importantes que tienen los sistemas de MyE en la actualidad, es generar vínculos con la ciudadanía, que la población pueda conocer los reportes y los informes mediante un lenguaje asequible y no extremadamente técnico.

8. Fuentes de información

Aguilar Villanueva, Luis (2013), *Gobierno y administración pública*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Arellano Gault, David y Blanco, Felipe (2013), *Políticas públicas y democracia*, Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.

Ballescá, Mónica (2015), "Construyendo un sistema de monitoreo y evaluación para un gobierno subnacional. La experiencia de Jalisco, México" en Pablo Sanabria (coordinador), *Avances y retos de la evaluación de políticas públicas en gobiernos subnacionales*, Ciudad de México: Centro Clear, INPAE y CIDE.

Cairney, Paul (2012), *Understanding Public Policy. Theories and issues*, China: Palgrave Macmillan.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015), *Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2015*, Ciudad de México: Coneval.

_____ (2013), *Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2013*, Ciudad de México: Coneval.

_____ (2011), *Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2011*, Ciudad de México: Coneval.

Di Virgilio, María Mercedes (2012), *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*, Buenos Aires: UNICEF.

Dye, Thomas (1987), *Understanding public policy*, Nueva Jersey: Prentice-Hall.

Gobierno de la Ciudad de México, *Reglamento Interno del Consejo de Evaluación de Desarrollo Social del Distrito Federal*, Ciudad de México.

Hupe, Peter y Hill, Michael (2002), *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance*, Nueva York: SAGE Publishing.

Lasswell, Harold (1951), *The Political Writings*, Estados Unidos de América: Free Press.

Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo (2006), Hidalgo: Congreso de Hidalgo.

Maldonado Trujillo, Claudia (2016), "Introducción a la Evaluación de Impacto", *Ponencia en la Escuela de Métodos del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas*-, México: CIDE.

Mokate, Karen Marie (2000), *El monitoreo y la evaluación: herramientas indispensables de la gerencia social*, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Parsons, Wayne (2007), *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Pérez Yarahuán, Gabriela y Maldonado Trujillo, Claudia (2016), *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*, Ciudad de México: CIDE y CLEAR.

Sanabria, Pablo (coord.) (2015), *Avances y retos de la evaluación de políticas públicas en gobiernos subnacionales*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), CLEAR y Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE).

Weiss, Carol (1998). "Setting the scene" en *Evaluations: Methods for studying programs and policies*, Jersey City: Prentice Hall, pp. 1-19.



ENCrucijada
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

27° NÚMERO SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2017

Revista Electrónica del Centro de Estudios en
Administración Pública de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, Universidad Nacional
Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogada General: *Dra. Mónica González Contró*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. María Angélica Cuéllar Vázquez*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Mtro. José A. Santiago Jiménez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:
Dr. Roberto Peña Guerrero.

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Dra. Martha Singer Sochet

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Secretario Técnico de la Revista:
Mtro. César C. Dionicio

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr. Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica:
Coordinación de Informática, Centro de Investigación e
Información Digital, FCPyS-UNAM.

Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego.
Diseño e Integración Web: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales.
Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCrucijada REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 8, No.27, septiembre-diciembre 2017, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 5 6 2 2 9 4 7 0 Ext. 8 4 4 1 0, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. César C. Dionicio, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 20 de septiembre de 2017.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación