



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE
HIDALGO

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y
HUMANIDADES

TESIS DOCTORAL

ESTUDIO SOBRE LAS CAPACIDADES DE
EVALUACIÓN Y CONDICIONES DE EVALUABILIDAD
DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE HIDALGO: LOS
INCENTIVOS COMO RECURSO PARA LA
CONSTRUCCIÓN DE SISTEMAS DE EVALUACIÓN

Para obtener el grado de Doctor en Políticas Públicas

PRESENTA

Mtro. Julio Aarón Reséndiz Fernández

Directora de tesis

Dra. Talina Merit Olvera Mejía

Comité tutorial:

Dr. Israel Cruz Badillo

Dra. Teresa de Jesús Vargas Vega

Pachuca de Soto, Hgo., México, enero de 2025



Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades

School of Social Sciences and Humanities

Área Académica de Ciencia Política y Administración Pública

Department of Political Sciences and Public Management

Oficio Núm. DPP/001/2025

Asunto: Autorización de impresión

**MTRA. OJUKY DEL ROCÍO ISLAS MALDONADO
DIRECTORA DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR UAEH
PRESENTE**

El Comité Tutorial de la tesis “**Estudio sobre las capacidades de evaluación y condiciones de evaluabilidad de los municipios del estado de Hidalgo: los incentivos como recurso para la construcción de sistemas de evaluación**”, realizado por el sustentante **Reséndiz Fernández Julio Aarón**, con número de cuenta **213506** perteneciente al programa de Doctorado en Políticas Públicas, una vez que ha revisado, analizado y evaluado el documento recepcional de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 110 del Reglamento de Estudios de Posgrado, tiene a bien extender la presente:

AUTORIZACIÓN DE IMPRESIÓN

Por lo que el sustentante deberá cumplir los requisitos del Reglamento de Estudios de Posgrado y con lo establecido en el proceso de grado vigente.

ATENTAMENTE
“AMOR, ORDEN Y PROGRESO”
Pachuca de Soto, Hgo. a 10 de enero de 2025

El Comité Tutorial

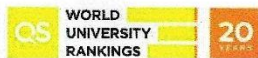

Dra. Talina Merit Olvera Mejía
DIRECTORA




Dr. Israel Cruz Badillo
LECTOR

Dra. Teresa de Jesús Vargas Vega
LECTORA

Carretera Pachuca-Actopan Km. 4 s/n, Colonia San Cayetano, Pachuca de Soto, Hidalgo, México; C.P. 42084
Teléfono: 52 (771) 71 720 00 Ext. 41046
jaacpap_icshu@uaeh.edu.mx



Para Bruno, quien vino a enseñarme, sin expresar una sola palabra,
cómo vivir sin apenas un día vivido.
Para Ilse María mi esposa, mi refugio, mi reto;
mi natural contradicción.

Agradezco al Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT), por el respaldo financiero brindado a esta investigación, con la que se me otorga el grado. Sin el financiamiento que el Consejo brindó, esta investigación habría permanecido en mundo de las ideas y las posibilidades de incentivar cambios en la vida pública habrían permanecido latentes antes que vigentes.

De igual forma, agradezco a la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y en particular al Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades por ser una casa de ideas abierta, potente y libre, un lugar que resguarda ímpetus juveniles y transforma realidades.

A mi comité lector; al Dr. Israel Cruz Badillo, por la puntualidad de sus aportaciones y la rigurosidad de sus lecciones. A la Dra. Teresa de Jesús Vargas Vega por sembrar la duda y la contradicción, pero la solución y la continuación. En especial a la Dra. Talina Merit Olvera Mejía, por la oportunidad de sus colaboraciones, el respaldo teórico y académico que me ha proporcionado a lo largo de más de una década, por las charlas sobre evaluación y por encauzar mi obstinación.

SUMARIO

Resumen

Abstract

Introducción

Capítulo I. Planteamiento del problema público y abordaje analítico

Capítulo II. Descripción de la evaluación como ámbito de conocimiento

Capítulo III. Antecedentes y avances de la evaluación municipal en México

Capítulo IV. Categorización de los municipios del estado de hidalgo y las variables de aplicación del modelo evaluativo municipal

Conclusiones

Referencias

Anexos

ÍNDICE

RESUMEN	12
ABSTRACT	13
Introducción	14
Capítulo I. Planteamiento del Problema Público y Abordaje Analítico	16
Planteamiento del Problema	16
1.3 Preguntas de investigación	21
1.4 Marco Teórico	22
1.5 Objetivo General	24
1.5.1 Objetivos Específicos	24
1.6 Hipótesis	24
1.7 Metodología	25
<i>1.7.1 Operacionalización de las Variables</i>	26
1.8 Plan de Exposición	28
Capítulo II. Descripción de la Evaluación Como Ámbito de Conocimiento	31
Introducción	31
2.1 Las Ciencias de las Políticas Como Elemento Primordial de Análisis	32
<i>2.1.1 Conceptos Fundamentales Sobre Políticas Públicas y Análisis de Políticas Públicas</i>	36
<i>2.1.2 Aportaciones institucionales sobre evaluación versus la academia</i>	41
<i>2.1.3 La evaluabilidad como elemento inherente de la evaluación</i>	43
2.2 Sistemas de Monitoreo y Evaluación: Elementos para el Análisis.	45
<i>2.2.1 Enfoques y Características de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación.</i>	47
2.3 Teoría de Incentivos y su Relación con la Evaluación	54
2.4 Principales Tendencias de la Evaluación en los Órdenes de Gobierno Mexicano	57
<i>2.4.1 Ámbito Nacional</i>	57
<i>2.4.2 Experiencia Evaluativa en el Ámbito Estatal</i>	60
<i>2.4.3 Ámbito Municipal</i>	89

Capítulo III. Antecedentes y Avances de la Evaluación Municipal en México93

Introducción	93
3.1 Naturaleza Jurídica, Objeto y Fines del Municipio en México	94
<i>3.1.1 Fundamento Jurídico para la Evaluación Municipal</i>	98
<i>3.1.2 El Caso de Hidalgo en la Regulación de la Evaluación</i>	100
3.2 Acciones que se Evalúan y Condiciones Evaluativas de los Municipios de Hidalgo	104
<i>3.2.1 Existencia de Unidades Administrativas de MyE</i>	105
<i>3.2.2 Presupuesto de las UA de MyE</i>	106
<i>3.2.3 Formación Profesional y Experiencia de los Titulares de las UA de MyE</i>	107
<i>3.2.4 Conformación y Capacidades de Operación de las UA de MyE</i>	109
<i>3.2.5 Usos de la Información de Monitoreo en las UA municipales</i>	113
<i>3.2.6 Experiencia Evaluativa Especifica de las Unidades de Análisis</i>	117
<i>3.2.7 Usos de la Información Resultante de las Evaluaciones en las UA de MyE</i> ...	121

Capítulo IV. Categorización de los Municipios del Estado de Hidalgo y las Variables de Aplicación del Modelo Evaluativo Municipal..... 125

4.1 Algunas Variables de Agrupamiento de los Municipios, una Propuesta no Causal	126
4.2 Contexto de los Municipios Muestra en cada Grupo	129
<i>Región uno Altiplanicie Pulquera</i>	129
<i>Región dos Comarca Minera</i>	130
<i>Región tres Cuenca De México</i>	131
<i>Región cuatro Huasteca</i>	133
<i>Región cinco Mezquital</i>	134
<i>Región seis Sierra Alta</i>	135
<i>Región siete Sierra Baja</i>	136
<i>Región ocho Sierra Gorda</i>	137
<i>Región nueve Sierra Oriental y Valle De Tulancingo</i>	139
<i>Región 10 Valle De Tulancingo y Sierra Baja</i>	140

4.3 Metodología de Clasificación Causal de los Municipios del Estado de Hidalgo	141
.....	
4.3.1 Determinación del Modelo Evaluativo	142
4.4 Resultados del Diagnóstico de Capacidades Evaluativas y Condiciones de Evaluabilidad de los Municipios de Hidalgo	145
.....	
4.4.1 Análisis General de Correlación de Variables de Incentivos	155
4.4.2 Resultados del Análisis de Correlación del Conglomerado 1	159
4.4.2 Resultados del Análisis de Correlación del Conglomerado 2	162
4.4.3 Territorialización de los Incentivos de Monitoreo en el Mapa de Hidalgo	164
4.4.4 Territorialización de los Incentivos de Evaluación en el Mapa de Hidalgo	167
4.4.5 Resultados Inferenciales Preliminares	170
4.5 Recomendaciones de Política Pública	172
Conclusiones	174
.....	
Conclusiones Generales de la Investigación	174
REFERENCIAS	182
ANEXOS	188
.....	

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Operacionalización de las variables de la investigación.	26
Tabla 2. Características de los sistemas de MyE, según Pérez y Maldonado (2015).	48
Tabla 3. Características de los sistemas de MyE, según López, Mackay y Krause (2006).	48
Tabla 4. Características de los sistemas de MyE, según Feinstein (2012).	49
Tabla 5. Características de los sistemas de MyE, según Cunill y Ospina (2003).	50
Tabla 6. Características de los sistemas de MyE, según Arellano et al. (2012).	51
Tabla 7. Características de los sistemas de MyE, según la SHCP (2009).	52
Tabla 8. Características de los sistemas de MyE, según el CONEVAL (2019).	53
Tabla 9. Contexto evaluativo de Tepeapulco.	129
Tabla 10. Contexto evaluativo de Omitlán de Juárez.	130
Tabla 11. Contexto evaluativo de Pachuca de Soto.	131
Tabla 12. Contexto evaluativo de Huautla.	133
Tabla 13. Contexto evaluativo de Tlaxcoapan.	134
Tabla 14. Contexto evaluativo de Lolotla.	135
Tabla 15. Contexto evaluativo de San Agustín Metzquitlán.	136
Tabla 16. Contexto evaluativo de Nicolás Flores.	138
Tabla 17. Contexto evaluativo de Acaxochitlán.	139
Tabla 18. Contexto evaluativo de Acatlán.	140
Tabla 19. Coincidencias teóricas entre las características que deben tener los sistemas de monitoreo y evaluación.	142
Tabla 20. Coincidencias institucionales entre las características que deben tener los sistemas de monitoreo y evaluación.	144
Tabla 21. Operacionalización y vinculación de las variables y categorías coincidentes de los sistemas de monitoreo y evaluación.	145
Tabla 22. Resultados del análisis de conglomerados.	146
Tabla 23. Pertenencia de cada municipio a los clústeres definidos en la investigación.	146
Tabla 24 . Estadísticos descriptivos del conjunto de datos.	148
Tabla 25. Casos agrupados en el conglomerado uno y sus distancias.	149

Tabla 26. Casos agrupados en el conglomerado dos y sus distancias.....	153
Tabla 27. Correlación entre variables de capacidades de evaluación de los municipios de Hidalgo.	156
Tabla 28. Correlación entre variables de capacidades de evaluación del clúster uno de municipios de Hidalgo.....	159
Tabla 29. Correlación entre variables de capacidades de evaluación del clúster dos de municipios de Hidalgo.....	162
Tabla 30. Muestra de tipos de evaluación más frecuentes realizados a nivel estatal.	188
Tabla 31. Evaluaciones realizadas en los municipios muestra de México.....	192

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Frecuencia de tipos de evaluación realizados en el estado de Aguascalientes durante 2017 al 2023.	61
Figura 2. Frecuencia anual de tipos de evaluación realizados en Baja California.	62
Figura 3. Frecuencia absoluta de tipos de evaluación realizados en el estado de Campeche.	64
Figura 4. Frecuencia anual de tipos de evaluación realizadas en el DF- Ciudad de México (2008-2021).	67
Figura 5. Proporción de tipos de evaluación realizados en el estado de Colima.	69
Figura 6. Evolución por año del número de evaluaciones realizadas en el estado de Durango (2017-2022).	70
Figura 7. Frecuencia absoluta de tipos de evaluación realizados en el estado de Guanajuato.	72
Figura 8. Proporción de tipos de evaluación realizadas por el gobierno del estado de Jalisco.	74
Figura 9. Frecuencia absoluta de tipos de evaluación realizadas por el gobierno del Estado de México.	75
Figura 10. Frecuencia anual de tipos de evaluación realizados por el gobierno del estado de Nayarit (2013-2022).	77
Figura 11. Proporción anual de tipos de evaluación realizadas por el gobierno del estado de Sonora (2016-2022).	81
Figura 12. Proporción total de tipos de evaluación realizadas por el gobierno del estado de Tabasco.	82
Figura 13. Frecuencia anual de tipos de evaluación realizadas por el gobierno del estado de Veracruz (2014-2022).	85
Figura 14. Proporción por año de los tipos de evaluación realizados por el gobierno del estado de Yucatán (2014-2023).	86
Figura 15. Evolución de los tipos y número de evaluaciones realizadas por la UTED-Hidalgo.	88
Figura 16. Existencia de unidades específicas de planeación y evaluación en los municipios.	105
Figura 17. Niveles jerárquicos de las UA en PyE municipales.	106
Figura 18. Rangos de presupuesto de las UA de PyE municipales en Hidalgo.	107

Figura 19. Nivel de formación de los titulares de la UA de PyE municipales.....	108
Figura 20. Años de experiencia en el puesto de los titulares de las UA de PyE municipales.	108
Figura 21. Número de personas que laboran en las UA de PyE municipales.....	109
Figura 22 . Instrumentos de gestión de proyectos que se utilizan en las UA de MyE municipales.	110
Figura 23. Capacitaciones recibidas por las UA de MyE municipales en 2022.	111
Figura 24. Temáticas de las capacitaciones recibidas por las UA de MyE municipales. .	112
Figura 25. Nube de palabras sobre percepción de utilidad de capacitaciones recibidas...	113
Figura 26. Usos principales de la información de los sistemas de indicadores municipales.	113
Figura 27. Periodicidad de los reportes de indicadores de las UA de MyE municipal.....	114
Figura 28. Destinatarios de los reportes de indicadores municipales.	115
Figura 29. Autor de los diagnósticos de programas municipales.....	116
Figura 30. Autor del Programa anual de evaluación municipal.....	117
Figura 31. Temáticas más atractivas para evaluar en el municipio.....	118
Figura 32. Tipo de evaluaciones municipales realizadas.	119
Figura 33. Implementadores de evaluaciones realizadas en los municipios.....	120
Figura 34. Percepción de la evaluación como herramienta organizacional.	120
Figura 35. Rol de los actores involucrados en la evaluación.	121
Figura 36. Operacionalización de los resultados de las evaluaciones según actor.	122
Figura 37. Usos de la evaluación en el ámbito municipal de Hidalgo.	123
Figura 38. Distribución porcentual de los incentivos en el clúster 1.	151
Figura 39. Distribución porcentual de los incentivos en el clúster 2.	154
Figura 40. Mapa de los incentivos para realizar monitoreo de indicadores en los municipios hidalguenses.....	165
Figura 41. Mapa de los incentivos para realizar evaluación en los municipios hidalguenses.	169

RESUMEN

Esta investigación explora el contexto de evaluación y monitoreo de políticas públicas en los municipios del estado de Hidalgo, en un esfuerzo por identificar las capacidades institucionales y los incentivos que impulsan o limitan la implementación de estas prácticas. La evaluación de desempeño en los gobiernos municipales se considera una herramienta fundamental para garantizar el cumplimiento de objetivos, la eficiencia en el uso de recursos y la transparencia, aunque enfrenta obstáculos significativos. En Hidalgo, estos retos incluyen limitaciones presupuestarias, falta de formación especializada en los funcionarios públicos y la breve experiencia de estos servidores públicos al frente de una oficina, dada la rotación de personal.

A nivel nacional, el marco normativo, como el artículo 134 de la Constitución y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece la obligación de evaluar los programas públicos en todos los niveles de gobierno, incluyendo los municipios. Sin embargo, este mandato legal a menudo no se traduce en capacidades reales a nivel local. En este contexto, el estudio se centra en analizar las capacidades de evaluación y condiciones de evaluabilidad de los municipios hidalguenses, explorando tanto las dimensiones institucionales como los incentivos de los actores políticos y administrativos.

Mediante un análisis documental y una encuesta dirigida a unidades administrativas municipales, se examina la estructura y funcionamiento de los sistemas de evaluación y monitoreo locales. Los hallazgos muestran que, aunque algunos municipios como Pachuca y Tula de Allende han iniciado esfuerzos evaluativos, la falta de coherencia normativa y los recursos limitados han dificultado avances sostenibles en la totalidad del territorio estatal.

La investigación propone recomendaciones orientadas a fortalecer la cultura de la evaluación y las capacidades técnicas en los municipios de Hidalgo, promoviendo sistemas más robustos y eficaces. La tesis se organiza en tres capítulos: uno teórico sobre evaluación de políticas públicas; un análisis de la capacidad normativa municipal en Hidalgo; y finalmente los resultados empíricos, que destacan la importancia de fortalecer los gobiernos locales en el marco de la descentralización y la transparencia institucional en México, dadas las variables del análisis.

Palabras clave: Evaluación, Capacidades, Municipios, Hidalgo, Políticas públicas, Transparencia, Incentivos, Monitoreo, Desempeño.

ABSTRACT

This research explores the context of evaluation and monitoring of public policies in the municipalities of the state of Hidalgo, in an effort to identify the institutional capacities and incentives that drive or limit the implementation of these practices. Performance evaluation in municipal governments is considered a fundamental tool to ensure compliance with objectives, efficiency in the use of resources, and transparency, although it faces significant obstacles. In Hidalgo, these challenges include budget constraints, lack of specialized training for public servants, and the brief experience of these public servants at the head of an office, given staff turnover.

At the national level, the regulatory framework, such as Article 134 of the Constitution and the Law on Budget and Fiscal Responsibility, establishes the obligation to evaluate public programs at all levels of government, including municipalities. However, this legal mandate often does not translate into real capabilities at the local level. In this context, the study focuses on analyzing the capacities of evaluation and evaluability conditions of the municipalities of Hidalgo, exploring both the institutional dimensions and the incentives of political and administrative actors.

Through a documentary analysis and a survey aimed at municipal administrative units, the structure and operation of local evaluation and monitoring systems is examined. The findings show that, although some municipalities such as Pachuca and Tula de Allende have initiated evaluation efforts, the lack of regulatory coherence and limited resources have hindered sustainable progress in the entire state territory.

The research proposes recommendations aimed at strengthening the culture of evaluation and technical capacities in the municipalities of Hidalgo, promoting more robust and effective systems. The thesis is organized into three chapters: a theoretical one on the evaluation of public policies; an analysis of municipal regulatory capacity in Hidalgo; and finally, the empirical results, which highlight the importance of strengthening local governments within the framework of decentralization and institutional transparency in Mexico, given the variables of the analysis.

Keywords: Evaluation, Capacities, Municipalities, Hidalgo, Public policies, Transparency, Incentives, Monitoring, Performance.

Introducción

Los gobiernos en México diseñan indicadores, monitorean sus resultados y evalúan sus políticas, programas y proyectos, es decir, implementan el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED). Es una realidad. Ya sea por razones legales, instrumentales, políticas, organizacionales, todas ellas o ninguna, pero se hace. En el estado de Hidalgo no es la excepción. Pero, ¿por qué lo hacen, para qué? Y ¿qué tan capaces están siendo de hacerlo?

Estas son las cuestiones raíz sobre las cuales desarrollamos la presente investigación, nos propusimos entender los incentivos bajo los cuales, los municipios del estado de Hidalgo están implementando sistemas de monitoreo y evaluación, para poder analizar las capacidades que están desarrollando para implementar estas prácticas. Para ello, se debió entender el contexto teórico sobre evaluación en el marco de las políticas públicas, debimos indagar sobre conceptos clave como evaluabilidad, teoría de incentivos, presupuesto basado en resultados, el concepto mismo de capacidades, analizar las características y composición de las administraciones públicas municipales, su normatividad

En los últimos años, los gobiernos municipales en México han adquirido una relevancia cada vez mayor en la implementación de políticas públicas y en la prestación de servicios que afectan directamente la vida cotidiana de la ciudadanía. En este contexto, la evaluación del desempeño gubernamental ha emergido como una herramienta fundamental para asegurar que las políticas y los programas cumplan con los objetivos planteados, optimizando el uso de los recursos y promoviendo la transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, el desarrollo de capacidades evaluativas en los municipios mexicanos, particularmente en el estado de Hidalgo, enfrenta múltiples desafíos, que van desde la falta de recursos financieros hasta la carencia de formación especializada en los funcionarios públicos encargados de estas tareas.

El presente estudio aborda la problemática de la evaluación municipal en Hidalgo, una entidad que, al igual que muchas otras en México, opera en un contexto de restricciones presupuestarias y limitaciones institucionales que dificultan la adopción de prácticas evaluativas robustas. A partir de un análisis de la naturaleza jurídica y administrativa del municipio en Hidalgo, este trabajo explora las bases normativas y organizacionales que sustentan la evaluación municipal, así como los avances y retrocesos en la implementación de sistemas de evaluación en los gobiernos

locales. Además, se examina el impacto de la Reforma Hacendaria Integral de 2007 y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que introdujeron criterios de eficiencia, eficacia y economía en la administración pública, y que establecieron las bases para un sistema de evaluación del desempeño en todos los niveles de gobierno.

El propósito de esta investigación es identificar los incentivos que limitan o potencian la capacidad de evaluación y las condiciones de evaluabilidad de los municipios hidalguenses. Para ello, se llevó a cabo una recopilación de datos a través de cuestionarios aplicados a las unidades administrativas municipales encargadas de la planeación y evaluación, así como un análisis estadístico descriptivo e inferencial de los resultados obtenidos. Con base en estos hallazgos, se proponen recomendaciones para fortalecer las capacidades institucionales en los municipios de Hidalgo, promoviendo una mayor autonomía y efectividad en el ejercicio de sus funciones evaluativas.

Esta tesis se estructura en cuatro capítulos: el primero de ellos contextualiza el problema público, justifica su relevancia e interés analítico, y establece el marco teórico y metodológico de la investigación. El segundo capítulo aborda el concepto de políticas públicas y su aplicación en México, Hidalgo y sus municipios, explorando conceptos como evaluación y evaluabilidad en la gestión para resultados. También examina la estructura de incentivos y las metodologías para construir sistemas evaluativos. En el tercer capítulo, se presenta un análisis histórico de la evaluación como actividad gubernamental en las entidades federativas de México y en los principales municipios del territorio nacional, siendo estos últimos los considerados con mayor puntaje en el Diagnóstico de implementación del PbR-SED que desarrolla la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El cuarto capítulo desarrolla un modelo evaluativo municipal con un diagnóstico de incentivos legales, instrumentales y éticos, y las condiciones evaluativas de cada unidad municipal, para posteriormente adaptar el tema a la realidad y contexto político de los municipios, identificando las capacidades y condiciones necesarias para implementar sistemas de evaluación. En este último capítulo se responde las preguntas de investigación y presentan los resultados del índice evaluativo municipal, detallando las condiciones de los municipios para evaluar y ser evaluados. Finalmente, en el apartado Conclusiones y recomendaciones se sugieren ideas para la implementación de sistemas de evaluación municipal y cierra con las conclusiones de la investigación.

Capítulo I. Planteamiento del Problema Público y Abordaje Analítico

Planteamiento del Problema

El objeto de estudio de la presente investigación es la evaluación a nivel municipal enmarcada en el análisis de las políticas públicas, lo que para Knoepfel et al. (2008) implica “interpretar “la política” y el Estado desde la perspectiva de (los resultados de) sus políticas públicas” (p. 11), es decir una interpretación del funcionamiento y de los productos de la política. No obstante, algo que también advierten nuestros autores, es necesario “tener en cuenta las estructuras y los procesos institucionales en los que se sustenta la legitimidad democrática” (p. 11), es decir, la política entendida desde la acepción *politics*, por lo que una dimensión complementaria de nuestro objeto de estudio son los incentivos que la propician o que la obstaculizan.

El objeto de estudio señalado se aplica a los municipios del estado de Hidalgo, ya que a partir de la reforma al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de lo cual deriva que, al día de hoy, para generar una política estatal que incentive el diseño e implementación de sistemas de evaluación en los municipios, se debe enfrentar el problema de la inexistencia de un estudio que referencie las capacidades de evaluación y las condiciones de evaluabilidad de los municipios del estado de Hidalgo con relación a un modelo teórico. Lo que existe actualmente es un índice que mide únicamente el cumplimiento de la ley por sí misma de cada uno de los 84 municipios. Por lo tanto, los gobiernos municipales deben afrontar la necesidad y obligación legal de evaluar sin que exista actualmente un estudio que compendie sus capacidades y condiciones administrativas. Si bien es cierto que las auditorías ejecutadas por los órganos de fiscalización nacional y subnacional, en términos de verificación de la implementación de sistemas de evaluación de gasto federalizado, por ejemplo, no abarcan a una cuarta parte de los municipios del estado en cada ejercicio fiscal, sí es importante resaltar las ventajas de tener información condensada y actualizada sobre cómo y con qué están evaluando los municipios. Y mejor aún, con qué y cómo podrían hacerlo de manera exitosa.

La relevancia actual de este proyecto de investigación se sitúa en analizar las capacidades de evaluación y las condiciones de evaluabilidad de los municipios en un momento coyuntural por demás favorable, ya que durante 2024 se celebraron elecciones para renovar los 84 ayuntamientos del estado. De modo que, la ventaja de esta coyuntura reside en la posibilidad de investigar la situación de los municipios conforme maduran sus administraciones públicas en su corto periodo

de vida, los cuatro años de mandato constitucional. Si bien es cierto que la rotación de personal que caracteriza a los cambios de gobierno impide la consolidación de capacidades de gestión especializadas como la evaluación, sí representan en este punto y para los fines del presente trabajo, una oportunidad valiosa para saber cuáles son las condiciones de evaluabilidad y las capacidades de evaluación de los municipios en el estado de Hidalgo.

Para fundamentar esta actividad, los municipios deben observar el cumplimiento de diversas disposiciones normativas, entre las que se encuentran, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafos segundo y quinto; que refieren la obligación de contar con instancias técnicas para evaluar el ejercicio de los recursos que ejerzan la Federación, las entidades federativas y los municipios. Además del 85 fracción I y 110 fracción IV, 111 párrafo segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; así como los artículos 49 párrafo cuarto fracción V de la Ley de Coordinación Fiscal; uno y 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que refieren, en general, la obligación de evaluar los recursos públicos federales transferidos a los municipios, así como de la emisión y publicación de sus programas anuales de evaluación.

En el ámbito estatal, la normatividad incluye, solo por asociación, a los municipios dentro de los entes que deberán evaluar el desempeño, indicadores y cumplimiento de objetivos derivados de la ejecución del gasto. Sin embargo, los artículos 1, 93 y 94 de la Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Hidalgo establecen la existencia y el funcionamiento del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño, pero se refieren tácitamente a las dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como a la Secretaría y Contraloría (Secretaría de Finanzas Públicas y Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado de Hidalgo); excluyendo del mismo a los municipios, confiriéndoles la obligación de establecer sus propios sistemas de evaluación en su artículo 98.

Orgánicamente, la función de promover el desarrollo de los municipios le corresponde al Instituto Hidalguense para el Desarrollo Municipal (INDEMUN), que es un organismo Descentralizado de la Administración Pública Estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Sin embargo, en su Estatuto Orgánico solo se encuentra la Agenda Municipalista Hidalguense como el instrumento mediante el cual se promueve el “fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios a partir de un diagnóstico de la gestión, así como la

evaluación del desempeño de sus funciones constitucionales, con el fin de contribuir al desarrollo y mejora de la calidad de vida de la población” (Indemun, 2020).

Aun en este escenario, algunos municipios han invertido recursos en la aplicación de evaluaciones, como Tula de Allende, Tulancingo de Bravo, Pachuca de Soto y Mineral de la Reforma, obteniendo resultados ambivalentes (sin ánimo de valorar a profundidad) ya que por un lado, han comenzado a establecer una cultura de evaluación, el uso de diagnósticos, matrices de indicadores para resultados y fichas de indicadores. Pero, por otro lado, siguen presentando deficiencias en las definiciones de poblaciones, las relaciones causales e identificación de los problemas públicos, el uso de indicadores estratégicos, la generación de líneas base de los indicadores, entre otros. Lo que por un lado, alienta la práctica evaluativa en el estado, pero por el otro, evidencia la precariedad con la que esta materia se ha aplicado en los municipios.

Aunado a lo anterior, no es posible identificar en repositorios académicos libres investigaciones que traten el tema de la evaluación municipal en nuestro estado, la bibliografía en la materia sí tiene referencias a la evaluación municipal, pero mayormente proveniente de entidades e instancias gubernamentales.

1.2 Justificación

La evaluación en México tiene un origen definido en el orden federal, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001 (Conde, 2017), con el que se presentó un parteaguas metodológico que por primera vez obligó a los programas federales de corte social a presentar una evaluación externa anual a todo aquel programa sujeto a reglas de operación. Aunque a decir de Carola Conde (2019), los ejecutores de los programas presentaban evaluaciones más por requisito que por vocación evaluativa, este hito sí representó una piedra angular de la evaluación en México.

Actualmente, en el orden federal, se pueden contar más de mil setecientas evaluaciones realizadas por personas externas al gobierno aplicadas a programas y fondos federales con un costo aproximado de \$638 mdp., todo esto en el periodo 2007 al 2019, de acuerdo con los datos del portal Transparencia Presupuestaria dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De estos acontecimientos a la fecha, el camino andado atraviesa por más de una veintena de estados con sistemas de evaluación más o menos consolidados y por un centenar de municipios

con historial evaluativo. Aunque es virtualmente imposible encontrar información consolidada sobre la evaluación en el orden municipal, existen muy buenos ejemplos en San Pedro Garza García, Nuevo León; Chihuahua, Chihuahua; Mérida, Yucatán; Guadalajara, Jalisco y por supuesto, la Ciudad de México, entre otros.

Actualmente la evaluación en los municipios de México se plantea desde dos frentes, por un lado, está la condición del cumplimiento constitucional, establecido en el 134 y del cual toma su fundamento la autoridad fiscalizadora de la federación para aplicar auditorías a los municipios en materia de la implementación y funcionamiento de un sistema de evaluación. Si bien es cierto que este último se refiere exclusivamente al Gasto Federalizado (Participaciones, Aportaciones, Convenios y Subsidios) es preciso recordar que estos conceptos representan el 65% de los ingresos municipales en promedio, según datos de INEGI (2023). Por lo que, al menos cuantitativamente hablando por tamaño e importancia de las transferencias federales a los municipios, sería indispensable evaluar.

Por otro lado, la importancia de la evaluación en los municipios tiende a centrarse en la optimización de los recursos con que cuenta para proveer de servicios públicos a su población. Recordando que el municipio tiene la obligación de prestar los servicios de primera necesidad para cualquier población, como seguridad pública, limpia y recolección de residuos, mercados, panteones, agua potable, sanidad, entre otros. Es decir, aquellos aspectos esenciales para una vida digna se centran en el municipio.

Por lo que, evaluar debería ser una condición obligada no solo legal, sino éticamente, ya que es válido deducir que la evaluación tiene dos usos principales: el político estratégico-democrático y el gerencial; el primero de ellos atiende las condiciones de responsabilidad, legitimidad, transparencia de la información y actuar público y deja los asuntos operacionales, de eficiencia y mejora para el segundo uso de la evaluación (Merino, 2010).

Ante esta realidad, es necesario conocer a qué se refiere el concepto capacidades de evaluación. Desde el punto de vista sistémico evaluativo, la capacidad de un componente está relacionada principalmente a la complejidad de las tareas que un sistema le requiere desplegar (Schiavo-Campo, 2005), de modo que la institucionalización de las capacidades de evaluación dependerá de la oferta de los servicios de evaluación, atendidas a través de la cultura, la voluntad y la capacidad de las personas de la organización para implementar evaluaciones (Haarich, 2006).

Ahora, en un contexto histórico teórico, la evaluación ha evolucionado desde sus primeras épocas inmediatas posteriores a la Segunda Guerra Mundial con el patrocinio de la *Great Society* en Estados Unidos y otros países anglosajones (principalmente de la Mancomunidad de Naciones), en donde el auge de las ciencias sociales se centró en la posibilidad (principalmente econométrica y estadística) que brindaron para medir la efectividad de los programas de corte social como vivienda, infraestructura, transferencias y subvenciones, etcétera (Merino, 2010).

Actualmente, las manifestaciones teóricas de la evaluación ha tomado derroteros epistemológicos más amplios, por ejemplo, hoy se habla de evaluaciones basadas en la lógica difusa que brindan la oportunidad de acercarse más a la composición del lenguaje humano y sus infinitas variaciones, contradicciones y vaguedades; que fundamentados en un modelo matemático, permite al evaluador asignar conjuntos difusos en una escala de extremos para medir impactos de intervenciones públicas, sin contar necesariamente con datos de indicadores tradicionales (Flores Payán, 2015). O el modelo de evaluación participativo contextualizado, en él se incluye a los actores de la evaluación en todos los procesos de la evaluación, desde la definición metodológica, diseño de instrumentos, utilización de los resultados, con la finalidad de que “los valores e intereses de los implicados se recojan en el modelo evaluativo, y asegurar la pluralidad de perspectivas de los actores, sus objetivos y expectativas” (Sánchez et al., 2013), integrando a ello los valores e ideas de todos los involucrados. Esta visión de evaluación coincide con el uso político de la evaluación que menciona Merino, ya que dota a la práctica evaluativa de un carácter también legitimador (Merino, 2010).

En términos históricos, la utilización de fuentes cuantitativas fue preponderante en los inicios de la práctica evaluativa, aún actualmente es casi imposible evaluar impactos sin tener datos cuantitativos de indicadores tradicionales. Sin embargo, enfoques nuevos como la teoría de cambio y evaluaciones del cambio más significativo, ofrecen una alternativa metodológica para evaluar impactos de intervenciones sin la obligación de dichos datos, integrando la oportunidad de recopilar historias de los beneficiarios que serán analizadas posteriormente por un panel de interesados quienes seleccionarán las historias más significativas (utilizando técnicas cualitativas de análisis de contenido, minería de textos y datos, etcétera previamente acordadas) para encontrar no solo los *outputs* sino también los *outcomes* de la intervención (Davies, 2005).

Otra de las aproximaciones recientes de la evaluación es aquella basada en la ludificación, la cual se fundamenta en la idea de un “modelo procedimental diseñado para optimizar la experiencia de la ciudadanía en la toma de decisiones de las políticas públicas a través de la ludificación. Se parte de la consideración que la ludificación promueve la motivación hacia una actividad prolongando su participación dentro de un ámbito específico” en el que la motivación y las recompensas del juego favorecen y mantienen la participación de los involucrados apelando al comportamiento natural de las personas (Torres-Toukoumidis, 2017).

Así que, dada la amplitud teórica de la evaluación, el municipio debe instrumentarla de la mejor manera, con conocimiento y a pasos bien definidos, recabando información sobre dónde, cómo y con qué comenzar, palabras interrogativas que fundamentan el presente trabajo de investigación.

Finalmente, el presente trabajo de investigación se presenta en el marco de la línea de investigación “Evaluación de Políticas Públicas” del Doctorado en Políticas Públicas. Por lo que se encuentra epistemológicamente encuadrado dentro del ámbito del conocimiento que contempla dicho programa educativo y representa una contribución a la intervención de los grandes problemas nacionales del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, en el sentido de que la evaluación representa un momento particularmente importante en el ciclo de las políticas prácticamente universalmente aceptado.

1.3 Preguntas de investigación

¿De qué forma operan los incentivos en cada una de las 84 administraciones públicas municipales de Hidalgo; en las capacidades de evaluación y condiciones de evaluabilidad que presentan?

Para lo que, será necesario contestar las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las implicaciones prácticas de la teoría de políticas públicas, programas y proyectos gubernamentales, evaluación, sistemas evaluativos, estructura de incentivos, evaluabilidad en el desempeño de las 84 administraciones públicas municipales de Hidalgo?
- ¿Cuáles son los incentivos de los gobiernos municipales para establecer sistemas de evaluación?

- ¿Qué herramientas mínimas son necesarias para que un gobierno municipal implemente sistemas de evaluación?
- ¿Cuáles municipios cuentan con esas herramientas y qué beneficios pueden obtener de aplicar evaluaciones de programas y proyectos?

1.4 Marco Teórico

Este apartado constituye la exposición de los elementos teóricos que fundamentan la base teórica del presente proyecto de investigación. En este sentido, conviene recordar que la evaluación aquí tratada se refiere a la disciplina comprendida dentro del análisis de las políticas públicas, entendidas estas como la movilización de recursos del estado por parte de actores públicos para actuar en relación con un problema público previamente legitimado. Luis F. Aguilar (1992) detalla una pormenorizada genealogía de las políticas públicas, a través de él podemos ver que la política implica una “declaración de intenciones” o una “declaración general de metas y objetivos”, así mismo, expone la posición de Pressman y Wildavsky (Pressman y Wildavsky, 1973, como se citó en Aguilar, 1992) quienes argumentan que la política es una teoría o una hipótesis en la que “si X, entonces Y”. Estos conceptos comprenden el primero de los elementos de nuestra definición: una intención.

Complementariamente, David Easton (2012) postula que la política comprende una asignación autoritaria de valores, es decir, un proceso en el que juegan actores dentro de un sistema más o menos jerárquico. De modo que podemos decir que para lograr un efecto deseado (intención declarada) es necesario formular una teoría o hipótesis que implementada en el sistema político producirá un efecto.

Estas intenciones, valores, hipótesis y teorías son elementos utilizados por actores en la arena política. Subirats (2008) expone una propuesta en la que el análisis de políticas públicas supone tres elementos interaccionado constantemente: los actores, los recursos y las instituciones. Y dado que, en este sentido, los actores pueden ser públicos o privados; los recursos, instituciones y sus consecuentes valores o intenciones son tan variados que, para analizar las políticas públicas, conviene “desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo” (Aguilar, 1992).

Como mencionamos al inicio de este apartado, la episteme de las políticas públicas comprende dentro de sí al análisis de las mismas, que como veremos a continuación, tiene dos vertientes más o menos consensuadas para su estudio: la analítica y la instrumental. La primera de ellas establece el proceso de producción de las políticas, atiende al cómo se definen los problemas públicos y el cómo se incluyen en la agenda política, el cómo se diseñan las políticas, cómo se aplican y finalmente cómo se evalúan. Mientras que la segunda vertiente, atiende procesos de análisis de la decisión, más que del proceso (Hernández, 2019). Hernández también argumenta que las políticas públicas son contextuales y utiliza a Lasswell para decir que "La ciencia de las políticas públicas está orientada en torno de los problemas y es contextual por naturaleza, multidisciplinaria en su enfoque, y explícitamente normativa en su perspectiva" (Lasswell, 1951, citado en Hernández, 2019), de modos que todo análisis de políticas públicas debe fundamentarse en una teoría política.

En este sentido, una de las teorías de la economía que utiliza los incentivos para estudiar las decisiones de los individuos es la *public choice* (Hernández, 2019) y aunque la validez de sus argumentos es discutible, para efectos de este trabajo de investigación es importante asentar que nuestro análisis de políticas públicas se fundamenta en la elección pública, ya que se parte del hecho de que los actores políticos inmiscuidos en el desarrollo de sistemas de evaluación tienen incentivos para hacer o dejar de hacer esfuerzos en el diseño e implementación de los mismos. Aun cuando la racionalidad que sustenta la elección de los individuos sea imperfecta, en términos de Simon, el "*Administrative man*" tiene una capacidad de elección limitada porque la complejidad de los problemas es mayor que su capacidad para formular soluciones (Simon citado en Meny & Thoenig, 1992).

Ahora, si bien los incentivos juegan un papel importante en la decisión de un actor para evaluar, la capacidad que este tenga para hacerlo, juega de manera igualmente importante, por esta razón es necesario esclarecer qué implica tener capacidades de evaluación. A este respecto, hoy en día, el tema tiene relevancia académica y de investigación en los ámbitos nacionales, patrocinado a partir de organismos supranacionales como el Banco Mundial, la OCDE entre otros. Y aunque si bien es cierto que no existen muchos estudios en el ámbito municipal (o de gobiernos subnacionales) las premisas y los criterios que se han investigado resultan aplicables al municipio, como son la capacidad institucional, es decir, el paso de reglas e incentivos de rendición de cuentas

menos eficientes a otros más eficientes; la capacidad organizacional, como puede ser la adaptación a la medida de la arquitectura organizacional a las nuevas y más eficientes reglas e incentivos de rendición de cuentas; la capacidad de usar tecnología de información y comunicación para una mejor y más oportuna comunicación de los resultados; y la capacidad humana, a través de la capacitación en evaluación, pero enfocada en el tipo de habilidades que se adaptan al contexto institucional y organizacional particular y, por lo tanto, se utilizarán y reforzarán realmente después de impartirse (Schiavo-Campo, 2005).

1.5 Objetivo General

- Construir conocimiento en torno a las capacidades de evaluación y condiciones de evaluabilidad que presentan los municipios del estado de Hidalgo, mediante la construcción de un modelo que permita vincular los incentivos presentes con la consolidación de estas condiciones, para que esta información pueda ser utilizada en la implementación de sistemas de evaluación en ese ámbito de gobierno.

1.5.1 Objetivos Específicos

- Analizar la bibliografía disponible sobre evaluación municipal en Hispanoamérica y de la construcción de modelos evaluativos, a través de un análisis documental de la misma, para establecer la forma y las variables mínimas que debe contener un sistema evaluativo municipal;
- Identificar las experiencias de conocimiento científico o académico que existe sobre evaluación municipal en el estado de Hidalgo, con la finalidad de contextualizar la experiencia evaluativa que los municipios tienen en el estado.
- Determinar las condiciones evaluativas de los municipios del estado de Hidalgo, mediante un diagnóstico en el que se vinculen las variables del análisis anterior, para conocer cuáles son los incentivos de los gobiernos municipales para establecer sistemas de evaluación;
- Diseñar un modelo evaluativo municipal, que sea operativo para la realidad municipal del estado de Hidalgo, aplicando las consideraciones teóricas óptimas resultantes del análisis documental, considerando las herramientas mínimas necesarias para que un gobierno municipal implemente sistemas de evaluación;

1.6 Hipótesis

La evaluación en el ámbito municipal del estado de Hidalgo, se ha llevado a cabo principalmente a partir de incentivos de tipo jurídico, mayormente derivados de observaciones auditadas por los órganos de control de orden federal o estatal. Por lo tanto, los municipios del estado de Hidalgo que han implementado sistemas de evaluación, se han limitado a subsanar o prevenir recomendaciones y observaciones en la ejecución del Gasto Federalizado. Lo que ocasiona que los municipios tengan capacidades débiles para diseñar, aplicar y operacionalizar los resultados de las evaluaciones que realizan, en caso de que realicen.

Adicionalmente, la federación privilegia la aplicación de evaluaciones por parte de despachos externos a las administraciones públicas municipales, a través de señalamientos o recomendaciones derivadas de ejercicios de auditoría del desempeño al ejercicio de fondos federales, por esta razón, los municipios del estado, tienen capacidades débiles para diseñar, aplicar y operacionalizar los resultados de las evaluaciones que realizan.

1.7 Metodología

La naturaleza de la presente tesis doctoral ha determinado utilizar una metodología mixta, por la posibilidad de estudiar problemas que tienen fuentes de información cuantitativas tanto como cualitativas, que permiten al investigador utilizar “evidencia de datos numéricos, verbales, textuales, visuales, simbólicos y de otras clases para entender problemas en las ciencias sociales” (Sampieri et al., 2014). Lo cual resulta relevante al momento de investigar en los municipios sus funciones orgánicas, capacidades, condiciones e incentivos que serán analizados por métodos cualitativos. En este sentido, la utilización de un análisis documental, como técnica de recolección de datos, fueron necesarios para identificar el marco normativo sobre el cual se desarrolla la actividad evaluadora de nuestras unidades de análisis.

Para la investigación de las capacidades de evaluación y las condiciones de evaluabilidad, se utilizó el método análisis de conglomerados, ya que este permite identificar la particularidad, unicidad del caso singular que se está estudiando, es decir, caracterizar 84 unidades de análisis de los municipios del estado de Hidalgo y agruparlas según sus características. Posteriormente, se ocupó un análisis de actores (Subirats, 2008) modificado, con la intención de identificar cuáles son los incentivos que promueven u obstaculizan la implementación de sistemas de evaluación en los municipios del estado de Hidalgo, considerando como actores a las unidades administrativas en los municipios que implementan las prácticas de monitoreo y evaluación.

De forma complementaria, se utilizó el análisis de la reglamentación municipal en materia de facultades de las unidades administrativas para determinar cuál es la unidad de análisis en el municipio, ya que, aun cuando la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo le concede a la Contraloría Municipal las funciones de evaluación, existen municipios del estado que cuentan con áreas especializadas en la materia separadas de la Contraloría Municipal.

Además de las mencionadas arriba, la técnica de recolección de datos fue el cuestionario estructurado para identificar los incentivos de los actores al frente de las unidades de análisis, estos fueron aplicados de manera virtual en los 84 municipios que componen el estado de Hidalgo. La selección del cuestionario estructurado con respuestas cerradas obedeció al modo de aplicación y a las características de las respuestas, ya que en este primer aspecto, Sampieri (Sampieri et al., 2014) señala estas modalidades como las que tienden a obtener mayores grados de respuesta debido a que requieren de menor tiempo y esfuerzo para completarse, mientras que la comparabilidad entre posibles respuesta fue un requisito indispensable para poder agrupar casos en clústeres, como finalmente se hizo. De este modo, en una primera instancia, las unidades de análisis del presente trabajo son las 84 Presidencias Municipales del estado de Hidalgo. En un segundo nivel de análisis, cada una de estas unidades puede concretarse en la Contraloría municipal (normalmente un Contralor a cargo). Y en un tercer nivel de análisis, las funciones podrían haber recaer en una unidad administrativa aparte en función de lo que pueda estar normado en reglamentos municipales.

1.7.1 Operacionalización de las Variables

El Cuadro 1. mostrado a continuación, contiene la operacionalización de los conceptos relevantes para la investigación, mismos que constituyen un primer acercamiento a aspectos clave del objetivo general y los específicos de la presente tesis doctoral.

Tabla 1.

Operacionalización de las variables de la investigación.

Hipótesis General

La evaluación en el ámbito municipal del estado de Hidalgo se ha llevado a cabo principalmente a partir de incentivos de tipo jurídico, mayormente derivados de observaciones auditadas por los órganos de control de orden federal o estatal. Por lo tanto, los municipios del estado de Hidalgo que han implementado sistemas de evaluación se han limitado a subsanar o prevenir recomendaciones y observaciones en la ejecución del Gasto Federalizado.

Variables	Definición	Dimensiones	Indicadores
Tamaño y complejidad de las administraciones públicas municipales	Se refiere a conformación de cada administración pública municipal	Tamaño Formación Remuneración Especialización	Porcentaje de funcionarios por cada 1000 habitantes Porcentaje de años de formación profesional de los servidores públicos Nivel de ingreso por actividad pública de los servidores públicos municipales Porcentaje de servidores públicos con estudios de posgrado afines al área
Presupuesto	Se refiere al presupuesto ejercido en cada municipio para el 2020 y 2021	Aportaciones Participaciones Convenios	Presupuesto anual per cápita Porcentaje del presupuesto destinado a evaluación
Evaluaciones y auditorías	Se refiere a las evaluaciones y auditorías del tema realizadas por y al municipio con anterioridad al estudio	Internas Externas	Porcentaje de evaluaciones realizadas por el municipio de manera interna Porcentaje de evaluaciones realizadas por el municipio de manera externa

Aportaciones de estudios previos	Se refiere a las aportaciones en materia de evaluación municipal.	Artículos científicos Tesis Libros Informes de evaluación Reglamentos Leyes	Porcentaje de documentos relativos a evaluación municipal del estado de Hidalgo.
Hipótesis Específicas		Variables dependientes	
Los principales incentivos son de tipo legal coercitivo. Orientados al mero cumplimiento de la Ley para evitar observaciones de auditoría.			
Incentivos	Se refiere a las condiciones que motivan u obstaculizan la utilización de Sistemas de Evaluación.	Legales Económicos Organizacionales Éticos Políticos	Índice de incentivos municipales en relación al SED
Los municipios del estado, tienen capacidades débiles para diseñar, aplicar y operacionalizar los resultados de las evaluaciones que realizan.			
Capacidad	Se refiere a las condiciones inherentes al ente que posibilitarían u obstaculizarían la implementación de SED's.	Institucional, Presupuestal Organizacional, Tecnología de información y comunicación Humana	Índice de capacidades de evaluación municipal

Fuente: Elaboración propia.

1.8 Plan de Exposición

El primer capítulo contextualiza el problema público investigado, su relevancia y su interés analítico, expone el marco teórico en el que se sustenta la investigación y delimita los alcances y métodos de la investigación. Mientras que en el segundo de los capítulos, se aborda el concepto y

proceso de las políticas públicas desde la perspectiva de diversos autores. Posteriormente, el abordaje de las políticas públicas en el ámbito nacional de México, del estado de Hidalgo y de sus municipios bajo la perspectiva de la gestión para resultados concretados en el presupuesto basado en resultados. La discusión deriva en los conceptos de evaluación y evaluabilidad. Un tercer momento tendrá que ver con la diferenciación entre evaluación de políticas públicas, evaluación de programas, proyectos y evaluación como investigación aplicada. Posteriormente, estudiamos las posturas metodológicas relativas a la construcción de sistemas y modelos evaluativos desarrollados a partir del análisis de políticas públicas y de la gestión para resultados. Finalmente, analizamos qué se entiende teóricamente por estructura de incentivos desde la visión económica de la *public choice*, para sentar las bases teóricas que permitan diferenciar diversas categorías de incentivos que pueden facilitar u obstaculizar la implementación de sistemas de evaluación en los municipios.

El capítulo tres concreta la teoría en un diagnóstico que permitirá conocer cuáles son las estructuras de incentivos que tiene cada uno de los responsables de las 84 unidades de análisis estudiadas. De esto, obtenemos las categorías de incentivos legales, instrumentales y éticos, que son utilizadas en el modelo evaluativo desarrollado más adelante. Por otro lado, se detallan las condiciones evaluativas que presenta cada unidad de análisis, en cuanto a su organización interna, reglamentación en materia de evaluación, composición de la administración pública municipal, existencia de personal técnico formado o capacitado en áreas del conocimiento afines a la evaluación, condiciones presupuestales y de planeación proclives a la gestión para resultados o las políticas públicas.

En el siguiente capítulo se diseña el modelo evaluativo municipal mismo que debe cumplir no solo con las condiciones teóricas consultadas con antelación siendo operativo y congruente con la realidad de las administraciones públicas municipales y con el juego político que condiciona su desenvolvimiento. Las variables son mayoritariamente evaluativas, pero deben contar con cierta naturaleza política, debido a la importancia coyuntural del presente trabajo de investigación. A partir de lo anterior, el modelo establece un estado ideal mínimo en el que cualquiera de las administraciones públicas municipales debería encontrarse para implementar sistemas de evaluación. En este punto, el modelo desarrollado deberá ser capaz de estratificar conjuntos de

municipios y vincularlos con un conjunto finito de capacidades y condiciones necesarias para desarrollar sistemas de evaluación.

El quinto capítulo conjunta las variables que se consideraron durante todo el estudio y se plasman primordialmente dos cosas: en primera instancia, la respuesta a las preguntas de investigación, así como la refutación o confirmación de la hipótesis planteada. En una segunda instancia, se plasmará el Índice Evaluativo Municipal, que será el documento donde se dará cuenta de las condiciones en que se encuentran los 84 municipios del estado de Hidalgo para evaluar y ser evaluados. La finalidad epistemológica del Índice es ofrecer información objetiva y científica sobre dónde, con qué y cómo empezar a desarrollar sistemas de evaluación municipal.

Si bien es cierto que, cualquier municipio debería tener los elementos mínimos documentales para ser evaluados, la experiencia nos dice que el mandato legal no asegura la acción del individuo, por lo que, no obstante que la ley establezca la obligatoriedad para diseñar, por ejemplo, matrices de indicadores para resultados, no son estos elementos necesariamente sencillos de elaborar, sino que requieren cierto grado de tecnicidad, no siempre presente en todos los gobiernos municipales.

Aunado a lo anterior la disparidad económica, étnica, formativa, geográfica, entre otras, de los municipios del estado obliga a no medir con la misma vara a los que son singulares, por eso, la presentación de los resultados del Índice deberá obedecer a los conjuntos creados en el modelo del capítulo anterior. Finalmente, se responde a la última pregunta de investigación. Ya que, como hemos mencionado, la finalidad del trabajo es aportar una reflexión orientativa al esfuerzo de implementar sistemas de evaluación en este orden de gobierno.

En la parte final se presentan las conclusiones, las cuales responden a las preguntas, objetivos e hipótesis planteadas, y recomendaciones sobre los hallazgos de la investigación, que desde la perspectiva del investigador puedan aportar una luz de guía para quien esté interesado en la implementación de sistemas de evaluación municipal, primordialmente, aunque no privativamente, en el estado de Hidalgo. Para contextualizar las recomendaciones, se esbozará un recuento cronológico de los hallazgos que se hayan plasmado en capítulos anteriores, así como de los datos que se hubieran recogido y analizado, privilegiando los resultados de los estudios de caso.

Capítulo II. Descripción de la Evaluación Como Ámbito de Conocimiento

Introducción

La intención del capítulo es entender las implicaciones prácticas que la teoría evaluativa tiene en la construcción de sistemas de monitoreo y evaluación en México, para entender a los municipios de Hidalgo. Para ello, en el presente capítulo se aborda, mediante una revisión histórica, el concepto mismo de políticas públicas, su concepción dentro del campo primordial de las Ciencias de las Políticas, y los conceptos que de estos derivaron, como son diseño, implementación, análisis de políticas públicas, evaluación, evaluabilidad. Posteriormente, señalamos las aportaciones que los autores académicos e institucionales tienen en la materia y de este modo, devenimos en conceptos apropiados para nuestro tema de estudio, como son los sistemas de monitoreo y evaluación, sus características teóricas y usos, para aportar información que sea utilizada más adelante en la construcción de nuestras variables de investigación.

Posteriormente, aportamos elementos teóricos sobre el análisis de incentivos desde la perspectiva de la teoría de elección pública, de modo que esclarezcamos el concepto de incentivo utilizado más adelante en el modelo inferencial. Finalmente, profundizamos en la experiencia evaluativa que existe en México a través de un estudio exhaustivo sobre los tipos y cantidad de evaluaciones que se han realizado en las 32 entidades federativas de nuestro país, en la federación y en los principales municipios del país.

Las ciencias de las políticas públicas, nacidas con el trabajo pionero de Harold Laswell en la década de 1950, han evolucionado como una disciplina dedicada a estudiar y racionalizar la acción pública para la solución de problemas sociales. A diferencia del enfoque tradicional sobre política, que se centra en el poder y las estructuras de gobierno, Laswell propuso un enfoque que distingue entre la formulación de políticas y los procesos decisionales asociados a la resolución de problemas públicos. Este enfoque se enmarca en un contexto democrático que valora la racionalidad en la toma de decisiones y la dignidad humana, buscando una ciencia aplicada que integre conocimientos de diversas disciplinas sociales.

Desde sus orígenes, la ciencia de las políticas ha dividido el estudio en dos áreas: la formulación de políticas públicas, que identifica problemas y propone soluciones, y la implementación de dichas políticas, evaluando su efectividad en contextos reales. Las

evaluaciones, influenciadas por autores como Lindblom (1959), Weiss (1992), y Torgerson (1985), han puesto en evidencia la racionalidad limitada de los actores políticos, reconociendo que los incentivos y valores personales juegan un papel crucial en el proceso de toma de decisiones. Así, el análisis de políticas no solo busca comprender sino mejorar la efectividad de las intervenciones públicas.

La institucionalización de la evaluación de políticas públicas ha sido impulsada por organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y en México ha ganado relevancia desde la década de 1980, con la incorporación de mecanismos de evaluación en todos los niveles de gobierno. En la actualidad, la evaluación en México se ha fortalecido mediante la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación, especialmente en el ámbito estatal, donde estados como Durango y Guanajuato han desarrollado modelos innovadores y prácticas avanzadas de evaluación que incluyen metodologías formativas y sumativas.

A nivel municipal, ciudades como Tijuana, Monterrey y Morelia destacan por su compromiso en la evaluación de políticas, implementando herramientas para mejorar el desempeño gubernamental y optimizar el uso de los recursos. Estas evaluaciones consideran tanto indicadores de desempeño como aspectos de diseño y resultados, adaptándose a las particularidades locales.

2.1 Las Ciencias de las Políticas Como Elemento Primordial de Análisis

Durante 2021 se conmemoraron 70 años de las ciencias de las políticas, este año hizo siete décadas que Harold Dwight Laswell publicó lo que para muchos representa el nacimiento de las ciencias de las políticas, un artículo titulado “The policy orientation” en él, Harold Laswell (1951) expone una disyuntiva en el estudio de la política, separa los ámbitos de estudio del poder de los ámbitos de la toma de decisión, intenta separarse del estudio de lo que hoy conocemos como sistemas de partidos, elecciones, gobierno y centrarse en aquellas acciones basadas en tomar decisiones a través del aparato administrativo que intenta solucionar problemas públicos.

Esta aportación inicial (que si bien no es exclusiva de Laswell), aun en nuestros tiempos, setenta años después, alimenta una deficiencia propia de nuestra lengua y retoma en este momento una acertada diferenciación para nuestra investigación; los hispanohablantes conocemos la política y nada más, en nuestra lengua no existe la amplia gama de matices propios de las lenguas

anglosajonas al referirse a la política. En este ámbito lingüístico, se habla bien diferenciadamente de *politics*, *policy* y *polity*, y con estos tres conceptos tienen a su alcance una enorme oportunidad de sepultar confusiones semánticas sobre lo que implica el Estado, los partidos políticos y la acción político-administrativa, incluso las conversaciones cotidianas sobre política. Por lo que, en la presente investigación lo que estamos tratando son las *policies*, es decir las políticas entendidas como acción práctica de gobierno.

Como veremos más adelante, el estudio de Laswell (como se citó en Parsons, 2007) no profundiza en la legitimidad o la búsqueda del poder o en la forma de organización que el Estado puede adoptar para actuar o representar; para gobernar o comunicar; deja de lado las añejas discusiones sobre la legitimidad y la transferencia de poder, las disertaciones sobre la sociedad política o la relación entre los hombres y el Estado, para enfocarse en intentar construir racionalidad en la acción pública concreta, así de simple y complejo. En palabras de Torgerson (1985), lo que Laswell buscaba era construir un campo de estudio multidisciplinario que abarcara a todas las ciencias sociales que contribuyeran con conocimiento aplicable en la solución de problemas públicos. Conviene recordar que particularmente a partir de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno (todos los gobiernos en guerra) voltearon a ver las ciencias en general para la construcción de conocimiento (Parsons, 2007) útil para ganar la guerra (y las posteriores); el florecimiento de las teorías de juegos durante el periodo de Guerra Fría, el de las teorías que respaldan los modelos de optimización, las ciencias de la comunicación atestiguan dicha afirmación. Y en este escenario lo que Laswell proponía era justamente sintetizar el conocimiento de las ciencias sociales en la constitución de una ciencia particularmente dedicada a encontrar, entender y actuar para solucionar problemas públicos.

Hasta aquí su aportación es tan importante como innegable, tanto en términos históricos como en un sentido epistemológico, pero ¿por qué lo es tanto para nosotros que estudiamos las ciencias de las políticas actuales? Bueno, porque desde sus inicios Laswell entendía este asunto con dos vertientes bien diferenciadas, procesales, indivisibles y complementarias, de las cuales parte hoy en día lo que conocemos como análisis de políticas públicas. Veámoslo en detalle.

Laswell diferenció el estudio de las políticas en dos vertientes: por un lado, el estudio de los procesos de formulación de las políticas públicas, un sentido propiamente analítico, un tanto introspectivo de identificación de problemas y formulación de las “soluciones”. Y el otro momento

lo que prima es una suerte de *extrospección*, en el que la retroalimentación sobre lo que se está implementando y sobre lo implementado domina el escenario, lo que aquí se busca es comprobar la política pública, nace el análisis de las políticas públicas y con ello, el estudio de los problemas relacionados con la implementación de las decisiones, de lo cual deriva, por supuesto, la evaluación

Quizá no fue casualidad que las observaciones y aportaciones de Lasswell se produjeran en un contexto estadounidense post guerra, ya que la propaganda del Estado norteamericano iba en el sentido de realzar la libertad de los individuos frente al intervencionismo de los nuevos Estados “enemigos” y de la derrotada tiranía de los países del Eje. Luego entonces, desde el surgimiento de nuestra disciplina, el centro de atención se situó en el análisis de la decisión gubernamental, en un ámbito puramente democrático y liberal, así:

While Lasswell advocates a policy science devoted to the realization of reason, democracy and universal human dignity, he consistently asserts the positivist view of the non-rational status of normative judgments. When he promotes a policy science of democracy, that is, he does so explicitly as a matter of purely personal choice. (Si bien Lasswell defiende una ciencia política dedicada a la realización de la razón, la democracia y la dignidad humana universal, afirma consistentemente la visión positivista del estatus no racional de los juicios normativos. Cuando promueve una ciencia política de la democracia, es decir, lo hace explícitamente como una cuestión de elección puramente personal.). (Torgerson, 1985, p. 252).

En este sentido la introducción de la racionalidad en el gobierno (especialmente en la condición de la decisión) puede considerarse el tema central de las Ciencias de las Políticas, pero la democracia era una condición subyacente necesaria para las Ciencias de las Políticas, dado que el individuo puede, en este escenario, considerar su posición y contexto particular para analizar temas públicos, de modo que:

Laswell's position is radical. The only way to delineate a political research problem effectively is by relating it to one's values and goals. Political inquiry is necessarily limited to a context in which the observer selectively discerns some patterned order. (La postura de Laswell es radical. La única manera de delinear eficazmente un problema de investigación política es relacionándolo con los valores y objetivos propios. La investigación política está

necesariamente limitada a un contexto en el que el observador discierne selectivamente algún patrón de orden.). (Marvick, 1980, p. 223).

Aceptando que la libertad del individuo en un contexto democrático es condición necesaria para las Ciencias de las Políticas, habrá que analizar que la libertad implica valores y juicios de orden moral que pueden chocar con la razón que produce la ciencia, en palabras de Canto Sáenz (2015), “el esclarecimiento de los valores y las metas de las políticas públicas en una democracia es una tarea que desborda los límites del conocimiento científico porque implica juicios de orden moral” (p. 288). Pero tampoco la ciencia es la panacea para el desarrollo de las Ciencias de las Políticas que propuso Lasswell (1951), ya que, desde una visión positivista, esta se encuentra desprovista de valores morales y consideraciones individuales.

Frente a esto, la cuestión del estudio del proceso decisional inicial de Lasswell, así como la comprensión de las tareas necesarias en la toma de decisiones, sus etapas y las relaciones de poder toman especial relevancia en nuestros días, ya que la intención original de sus escritos post guerra era, según Marvick (1980), entender “how to perform the intellectual tasks involved in any problem-solving situation, how to identify the functional stages of any decisional process, how to trace the distribution of values in any society, and how to analyze any power relationship” (“cómo realizar las tareas intelectuales involucradas en cualquier situación de resolución de problemas, cómo identificar las etapas funcionales de cualquier proceso de toma de decisiones, cómo rastrear la distribución de valores en cualquier sociedad y cómo analizar cualquier relación de poder.”) (p. 225). Cuestiones pendientes hasta nuestros días en sociedades como la hidalguense.

Con nuestro análisis hasta este momento, podemos rastrear explícitamente conceptos fundacionales de las Ciencias de las Políticas, como son: proceso decisional y efectividad del Gobierno; contexto democrático y libertad; valores y metas individuales en un contexto de análisis de problemas públicos. Y de manera implícita podemos inferir otros relacionados, como moral, asignación de valores, asociacionismo, participación política, intervencionismo. Por lo que solo resta entender lo que Cardozo (2013) señala con relación a que “las políticas públicas constituyen respuestas diseñadas y aplicadas, a través de procesos políticos y técnicos, para resolver problemas que, por su relevancia para importantes sectores de la sociedad, no son factibles de enfrentarse eficazmente desde el ámbito privado” (p.125).

Como es natural con aquellos hitos disruptivos del conocimiento, las Ciencias de las Políticas siguieron desarrollándose a partir de Laswell, por lo cual, para nuestra investigación, es vital abordar su desarrollo subsecuente. De esta manera, existen autores que se especializaron en la esfera decisional de las políticas públicas, otros abordaron el tema de la implementación de estas y hubo otros que ahondaron en los procesos posteriores a la implementación, etapas como la evaluación o el aprendizaje.

2.1.1 Conceptos Fundamentales Sobre Políticas Públicas y Análisis de Políticas Públicas

Como decimos, el legado de Laswell fue fértil y generó toda una nueva rama del conocimiento social y de la investigación sobre el actuar del gobierno, de él emanó una nueva rama de estudio del poder específicamente la forma en que se operacionaliza este poder al tratar de solucionar problemas públicos. Evidentemente, de los lejanos años 50 a la fecha se ha generado un increíble acervo que da cuenta de su fecundidad, para efectos de nuestra investigación nosotros centraremos la discusión en los siguientes autores, aun cuando reconocemos la multiplicidad de visiones teóricas que pueden presentarse, es necesario que circunscribamos el diálogo en una función de orden.

Para Parsons (2007), las Ciencias de las Políticas responden a la idea de la racionalización del Estado, el resultado casi natural de un pensamiento ilustrado bajo el cual es posible que el Estado se centre en resolver problemas a la luz del conocimiento. Esta afirmación está sustentada en las ideas del propio fundador de la disciplina, cuando afirma que “Las ciencias forman parte de la ciencia de las políticas públicas cuando aclaran el proceso de la formulación de políticas en la sociedad o aportan los datos necesarios para la elaboración de juicios racionales sobre cuestiones de política pública” (Laswell, 1948, como se citó en Parsons, 2007, p. 52). Y aventura una definición más clara de lo que implican las ciencias de las políticas públicas cuando dice que “podemos pensar en la ciencia de las políticas públicas como las disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de formulación y ejecución de políticas” (Laswell, 1948, como se citó en Parsons, 2007, p. 52).

Desde su concepción original, las políticas públicas tuvieron un destino práctico, operativo, delimitado a la búsqueda de conocimiento que permitiera solucionar problemas, pero ¿qué problemas? Sería una obviedad responder que problemas públicos, pero entonces ¿qué define a un problema público? Laswell señala que son aquellas condiciones que permitan al individuo alcanzar su dignidad y realización, sin palabrería escolástica, la dignidad y libertad son términos políticos

de corte liberal, en los que, como ya dijimos, Laswell encuentra sitio idóneo para la implementación de políticas públicas. En este sentido, abunda que “el énfasis especial se halla en la ciencia de las políticas públicas de la democracia, cuyo fin último es la realización de la dignidad humana en la teoría y en la práctica” (Laswell, 1948, como se citó en Parsons, 2007, p. 52).

Casi en el nacimiento mismo de las Ciencias de las Políticas, surgió también su especialización, es decir, ya que a ser una ciencia destinada a la utilización práctica, fue necesario que se definieran momentos específicos de su análisis en función del objeto estudiado, de este modo nacen dos enfoques de análisis: el análisis de las políticas públicas y el del proceso de las políticas públicas, en el primero de ellos el objeto de interés en la política misma, es decir, el conocimiento en sí mismo, que se está aplicando para intervenir un problema público; el segundo enfoque de análisis no se ocupa de la política en sí, sino del conocimiento para llegar a ella, a su formulación y a su implementación.

A partir de esta escisión, florecieron autores que fueron abonando teorías al campo de estudio de las ciencias de las políticas. Por ejemplo, en el campo del análisis de la implementación de las políticas públicas, están las aportaciones de Lindblom y Woodhouse con el enfoque incrementalista para la implementación, en el que, entre otras cosas, defiende el postulado de racionalidad de la acción pública a través de las políticas públicas cuando habla de procesos, pero establece ciertos límites en la racionalidad de los agentes involucrados y señala que los modelos de construcción de políticas públicas definidos en etapas no “añadía algún valor al estudio del proceso de las políticas públicas” (Lindblom y Woodhpuse, 1993, como se citó en Parsons, 2007). Y en cambio, lo que propuso fue un modelo más sistémico de interacciones en el que sí se consideraba la influencia del poder, pero también interactuaban dinámicamente fases y etapas sin una lógica perpetua.

En palabras de Lindblom y Woodhouse:

Al estudiar el proceso de las políticas públicas, consideremos las elecciones, las burocracias, los partidos, los políticos y los grupos de interés, pero también las “fuerzas más profundas” (las empresas, la inequidad y las limitadas capacidades de análisis) que estructuran y distorsionan el proceso de las políticas públicas. (Lindblom y Woodhpuse, 1993, como se citó en Parsons, 2007, p. 56).

En el pensamiento de Lindblom ya estaba implícito un elemento de la teoría económica que habremos de analizar, los incentivos de los agentes económicos y la racionalidad limitada, pero lo que por el momento nos interesa, es determinar que el proceso de las políticas públicas tiene un elemento de racionalidad, sí, pero limitada. Lo que, a nuestro entendimiento, no resta a la teoría original de Laswell, sino que la especializa, humanizándola.

En este orden de ideas, consideramos posible decir que, en un lenguaje mucho más moderno sobre las políticas públicas, el análisis de la implementación de estas tiene que ver con evaluación y esta, a su vez con la racionalidad, Carol Weiss afirma que la expectativa común sobre el uso de la evaluación de políticas públicas es justamente su carga racional que permitiría, una vez que despliegue sus productos finales, tomar acciones basadas concretamente en esos hallazgos, pudiendo ser estas seguir o cancelar una determinada política pública, expandir o concretar programas que tengan resultados esperados, etc., es decir, que la evaluación pretende ser una guía para la acción. Sin embargo, la misma Weiss afirma que “cuando llegan los resultados, exhiben los informes y los hallazgos solo si la evaluación justifica la acción que ya tenían pensando llevar a cabo” es decir que en el juego de la evaluación también están presentes los incentivos, distintos a los de la racionalidad (Weiss, 2015, como se citó en Maldonado & Pérez, 2015).

En el mismo sentido de las ideas que hemos expuesto, el de la racionalidad de nuestro tema, se pronuncia Thoenig, al considerar que:

El análisis de las políticas públicas se ha constituido, en particular en Estados Unidos, como una ciencia de la acción, como una contribución de los «expertos» a las decisiones de las autoridades gubernamentales. Inicialmente, la preocupación principal era orientar la investigación de manera que fuera *relevant*, es decir, útil para la acción. Evidentemente, había cierta ingenuidad en una concepción que tendía a establecer una relación simplista entre un mejor conocimiento de la acción y la mejora de las actuaciones gubernamentales. (1992, p. 43)

En su pensamiento es fácil observar que es explícito su entendimiento de que las políticas públicas son una ciencia para la acción; por lo que, con la acepción de expertos se introduce un principio de racionalidad en las recomendaciones que se viertan sobre alguna política en particular y al final parece concordar con Weiss al afirmar que existe cierta ingenuidad en pensar que hay

una relación lineal entre mejor conocimiento y mejora de las actuaciones gubernamentales, lo que podemos relacionar con el uso discrecional de los resultados de la evaluación visto en Weiss.

Pero también existen opiniones distintas a lo que hemos mencionado, por ejemplo, Majone considera que las políticas al estar hechas de palabras, “subrayan el papel de las ideas, de los factores cognitivos, retóricos o inclusive estéticos en la formación de las políticas públicas; y minimizan el papel de los intereses o de la racionalidad” (Majone, 1997, como se citó en Roth, 2008) a lo que este autor confiere más preponderancia en la concepción de las políticas es a la carga axiológica de quién diseña la política que a su razón.

Hasta este punto, concedamos haber entendido lo que implican las Ciencias de las Políticas y por ende las políticas públicas en su concepción actual, ahora tenemos que preguntarnos, ¿y cómo se abordan para su estudio? Si entendemos que las políticas públicas son una reacción racional del Estado en la solución de problemas públicos, podemos inferir que el análisis de estas es la forma de estudiar este proceso para entenderlo, antes, durante y después de la intervención. Esto es análisis de políticas públicas y como no puede ser de otro modo, si el espíritu del conocimiento que se produce desde las políticas públicas es algo operacionalizable y práctico, es de esperarse que el conocimiento que se produzca del análisis de estas lo sea más.

Es decir, entendemos que el objetivo genérico de un análisis de políticas públicas no es solamente explicar el proceso de toma de decisión o la implementación de las acciones que deriven desde una óptica periférica, sino entenderlos para modificarlos, porque de este modo no se contraría la esencia práctica de las ciencias de las políticas originarias. Esta condición plantea interrogantes en sí misma, por ejemplo, si afirmamos que el espíritu de las políticas públicas y del análisis de estas es cambiar una realidad no deseada, ¿quién tiene facultad de diseñarlas, de implementarlas? La respuesta fácil es que el gobierno, ya que cuenta con los medios institucionales para movilizar recursos. Pero ¿el gobierno y solo el gobierno tiene la facultad de estudiarlas? Otra respuesta fácil es que no, que los círculos académicos y científicos están igualmente facultados para hacerlo. Y si estos grupos no tienen a su disposición los medios para implementar sus conocimientos ¿este conocimiento se vuelve políticas públicas o sólo es conocimiento científico social como podría ser el estudio de las tendencias electorales o el análisis del discurso de cualquier jefe de Estado? Esta última respuesta ya no nos parece tan fácil, sin embargo, hay una clave en lo que hemos revisado que brinda una pista sobre la respuesta, esto es, la democracia liberal.

Hemos determinado que quizá no es accidente que las Ciencias de las Políticas se dieran en un ambiente de democracia liberal, ya que en esta forma de convivencia política en la que mejores posibilidades hay de disentir con el gobierno, de presionar para influir y de consensuar para actuar (hasta donde sabemos). Y el conocimiento que de las políticas públicas deriva no es una condición imperativa ni monolítica, sino flexible y discutible.

Por lo que, una de las maneras de llevar a cabo esta tarea deliberativa es a través del análisis de políticas públicas, y de manera más particular, a través de la evaluación. Bustelo nos dice que el análisis de políticas públicas “se ocupa, en general, de los problemas públicos y de cómo los poderes públicos los abordan” y que la evaluación en particular al formar parte de este, atiende los procesos relativos “a valorar la actuación de los poderes públicos en su intento de solucionar problemas” (2001). Los elementos importantes aquí son el reconocimiento de los problemas y del movimiento institucional que implica atenderlos, así como la posibilidad axiológica de valorar estos movimientos.

Por otro lado, Meny y Thoenig son súbitos y concretos al decir que el análisis de las políticas públicas es “el estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad” (Meny y Thoenig, 1989, como se citó en Knoepfel et al., 2008). Por su parte, Wildavsky afirma que:

En análisis de políticas públicas es un campo aplicado cuyos contenidos no pueden precisarse a través de lo que serían los límites propios de las disciplinas científicas, sino que será la naturaleza del problema planteado la que determinará los instrumentos que será necesario utilizar. (Wildavsky, 1979, como se citó en Knoepfel et al., 2008)

Si el análisis de las políticas públicas es un campo de conocimiento aplicado que estudia la acción de los entes públicos para solucionar problemas públicos. ¿Qué se estudia, la naturaleza del actor que decide e implementa, el contenido racional y analítico de lo que conlleva su decisión o los resultados de esta sobre el problema original? La respuesta para Knoepfel (Knoepfel et al., 2008) es todo ello, de este modo, exponen que el análisis de políticas tiene tres grandes escuelas que responden de manera epistemológica a la perspectiva teórica de quien lo realice, de tal suerte que existe una corriente de pensamiento que relaciona el análisis de las políticas públicas y la Teoría del Estado, otra que se centra en el funcionamiento de la acción de los entes públicos y la tercera en los resultados y efectos.

Consideramos que nuestra investigación se sitúa en esta última concepción de análisis de políticas públicas, ya que por su proximidad semántica con la evaluación es la que servirá para entender cuáles son los incentivos presentes en la evaluación de programas.

2.1.2 Aportaciones institucionales sobre evaluación versus la academia

Existe otra aproximación a lo que implica realizar y evaluar políticas públicas, la de las entidades supranacionales. Y es necesario que revisemos sus definiciones e ideas en orden de encauzar las propias. Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, las políticas públicas son un plan de acción para alcanzar un objetivo de interés público, este plan de acción contiene al menos una fase de planificación, de diseño pasando de la intervención, por la decisión, la implementación y su subsecuente evaluación. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2010). En este contexto, para la OCDE la evaluación es una:

Apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes. La evaluación también se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una actividad, política o programa. Se trata de una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, de una intervención para el desarrollo planeada, en curso o concluida. Nota: En algunos casos, la evaluación entraña la definición de normas adecuadas, el examen de los resultados en función de esas normas, una apreciación de los resultados efectivos y previstos y la identificación de lecciones pertinentes. (OCDE, 2010)

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe dependiente de la Organización de las Naciones Unidas (CEPAL), una política pública de excelencia “corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2004). De modo que, para la CEPAL, la evaluación se vincula más con una:

Función crítica de la gestión pública, especialmente en el modelo de gestión por resultados, ya que es un instrumento en que se consolida la información necesaria para alimentar las decisiones de presupuesto y la cuenta pública, en búsqueda del uso eficaz de los recursos públicos. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2021)

Para el Banco Interamericano de Desarrollo, las políticas públicas son “un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer o de bloquear políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas” (Banco Interamericano de Desarrollo, [BID], 2006). Mientras que “la evaluación implica la aplicación de métodos rigurosos para determinar el progreso de un proyecto en el proceso de alcanzar su objetivo durante su ejecución, o bien para determinar si logró y cómo logró, o no, dicho objetivo” (BID, 1997). Aunque la definición que ofrece el Banco Interamericano de Desarrollo pudiera parecer demasiado sucinta, el organismo se explaya en determinar también el carácter práctico y científico de la evaluación, su condición de proveeduría de información, determinación de juicios y circunstancia política como un proceso dinámico.

Para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en México, las políticas públicas, “son el producto de los procesos de toma de decisiones del Estado frente a determinados problemas públicos. Estos procesos de toma de decisión implican acciones u omisiones de las instituciones gubernamentales” (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, [Cámara de Diputados], 2021). Lo que conlleva que se determine la evaluación como:

El análisis objetivo y sistemático de los procesos y proyectos que llevan a cabo las unidades administrativas y unidades responsables de gasto, que tiene como finalidad evaluar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, en términos de su eficiencia, eficacia, calidad, resultados e impacto” (Cámara de Diputados, 2021).

Finalmente, de acuerdo con el glosario de evaluación de programas sociales, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en nuestro país, la evaluación es un “Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad” (2024).

Como podemos observar, al analizar las diferentes definiciones sobre políticas públicas y evaluación que tienen los organismos internacionales y nacionales que inciden en la materia, hay elementos que los unen semánticamente y que guardan cierta correlación con lo revisado en la teoría. Por ejemplo, las definiciones de políticas públicas están orientadas a la práctica, a las decisiones necesarias para la solución de problemas públicos, algunos de los organismos atribuyen a esta práctica criterios de racionalidad y otros les infunden características de negociación.

En lo relativo a su concepto de evaluación, la mayoría de los organismos consultados considera que esta es, sin lugar a duda, un ejercicio sistemático, objetivo y cuya función principal es, en palabras de Weiss, iluminar la toma de decisiones en función del cumplimiento de los objetivos.

Por otro lado, en el ámbito teórico, las definiciones sobre evaluación han observado la evolución propia del campo, así cuando el énfasis de la materia eran los resultados, la evaluación se entendía como el “proceso para determinar en qué medida los objetivos de un programa se habían alcanzado” (Tyler, 1949, como se citó en Olvera, 2023). Y más adelante, al complejizarse su episteme, se habló de aplicaciones sistemáticas “de los procedimientos de investigación social para valorar la conceptualización y el diseño, implementación y utilidad de los programas de intervención social”, (Rossi y Freeman, 1985, como se citó en Olvera, 2023), hasta las últimas concepciones que hablan de la evaluación como generadora de procesos de aprendizaje organizacional, en este sentido, es Sanders quien señala que lo que la evaluación “busca es la eficacia de la organización (que se traduce, por ejemplo, en mejores servicios) a través de muchas mentes trabajando juntas, compartiendo información y hacia una meta en común” (Sanders, 2002, como se citó en Olvera, 2023). Las diferencias latentes entre las definiciones académico-teóricas y las institucionales se centran en el uso de la evaluación; si se refiere a cuestiones instrumentales, políticas, organizacionales, económicas, legales o meramente epistemológicas. Pero siempre, la evaluación mantiene un elemento valorativo insoslayable que la diferencia de las ciencias en sí mismas.

2.1.3 La evaluabilidad como elemento inherente de la evaluación

Otro de los elementos que debemos considerar al hablar de evaluación es la evaluabilidad. Es decir, hemos investigado hasta este momento algunas aproximaciones de lo que implica teóricamente hacer políticas públicas y también hemos revisado la necesidad y práctica de

evaluarlas, pero ¿cómo saber cuándo algo se puede evaluar? La respuesta a esta pregunta, la proveen las prácticas de análisis de la evaluabilidad.

De modo que, para cerrar este apartado examinamos algunas ideas al respecto, en un primer momento abordamos las posturas formales sobre el tema y después revisamos algunas condiciones teóricas. Por ejemplo, para el Banco Interamericano de Desarrollo, la evaluabilidad es el “grado hasta el cual el diseño de un proyecto ha sido definido (en términos de hitos, indicadores y otros parámetros (sic) de tal manera que permita que su posterior evaluación sea posible” (BID, 1997) Y también ofrece una definición prospectiva más cercana al diseño de los proyectos al decir que la evaluabilidad “means determining ex-ante whether a project will be able to be evaluated when it is completed” (“Significa determinar ex ante si un proyecto podrá ser evaluado cuando esté terminado.”) (BID, 2011).

Para el Gobierno de Navarra, la evaluabilidad implica “valorar la conveniencia de evaluarla (la política pública) bajo determinadas circunstancias, considerando la necesidad de introducir mejoras en la intervención y prepararla así para ser evaluada” (Gobierno de Navarra, 2013). De igual forma en el ámbito español, la extinta Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios proponía entender el término como “una tipología previa que trata de aportar un juicio de valor para llevar a cabo una evaluación de mayor envergadura” (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios [AEVAL], 2007) una especie de pre evaluación que pretende preparar las intervenciones públicas para ser evaluadas en el futuro.

El Instituto para la Evaluación de las Políticas Públicas de España, sucesor de la AEVAL, también ha preparado material al respecto, y define la evaluabilidad en términos similares a su antecesora, pero agregando características más de la gestión por objetivos, al señalarla como una: Herramienta que aporta un valor añadido de transparencia y rendición de cuentas a la acción pública a través de sus distintas funcionalidades, algunas de ellas comunes a todos los tipos de evaluación, tanto desde el punto de vista de la evaluación como desde el prisma del diseño de políticas públicas y de la planificación estratégica” (Instituto para la Evaluación de las Políticas Públicas, 2020).

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la evaluabilidad es la “Medida en que puede evaluarse una actividad o un programa de manera fiable y creíble” (OCDE, 2010).

Mientras que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México retoma una definición del Banco Interamericano de Desarrollo para argumentar que la evaluabilidad es una tarea que ayuda a:

Determinar hasta qué grado el diseño descrito en los documentos del proyecto permite realizar un monitoreo y una evaluación adecuados. Dicha verificación: ayudará al Equipo de Proyecto asegurar que el proyecto es de la más alta calidad técnica; asegurará que la estrategia de ejecución del proyecto proporciona criterios adecuados para su monitoreo y evaluación; indicará hasta qué punto se han incorporado las lecciones y experiencias de otros proyectos; asegurará que se están siguiendo los principios del marco lógico. (BID, 1997)

Como podemos ver, el bagaje conceptual que se ha logrado producir alrededor de las políticas públicas es inconmensurable, por lo que para efectos de nuestra investigación dejaremos en este punto, de por sí abundante, las definiciones de evaluación orientada a las políticas públicas y trataremos de entender otros espectros que abarca en campos de conocimiento distintos, con la esperanza de hallar conexiones semánticas que vinculen la práctica evaluativa por encima de las particularidades de las Ciencias de las Políticas.

2.2 Sistemas de Monitoreo y Evaluación: Elementos para el Análisis.

Los sistemas de monitoreo y evaluación encuentran en la Nueva Gestión Pública un espacio de desarrollo idóneo, ya que este paradigma de la administración busca privilegiar criterios como la eficiencia, eficacia y economía en la toma de decisiones, y en general la aplicación de ideas de la administración privada al ámbito público, como pueden ser los indicadores de desempeño y los criterios SMART o CREMAA (acrónimos de *Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-Oriented* y de Claro, Relevante, Económico, Monitoreable, Adecuado y Aporte marginal, respectivamente) implicados en su diseño. De modo que los sistemas de monitoreo y evaluación proporcionan datos, análisis, escenarios que pueden ser considerados para diferenciar los efectos posibles que un conjunto de decisiones podría tener en relación a un problema público.

Por lo tanto, para delinear su naturaleza, una diversidad amplia de autores ha desarrollado un bagaje teórico importante al respecto de cuáles son los aspectos que deben de considerarse para la generación o institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación, a continuación, revisaremos algunas ideas que nos ayuden a entender estos elementos.

En este sentido, David Arellano Gault et al., desarrollan su aproximación teórica de estos sistemas desde el espectro organizacional que todos tienen en la administración pública, proponiendo que este:

“Es una herramienta de aprendizaje organizacional para el diseño y evaluación de programas, que hace explícitas las teorías, supuestos y axiomas de la acción, con el propósito de definir una posible cadena causal que conecta la definición del problema de política pública, los instrumentos de política y las estrategias organizacionales con los productos, los resultados y, por último, los impactos de programas, políticas y de otras acciones de gobierno. Todo con el fin de generar un mecanismo de rendición de cuentas inteligente y basado en el aprendizaje organizacional.” (2012)

Por su parte, Nuria Cunill Grau y Sonia Ospina Bozzi, señalan la importancia política del sistema más que su trascendencia organizacional o instrumental, argumentando que:

“El énfasis en los resultados que se promueve con estos sistemas es un medio para avanzar en el logro de una mayor transparencia y efectividad de las acciones gubernamentales y, por lo tanto, para aumentar su capacidad de incidir en aspiraciones colectivas tales como el aumento de la legitimidad del Estado, el combate a la corrupción, el uso óptimo de los recursos públicos y la creación de políticas y servicios que aumenten el bienestar social, reduzcan la pobreza y combatan la desigualdad.” (2001)

En esta discusión, se han manifestado también autores institucionales que mantienen una relación gubernamental con el monitoreo y la evaluación. Es importante señalar que muchas de las definiciones institucionales se inspiran en la teoría de corte académico o científico, sin embargo, es indispensable entender la postura oficial al respecto, para vislumbrar la posición que el Estado tiene en la materia.

En este orden de ideas, en el ámbito nacional de México, como hemos visto, son dos las organizaciones que están fuertemente vinculadas con la materia, por un lado, tenemos a la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Función Pública federales como las encargadas de la evaluación y monitoreo de elementos cuyo fin no sea social. En este sentido, consideran a los sistemas de monitoreo y evaluación como un:

“Conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar, con independencia de otros sistemas, una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión, para:

- a) conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales y el impacto social de los programas y de los proyectos;
- b) identificar la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la Administración Pública Federal; y
- c) aplicar las medidas conducentes, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano, y el cumplimiento de los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.” (2014)

En lo relativo a la política de desarrollo social en México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social tiene una preponderancia en la implementación y funcionamiento de su sistema de monitoreo y evaluación, y ofrece una definición mucho más concreta, pero también intrínsecamente más teórica que la anterior, señalando que nuestro objeto de interés debe ser “entendido como la interacción articulada de múltiples actores con intereses, mandatos e incentivos diversos.” (2022)

2.2.1 Enfoques y Características de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación.

Para ampliar las definiciones anteriores, los autores consultados, proponen una serie de características que deben estar presentes en los sistemas de monitoreo y evaluación. A continuación, se exponen las principales variables que determinan el funcionamiento de un sistema de monitoreo y evaluación revisado por cada autor.

Para Pérez y Maldonado, los elementos que debe considerar un sistema de monitoreo y evaluación van más en el sentido de su importancia práctica, pero en un ambiente político, ya que,

si bien podemos ver, la primera de las variables hace referencia a un reconocimiento formal de la práctica, lo cual habla de un cuerpo normativo que dé vida a la materia, también redondean su definición añadiendo un elemento indispensable del monitoreo y la evaluación (MyE): el uso de la información.

Tabla 2.

Características de los sistemas de MyE, según Pérez y Maldonado (2015).

Variable 1	Variable 2	Variable 3	Variable 4
El reconocimiento formal de las actividades de seguimiento y evaluación como parte intrínseca de la gestión gubernamental mediante la promulgación de leyes, decretos, reglamentos u otro tipo de normas formales, o bien por medio de la creación de organizaciones a cargo de las mismas.	La existencia de planeación de las actividades de seguimiento y evaluación.	La determinación y publicación del tipo de metodologías utilizadas.	El grado de utilización de la información y la evidencia generadas mediante el seguimiento y la evaluación.

Fuente: Elaboración propia, con base en Pérez y Maldonado, 2015.

Adicionalmente, las autoras señalan características típicas de los sistemas analizados, como la planeación de las actividades relativas al monitoreo y evaluación, lo que le brinda un carácter sistemático y la determinación o diseño de metodologías que permitan ordenar la investigación evaluativa que se pretende implementar, lo cual le brinda al sistema un carácter objetivo y científico.

En un sentido similar al anterior, López, Mackay y Krause proponen cinco elementos necesarios para la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación, mismos que revisamos a continuación en la Tabla 3.

Tabla 3.

Características de los sistemas de MyE, según López, Mackay y Krause (2006).

Variable 1	Variable 2	Variable 3	Variable 4	Variable 5
------------	------------	------------	------------	------------

La demanda gubernamental por la información.	Los usos de la información generada.	La disponibilidad y calidad de la información gubernamental.	Las habilidades de los funcionarios y consultores para evaluar y analizar la información del sistema.	El financiamiento disponible para el mismo.
--	--------------------------------------	--	---	---

Fuente: Elaboración propia, con base en López, Mackay y Krause, 2006.

El primer elemento importante que analizamos en la Tabla 3., es la existencia de la demanda gubernamental como característica determinante del sistema, ya que entendemos que si el gobierno no es quien solicita los servicios, el mercado de evaluaciones difícilmente se desarrolla, puesto que el objeto de la evaluación es justamente la acción de gobierno a través de sus políticas públicas, programas o acciones, esta característica también explica intrínsecamente a la existencia de un marco normativo que lo permita. En un sentido igualmente importante, señalan el financiamiento como elemento necesario para el funcionamiento de un sistema de monitoreo y evaluación, así como las habilidades de los servidores públicos que diseñan y aplican las tareas. Es justamente en este tema, en el que también se incorpora la parte privada del monitoreo y la evaluación, ya que en las habilidades también se define que los consultores externos deben poseer capacidades especializadas para prestar los servicios.

Como podemos observar a continuación, existen variables consideradas por los autores que tienden a prevalecer, como el caso de las capacidades y habilidades de los servidores, el financiamiento, la demanda de evaluaciones y el uso de la información producida por el monitoreo y la evaluación.

Tabla 4.

Características de los sistemas de MyE, según Feinstein (2012).

Variable 1	Variable 2	Variable 3	Variable 4
Demanda de evaluación (solicitudes explícitas y periódicas de evaluaciones, actores	Oferta de evaluación (instituciones o profesionales con experiencia en contratar evaluaciones, actividades de	Vinculación (existencia de instrumentos o medios de vinculación, mecanismos de ajuste entre demandas y ofertas,	Uso de las evaluaciones (si se utilizan o no, quiénes son los usuarios,

explícitos y fondos para contratación).	desarrollo de capacidades en evaluación, instituciones con capacidad potencial para contratar y realizar evaluaciones).	desarrollo de un mercado de evaluadores).	promoción del uso).
---	---	---	---------------------

Fuente: Elaboración propia, con base en Feinstein, 2012.

En el sentido del anterior Tabla 4., Feinstein (2012) también pondera alto lo que define como oferta de evaluaciones, es decir la respuesta del mercado a una solicitud de servicios por parte del gobierno, lo que también denomina como mercado de evaluadores y mecanismos de ajuste entre oferta y demanda por evaluaciones.

En Cunill y Ospina encontramos una definición más que operativa de las características de interés que hemos revisado y proponen una definición más sistémica y funcionalista que se disecciona en cuatro elementos funcionales, mismos que podemos analizar a partir de la Tabla 5.

Tabla 5.

Características de los sistemas de MyE, según Cunill y Ospina (2003).

Variable 1	Variable 2	Variable 3	Variable 4
Diversificación funcional e instrumental:	Coherencia institucional:	Uso de la información:	Sostenibilidad:
<ul style="list-style-type: none"> • Las funciones que predominan en el sistema. • El nivel en el que se enfoca el sistema. • Los instrumentos de evaluación y monitoreo 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de integración al interior del sistema. • Capacidad de integración transversal . 	<ul style="list-style-type: none"> • El problema de la credibilidad de la información. • El problema del acceso de la información. • El problema del consumo de la información. 	<ul style="list-style-type: none"> • Normativa que lo sustenta. • Financiamiento . • Personal.

<p>que existen para cumplir estas funciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La capacidad de los sistemas para consolidar y/o diversificar los instrumentos de S&E y, por tanto, sus funciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • El problema del impacto de la información.
---	--

Fuente: Elaboración propia, con base en Cunill y Ospina, 2003.

En estas categorías funcionales, se encuentran inmersas una serie de variables que van desde la normativa, el financiamiento, el personal; hasta condiciones innovadoras que no habían sido consideradas en nuestra revisión, mismas que denominan coherencia institucional, es decir la capacidad que tiene el sistema para integrarse hacia dentro de sí mismo, así como su capacidad de integración e interacción con otros sistemas, es decir, su integración transversal. Otro aspecto importante de esta caracterización es lo relativo al uso de la información, ya que la definición planteada de hecho se problematiza en cuatro aspectos, la credibilidad, el acceso, el consumo y el impacto de la información, es decir, lo que las autoras nos señalan es que estas características en realidad son situaciones que el sistema debe resolver en orden de implementarse adecuadamente.

Para Arellano et al., las características que todo sistema de monitoreo y evaluación debe reunir para funcionar adecuadamente son las siguientes representadas en la Tabla 6.:

Tabla 6.

Características de los sistemas de MyE, según Arellano et al. (2012).

Variable 1	Variable 2	Variable 3	Variable 4	Variable 5
Marco normativo (interno y externo).	Actores (externos).	Proceso interno de determinación de valores, fines, objetivos y metas organizacionales.	Plan estratégico.	Misión, visión, objetivos, estrategias, indicadores, integración entre planeación y presupuestación.

Fuente: Elaboración propia, con base en Arellano et al., 2012.

Como podemos observar, los autores proponen cinco variables que determinan el funcionamiento de un sistema de monitoreo y evaluación, las cuales obedecen de manera directa a la conceptualización organizacional que ellos mismos argumentan y que hemos presentado más arriba. De modo que sus variables son orgánicas más que operacionales. Para nuestros autores, un sistema de monitoreo y evaluación es una parte vital de su comportamiento y consolidación organizacional, en el que la normatividad, las interacciones entre actores y la cultura organizacional juegan un papel preponderante a la hora de implementar modelos que midan sus logros. Sin embargo, no se descuida del todo el componente operacional y de la gestión por objetivos cuando se trata de definir indicadores, objetivos o estrategias.

Para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la definición de componentes de un sistema de monitoreo y evaluación se define a partir de las siguientes variables:

Tabla 7.

Características de los sistemas de MyE, según la SHCP (2009).

Variable 1	Variable 2	Variable 3	Variable 4	Variable 5	Variable 6
Marco jurídico e institucional	Planeación estratégica.	Programación y presupuesto.	Seguimiento y evaluación.	Matriz de indicadores para resultados.	Contabilidad, rendición de cuentas y transparencia.

Fuente: Elaboración propia, con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2009.

Como quizá es esperado, para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la definición de las características deseables en un objeto como el que analizamos atraviesa necesariamente por los requerimientos que la legislación en la materia contempla, y este caso no es la excepción, ya que la definición ofrecida manifiesta una cercanía conceptual con el ciclo presupuestario mexicano, que comienza con la determinación de objetivos en la etapa de planeación y finaliza con la rendición de cuentas. Sin embargo, esta tendencia un tanto legalista de la caracterización de los sistemas no necesariamente contrasta con las definiciones más teóricas, ya que, por ejemplo, es posible identificar tácitamente elementos comunes entre está y la anterior, si consideramos por ejemplo al marco normativo.

En una situación un tanto similar nos encontramos con la definición que hace el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, ya que, si bien acata lo establecido en las leyes, el CONEVAL se permita cierta definición propia con base en consideraciones teóricas. Lo que podemos observar en Tabla 8., en la caracterización que nos ofrecen, es que, si bien se considera el marco normativo como característica principal proveniente de las leyes, también desarrollan otras características más sistémicas, como el entorno político y social o el arreglo institucional.

Tabla 8.

Características de los sistemas de MyE, según el CONEVAL (2019).

Variable 1	Variable 2	Variable 3	Variable 4	Variable 5
Marco Normativo	Arreglo Institucional.	Entorno político y social.	Capacidades institucionales: <ul style="list-style-type: none"> • Recursos humanos. • Recursos materiales y Sistemas de Información • Personal técnico. • Capacitación constante del personal. • Estabilidad o continuidad del personal. • Sistemas de información integral. • Información en formatos homogéneos. • Sistema para compartir información. 	Vinculación con otros actores.

Fuente: Elaboración propia, con base en Coneval, 2019.

Es importante destacar también que el CONEVAL es el primero de nuestros autores que pone énfasis en la capacidad del aparato administrativo como una variable principal que puede determinar el funcionamiento de un sistema de monitoreo y evaluación. En este sentido, señala como variables determinantes la existencia de personal técnico con capacidades concretas, la

capacitación constante de este personal, así como la estabilidad y continuidad de este personal en la organización.

2.3 Teoría de Incentivos y su Relación con la Evaluación

Hasta aquí hemos dicho, a manera de general y sin ánimos categóricos, que las políticas públicas como campo de conocimiento científico se encargan del estudio de la acción de decidir en función de resolver problemas que se consideran públicos, y, por ende, la evaluación de estas acciones busca su mejoramiento o aprendizaje. También hemos concluido que las diferentes aproximaciones del análisis de políticas públicas responden a paradigmas epistemológicos diversos que encauzan la investigación evaluativa y el desarrollo mismo de las políticas públicas. Uno de estos pilares epistémicos es la teoría de la elección pública o *public choice*.

En virtud de los objetivos de nuestra investigación, consideramos oportuno abundar sobre lo que este conjunto de conocimiento nos aporta sobre el comportamiento de los agentes económicos, ya que de este modo esperamos encontrar fundamento teórico que nos permita más adelante, proponer categorías de incentivos sobre los cuales habremos de fundamentar nuestro análisis municipal.

En este orden de ideas, Meny y Thoenig argumentan que la teoría de *public choice* se sustenta en tres principios fundamentales, en principio:

Presupone, que los individuos se comportan y toman sus decisiones de manera racional, únicamente en consideración a sus intereses personales (*self-interest*) y buscando optimizar los beneficios de sus decisiones. Este individuo, descendiente directo del *Homo economicus*, no solamente maximiza sus elecciones, sino que también las realiza de forma transitiva: si prefiere A a B y B a E, debe igualmente preferir A a C. (1967).

El segundo de los pilares tiene que ver con la diferenciación de los bienes producidos en el mercado, de orden privado y los bienes que son producidos por el ejercicio de las funciones de gobierno vía servicios públicos. De nueva cuenta, Meny y Thoenig (1967), especifican que el elemento diferenciador es la alienabilidad, ya que los bienes privados son susceptibles de transferirse en propiedad entre los individuos, mientras que los segundos permanecen en el ámbito público de manera indivisible e inalienable, de modo que estén disponibles siempre para todos y en este pilar se encuentra una característica fundamental de la *public choice* que puede detonar

aproximaciones de la nueva gestión pública en las evaluaciones en las que influye, porque esta teoría nos dice que el objetivo de la *public choice* con relación a la inalienabilidad de los bienes públicos es transformar a las antiguas burocracias en entes no que obedecen órdenes jerárquicas, sino que son capaces de entender las demandas y producir bienes para satisfacerlas.

En tercer lugar, el último de los pilares de la *public choice* es aquel relacionado con la transferencia de los costos por parte de individuos que se niegan asumirlos al disfrutar de los bienes públicos argumentando que, dada la naturaleza de estos, no pueden ser excluyentes. Como toda teoría, tiene sus problemas por superar, y la *public choice* no es la excepción,

A efectos de nuestra investigación, consideramos oportuno profundizar en el primero de los pilares revisados y encontrar conexiones con los incentivos que pueden estar actuando en la implementación de sistemas de evaluación, incluyendo el municipal. Por lo cual comenzaremos hablando del principal problema del pilar con el que hemos comenzado.

Bajo el enfoque de la *public choice* se afirma que el hombre actúa racionalmente buscando maximizar sus beneficios. En este sentido, Simon (1957) argumenta que “el hombre administrativo posee capacidades limitadas para formular y resolver problemas complejos en comparación con la amplitud de los problemas cuya solución se requiere para alcanzar objetivamente un comportamiento racional en el mundo tal cual es” (Simon, 1957, como se citó en Meny y Thoenig, 1967). Y no es solamente un asunto de mera capacidad de cálculo y de poder de observación de las variables que pueden influir en la decisión X o Y para maximizar sus beneficios lo que limita la racionalidad del hombre, mucho menos en el siglo XXI en el que la computación cuántica está abriendo nuevas posibilidades de cálculo y aún sin el uso masivo de estos modelos cuánticos, con el poder de cómputo actual y la masificación del Big Data, podríamos fácilmente echar por tierra este argumento de la racionalidad limitada.

Por lo anterior, Simon atribuye a otro factor la limitación de esta racionalidad y argumenta que “puesto que las instituciones determinan en gran parte el marco mental de quienes participan en ellas, establecen las condiciones para conseguir la racionalidad y, por tanto, la racionalidad en la sociedad” (Simon, 1957, como se citó en Meny y Thoenig, 1967) es decir que el hombre está condicionado en su racionalidad por los límites axiológicos que le imponen instituciones como la familia, la religión, la ciencia misma como institución, el entorno político en el que se desarrolla, etc. Y este marco de referencia axiológico habrá de condicionar lo que considere como máximo

beneficio, incluso en las escuelas de pensamiento disruptivo el límite está dado por la contraposición a los axiomas dados por hechos en una realidad. No se puede estar en contra de algo que no existe y al crearlo no se es disruptivo.

Entendiendo los principios fundamentales de la *public choice*, debemos clarificar qué implicaciones tienen los incentivos en esta teoría. Un primer elemento de análisis es que:

Los actores no se atan de manera unívoca a una opción con preferencia a otra. Evitan tomar abiertamente partido sobre el fondo y no se comprometen de manera irreversible. Al contrario, mantienen muchas opciones abiertas, con el fin de recuperar los efectos a plazo, cualesquiera sean estos efectos y la opción elegida. Porque su estrategia para el éxito se desarrolla a un nivel distinto del contenido de la decisión. Para éstos se trata de mantenerse en su papel hoy y siempre y, si es posible, capitalizar los beneficios ex post que encuentren en el fondo del problema. (Meny y Thoenig, 1967)

Dentro de las corrientes del neoinstitucionalismo de la elección racional, Peters argumenta que son las instituciones las que fijan un conjunto de reglas e incentivos para restringir la racionalidad y establecer un espacio dentro del cual pueden los individuos actuar interdependientemente (Peters, 1999, como se citó en López Sandoval, 2016). En un sentido similar se pronuncia North (North, 1993, como se citó en López Sandoval, 2016) cuando afirma que “las instituciones son las reglas del juego de una sociedad, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. En el lenguaje de los economistas, las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos” (North, 1993, como se citó en López Sandoval, 2016).

De modo que para encontrar los incentivos que pueden estar condicionando las decisiones de nuestros actores políticos sobre si establecer o no sistemas de evaluación, lo primero que necesitamos hacer es analizar la estructura institucional en la que estos juegan, de modo que, al contextualizarla, podamos aprender los medios con los cuales condicionan las decisiones de los jugadores.

Es importante entender que este medio institucional limitante de las decisiones, o promotor de ellas, no representa una conciencia supra humana que imprime su voluntad bajo el velo de la

supuesta libertad para elegir cierto incentivo dado, sino que es necesario entender a este medio institucional como resultado de la interacción misma de las personas, por medio del cual se crean las instituciones; decisiones humanas previas que terminan por consolidarse culturalmente y redundan en el condicionamiento de generaciones posteriores.

2.4 Principales Tendencias de la Evaluación en los Órdenes de Gobierno Mexicano

Como hemos discutido, la evaluación como práctica legal de gobierno se ha institucionalizado en el Estado mexicano, desde las consideraciones constitucionales de la federación en el 134, hasta las legislaciones orgánicas de los municipios (para el caso de Hidalgo), por lo que ahora toca indagar documentalmente sobre las especificidades de esta práctica cada vez más difundida.

2.4.1 Ámbito Nacional

Si bien podemos decir que las Ciencias de las Políticas vieron la luz del sol en los 50's, su llegada a México sucedió tres décadas después. Fue en los 80's cuando, en un escenario de crisis, se comenzó a hablar de políticas públicas en nuestro país. Para este análisis trasciende que la libertad del individuo en un régimen democrático es condición necesaria dado que esto plantea uno de los primeros problemas para la adopción contemporánea plena de la disciplina en un país como el nuestro, pero a la vez representó el aliciente idóneo para su pronta admisión en un Estado que transitaba del carácter totalizante propio de la post revolución, al democrático neoliberal inaugurado con el sexenio de De La Madrid. Pese a los tropiezos, desde esos días hasta los presentes, "la institucionalización formal de la evaluación ha avanzado en México a nivel federal, respondiendo a las exigencias de eficiencia y focalización de los programas sociales propias del neoliberalismo y la NGP" [Nueva Gestión Pública], (Cardozo, 2013). Sin embargo, los retos de la implementación plena de las Políticas Públicas en nuestro país son enormes aun principalmente en el ámbito municipal.

Con estas intenciones en mente, se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como una institución clave en México, responsable de evaluar las políticas y programas de desarrollo social del país. Su nacimiento y desarrollo fueron parte integral de los esfuerzos de México para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la eficacia de sus políticas públicas. El Coneval fue creado oficialmente el 21 de diciembre de 2005, a través de la publicación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en el Diario Oficial de la Federación.

Esta ley fue un resultado directo de la necesidad de evaluar y medir de manera sistemática y objetiva la política de desarrollo social en México, con el fin de combatir la pobreza de manera efectiva. Como parte de sus principales hitos en 2007 el Coneval publicó la primera medición de pobreza en México con una metodología multidimensional, que incluye indicadores de ingreso y de carencias sociales. Para 2008 y 2010 se empezó a realizar evaluaciones específicas de programas sociales federales, estableciendo criterios y metodologías que serían modelo para futuras evaluaciones. En este mismo año, se realiza la primera medición de pobreza a nivel municipal, proporcionando datos más detallados para la creación y ajuste de políticas públicas.

La relevancia del Coneval tuvo que ver con la innovación Metodológica en diversos aspectos de su trabajo, por ejemplo, fue pionero en la implementación de la medición multidimensional de la pobreza, que considera no solo el ingreso, sino también aspectos como el acceso a la salud, la educación, la alimentación, la seguridad social, la calidad y espacios de la vivienda, y el acceso a los servicios básicos en la vivienda. En transparencia y rendición de Cuentas el Coneval ayudó en la transparencia en la gestión de políticas sociales, proporcionando herramientas para que los ciudadanos y las instituciones evalúen la eficacia de los programas gubernamentales e impulsó las políticas basadas en evidencia ya que los informes y las evaluaciones de Coneval han sido fundamentales para ajustar, modificar o rediseñar políticas y programas, asegurando que estos respondan a las necesidades reales de la población y que los recursos se utilicen de manera eficiente.

En el ámbito evaluativo, el Coneval se estableció como una referencia obligada no solo en México, sino en la región latinoamericana, sobre cómo llevar a cabo evaluaciones de políticas sociales de manera sistemática y rigurosa. Su trabajo ha inspirado a otros países a adoptar enfoques similares y ha contribuido significativamente al debate y a la práctica de la evaluación de políticas públicas en contextos de diversidad y desigualdad.

Institucionalmente, hasta el año 2024, la tarea de evaluar el desempeño del aparato gubernamental federal recaía en dos organismos: el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que tenía como su principal objetivo “Propiciar que las y los tomadores de decisión y hacedores de la política social usen los análisis y las recomendaciones sobre el estado de desarrollo social que genera el CONEVAL” (Coneval, 2024). Y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en quien recae la facultad de evaluar todo aquello que se diferencie de la política

de desarrollo social, de acuerdo a lo señalado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En este orden de ideas, es importante precisar que derivado de la reforma constitucional que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la constitución política federal aprobada a finales del 2024, mediante el cual se disolvió el Coneval, dejó un vacío en el tema de la evaluación en nuestro país, aunque haya otorgado dicha competencia al Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Como hemos mencionado, nuestra disciplina en México, se consideró a partir del análisis de la decisión de gobierno y de la búsqueda de legitimación del orden que se estaba creando como consecuencia del desgaste del régimen autoritario, posterior a la Revolución Mexicana, en un momento en el que las crisis fiscales acabaron por hacer evidente la necesidad de asignar de mejor manera los recursos de un Estado que iba viendo decrecer drásticamente su poder económico y con la necesidad de aumentar significativamente la efectividad del gobierno para atender los problemas públicos. A pesar de esto, en nuestro país, el ambiente poco participativo y el Estado que se niega a abandonar conductas totalizantes, bajo un halo democrático, inhiben la construcción de políticas públicas, en ese contexto es imperativo entender que la razón es parte del proceso decisional de las políticas públicas, no las gobierna, sino que las complementa, en palabras de Torgerson (1985) la “reason does not govern society from above, but becomes an integral part of democratic politics” (“la razón no gobierna la sociedad desde arriba, sino que se convierte en parte integral de la política democrática.”) (p. 252).

Finalmente, la experiencia evaluativa en la federación es amplia y abarca prácticamente todas las clasificaciones de programas presupuestarios que se implementan en ese orden, exceptuando los definidos como de seguridad nacional, mediante la plataforma Transparencia presupuestaria es posible acceder a programas anuales de evaluación, informes, términos de referencia, programas de trabajo de aspectos susceptibles de mejora, etc.

De lo cual podemos observar que, de las 2418 evaluaciones publicadas, 1554 pertenecen a los tipos de Específica de Desempeño con 655 ejercicios; Consistencia y Resultados con 471 informes y Diseño con 428, lo que representa el 64% de toda su experiencia en 17 años, mientras que las de procesos e impacto, por ejemplo, suman apenas 116 ejercicios, si consideramos tipologías no mixtas. Lo anterior evidencia también, de cierto modo, una falta de madurez en el trabajo que el Coneval implementó en México

2.4.2 Experiencia Evaluativa en el Ámbito Estatal

En el ámbito estatal, consultando la evidencia disponible tan solo en los sitios de internet, es posible decir que prácticamente todos los estados de la república cuentan con unidades administrativas que impulsen la evaluación de políticas públicas, programas o proyectos de gobierno. Las cuales son mayormente centralizadas, adscritas a las secretarías del finanzas, hacienda o planeación. Aunque la naturaleza de los organismos puede ser descentralizada en los que tienen autonomía financiera, técnica y de gestión; desconcentrada cuando presentan las anteriores, exceptuando la autonomía financiera y de gestión o constitucionalmente autónomos, como veremos más adelante. De hecho, la experiencia evaluativa de los estados prácticamente es análoga a la de la federación, centrándose en aplicar los mismos tipos de evaluación en proporciones similares, y evaluando mayormente los recursos que les son transferidos desde la federación, solo superada en todo caso por la consistencia de los instrumentos de evaluación que esta genera y que sirve de piedra angular para que todos los estados evalúen.

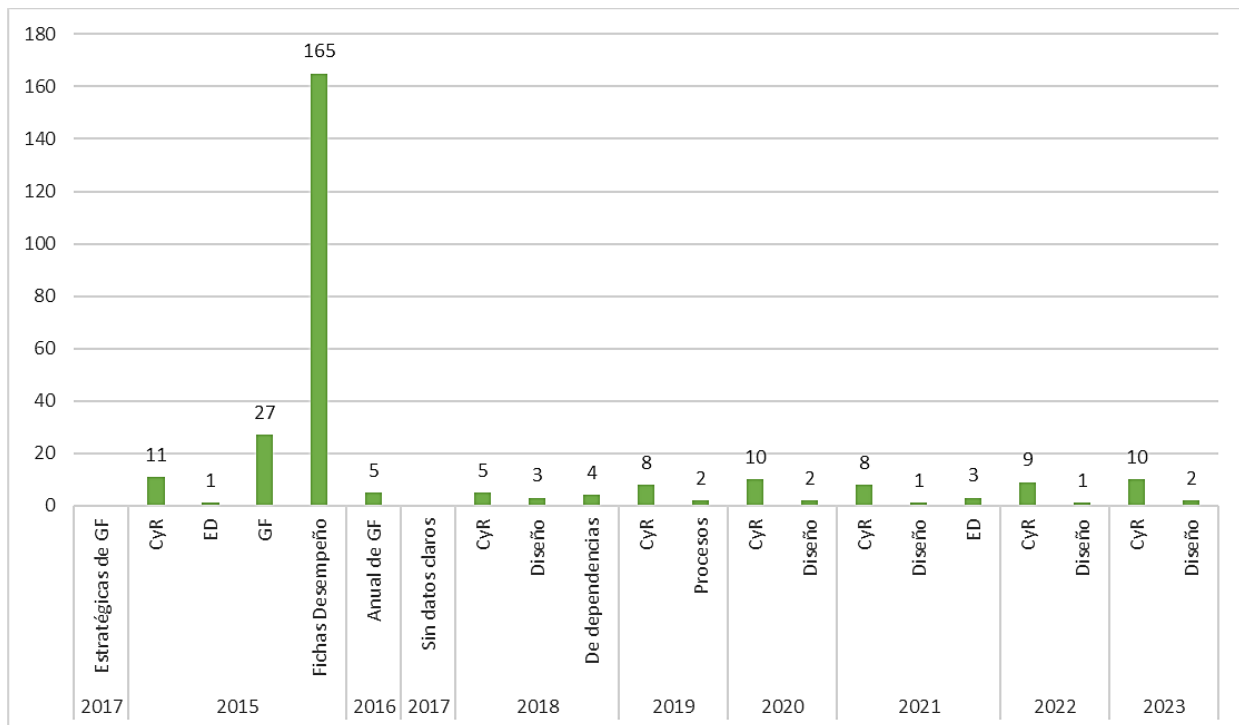
A manera de resumen, en los estados es posible encontrar prácticas innovadoras en el sentido metodológico y en práctico, en los ámbitos institucional y político y en el uso y difusión que se le da a la evaluación. Por citar un par de ejemplos, Durango es la única entidad en la federación que cuenta con un organismo constitucionalmente autónomo que coordina la evaluación en el estado, lo cual refuerza la imparcialidad y objetividad con que se puede llevar a cabo la evaluación. Guanajuato implementa ejercicios evaluativos en los que considera casos de éxito como objeto de evaluación. El entonces Distrito Federal, ahora Ciudad de México, no solo evalúa, sino que investiga la calidad de sus propias evaluaciones a través de metaevaluaciones. Finalmente, Yucatán ha comenzado recientemente a implementar ejercicios de evaluabilidad. Todos estos elementos hablan también de la correlación que existe entre las variables que hemos señalado más arriba, y el éxito de los sistemas de monitoreo y evaluación, ya que en estos elementos hay trazos de arreglos institucionales sólidos, de demanda por evaluación conjugada con su posterior uso y también de la existencia de actores preparados para solicitar y para realizar dichos ejercicios, sin dejar de lado la obvia presencia de presupuestos públicos destinados a la materia.

Para ilustrar lo anterior, procederemos a resumir la experiencia y vida evaluativa de los estados considerando tres dimensiones: a) tipo y nombre del organismo que lleva las actividades de evaluación, b) años de experiencia evaluativa, y c) cuáles son sus objetos de evaluación.

Para el caso de Aguascalientes, cuentan con una Coordinación de Área de Evaluación de Políticas Públicas que depende de la Dirección General de Evaluación y Seguimiento Institucional, siendo organismos centralizados de la Secretaría de Planeación, Participación y Desarrollo. En cuanto a su experiencia evaluativa cuentan desde el año 2015 con un Programa Anual de Evaluación, cuando realizaron 11 evaluaciones de consistencia y resultados, además de una específica de desempeño, 27 evaluaciones de fondos federales y 165 fichas de desempeño de programas presupuestarios. Todo operado a través de la herramienta denominada Sistema Estatal de Evaluación y Seguimiento Institucional.

Figura 1.

Frecuencia de tipos de evaluación realizados en el estado de Aguascalientes durante 2017 al 2023.



Nota: Entiéndase GF como Gasto Federalizado, CyR hace referencia a la evaluación de Consistencia y Resultados, ED a la Evaluación Específica de Desempeño, según la fuente consultada.

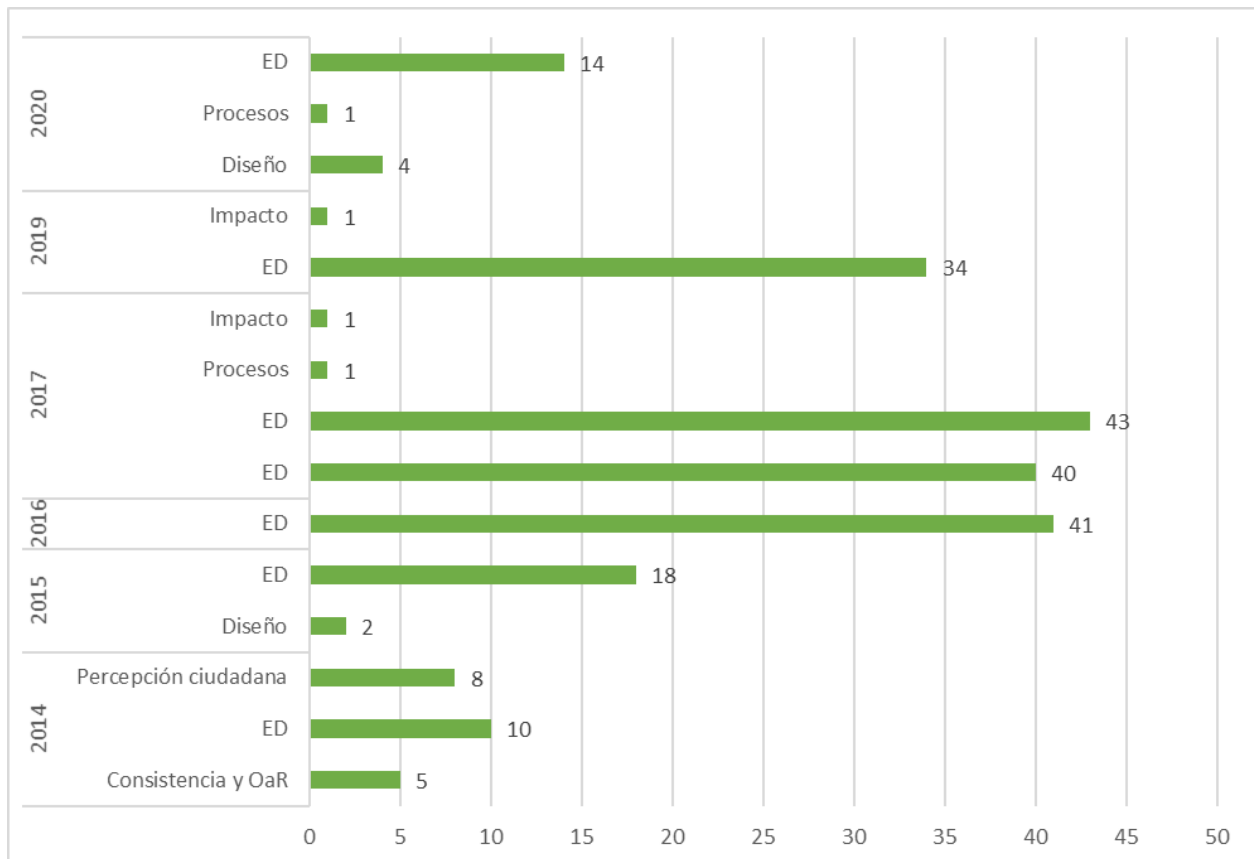
Fuente: Elaboración propia, Gobierno del Estado de Aguascalientes.

Lo que podemos observar en la Figura 1 es que las fichas de desempeño representan por mucho la mayor cantidad de tipos de evaluación realizadas, además llevadas a cabo en el segundo año de experiencia evaluativa en la entidad, fuera de eso, los demás tipos se mantienen estables.

En lo relativo a Baja California, la evaluación se desarrolla a través del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño SEDED y la estrategia BC Transforma, misma que operan la Secretaría de Hacienda, antiguamente Secretaría de Planeación y Finanzas a través de su Dirección de Planeación, Desarrollo de Evaluación como organismos centralizados y que han entregado resultados desde el 2014, año en que realizaron cinco evaluaciones de consistencia y orientación a resultados, 10 específicas de desempeño y ocho evaluaciones de percepción ciudadana sobre políticas estratégicas del gobierno estatal. En el año 2015 realizaron dos evaluaciones de diseño a programas estatales y 18 específicas de desempeño. Para 2016 fueron proyectadas 41 evaluaciones específicas de desempeño, cuatro de ellas a programas estatales. Como podemos observar a continuación en la Figura 2.

Figura 2.

Frecuencia anual de tipos de evaluación realizados en Baja California.



Nota: ED hace referencia a la Evaluación Específica de Desempeño, Consistencia y OaR a la de Consistencia y Orientación a Resultados, según la fuente consultada.

Fuente: Elaboración propia, Gobierno del Estado de Baja California.

Siguiendo con el análisis, en el ejercicio 2017, Baja California realizó 40 evaluaciones específicas de desempeño, tres de ellas a programas o fondos estatales. En 2018, se consideraron 36 evaluaciones específicas de desempeño a programas o fondos del gasto federalizado y siete a programas estatales, realizaron además una de procesos y una de impacto al programa Tarjeta de Transporte Joven BC. Durante el ejercicio fiscal 2019, se realizaron 34 evaluaciones específicas de desempeño, tres de ellas a programas estatales y el resto a fondos o programas del Gasto Federalizado; realizaron también una evaluación de impacto al programa estatal de guarderías y estancias infantiles. Finalmente, en el año 2020, fueron realizadas 19 evaluaciones, cuatro de ellas en materia de diseño, una de procesos y las 14 restantes fueron evaluaciones específicas de desempeño.

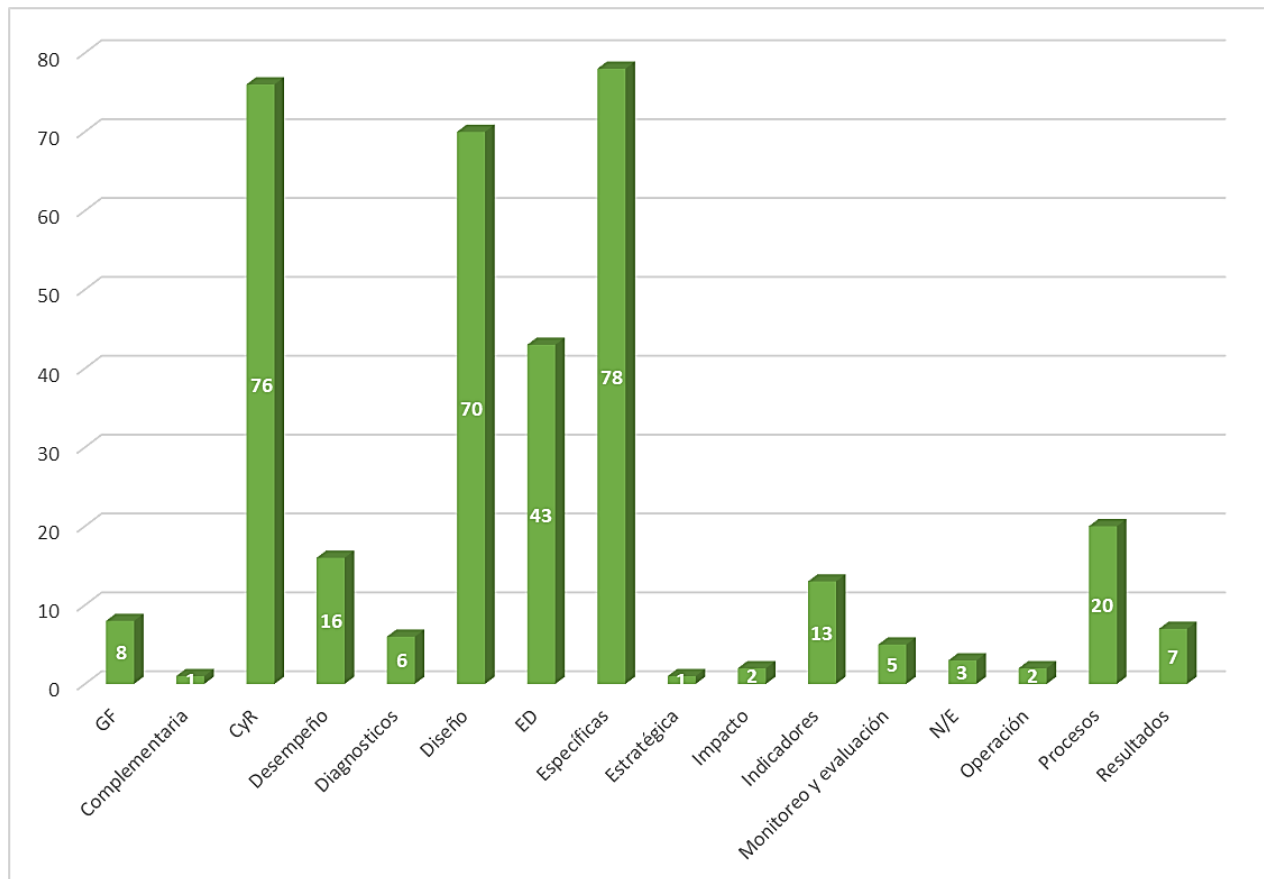
En lo que concierne a Baja California Sur, la estrategia de evaluación la implementa la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado y ha realizado evaluaciones desde el 2017, año en que implementó seis evaluaciones a fondos del Gasto Federalizado, cuatro de ellas específicas de desempeño y dos específicas simplemente. Para el año 2018, realizaron siete evaluaciones a fondos del Gasto Federalizado, pero sin especificar el tipo de evaluación, aun cuando su Programa Anual de Evaluaciones detalla los tipos posibles. Situación similar sucede en el año 2019 ya que en la página oficial de la dependencia no hay datos. Ya para el ejercicio 2020 sí se señala la evaluación de matrices de indicadores a los 86 programas presupuestarios del estado además de dos evaluaciones de diseño a programas estatales. De nueva cuenta en lo relativo al 2021 no hay datos. Finalmente, para el año 2022, se realizaron seis evaluaciones a fondos del Gasto Federalizado, cuatro de ellas específicas de desempeño y dos específicas.

En el caso de Campeche, el trabajo evaluativo es más consistente y constante, para comenzar el trabajo evaluativo surgió en 2013 cuando realizaron cinco evaluaciones a fondos del Gasto Federalizado y tres evaluaciones de resultados. En 2014 aplicaron cinco evaluaciones de consistencia y resultados además de una solamente de resultados. En 2015 diseñaron y aplicaron tres evaluaciones de consistencia y resultados, tres de desempeño, una de diseño, dos específicas de desempeño, tres evaluaciones de fondos federales, cuatro monitoreos y evaluación, dos de operación y tres de resultados, siendo en total 21 evaluaciones en su tercer año de experiencia. Para el cuarto, es decir 2016, realizaron tres de consistencia y resultados, tres de desempeño, cuatro de diseño, dos específicas, cinco específicas de desempeño, una de indicadores, un ejercicio de

monitoreo y evaluación y dos evaluaciones de procesos. En 2017 fueron implementadas cuatro de consistencia y resultados, una de desempeño, 14 de diseño, dos específicas, siete específicas de desempeño, una específica del fondo, una evaluación, una de indicadores y seis de procesos. Para el año 2018 realizaron nueve de consistencia y resultados, cuatro de desempeño, 36 de diseño, seis específicas, siete específicas de desempeño, una estratégica, cinco de indicadores, 10 de procesos, una complementaria. En 2019 la evaluación contempla 12 ejercicios de consistencia y resultados, cinco de desempeño, seis diagnósticos, 15 de diseño, tres específicas, 21 específicas de desempeño, dos no especificadas, dos de impacto, seis de indicadores y dos de procesos. Por su parte, en 2020 42 de consistencia y resultados y 21 específicas. En 2021 solamente se realizaron 21 evaluaciones específicas y en 2022 fueron 23 específicas y una específica de desempeño.

Figura 3.

Frecuencia absoluta de tipos de evaluación realizados en el estado de Campeche.



Nota: Entiéndase GF como Gasto Federalizado, CyR hace referencia a la evaluación de Consistencia y Resultados, ED a la Evaluación Específica de Desempeño y N/E refiere datos no especificados por la fuente consultada.

Fuente: Elaboración propia, Gobierno del Estado de Campeche.

En la Figura 3, podemos observar la misma tendencia que en estados pasados, es decir que la Evaluación Específica de Desempeño es una de las más frecuentes, en conjunto con las de Consistencia y Resultados.

En la misma región del país, en Chiapas, el mecanismo de evaluación es el Sistema de Seguimiento y Evaluación SIESE, que implementa la Secretaría de Hacienda a través de su Subsecretaría de Planeación que cuenta con una Dirección de Planeación y Programación, la cual ha desarrollado ejercicios evaluativos desde el 2017, año en que realizó evaluaciones estratégicas a fondos del GF en las que el estado participa y una evaluación estratégica de desempeño en las mismas condiciones, posteriormente. En los años 2018, 2020 y 2021 el Programa Anual de Evaluación señala solamente las evaluaciones que va implementar la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público federal, así como aquellas en que participen los organismos del estado de Chiapas, pero solamente como proveedores de información. Excepcionalmente, para el año 2019 realizó 62 evaluaciones de consistencia y resultados a fondos del Gasto Federalizado.

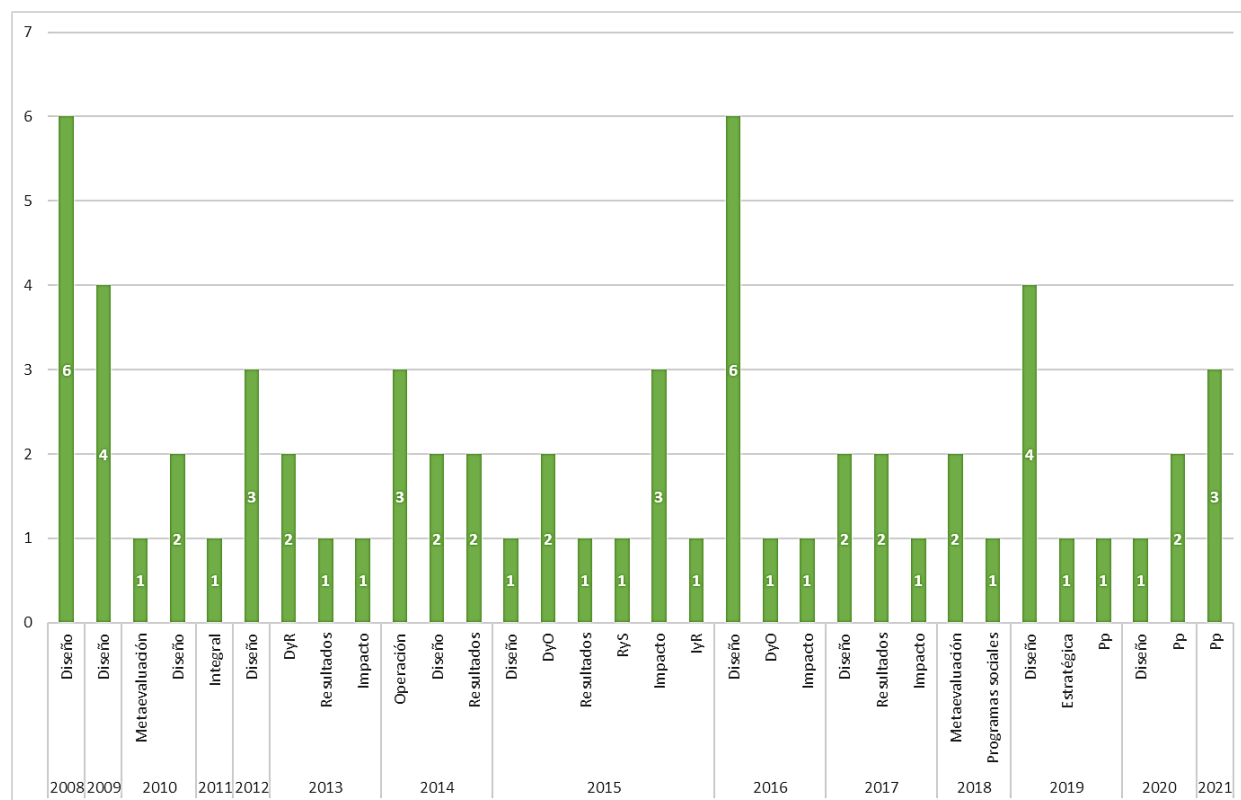
En el estado de Chihuahua, la evaluación la coordina la Secretaría de Hacienda del gobierno estatal, según los resultados publicados en su página de internet han implementado seis evaluaciones desde el 2013 y hasta el 2018, dos de ellas fueron de procesos y una estratégica de consistencia y resultados, adicionalmente, realizaron evaluaciones aplicada diversos programas, como el Estatal De Infraestructura Educativa (Presined), una evaluación específica de gestión con enfoque a resultados. Aplicaron también una evaluación estratégica de consistencia y resultados del subfondo de infraestructura educativa del Fondo de Aportaciones Múltiples.

En la Ciudad de México existe el que quizá sea el organismo dedicado a la evaluación en gobiernos subnacionales con mayor experiencia del país, el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México (Evalúa CDMX), y aunque este ente bien podría ser merecedor de toda una investigación propia, en este apartado nos vamos a circunscribir a las mismas características revisadas en los demás estados. El Evalúa CDMX ha estado haciendo ejercicios evaluativos desde el 2008, año en que aplicaron 10 evaluaciones de diseño a programas locales. Posteriormente, en 2009, aplicaron también el mismo tipo de evaluación, solamente que redujeron el número en menos de la mitad, evaluando cuatro programas. En 2010, el Evalúa CDMX realizó un ejercicio insólito en el ámbito subnacional, realizó una metaevaluación a las políticas evaluadas en el año anterior,

además de una evaluación de la política de equidad de género del Gobierno del Distrito Federal de México y dos evaluaciones de diseño. Para 2011 el consejo solo realizó una evaluación, pero bastante consistente, ya que consideraba aspectos de operación, resultados e impactos. En 2012, las tres evaluaciones realizadas fueron de diseño de nueva cuenta. En 2013, se realizaron dos evaluaciones de diseño y resultados de presupuestos locales, una evaluación de resultados y una de impacto. En el año 2014, se implementaron tres evaluaciones de operación, dos de diseño y dos de resultados, todas a programas de orden local. En 2015, el panorama de evaluaciones realizadas se complejizó, ya que se incluyeron evaluaciones híbridas que consideraban varios aspectos de la vida de los programas, por ejemplo, si bien se realizó una sola evaluación de diseño, se llevaron a cabo otras dos que incluyeron el diseño y la operación, algo parecido sucedió con las dos evaluaciones de resultados, ya que una de ellas incluyó un tema de satisfacción; finalmente, en el tema de las evaluaciones de impacto, que fueron cuatro, una de ellas consideró los resultados además de los efectos atribuibles al programa.

Figura 4.

Frecuencia anual de tipos de evaluación realizadas en el DF- Ciudad de México (2008-2021).



Nota: DyR hace referencia a la evaluación de Diseño y Resultados, DyO a la Evaluación Diseño y Operación, RyS refiere a Resultados y Satisfacción, IyR a Impacto y Resultados y Pp a Políticas Públicas.

Fuente: Elaboración propia, Gobierno de la Ciudad de México.

Durante el 2016, en el todavía Distrito Federal, la constante evaluación de diseño se repitió en seis de las evaluaciones realizadas, además de una que incluyó el diseño y la operación, este último aspecto se evaluó por separado en otro de los programas considerados sumándosele una de impacto también a un programa del gobierno local. En el año 2017, se realizaron dos evaluaciones de diseño y dos de resultados más una de impacto. Una década después de su creación, en 2018, el Consejo implementó dos metaevaluaciones a dos políticas evaluadas con anterioridad y realizó una evaluación de los programas sociales de la Ciudad de México. En 2019, el Consejo realizó cuatro evaluaciones de diseño, una estratégica y una de políticas públicas a temas sociales. Para 2020, el número de evaluaciones continuó decreciendo, realizaron tres, una de diseño y dos de políticas públicas. Finalmente, en 2021 se realizaron solo tres evaluaciones, todas de políticas públicas.

Para el caso de Coahuila de Zaragoza, la experiencia es muy concisa ya que el trabajo está implementado por la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas como órgano centralizado del Gobierno del Estado y está compuesto en 2016 por una evaluación de impacto al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa, pero el informe no está disponible en su sitio web. En 2017 se realizó de nueva cuenta una de impacto y una integral a recursos del Gasto Federalizado. En 2018 se aplicaron una de consistencia y resultados, una de impacto y una al programa de escuelas de tiempo completo sin especificar el tipo. En 2019 las evaluaciones realizadas fueron dos de consistencia y resultados, una al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública y otra al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. En 2020 se señalan evaluaciones al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa, al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y al Fondo de Aportaciones Múltiples, pero no hay datos disponibles sobre el tipo de evaluación programada. En 2021 se realizaron tres de consistencia y resultados y una a fondos del Gasto Federalizado.

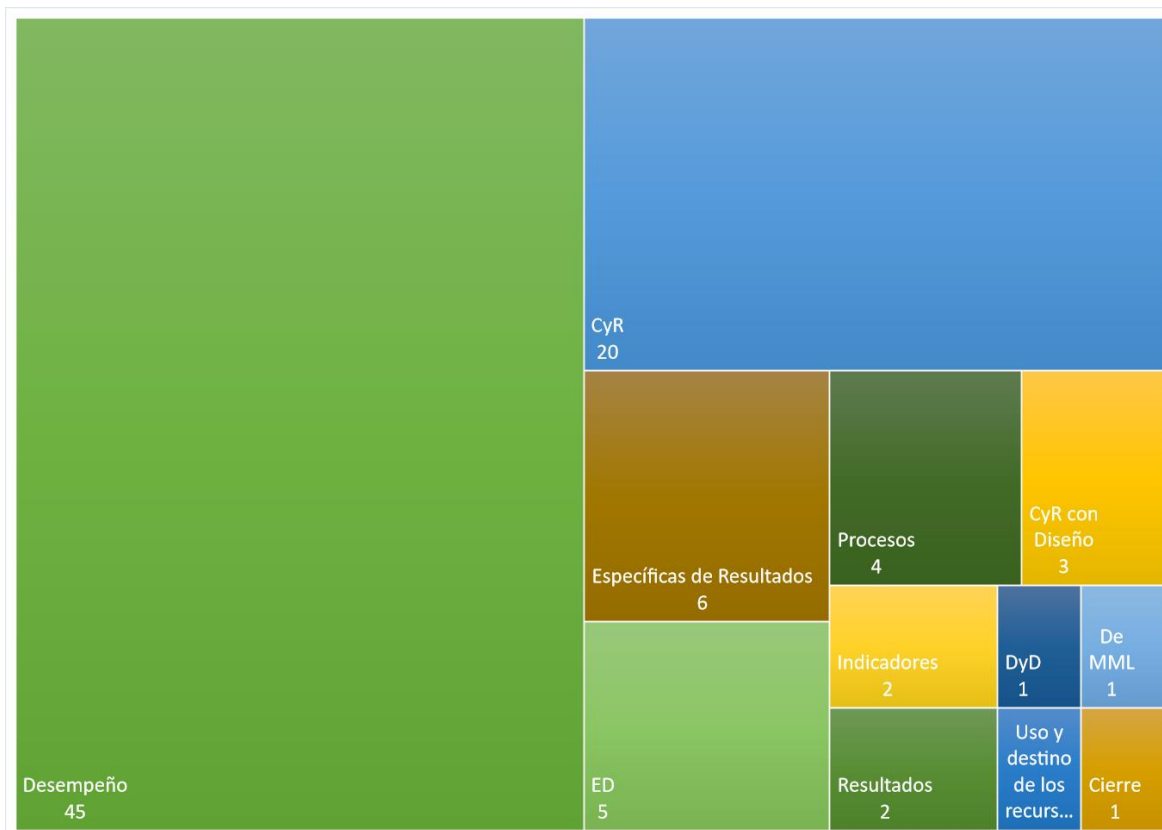
Colima cuenta con una Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño, como órgano dependiente de la Secretaría de Planeación y Finanzas. Su experiencia evaluativa se remonta al 2013, cuando realizaron ocho evaluaciones de desempeño y todas a recursos del gasto federalizado. En 2014 y 2015, la estrategia parece ser la misma, solamente agregaron dos evaluaciones más por año. En 2016, el panorama parece tomar madurez, ya que se realizaron, además de las 10 evaluaciones de desempeño, 11 evaluaciones de consistencia y resultados, de las que dos incluyeron un módulo completo de diseño, y sumaron también una evaluación de procesos. En 2017, continuaron evaluando el tema de consistencia y resultados con cinco evaluaciones más una que incluía un módulo completo de diseño, agregaron una de procesos y dos de desempeño.

En 2018, la Unidad implementó cuatro evaluaciones de desempeño más una que incluyó un módulo completo de diseño, adicionalmente desarrollaron dos evaluaciones específicas de resultados, una específica de desempeño, una de desempeño y una evaluación de marco lógico de matriz de indicadores para resultados a 69 programas estatales. En el siguiente ejercicio fiscal, se implementaron dos evaluaciones de consistencia y resultados, tres específicas de resultados, dos de procesos y dos específicas de desempeño. En 2020, la Unidad incluyó un tipo de evaluación que no había considerado anteriormente, la de indicadores de la cual realizaron una, además, realizaron dos evaluaciones de consistencia y resultados e igual número de específicas de desempeño.

Adicionalmente, implementaron una de resultados de los indicadores y una específica de uso y destino de los recursos. Finalmente, en 2021, se realizaron dos evaluaciones de consistencia y resultados, una de resultados, más una específica del mismo tema, una específica de indicadores y una específica de cierre, resumen que podemos encontrar en la Figura cinco a continuación.

Figura 5.

Proporción de tipos de evaluación realizados en el estado de Colima.



Nota: CyR hace referencia a la evaluación de Consistencia y Resultados, ED a la Evaluación Específica de Desempeño, DyD a la evaluación de Desempeño y Diseño, MML refiere a la Metodología del Marco Lógico.

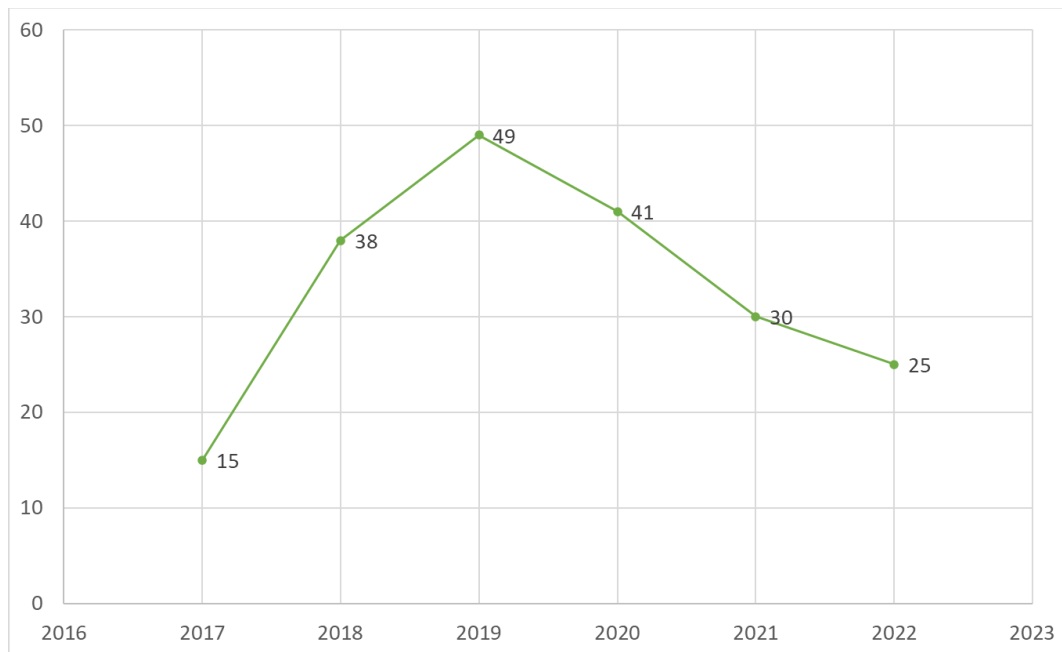
Fuente: Elaboración propia, Gobierno del Estado de Colima.

El caso de Durango es particular en el país, ya que este cuenta con un organismo constitucional autónomo, el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas (INEVAP), que tiene a su cargo no solo el tema de la evaluación, sino también temas sobre generación y divulgación del conocimiento en materia evaluativa y de gestión de las políticas públicas. Este organismo empezó operaciones en el 2017, año en que se evaluaron tres intervenciones públicas en cuanto a su diseño, nueve en aspectos específicos del desempeño, tres más en aspectos específicos de cada programa

y realizaron también tres evaluaciones estratégicas a igual número de intervenciones públicas. Para 2018, el INEVAP implementó 11 evaluaciones de desempeño y cinco de desempeño con calidad de la gestión, dos diagnósticos uno de ellos de programas nuevos, seis evaluaciones de diseño, 14 estratégicas de las cuales nueve consideraron el desempeño y dos evaluaciones de procesos. Para 2019, el panorama evaluativo es menos claro en cuanto al tipo de evaluaciones que se implementaron, ya que el Informe Anual de Evaluación no especifica los tipos implementados, sin embargo, en los datos publicados del Programa Anual de Evaluación se advierte que se realizaron 16 evaluaciones de desempeño, una de diagnóstico, siete de diseño, 22 específicas, dos de procesos y una de procesos con enfoque en múltiples sitios.

Figura 6.

Evolución por año del número de evaluaciones realizadas en el estado de Durango (2017-2022).



Fuente: Elaboración propia, Gobierno del Estado de Durango.

En 2020, se implementaron 21 evaluaciones de desempeño, cinco de diseño, 14 específicas y una de procesos. En 2021, se realizaron 21 evaluaciones de desempeño a fondos de Gasto Federalizado, programas estatales y municipios, adicionalmente, realizaron siete evaluaciones específicas, una multidisciplinaria e integral y una de resultados e impacto. Finalmente, en 2022 planeaban realizar seis evaluaciones de desempeño, una de diseño, 13 específicas, cuatro específicas de desempeño y una de procesos.

Lo relevante del caso de Durango, es que la tendencia de número de evaluaciones ha ido a la baja en los últimos tres años, lo que puede sugerir causas presupuestales.

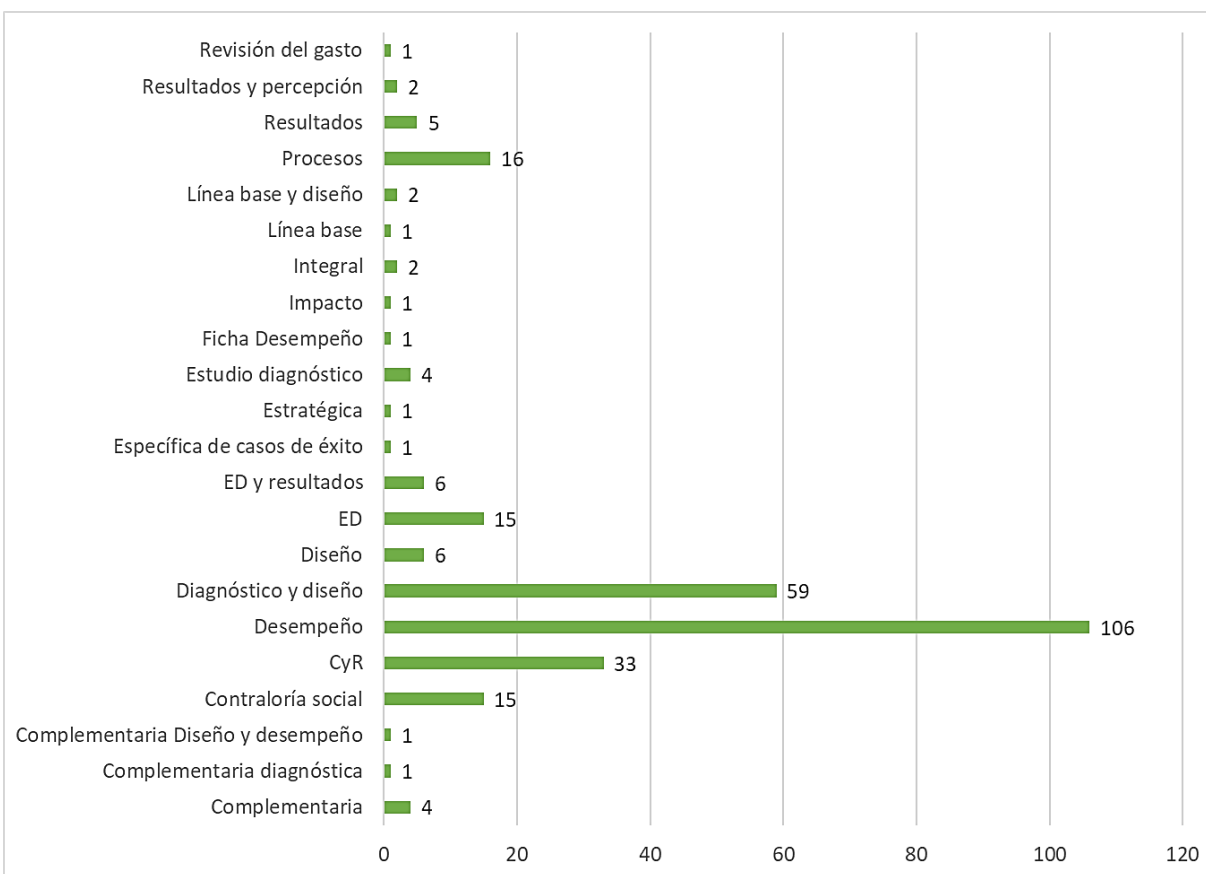
En el caso de Guanajuato, la evaluación está a cargo del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato (IPLANEG), el cual es un organismo desconcentrado del Gobierno del Estado y tiene una experiencia vasta en evaluación, que contempla en 2015 una sola evaluación de línea base. En 2016 se realizó una evaluación integral a la Estrategia Impulso Social.

Para el año 2017 se implementaron tres evaluaciones de resultados a programas sociales de corte estatal. En 2018 se implementaron una evaluación específica de desempeño, una de línea base y diseño y dos de resultados y percepción. El siguiente ejercicio, 2019, se aplicaron una evaluación complementaria, tres de consistencia y resultados, 45 de Desempeño, 48 de diagnóstico y diseño, seis solamente en materia de diseño, una de efectos que bien se puede catalogar como de impacto a juzgar por sus TdR, una específica de casos de éxito de la gestión y operación de un programa estatal denominado Centro Impulso Social, dos evaluación específicas de desempeño, cuatro específicas de desempeño y resultados, dos de procesos y dos de resultados.

Durante el año 2020 se realizó una evaluación complementaria, una de desempeño, dos estudios diagnósticos, una de levantamiento de línea base y diseño y una de revisión del gasto denominada *spending review*, por su término en inglés. En 2021 se realizaron una complementaria, 29 de consistencia y resultados, 15 de contraloría social, 30 de desempeño, dos de diagnóstico, cinco de diagnóstico y diseño, 11 específicas de desempeño, una integral y siete de procesos. Finalmente, en 2022 se realizó una complementaria, una complementaria de diseño y desempeño y una complementaria diagnóstica, además una de consistencia y resultados, 30 de desempeño, seis de diagnóstico y diseño, una específica de desempeño y dos del mismo tipo, pero que consideran también resultados, una estratégica, una ficha de desempeño y siete de procesos.

Figura 7.

Frecuencia absoluta de tipos de evaluación realizados en el estado de Guanajuato.



Fuente: Elaboración propia, Gobierno del Estado de Guanajuato.

En lo relativo a Guerrero, la evaluación está a cargo de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional como órgano centralizado del Gobierno del Estado y desde el 2011 manifiesta haber realizado evaluaciones, sin embargo, en el sitio de gobierno no se da acceso a ninguna documentación que compruebe las mismas. En el 2017 se señala al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública y al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social como los fondos del Gasto Federalizado que se evaluaron. En el 2018 y 2019 se volvió a evaluar al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública y en este último año en una evaluación integral.

En el 2020 se evaluó de nueva cuenta al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y al Fondo de Infraestructura Social para las Entidades, pero no se especifica el tipo de evaluación ni se proporcionan los informes de las evaluaciones. En el 2021, se manifiesta haber evaluado Programas de Asistencia Social, Alimentación, Atención Médica y de Rehabilitación, Financiados con

recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples, el programa de Construcción, Rehabilitación y Equipamiento de Centros de Salud en Guerrero, financiado con recursos del Fondo de Infraestructura Social para las Entidades y los Programas de Desarrollo del Campo, financiado con recursos de Inversión Estatal Directa en Guerrero. Finalmente, en 2022, se realizaron cinco evaluaciones de diagnóstico y una evaluación específica.

El estado de Jalisco es uno de los mejores ejemplos de difusión de la evaluación a nivel nacional, dentro de su portal es intuitivo y ágil encontrar información en la materia, de estas cualidades se desprende que el estado haya realizado desde el año 2013 una evaluación de línea base y diseño, dos evaluaciones específicas que consideraron temas de diseño, procesos y operación y dos más de resultados. En 2014, el estado comenzó a experimentar los tipos conocidos en la federación, lo que contempló realizar dos evaluaciones de consistencia y resultados, tres de diseño, un estudio de consistencia de programas, una evaluación específica como las realizadas en el ejercicio anterior y dos ejercicios de resultados.

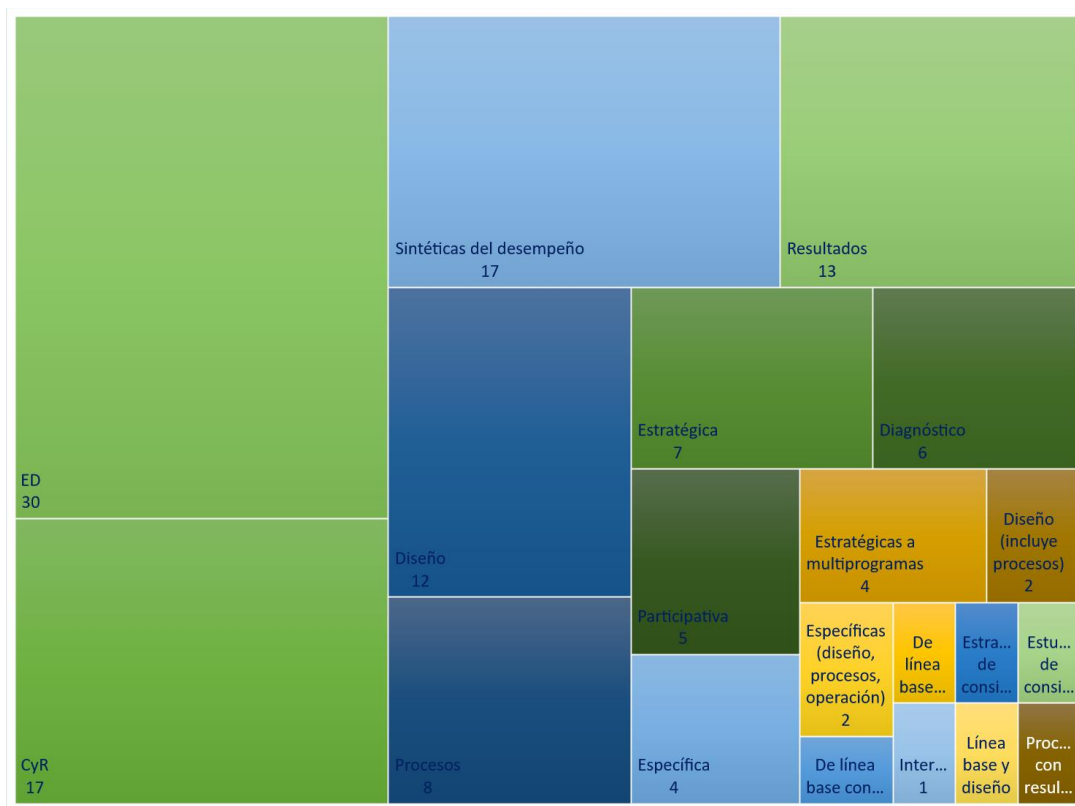
En 2015, se realizaron dos ejercicios de diseño, uno de los cuales incluyó temas de procesos, realizaron tres evaluaciones específicas de desempeño, una estratégica de consistencia de programas públicos, 12 internas de consistencia y resultados, pero que contaron con asistencia técnica de algún consultor y tres evaluaciones de resultados. Para 2016, la estrategia fue mucho más variada, lo que implicó realizar tres ejercicios de consistencia y resultados, un diagnóstico, una evaluación de diseño, 11 específicas de desempeño, dos estratégicas, dos específicas, dos de procesos y cuatro de resultados. Para su quinto año de experiencia, Jalisco evaluó cuatro intervenciones en materia de diseño, el mismo número en el ámbito estratégico, seis en materia de proceso, una de las cuales incluyó el tema de resultados y una más exclusivamente de esta materia. En 2018, sumaron cuatro intervenciones evaluadas en materia de diseño, ocho específicas de desempeño y una de resultados. Durante el año 2019, Jalisco reporta haber realizado una evaluación participativa, ocho específicas de desempeño, una estratégica y una de línea base con diseño.

Una característica importante de este estado, más allá de su producción evaluativa, es la institucionalización de la evaluación en la entidad, Jalisco cuenta con un Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas (Consejo Evalúa Jalisco) cuya naturaleza es técnico no autónomo creado como dependiente de la entonces Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (antes SEPAF ahora Secretaría de Planeación y Participación

Ciudadana). En un inicio, los integrantes del Consejo eran el Secretario de la SEPAF, quien preside; el Subsecretario de Planeación de la SEPAF, como Srio. Ejecutivo; el Director General de Evaluación y Seguimiento de la SEPAF, como Srio. Técnico; el Secretario de Desarrollo e Integración Social, un representante del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de la Función Pública, del Centro Regional para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados, de la Universidad de Guadalajara, del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, del Tecnológico de Monterrey, de la Universidad Panamericana, del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y de El Colegio de Jalisco.

Figura 8.

Proporción de tipos de evaluación realizadas por el gobierno del estado de Jalisco.



Nota: ED refiere a la Evaluación Específica de Desempeño y CyR a la de Consistencia y Resultados.

Fuente: Elaboración propia, Gobierno del Estado de Jalisco.

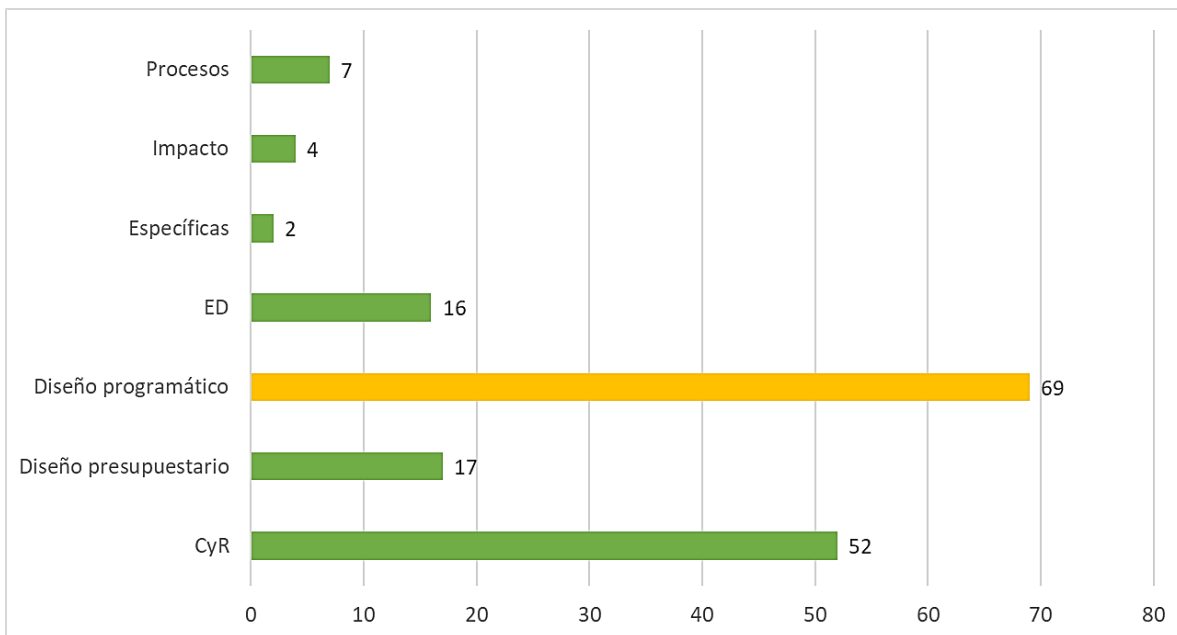
La experiencia anterior, parece haber sido exitosa, ya que durante 2020 solo se realizaron cuatro evaluaciones, todas participativas. En 2021, Jalisco realizó cinco ejercicios que realizaron un diagnóstico del problema y de la lógica a igual número de intervenciones, realizaron además

una específica y una interna, adicionalmente, realizaron ocho ejercicios de evaluación sintética del desempeño. Finalmente, durante 2022, se aplicaron nueve evaluaciones sintéticas de desempeño, una de línea base y diseño y cuatro estratégicas a multiprogramas.

En el Estado de México, la evaluación es impulsada por la Secretaría de Finanzas a través de la Subsecretaría de Planeación y Presupuesto, que cuenta con una Unidad de Evaluación del Gasto Público, todas unidades centralizadas del gobierno estatal. Su experiencia es amplia y han abarcado todos los tipos típicos de evaluación. Desde el 2013, implementaron 17 evaluaciones de diseño presupuestario y cinco de procesos a fondos federales y programas estatales. En 2014, se implementaron cinco evaluaciones de consistencia y resultados, 17 de diseño programático y una de procesos. En 2015, las evaluaciones de consistencia y resultados fueron 11 y las de impacto fueron 3, siendo uno de los pocos estados de la República que realizan este tipo de evaluación.

Figura 9.

Frecuencia absoluta de tipos de evaluación realizadas por el gobierno del Estado de México.



Nota: ED refiere a la Evaluación Específica de Desempeño y CyR a la de Consistencia y Resultados.

Fuente: Elaboración propia, Gobierno del Estado de México.

Durante 2016 en el Estado de México, los ejercicios de consistencia y resultados fueron solamente dos y los de diseño programático sumaron 11, para 2017, el panorama fue similar, sumando cuatro las del primer tipo y 10 de las segundas. En 2018 el número de ejercicios ascendió a 17, tres de las cuales evaluaron la consistencia y resultados, 11 de ellas el diseño programático y

tres de ellas específicas de desempeño de las intervenciones. En 2019, las evaluaciones de consistencia y resultados fueron cuatro, la de diseño programático sumaron nueve y se implementaron tres específicas de desempeño. El 2020 significó un año atípico en el número de evaluaciones realizadas, ya que solo se implementaron siete, dos de las cuales valoraron el aspecto de la consistencia y resultados de las intervenciones y cinco de ellas el diseño programático. Para 2021 y 2022, las evaluaciones de consistencia y resultados contabilizaron ocho y 13, respectivamente; las de diseño programático representaron tres y dos en cada año; además de dos evaluaciones específicas de desempeño en 2021 y una en 2022, este año también se aplicó una de procesos. Durante el 2023, se han planteado implementar cuatro evaluaciones específicas de desempeño, una de diseño programático, dos específicas, tres específicas de desempeño y una de impacto.

En el caso de Michoacán de Ocampo, según datos de su sitio de gobierno, las únicas evaluaciones publicadas son las realizadas al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública desde el año 2011 al 2022 y fueron coordinadas por la Secretaría de Contraloría como órgano centralizado del gobierno estatal.

En lo relativo a Morelos, la Secretaría de Hacienda, a través de su Unidad de Planeación y la Dirección General de Gestión para Resultados como unidades centralizadas del gobierno estatal se reportan nueve evaluaciones de desempeño, todas a fondos de Gasto Federalizado.

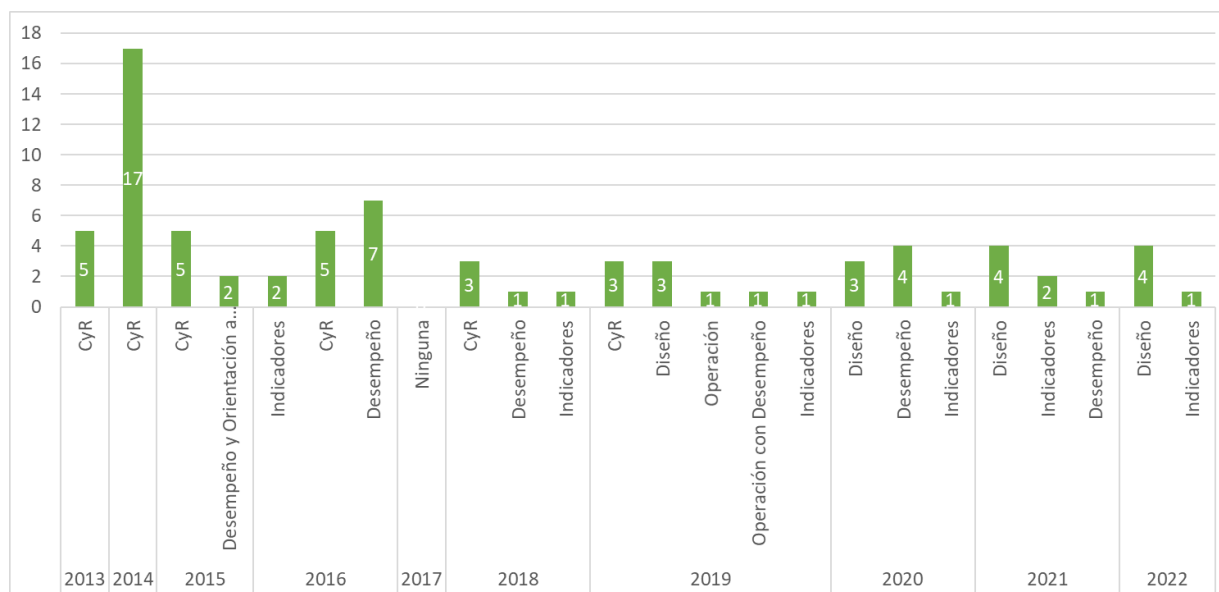
En el estado costero de Nayarit, la evaluación está bajo el mando de la Secretaría de Desarrollo Sustentable que tiene una naturaleza jurídica centralizada del gobierno estatal y cuenta desde 2013 con un Programa Anual de Evaluación que señala cinco evaluaciones de consistencia y resultados a programas estatales, aunque se refieren 24 evaluaciones más que se realizarían si existiera suficiencia presupuestal. En 2014 se planearon 17 evaluaciones de consistencia y resultados a igual número de programas financiados con recursos del Gasto Federalizado. En 2015 se realizaron siete evaluaciones, cinco de ellas de consistencia y resultados y dos de ellas de desempeño y orientación a resultados. En 2016 se plantearon dos evaluaciones de indicadores, cinco de consistencia y resultados y siete de desempeño. Para 2017 no se llevaron a cabo evaluaciones. En 2018 se realizaron tres de evaluaciones de consistencia y resultados, una de desempeño y una de indicadores. Durante 2019 se aplicaron tres de consistencia y resultados, tres de diseño, una de operación, una de operación con desempeño y una de indicadores. Para 2020 se

implementaron tres evaluaciones de diseño, cuatro de desempeño y una de indicadores y finalmente en se aplicaron cuatro de diseño, dos de indicadores y una de desempeño, además de cuatro evaluaciones de diseño y una de indicadores en 2021 y 2022, respectivamente.

Lo que podemos observar en Nayarit, es que la mayor preponderancia de evaluaciones realizadas se encuentra en las de Consistencia y Resultados, las cuales contabilizan 38 ejercicios en el periodo de tiempo revisado, y no solo tiene relevancia numérica, sino que además fueron los tipos de evaluación con los que se inició la práctica en el estado. A continuación, el Diseño es el segundo tipo de evaluación más frecuente con 14 casos. A reserva de una investigación más particular del caso, en la que dicha condición debe tener una explicación causal, en una revisión rápida no carece de lógica evaluativa que estos sean los ejercicios más frecuentes ni los tempranos, ya que, según Coneval (2011), las evaluaciones de consistencia y resultados incluyen elementos sobre el diseño de los programas, su planeación y orientación a resultados, así como su operación, entre otros elementos. Lo cual podría ser apropiado en el inicio de una práctica evaluativa seria.

Figura 10.

Frecuencia anual de tipos de evaluación realizados por el gobierno del estado de Nayarit (2013-2022).



Nota: CyR hace referencia a la evaluación de Consistencia y Resultado.

Fuente: Elaboración propia, Gobierno del Estado de Nayarit.

En el estado de Nuevo León, la evaluación corre a cargo del Consejo Nuevo León, que es un organismo consultivo en el que confluyen autoridades del gobierno del estado de Nuevo León y sociedad civil cuyo papel es darle seguimiento y evaluar el Plan Estratégico en el marco de la Ley de Planeación Estratégica del Estado. En este sentido, se señalan dos evaluaciones, evaluación anual 2016-2017 y la 2017-2018, en ellas se da cuenta, comisión a comisión, de los avances en los indicadores estratégicos planteados en el citado Plan Estratégico. Por otro lado, en el gobierno central existe el Comité de Planeación Presupuesto y Rendición de Cuentas (Comité PPR), integrado por la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado, la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, así como la Contraloría y Transparencia Gubernamental cuyos resultados en evaluación son los siguientes: una evaluación y resultados del programa presupuestario “Centros de Readaptación Social”, una evaluación de procesos de gestión del programa presupuestario “Seguro Popular”, una evaluación y resultados del programa presupuestario “Formación Integral en Salud, Cultura y Deporte”, una evaluación de procesos de gestión del programa presupuestario “Jefas de Familia”, una evaluación de procesos de gestión del programa presupuestario “FOROS CALIDAD”.

En otros ámbitos, en Oaxaca la evaluación está a cargo de la Secretaría de Planeación como órgano centralizado del gobierno estatal y publica datos de evaluaciones entre los años 2014 al 2018, el primer año fueron realizadas dos evaluaciones específicas sobre la orientación de los recursos de fondos del Gasto Federalizado y una de consistencia y resultados al ramo 23. Un año después, en 2015 se realizaron tres evaluaciones de consistencia y resultados a fondos de la misma fuente. En 2016 se aplicaron tres evaluaciones específicas de desempeño, mismo número que se aplicó en 2017, esta vez fueron evaluaciones diagnósticas a programas estatales. En 2018 se realizó una evaluación diagnóstica a un programa estatal denominado “Infraestructura vial en el Estado de Oaxaca”.

En Quintana Roo, la evaluación la implementa el Centro de Evaluación del Desempeño del Estado de Quintana Roo y aunque es dependiente de la Secretaría de Finanzas y Planeación, se trata de un órgano administrativo desconcentrado con autonomía técnica, funcional y de gestión. Los principales resultados en materia de evaluación comienzan en el 2011 con cuatro evaluaciones realizadas, tres de ellas de desempeño y una al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública. En 2012 se realizaron cinco evaluaciones de desempeño y una de nueva cuenta al Fondo de

Aportaciones para la Seguridad Pública. En 2013 se repitió el esquema de 2012 y se añadió una al Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud. Para 2014, el esquema fue sobrepasado en demasía, ya que se realizaron 44 evaluaciones e informes técnicos, una de ellas contempló temas de diseño, procesos, gestión y presupuesto, 18 de indicadores, tres de desempeño, 19 evaluaciones específicas de desempeño, dos específicas y una de resultados.

En 2015, el gobierno del estado de Quintana Roo, realizó una evaluación de desempeño y 22 específicas de desempeño, además de dos de indicadores y dos de resultados. En contraste, durante 2016 solamente se realizó la evaluación al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública y una evaluación específica de desempeño al mismo. Para 2017, si bien se incrementó el número de evaluaciones que se realizaron, solo se implementaron dos tipos de estas, las específicas de desempeño y las de indicadores, siendo 43 y 15 respectivamente durante el año. Para el 2018, solo se implementaron dos tipos de evaluaciones, de consistencia y resultados y específicas de desempeño, con 27 y 33 respectivamente durante el año. Posteriormente, en 2019, se implementaron tres evaluaciones de desempeño y nueve específicas de desempeño, además de 31 de diseño. Para el año 2020, el salto en el número y variedad de las evaluaciones fue muy notorio, ya que se llevaron a cabo tan solo de consistencia y resultados 42 evaluaciones y 21 evaluaciones específicas. La situación anterior no sucedió en 2021, ya que este año solo se implementaron 14 evaluaciones y todas específicas. Finalmente, en 2022 se aplicaron 23 evaluaciones específicas y solo una específica de desempeño.

Por otro lado, en San Luis Potosí, la evaluación es implementada desde el gobierno central a través de la Secretaría de Finanzas misma que según los datos publicados en su sitio web, manifiesta realizar evaluaciones desde el 2016, sin embargo, los PAE no están disponibles en el sitio web sino hasta el año 2019, cuando realizaron 11 evaluaciones específicas de desempeño, todas a fondos del Gasto Federalizado.

En 2020, se realizaron dos modificaciones al PAE y finalmente se llevaron a cabo nueve evaluaciones de desempeño y tres de resultados, igualmente todas a fondos del Gasto Federalizado, lo relevante es que, de las anteriores, dos fueron a municipios siendo en total ocho municipios evaluados, cuatro de ellos al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y cuatro más al Fondo para el Fortalecimiento Municipal. En 2021 se realizaron siete evaluaciones de consistencia y resultados igualmente a fondos de Gasto Federalizado en programas estatales y

dos del mismo tipo a las mismas fuentes de financiamiento, pero aplicados en municipios, siendo ocho en total, adicionalmente realizaron tres de desempeño. Para terminar con este estado, en 2022 se aplicaron siete evaluaciones de consistencia y resultados a fondos del Gasto Federalizado pero aplicados en programas estatales, dejando fuera las evaluaciones a los municipios.

En lo relativo a Sinaloa, la evaluación la implementa la Secretaría de Administración y Finanzas a través de la Subsecretaría de Planeación, Inversión y Financiamiento y la Dirección de Evaluación, siendo todas unidades administrativas centralizadas del gobierno estatal. En este estado, la evaluación comienza en 2018, cuando realizaron dos evaluaciones de desempeño, posteriormente, en 2019 diseñaron y aplicaron nueve evaluaciones específicas de desempeño y una de consistencia y resultados a programas estatales y fondos del Gasto Federalizado. En 2020 aplicaron dos evaluaciones de desempeño, cinco específicas de desempeño y una de consistencia y resultados.

En 2021 realizaron dos de desempeño, ocho específicas de desempeño y 12 de consistencia y resultados. Para el 2022 solamente aplicaron una de desempeño al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública. Como podemos observar en la Figura 11 a continuación.

En el estado de Sonora, la evaluación corre a cargo de la Secretaría de Hacienda como órgano centralizado del gobierno estatal y tiene una experiencia evaluativa breve, misma que comienza el año 2016 con una evaluación de consistencia y resultados, una evaluación institucional (encuesta institucional) tipo: impacto y una evaluación integral (Informe Anual de Evaluación) tipo: impacto. El año subsecuente, aplicaron una evaluación de indicadores y dos monitoreos y evaluaciones de indicadores, dos evaluaciones de desempeño y cinco de consistencia y resultados. Para 2018 realizaron ocho evaluaciones de diseño y dos de consistencia y resultados.

En 2019 fueron proyectadas seis de diseño, tres específicas y una de procesos, mientras que para el 2020 se realizaron doce de consistencia y resultados, dos específicas de desempeño, ocho de diseño y una de procesos. Finalmente, los últimos dos años sobre los que se publica información son 2021 y 2022, en los que hubo tres de consistencia y resultados y cinco de diseño para el primero, y una de consistencia y resultados y dos de diseño para el último.

Figura 11.

Proporción anual de tipos de evaluación realizadas por el gobierno del estado de Sonora (2016-2022).



Nota: ED refiere a la Evaluación Específica de Desempeño y CyR a la de Consistencia y Resultados.

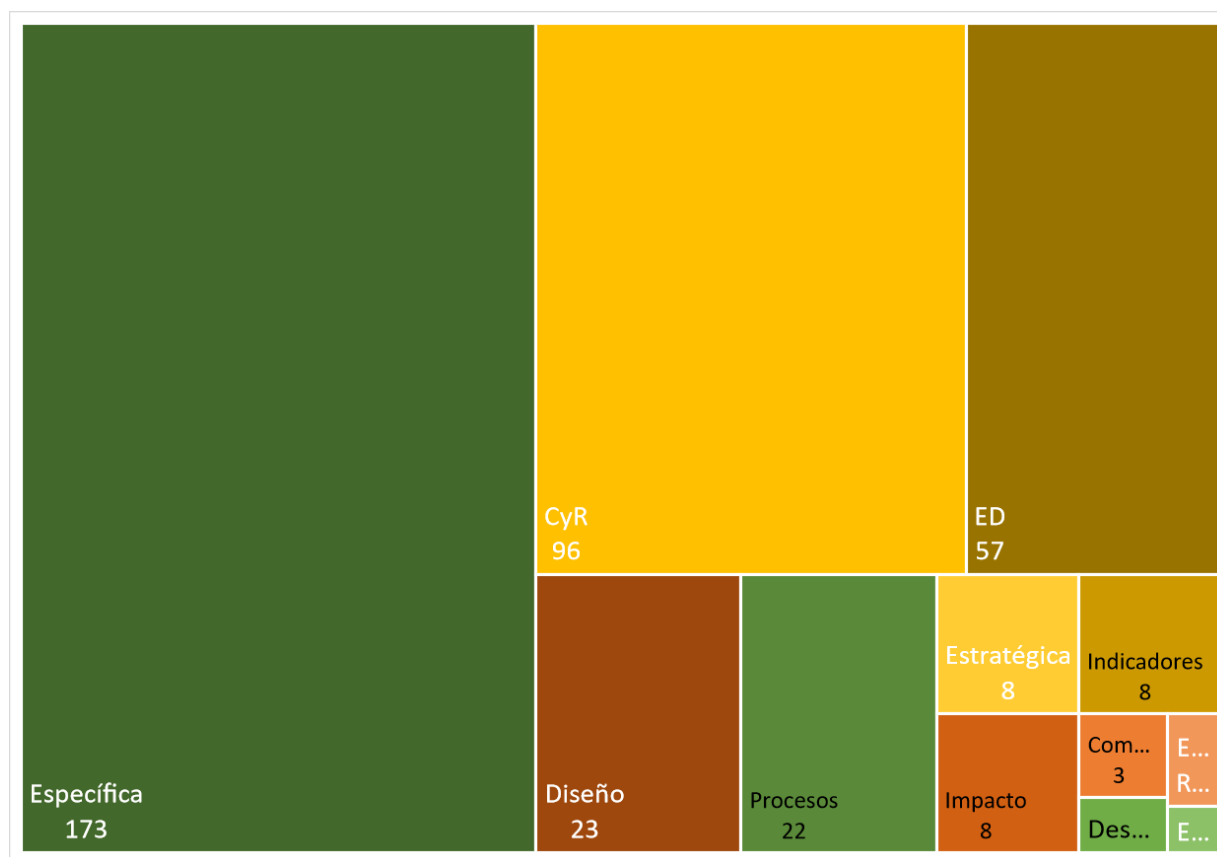
Fuente: Elaboración propia, Gobierno del Estado de Sonora.

En el sureste del país, específicamente en Tabasco, la evaluación ha encontrado un cauce mucho más en el ámbito municipal que en otros estados de la república, en este estado la implementa el Consejo Estatal de Evaluación del Estado de Tabasco, como órgano consultivo en la materia. La experiencia que tiene el estado en la materia proviene del 2013 y para visualizar el panorama evaluativo en la entidad, podemos observar la Figura 12., mostrada más abajo.

En ese primer año de evaluación, realizaron una evaluación específica y una de consistencia y resultados al Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública. Posteriormente, en 2014, se aplicaron nueve de evaluaciones de consistencia y resultados y una específica, esta última también al Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

Figura 12.

Proporción total de tipos de evaluación realizadas por el gobierno del estado de Tabasco.



Nota: ED refiere a la Evaluación Específica de Desempeño y CyR a la de Consistencia y Resultados.

Fuente: Elaboración propia, Gobierno del Estado de Tabasco.

En 2015 se realizaron 28 evaluaciones de consistencia y resultados, de estas, 22 fueron a municipios, dos de diseño a Gasto Federalizado, catorce específicas de las cuales 12 fueron a municipios, cuatro de indicadores y una de procesos a programas estatales. En 2016, se aplicaron una evaluación complementaria al H. Ayuntamiento de Comalcalco, siete de consistencia y resultados de las cuales cinco fueron a municipios, una de diseño y 22 específicas de las cuales 12 fueron a municipios, se realizó una estratégica también a municipio y cinco de impacto a programas del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-TABASCO). En 2017, se realizaron dos evaluaciones complementarias, 13 de consistencia y resultados de las cuales ocho se aplicaron a municipios, 42 específicas de las cuales 32 fueron realizadas a municipios, una de impacto a la Secretaría de Salud de Tabasco, cuatro de indicadores a la misma dependencia, y dos de procesos a dependencias estatales.

Por su parte, en 2018 se aplicaron siete evaluaciones de consistencia y resultados, de las cuales seis evaluaron municipios, 38 específicas de las cuales 30 se implementaron en municipios, dos estratégicas también a municipios y cuatro de procesos, una de ellas al H. Ayuntamiento de Tenosique. En 2019, se aplicaron 15 evaluaciones de consistencia y resultados de las cuales 12 fueron a aplicadas a municipios, 19 específicas considerando 15 de las cuales fueron a municipios, cuatro específicas de desempeño a dependencias y entidades estatales, una estratégica al H. Ayuntamiento de Teapa y una de impacto a la Secretaría de Salud del estado. En 2020 se consideraron tres de diseño a dependencias y entidades estatales, 22 específicas de las cuales cuatro evaluaron a municipios, ocho evaluaciones específicas de desempeño, de las cuales seis fueron a municipios y una estratégica. En 2021, la planeación consideró 10 evaluaciones de consistencia y resultados, nueve de las cuales fueron a municipios, dos de diseño, 12 específicas de las cuales tres fueron aplicadas a municipios, 18 evaluaciones específicas de desempeño todas aplicadas a municipios, dos específicas de resultados, una estratégica, dos de desempeño al H. Ayuntamiento de Jalpa, una de impacto y dos de procesos.

Para terminar con este estado, en 2022 se aplicaron seis evaluaciones de consistencia y resultados de las cuales cinco fueron a municipios, 15 de diseño tres de las cuales fueron aplicadas a municipios, dos específicas a dependencias estatales, 27 evaluaciones específicas de desempeño 16 de las cuales evaluaron a municipios, dos denominadas estratégicas, una estratégica de resultados y 13 de procesos a dependencias estatales.

Para el caso de Tlaxcala, la estructura orgánica de la administración pública estatal cuenta con una Coordinación General de Planeación e Inversión que es la dependencia encargada del tema en el estado. En el sitio web de esta Coordinación solo aparecen dato de evaluación a partir del año 2022, las evaluaciones señaladas fueron las siguientes: siete evaluaciones de indicadores, dos integrales de desempeño y dos de diseño todas a fondos del Gasto Federalizado o programas federales. Para 2023 se planean llevar a cabo ocho evaluaciones específicas de desempeño, una integral de desempeño, tres de indicadores y cuatro de diseño. En estas, además de los objetos evaluados el año anterior, incluyen programas de orden estatal.

En el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la evaluación tiene también un camino amplio, el trabajo que coordina la Secretaría de Finanzas y Planeación cuenta con los siguientes resultados. En 2014 realizaron ocho evaluaciones de diseño y siete específicas a fondos del Gasto

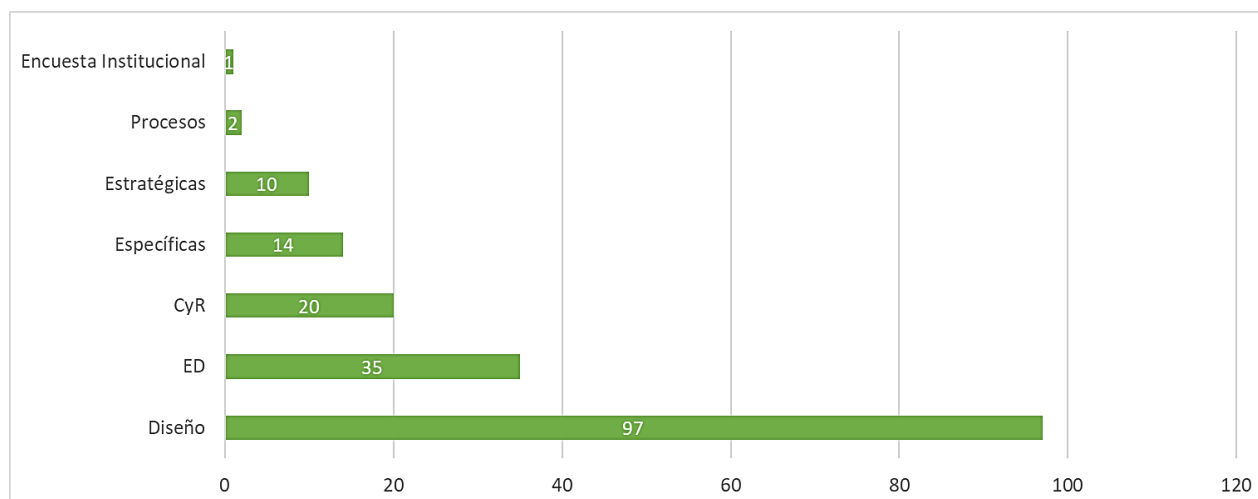
Federalizado. En 2015, fueron aplicadas 31 evaluaciones de diseño, siete específicas a fondos del Gasto Federalizado, siete de consistencia y resultados y una de procesos. Para el 2016, se consideraron ocho evaluaciones de diseño, cinco de consistencia y resultados y siete de diseño. En 2017 fueron aplicadas solamente ocho evaluaciones específicas de desempeño a fondos del Gasto Federalizado. En 2018, se consideraron siete evaluaciones específicas de desempeño y una de procesos, todas a fondos del Gasto Federalizado.

En 2019, se aplicaron cuatro evaluaciones específicas de desempeño y cuatro estratégicas, también fondos del mismo origen. En 2020, se programaron y aplicaron 23 evaluaciones de diseño a programas presupuestarios estatales y nueve evaluaciones a fondos del Gasto Federalizado, de las cuales seis fueron estratégicas y tres específicas de desempeño. En 2021, se diseñaron y aplicaron cinco evaluaciones de consistencia y resultados, seis de diseño a programas presupuestarios estatales y siete evaluaciones específicas de desempeño a fondos del Gasto Federalizado. Finalmente, en 2022 se realizaron 14 evaluaciones de diseño, tres de consistencia y resultados a programas presupuestarios estatales, seis evaluaciones específicas de desempeño y una encuesta institucional a fondos del Gasto Federalizado.

Lo característico del caso de Veracruz, es que fue el único estado de la federación en el que el tipo de evaluación más frecuente fue el de diseño, muy por encima de las bastante comunes evaluaciones específicas de desempeño, que suelen prevalecer en otras entidades federativas. Adicionalmente, este tipo de evaluación se realizó en nuestro estado desde el comienzo de su experiencia, en el 2014, y continuó presente casi ininterrumpidamente año tras año, a excepción de los 2017, 2018 y 2019, años en los que además disminuyó la cantidad total de evaluaciones realizadas. Un dato a relacionar en este punto, es que la SHCP (2007) señala este tipo de evaluación como aquel que se debe realizar en el primer año de vida de los programas.

Figura 13.

Frecuencia anual de tipos de evaluación realizadas por el gobierno del estado de Veracruz (2014-2022).



Nota: ED refiere a la Evaluación Específica de Desempeño y CyR a la de Consistencia y Resultados.

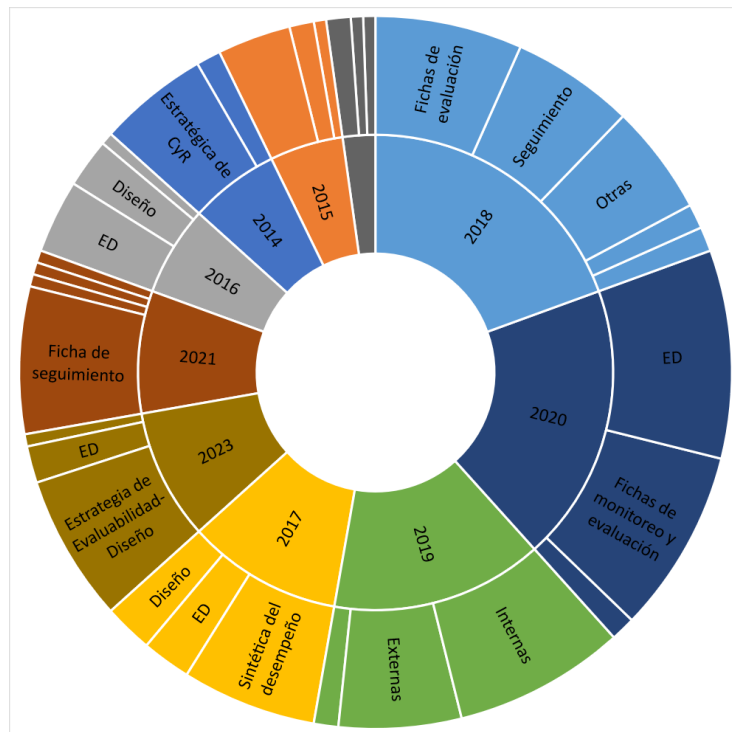
Fuente: Elaboración propia, Gobierno del Estado de Veracruz.

El caso de Yucatán es uno de los más representativos a nivel de difusión del trabajo evaluativo en la entidad, el estado tiene una amplia experiencia en cuanto a tipos de evaluación y también en cuanto a sujetos evaluados, aunque su experiencia evaluativa no es la más antigua, el 2014 realizó 11 evaluaciones, nueve de ellas estratégicas de consistencia y resultados y dos específicas sobre orientación de recursos. En 2015, el número de evaluaciones disminuyó, aunque diversificaron los tipos implementados, realizaron seis evaluaciones complementarias de consistencia y resultados, dos de procesos y una específica de desempeño. Para el 2016, los ejercicios señalan la realización de seis evaluaciones específicas de desempeño, cuatro de diseño y una integral del desempeño. Para 2017 se planeó aplicar cuatro evaluaciones de diseño e igual número de específicas de desempeño y 11 sintéticas del desempeño. El ejercicio siguiente fue el más prolífico en materia evaluativa para este estado, ya que realizaron 35 evaluaciones, dos de las cuales fueron de diseño e igual número de integrales, realizaron 12 fichas de evaluación y 10 de seguimiento más nueve definidas como otras. En 2019 la categorización fue menos explicativa, estableciendo externas, internas e integrales, realizando 10, 14 y dos, respectivamente. En 2020, se realizaron 17 evaluaciones específicas de desempeño, dos de diseño y 15 fichas de monitoreo y evaluación. Para 2021, se realizó una evaluación de procesos, una de desempeño, otra más de procesos con perspectiva de género, más 12 ejercicios denominados fichas de seguimiento. En

2022 el trabajo evaluativo consistió en una evaluación de procesos/desempeño, más una de diseño y dos fichas de seguimiento. Finalmente, en 2023, insertan en su catálogo de experiencias un tipo de evaluación inédito para los estados en México, el ejercicio de evaluación de estrategia de evaluabilidad y diseño, del cual realizaron 12 evaluaciones, adicionalmente implementaron tres específicas de desempeño más una estratégica. Como podemos dar cuenta, la experiencia de Yucatán es amplia y diversa, por lo que consideramos que el análisis puede ser a partir de la proporción que cada tipo de evaluación tuvo durante su respectivo ejercicio fiscal, razones que podemos observar en la Figura 14.

Figura 14.

Proporción por año de los tipos de evaluación realizados por el gobierno del estado de Yucatán (2014-2023).



Nota: ED refiere a la Evaluación Específica de Desempeño y CyR a la de Consistencia y Resultados.

Fuente: Elaboración propia, Gobierno del Estado de Yucatán.

En el caso de Hidalgo, existen dos sistemas de evaluación de políticas públicas, programas o proyectos. El primero de estos, evalúa lo relativo al ámbito inmediato del Plan Estatal de Desarrollo y de los instrumentos de planeación que de él emanan, dicho instrumento se denomina Sistema Estatal de Monitoreo y Evaluación para el Desarrollo, está fundamentado en lo que establece la

Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo y su finalidad es la de “brindar los elementos necesarios para lograr la formulación de políticas públicas, basadas en la evidencia, la toma de decisiones presupuestarias, la gestión para resultados y la rendición de cuentas.” (Lineamientos de Coordinación para la Evaluación de las Políticas Públicas en el Estado de Hidalgo, 2022). Actualmente, este sistema está operado por la Unidad de Planeación y Prospectiva como unidad centralizada del gobierno estatal, bajo el amparo de la ley citada arriba y su experiencia evaluativa es en realidad corta ya que cuenta con seis ejercicios evaluativos realizados, que son:

- Monitoreos a los programas Trabajo en Casa y Abasto de insumos médicos contenidos en el cuadro básico (sic) de los servicios (sic) de Salud Hidalgo.
- Dos evaluaciones de consistencia y resultados a los programas Sistema de Integral de Videovigilancia y a Hidalgo te Nutre.
- Una evaluación específica de desempeño al programa Centros de Rehabilitación del Estado de Hidalgo.
- Avances en las Acciones para el Impulso de la Comarca Minera

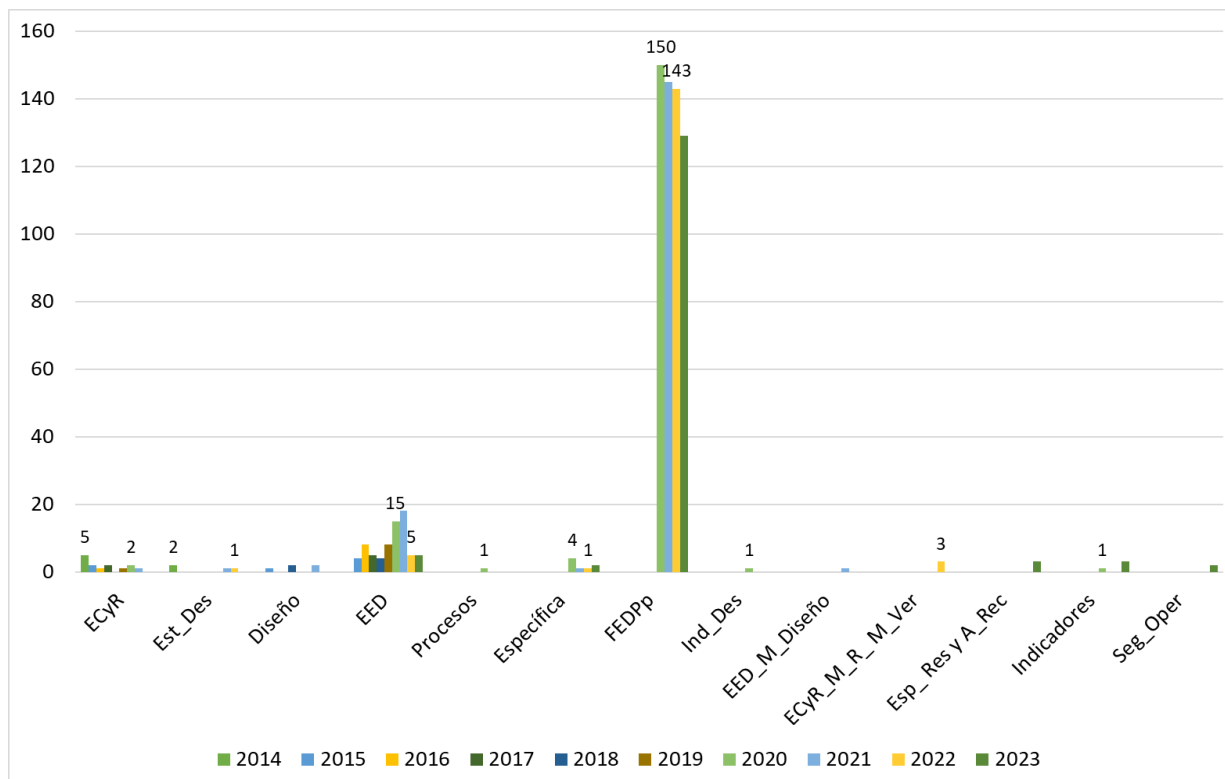
Finalmente, para el ejercicio 2023, la Unidad de Planeación y Prospectiva está considerando realizar seis evaluaciones a igual número de programas sectoriales, aunque en el Programa Anual de Evaluación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo no especifican el tipo de evaluación para cada uno.

Por otro lado, el gobierno estatal cuenta con la Secretaría de Hacienda y la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño, que depende de la anterior, como unidades centralizadas encargadas de coordinar la implementación del presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño del gasto en el estado de Hidalgo. Esta unidad ha realizado evaluación desde el año 2014 cuando implementaron cinco evaluaciones de consistencia y resultados y dos estratégicas de desempeño. En 2015, las evaluaciones de consistencia y resultados fueron dos, la de diseño fue solo una y realizaron cuatro específicas de desempeño. Para 2016, realizaron una evaluación de consistencia y resultados y ocho específicas de desempeño. En 2017, se implementaron cinco evaluaciones específicas de desempeño y dos de consistencia y resultados. Durante 2018, se volvieron aplicar evaluaciones de diseño, esta vez fueron dos y las específicas de desempeño fueron

cuatro. A continuación, se muestra la evolución que ha tenido el trabajo evaluativo realizado por la UTED Hidalgo en los últimos 10 años.

Figura 15.

Evolución de los tipos y número de evaluaciones realizadas por la UTED-Hidalgo.



Fuente: Elaboración propia, Gobierno del Estado de Hidalgo.

Acotaciones

ECyR: Evaluación de Consistencia y Resultados

Est_Des: Evaluación Estratégica del Desempeño

Diseño: Evaluación de Diseño

EED: Evaluación Específica de Desempeño

Procesos: Evaluación de Procesos

Específica: Evaluación Específica

FEDPp: Ficha Ejecutiva de Desempeño por Programa Presupuestario

Ind_Des: Evaluación de Indicadores de Desempeño

EED_M_Diseño: Evaluación Específica de Desempeño con módulo de Diseño

ECyR_M_R_M_Ver: Evaluación de Consistencia y Resultados con Módulo de Revisión de Medios de Verificación

Esp_Res y A_Rec: Específica de Resultados y Aplicabilidad de los Recursos

Indicadores: Evaluación de Indicadores

Seg_Oper: Evaluación de Seguimiento a la Operatividad

En 2019, las evaluaciones específicas de desempeño fueron ocho y solo aplicaron una de consistencia y resultados. A partir de 2020, la experiencia evaluativa se diversificó, este año, se

implementaron seis tipos de ejercicios evaluativos, consistencia y resultados con dos ejercicios, específicas de desempeño se realizaron 15, una de procesos, cuatro específicas, una de indicadores de desempeño y 150 fichas ejecutiva de desempeño por programa presupuestario. Durante 2021, la experiencia fue similar, realizaron una evaluación de consistencia y resultados, dos de diseño, 18 específicas de desempeño más una del mismo tipo que adjuntó un módulo de diseño, realizaron adicionalmente una evaluación estratégica de desempeño, una específica y 145 fichas ejecutiva de desempeño por programa presupuestario. Para 2022 realizaron una evaluación de consistencia y resultados con módulo de revisión de medios de verificación, una específica y cinco específicas más una estratégica de desempeño y 143 fichas ejecutivas de desempeño por programa presupuestario. Finalmente, para 2023 se planea hacer dos evaluaciones específicas más cinco específicas de desempeño, tres específicas de resultados y aplicabilidad de los recursos, el mismo número de evaluaciones de indicadores, más dos de seguimiento a la operatividad y 129 fichas ejecutiva de desempeño por programa presupuestario.

A manera de resumen, si consideramos los tipos de evaluaciones realizados por los estados que se han graficado en el presente apartado, podemos obtener una muestra de la tendencia que existe en el tipo de evaluación más realizado en este orden de gobierno, lo cual concuerda con la tendencia que se sigue en el orden federal.¹

2.4.3 Ámbito Municipal

Aunque en el ámbito municipal no existe una obligación legal particularizada hacia los municipios, que los faculte para realizar evaluaciones², es en la propia constitución federal, en su artículo 134, donde se señalan los principios con los cuales se deberán ejercer los recursos económicos de que se disponga en el ámbito público. De lo anterior, deriva la Ley General de Contabilidad Gubernamental donde se señala que todos los entes públicos aplicarán el mismo sistema de contabilidad, que contemple, entre otros aspectos, la evaluación.

1 El detalle de los tipos de evaluación más realizadas a que se refiere este párrafo se encuentra en el Anexo uno del presente trabajo doctoral.

2 De la evolución normativa del municipio en México e Hidalgo y su relación con la evaluación, se profundiza en el capítulo III de este trabajo doctoral.

De modo que, de acuerdo con el 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 y del Sistema de Evaluación del Desempeño, que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como parte de la cuenta pública anual a la Cámara de Diputados, en su edición 2022, los municipios mexicanos que alcanzaron un puntaje global alto, es decir entre 81 y 100 puntos, fueron: Benito Juárez, Ciudad de México; Morelia, Michoacán; León, Guanajuato y Tijuana, Baja California.

Para entender el contexto del ejercicio mencionado, es importante conocer sus generalidades. Este instrumento mide la capacidad institucional de los gobiernos para el implementar el ciclo presupuestario completo, es decir, temas de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas, consolidación y un tema sin puntuación denominado buenas prácticas. En este sentido, el instrumento de recopilación de datos pondera las diferentes secciones y ofrece un resultado global sobre una máxima de 100. Por lo que, para conocer cuáles son los municipios de referencia de nuestra investigación, hemos seleccionado aquellos municipios que obtuvieron un puntaje alto tanto en la sección de seguimiento como la de evaluación, los cuales son Tijuana, Monterrey y Morelia.

En el caso de Tijuana, se comenzó implementando evaluaciones de consistencia y resultados, en 2015, 2016, 2017 y 2018 realizaron 12, 12, 10 y 18 evaluaciones respectivamente, todas del mismo tipo. En 2019 se implementaron 10 evaluaciones de diseño, con lo que cambiaron un poco la metodología, aunque sigue siendo un tipo de evaluación formativa. En 2020, implementaron 10 evaluaciones específicas de desempeño solamente. Para 2021 y 2022, las evaluaciones de consistencia y resultados volvieron a ser el foco de atención del gobierno municipal, ya que implementó 10 de estas en cada año. Finalmente, en 2023 implementaron el mismo número, pero de evaluaciones específicas de desempeño.

El caso de Monterrey, la evaluación en el ámbito municipal comenzó en el ejercicio fiscal 2017, según los Programas Anuales de Evaluación publicados en el sitio del gobierno municipal, en ese año, se implementaron dos evaluaciones específicas de uso y destino de los recursos y dos de consistencia y resultados en materia de diseño. Posteriormente, en 2018, se volvieron a implementar dos evaluaciones específicas de uso y destino de los recursos, dos específicas de cumplimiento normativo y una específica del desempeño. En 2019 agregaron el tipo de procesos a

su experiencia evaluativa, con un ejercicio, aplicaron también una evaluación específica del cumplimiento normativo, pero añadieron un análisis sobre la pertinencia de los indicadores, aspecto que también agregaron a las tres evaluaciones específicas del destino de los recursos con que cerraron el año. En 2020, realizaron una evaluación de consistencia y resultados, tres evaluaciones de procesos, una evaluación específica del desempeño y orientación de los recursos y dos evaluaciones de diseño. En 2021, la Contraloría Municipal, a través de la Dirección de Planeación y Evaluación del Desempeño implementó dos evaluaciones de consistencia y resultados, seis estratégicas de consistencia y resultados, la misma cantidad de estratégicas de desempeño y dos simplemente de desempeño. En 2022, Monterrey aplicó una evaluación específica de desempeño, dos de diseño, una de las cuales consideró la perspectiva de género, dos de procesos, tres evaluaciones específicas de desempeño, cuatro de diseño y cuatro más considerando la perspectiva de género, aplicaron también 19 evaluaciones de lógica horizontal y vertical. Finalmente, en 2023, el municipio está considerando aplicar dos evaluaciones de consistencia y resultados, una de lógica vertical y horizontal, una de diseño y participar en dos evaluaciones de desempeño coordinadas por el Coneval y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, el caso de Morelia, Michoacán, en 2015 se realizó una evaluación de indicadores de diversos fondos y programas. En 2016, aplicaron una evaluación específica de uso y destino de la inversión al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y una evaluación específica para el análisis de los resultados de los indicadores al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios. Durante 2019, la Tesorería Municipal de Morelia implementó dos evaluaciones de consistencia y resultados a los mismos fondos y adicionalmente evaluó el uso y destino de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal. De manera interna, durante el mismo año, aplicó tres evaluaciones de consistencia y resultados en materia de diseño y el mismo número de evaluaciones específicas, enfocadas a cumplimiento de metas, objetivos y beneficiarios a programas municipales. Para 2020, se realizaron dos evaluaciones en materia de diseño a programas municipales. En 2021, la dinámica evaluativa incluyó dos evaluaciones de consistencia y resultados a un fondo del Gasto Federalizado y a un programa municipal y dos evaluaciones

específicas igualmente a programas municipales. Finalmente, para 2022 se implementó una evaluación en materia de resultados y una en materia de diseño.³

3 El detalle de los tipos de evaluación más realizadas dentro de la muestra de los municipios mencionados, se encuentra en el Anexo uno del presente trabajo doctoral.

Capítulo III. Antecedentes y Avances de la Evaluación Municipal en México

Introducción

Para Amartya Sen (2012), Premio Nobel de Economía, la capacidad es la oportunidad real de lograr las cosas que se tiene razón para valorar. De esta idea primigenia deviene que el núcleo de este concepto no es el resultado, lo que finalmente se haga, si no también lo que se es capaz de hacer, se elija hacerlo o no. Bajo esta premisa, el presente capítulo analiza un tema esencial como lo son las capacidades de los municipios en cuanto a la evaluación en cuanto a capacidades jurídicas e en México y capacidades reales en Hidalgo. Para lo cual definimos una serie de variables que fundamentan el Índice de Capacidades de Evaluación. Lo anterior, no sin antes establecer el contexto histórico y normativo para realizar evaluaciones en el ámbito municipal en el estado de Hidalgo.

En este capítulo se analiza la evolución histórica, la naturaleza jurídica y los fundamentos normativos del municipio en Hidalgo, desde sus raíces en el cabildo español y el derecho romano hasta su rol actual en la estructura federalista de México. Este análisis permite entender cómo el municipio ha transitado de una entidad subordinada, limitada a la gestión de recursos y tributos, hacia una entidad con cierta autonomía administrativa y un papel crucial en la provisión de servicios y en el desarrollo de políticas públicas.

A partir de esta base teórica e histórica, la investigación aborda los avances en la implementación de sistemas de evaluación en los municipios hidalguenses. La reforma de 2008 al artículo 134 constitucional marcó un hito al incorporar a los municipios en la obligación de manejar sus recursos bajo principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, estableciendo así el fundamento legal para un sistema de evaluación del desempeño a nivel municipal. Sin embargo, el análisis empírico realizado muestra que, a pesar de la normatividad existente, los municipios aún enfrentan numerosos retos para consolidar sus capacidades evaluativas y de gestión.

La presente investigación explora también los incentivos que podrían fomentar una cultura de evaluación en los municipios de Hidalgo. A través de un análisis de campo en 78 municipios, se examinan los recursos disponibles, la estructura organizativa, la formación de los funcionarios, y las prácticas actuales de evaluación y planeación, proporcionando un diagnóstico claro de las

condiciones para implementar políticas de evaluación efectivas. Este estudio no solo pretende detallar el estado actual de la evaluación en los municipios hidalguenses, sino también proponer recomendaciones que impulsen una mejora continua en el ámbito municipal, promoviendo así una administración pública más transparente, eficiente y orientada al servicio de la ciudadanía.

3.1 Naturaleza Jurídica, Objeto y Fines del Municipio en México

Ahora que hemos analizado con cierta profundidad la naturaleza de nuestra materia de estudio, que hemos viajado a través de su madurez epistemológica y que nos hemos detenido en las características de vanguardia que presenta en nuestros tiempos, es necesario que entendamos otra realidad, la del municipio. Entender esta entidad de la vida pública podría llevarnos un trabajo de investigación completo, por lo que nuestra exposición será más bien sintética, conociendo brevemente la génesis del mismo, su llegada a México, sus principales cambios a lo largo de la historia mexicana, resaltando las características jurídicas generales que tienen estos en el panorama nacional y por supuesto las particularidades que tienen en Hidalgo.

La intención de este apartado es enmarcar las posibilidades jurídicas y administrativas que presentan los municipios (particularmente los del estado de Hidalgo) para permitir la implementación tanto de políticas públicas, como de prácticas evaluativas o sistemas de evaluación.

El municipio es la base de la estructura política y jurídica del Estado Mexicano, más allá de la metáfora de la que habla Díez de Urdanivia (Díez de Urdanivia, 2007, como se citó en Oropeza y Salgado 2007) y tiene su origen en el cabildo español cuyas raíces jurídicas se remontan al imperio romano, del cual heredó el sistema de derecho basado principalmente en la ley escrita, por encima de los sistemas anglosajones que se basan en la jurisprudencia y las decisiones de tribunales. Por su origen etimológico una de las acepciones de la palabra municipio viene del latín *munus* que significa carga y de *capere* que significa asumir o hacerse cargo (Valencia, 2017) lo cual indicaba la condición que tenían ciertas ciudades romanas de pagar tributo a Roma este concepto recibía el nombre de *municipio*. De modo que el primer antecedente del municipio que estamos encontrando reviste la calidad de tributario, como en la actualidad.

Con la expansión romana, también surgió la necesidad de controlar vastos dominios y tan heterogéneos que fue necesario conceder cierta dosis de autonomía para que conservaran algunas

de sus propias instituciones y tradiciones político-administrativas, fue así como de cierto modo surgió el derecho municipal, como reconocimiento a la ciudad dentro del Estado y fue también en las comunas romanas que aparecieron los *duumviri* como jefes de la administración municipal y los *ediles*, que eran aquellos funcionarios encargados de auxiliar en la administración y supervisión de los servicios públicos. Acabada la dominación romana y tras innumerables influencias de los pueblos germanos, la invasión árabe (de quienes proviene el término alcalde para designar al jefe de la administración comunal) y la vasta historia administrativa española, esta herencia multicultural llegó al nuevo mundo.

En la Nueva España, el régimen municipalista se consolidó en un inicio y tuvo sus vaivenes durante todo el periodo colonial, Hernán Cortés fundó el primer ayuntamiento en las costas veracruzanas con la intención de justificar sus poderes en el nuevo mundo y como es bien sabido, conquistar prácticamente todo Mesoamérica, esta práctica pronto se consolidó en otras poblaciones y después de la ciudad de Veracruz se fundó en 1520 el segundo municipio Segura de la Frontera en lo que hoy es Puebla y en 1521 se funda Coyoacán en el centro del país y en el preámbulo de la caída de la gran Tenochtitlán.

En la etapa independiente, el municipio mexicano presentó una particularidad que algo más que anecdótica, representa una posibilidad para sustentar históricamente instrumentos de participación política directa de la ciudadanía en los municipios, nos referimos a la figura del cabildo abierto que consistió en llamar a ciertos vecinos de la demarcación que no fungían como regidores o alcaldes para que se decidiera en conjunto sobre asuntos de relevancia suprema o de decisiones trascendentales que superaban el acuerdo común de un cabildo cerrado. Este mecanismo, señala Valencia (2017), representó el instrumento por excelencia utilizado en la independencia para tomar decisiones de la naturaleza mencionada en los municipios.

Ya en los textos constitucionales, el municipio tuvo siempre una naturaleza federalista, lo que lo hizo fluctuar en razón de la inspiración de la constitución de que se trate. Por ejemplo, en la Constitución de Apatzingán se estableció que el régimen municipalista operante en los territorios controlados por los insurgentes se mantenía en vigor en tanto no se establecieran nuevas leyes, y las normas que explícitamente mandataban mantener eran aquellas emanadas de la Constitución de Cádiz.

Una situación completamente diferente se consideró para los municipios en la Constitución de la Federación de 1857, ya que en ella virtualmente no se incluyó la naturaleza u objetos o alguna reglamentación del municipio, sino que dicha facultad se delegó a los Estados. Para entonces, el actual territorio hidalguense estaba constituido por los distritos de Actopan, Huascalaloya, Huejutla, Huichapan, Ixmiquilpan, Pachuca, Tula, Tulancingo, Zacualtipán y Zimapán conformados, juntos a otros, al Estado de México. La Constitución Política del Estado de México de 1861 ya reconoce y norma la figura del municipio, en su Capítulo XX, de los artículos 104 al 115. En dicho articulado se trata de la conformación de los ayuntamientos, de los requisitos de elegibilidad e impedimentos para ser alcalde o municipal, de la duración del mandato y del método de renovación de los síndicos y regidores. En este último sentido se encuentra una particularidad por demás importante para nuestro estudio; en el artículo 111 de la citada Constitución se mandata que “Los regidores y síndicos, donde hubiere dos se renovarían por mitad, saliendo en cada año los más antiguos” (Sánchez, 1967, p. 51) esta condición refleja una circunstancia muy demandada en nuestros tiempos cuando se habla de órganos colegiados, la renovación escalonada, ya que permite guardar memoria institucional y, en términos modernos, reducir la curva de aprendizaje de las nuevas personas que asumen los cargos, riesgo en el que caen muchos municipios cada cuatro años cuando llegan nuevas personas a cada oficina. Es importante ver que esta condición estuvo alguna vez vigente en territorio hidalguense tratándose de renovación de miembros del ayuntamiento.

El 21 de mayo de 1870, en cumplimiento del decreto que erige en Entidad libre y Soberana al Estado de Hidalgo emitido por el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Benito Juárez, se expide, tras el emplazamiento de un año al Congreso constituyente y constitucional, la primera Constitución propia de la nueva entidad federativa conformada por los distritos arriba mencionados. En esta carta magna, el contenido dedicado a los municipios es además de más abultado, también más robusto y orgánico. En el Capítulo III Del poder municipal, se norman por primera vez, además de los asuntos anteriores, las facultades y obligaciones de las asambleas municipales, entre las cuales destaca decretar y expedir la reglamentación municipal, formar anualmente los presupuestos de egresos y los impuestos para solventarlos, organizar la administración pública del municipio, acordar lo conveniente para la formación del censo y la estadística municipal (Sánchez, 1967, p. 96).

En 1894 la Constitución del Estado de Hidalgo se reforma nuevamente, y es en la Sección IV en la que se depositan las disposiciones relativas al Poder Municipal, es interesante notar que hasta este momento la municipalidad representa un poder del Estado a la par del poder legislativo (Sección I), el poder ejecutivo (Sección II) y el poder judicial (Sección III). Lo que implica que el Supremo Poder del Estado conferido a este por la voluntad de los ciudadanos libres de Hidalgo estaba dividido no en tres, como sucede actualmente en la Constitución Federal de 1917 y que tiene su inspiración en la doctrina clásica de Locke y Montesquieu, sino en cuatro divisiones igualmente potentes, lo que suponía al municipio o conjunto de esos participar de los pesos y contrapesos del sistema político Hidalguense en aras de garantizar la libertad de sus ciudadanos. Adicionalmente a lo revisado, en la Constitución de 1894, se establece por vez primera directamente en el texto constitucional que el municipio es la base de la existencia y administración del Estado.

Además de las particularidades mencionadas, en el articulado de la Constitución de 1894 no observamos cambios sustanciales, permanecen las facultades y características de las anteriores constituciones, solo se observa un cambio en la técnica jurídica de la redacción del texto constitucional, tiene más cuerpo y proceso que sus antecesoras.

Con la promulgación de la Constitución Federal de 1917, los cambios en las Legislaturas estatales fueron inminentes, es por eso que, en orden de entender el papel que jugó en municipio en estos textos, debemos entender en primera instancia cuál fue el papel desempeñado en el ámbito federal. En este sentido, en la Constitución Federal de 1917, se estableció desde su proyecto que el municipio era la base de la división territorial y la organización política de los Estados de la Federación y que además era libre, condición que bien sabemos, persistió a los debates del Constituyente y permanece prácticamente intocado hasta nuestros días (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

Como habíamos dicho, derivado de la promulgación de la Constitución de 1917, los estados debieron reformar o derogar sus Constituciones, en el caso de Hidalgo fue el General Nicolás Flores Rubio (ferviente constitucionalista) quien promulgó la Constitución de 1920 vigente hasta nuestros días, en este texto, persiste la condición del municipio como base de la división territorial y organización política y administrativa de Estado, pero se pone fin a la función de este como uno de los entes en los que se divide el ejercicio del Poder Público así como a la renovación escalonada

de los integrantes del Ayuntamiento. Por lo demás, el texto constitucional que rige la vida orgánica del municipio permaneció virtualmente igual, señalando requisitos e impedimentos de elegibilidad, facultades y composición de las asambleas municipales.

Lo que tenemos al final de cuentas en nuestro breve recorrido histórico jurídico sobre el municipio es que termina siendo un ente disminuido y relegado a una realidad local, sin trascendencia en lo federal ni preponderancia política en el Estado, como afirma Díez de Urdanivia es “una colectividad territorial relativamente autónoma, descentralizada administrativa, financiera y políticamente, pero circunscrita en la estructura jurídico-administrativa de cada estado y sometida por tanto, al régimen jurídico unitario” (2007).

3.1.1 Fundamento Jurídico para la Evaluación Municipal

Si bien es cierto que en los programas y proyectos públicos de finales de los 90 e inicios del nuevo siglo, existen trazas de evaluación, en México, la evaluación se insertó fuertemente de la mano de esquemas gerencialistas de administración aplicados al gobierno, el enfoque de evaluación institucionalizado en nuestro país no responde a la naturaleza de los esquemas de políticas públicas, sino que se insertó de la mano de la nueva gestión pública y de otros paradigmas cuya principal herramienta metodológica en nuestro país es el presupuesto basado en resultados que asume como componente al sistema de evaluación del desempeño (Pérez-Jácome, 2012).

Este enfoque de planeación estratégica lo que intentó es cambiar el paradigma inercial de gobierno por uno que se enfocara en los productos y servicios que el gobierno genera a través de su acción pública. Este enfoque se planteó tal como lo conocemos, con la llamada Reforma Hacendaria Integral de 2007, en esta serie de cambios, se introdujeron en la legislación criterios para operacionalizar los términos de eficiencia, eficacia y economía en la consecución de los objetivos planteados por los gobiernos para, en palabras de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 134, “Administrar los recursos públicos bajo principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, con enfoque en los resultados;” y “Evaluar los resultados del ejercicio de dichos recursos, propiciando que estos se asignen tomando en cuenta los resultados alcanzados;” (Pérez-Jácome, 2007, diapositiva 7), utilizando para tal efecto la metodología del marco lógico principalmente.

Este es justamente el origen normativo del sistema de evaluación del desempeño en México, del 134 Constitucional parte toda la gran reforma, antes de esta el siete de mayo de 2008, este artículo no incluía las condiciones de administración y evaluación de los recursos, como podemos ver a continuación:

Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados (George Town University [George Town], 2021).

Como podemos ver, a esta redacción se le añadieron los párrafos que justamente permiten la operacionalización de la evaluación en el país y también de la administración basada en resultados.

Otra condición importante introducida en esta simple reforma al 134 constitucional, es la obligatoriedad para que también sean los municipios los encargados de implementar estas nuevas prácticas, ya que en el 134 antes de la reforma se refiere explícitamente al Gobierno Federal, el del Distrito Federal y las administraciones públicas paraestatales. En cambio, después de reforma de 2008, el texto a la letra dice “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados” (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión [Cámara de Diputados], 2021), lo que, como decimos abrió la posibilidad legal de que los municipios se incorporaran al sistema de evaluación que estaba en puerta.

Derivado de estas reformas constitucionales, fue necesario reformar y crear otros ordenamientos buscando elevar la calidad del gasto público, no solamente federal, sino el de los estados y municipios también. Dentro de esta reforma llamada “Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen”, las más significativas fueron las reformas a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a la Ley de Coordinación Fiscal, se promulgó la Ley General de Contabilidad Gubernamental que establece los “principios generales que deberán seguir las contabilidades de todos los órdenes de gobierno” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 2009) lo que obviamente incluye a los municipales. Y aunque la Ley General de Desarrollo Social promulgada en 2004 ordenó la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como un organismo descentralizado de la administración pública

federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como con autonomía técnica y de gestión, no fue hasta dos años después que con la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendarias se creó el sistema de evaluación del desempeño (Coneval, 2015).

3.1.2 El Caso de Hidalgo en la Regulación de la Evaluación

En el ámbito estatal, el cambio llegó casi una década después, en 2014 y los cambios fueron menos profundos, basta decir que la normatividad que se modificó para la adopción de la nueva gestión pública vía presupuesto basado en resultados y sistema de evaluación del desempeño fue la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado en cuyo artículo 25 se confirió a la entonces Secretaría de Finanzas y Administración las facultades necesarias para operacionalizar estos marcos de referencia. Como resultado de esa política, en ese mismo año se creó la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño y se le confirieron los Lineamientos Generales del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño, como andamiaje jurídico principal para operacionalizar la evaluación en el ámbito de la administración pública estatal de Hidalgo (Olvera, 2019).

El estado de Hidalgo tiene 84 municipios en los que la autoridad administrativa y política se deposita en un Ayuntamiento integrado por regidores, síndico(s) y un presidente municipal, duran en su encargo cuatro años sin posibilidad de reelección. La máxima herramienta de planeación de gobierno se encuentra en un Plan Municipal de Desarrollo con vigencia de, al menos, un periodo de ejercicio constitucional y el principal instrumento normativo organizacional y de funciones se encuentra en una Ley Orgánica Municipal de aplicación estatal, que, si bien contiene artículos enunciativos más no limitativos, se reserva la posibilidad de aplicación de las llamadas bases generales que no pueden ser modificadas por la vía reglamentaria municipal. Esta antesala nos permite formularnos la pregunta que responde al título del apartado, ¿qué tan propensos son los municipios hidalguenses a las políticas públicas? La respuesta inmediata sería: poco. Analicemos las razones a la luz de la teoría.

En su disertación sobre la existencia de políticas públicas en el ámbito municipal, Hernández del Valle argumenta “la construcción de políticas públicas a nivel local ha sido casi inexistente. Se trata simplemente de la prestación de servicios públicos, lo que limita, de suyo, la visión y construcción de la agenda y sus implicaciones gubernativas” (Hernández del Valle, 2020, como se citó en Sanabria, 2020, p. 71) y asevera como causas primordiales, el protagonismo del gobierno federal por la vía del centralismo real en la toma de decisiones y la asignación de recursos.

En el sentido de la participación ciudadana, es necesario “conservar un cierto equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión del gobierno en términos de una sobrecarga de demandas y expectativas sobre una limitada capacidad de respuesta de los gobiernos” (Merino, 2013, p. 41). Estos dos elementos son suficientes para argumentar que los municipios hidalgenses no son propensos a las políticas públicas. Ya que, por un lado, la carencia de recursos suficientes para sobrepasar la demanda de servicios básicos y atender otras necesidades igualmente apremiantes desde la sociedad, así como la injerencia protagonista de las políticas estatales y el corto periodo de gobierno, son elementos que inhiben el desarrollo de propuestas cercanas a las políticas públicas. Los gobiernos planean sobre la base de la inercia, guiados y circunscritos siempre al velo de la planeación estatal, ejercen recursos por encima del 70% derivados de Aportaciones y Participaciones Federales y no disponen de la autonomía reglamentaria total que les permita formalmente construir otras herramientas de gobierno, como las que nos toca analizar.

A pesar del escenario gris, consideramos que existe cierta posibilidad para la aplicación del enfoque incrementalista en los municipios hidalgenses, aunque no representa el escenario ideal por la poca memoria institucional de las administraciones públicas. Lo que consideramos es que los cambios graduales que el enfoque incrementalista postula, se pueden lograr de la mano de los cambios reglamentarios que los municipios sean capaces de promover en sus propias legislaciones. Observamos empíricamente que, mediante la vía de la promulgación de reglamentos municipales, es posible incentivar la participación de cada vez más actores en las decisiones públicas y también esta vía ofrece la posibilidad de dejar asentados cambios organizacionales que le permitan a los gobiernos municipales, procesar esta demanda, siempre considerando que siempre los gobiernos mantienen el control sobre las condiciones, cómo y cuándo otros actores pueden involucrarse (Howlett y Cashore, 2014, p. 17).

Si bien es cierto que la construcción de políticas públicas es un paradigma de gobierno que establece y pugna por la participación creciente de la sociedad, sin antagonismos con el Estado, sino en pleno reconocimiento de las limitaciones propias y las fortalezas comunes, consideramos que la participación principal del gobierno no es la discusión, sino el ámbito de este que participa en la definición de los problemas públicos y sus soluciones. Es, y debe ser, el Gobierno que defina

las prioridades con base en sus objetivos y valores, que respondan a un determinado marco de referencia y visión societal. (Fuenmayor, 2014).

Para que estas posibilidades sean aprovechadas de manera productiva, veremos que es importante aplicar un enfoque mezclado para hacer cambios incrementales, pero ligados a la autoridad de aquellos municipios que presenten incentivos éticos y/o legales, que les impulsen a escuchar a la ciudadanía, ejerciendo su papel protagónico en un ambiente con matices democráticos importantes.

Aun cuando los elementos normativos y las condiciones de incentivos necesarias para la construcción de Políticas Públicas se den en un municipio, un último elemento siempre hará falta: la participación ciudadana. Hemos insistido, prácticamente en todo el documento, que la participación de la ciudadanía es un elemento imprescindible para las políticas públicas, y queremos arrojar un poco de luz teórica sobre el tema para hacerlo transitar del anhelo a la certeza científica. En primera instancia, es Merino (2013) quien establece que “en las sociedades modernas es imposible dejar de participar: la ausencia total de participación es también, inexorablemente, una forma de compartir las decisiones comunes”. De modo que el entretejimiento de las relaciones sociales, las herramientas digitales y las condiciones de cercanía geográfica, promueven que las personas se organicen en torno a problemas comunes, para su delimitación, análisis y demanda de solución hacia el gobierno.

La ciudadanía hidalguesa debe aprovechar las nuevas condiciones políticas nacionales que permiten su participación, en memoria de los tiempos en los que el autoritarismo basado en la figura presidencial la inhibía y hasta censuraba. Dichas condiciones no son añejas, en palabras de Hernández del Valle, es en el “periodo del presidencialismo cuando la participación de los grupos sociales en la vida política del país en general y del municipio en particular estaba permeada por la exclusión y una relación vertical entre sociedad y gobierno” refiriéndose a las décadas de los 40 y hasta entrados los 90. De modo que las condiciones propicias para la participación ciudadana tienen poco menos de dos décadas de vida en nuestro país.

Por estas razones, consideramos que, aunque actualmente existen algunas condiciones para el desarrollo de las políticas públicas en los municipios hidalgueses, el enfoque que mejor podría funcionar sería el incremental, puesto que estas condiciones o son latentes o son recientes. A nuestra sociedad política le falta madurez en su desarrollo, como para adaptarse de manera perfecta

a un modelo que nació en un país con casi cien años de historia democrática para cuando las políticas públicas nacieron, a pesar de que los hechos recientes hablen de fenómenos de sedición, violencia, insurrección y ataque a las instituciones electorales.

Finalmente, el momento actual es inmejorable para propiciar la construcción de políticas públicas en los municipios, ya que actualmente estos se encuentran inmersos en el proceso para la definición de lo que será el eje normativo rector de todas las acciones de gobierno. O el que debería ser, es decir, el Plan Municipal de Desarrollo. Si la sociedad se manifestara en la definición este documento y los gobiernos municipales tuvieran el incentivo y capacidad para gestionar esta manifestación, realmente estaríamos en la antesala de una construcción más real de políticas públicas en Hidalgo.

Por último, toca examinar más a fondo las características, para ligarlas con la aseveración de que, en condiciones permisibles de libertad, democracia y participación, el enfoque más apropiado para las políticas públicas en Hidalgo sería en incremental. Según datos de participación en las elecciones del 18 de octubre de 2020, en la elección de ayuntamientos hubo un 47.42% de participación, según datos del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, (Instituto Estatal Electoral de Hidalgo [IEEH], s.f.) lo que implica que la participación en el tipo de elección más concurrida no supera el 50%. Ahora sí bien es posible argumentar que las condiciones de pandemia inhibieron el voto, basta recordar el proceso del 2016 en que la participación fue del 39.55%, a simple vista se podría argumentar que, en condiciones adversas de pandemia, el porcentaje de participación creció casi ocho puntos porcentuales. Entonces, la cultura de participación es baja, pero podríamos preguntarnos, ¿existen los espacios formales y jurídicos necesarios para que los ciudadanos participen en los asuntos públicos más allá de las elecciones? La respuesta inmediata es cada vez menos. Esta afirmación está fundada en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México que realiza el Instituto Nacional de Geografía y Estadística en todo el país. Este censo contiene 10 indicadores que son relevantes para contestarnos de mejor manera la pregunta (INEGI, s.f.).

En 2012, año del primer registro a nivel municipal, el porcentaje de administraciones públicas municipales con espacios para la participación y/o consulta ciudadana en materia de servicios públicos fue del 41.38%, y para 2014, este valor había disminuido 11 puntos porcentuales. Si consideramos que los municipios del país son 2446, según el mismo documento, casi 270

municipios dejaron de contar con espacios formales para que los ciudadanos participaran en materia de servicios públicos. La misma tendencia en una magnitud similar se encuentra en el indicador porcentaje de administraciones públicas municipales con espacios para la participación y/o consulta ciudadana en materia de seguridad pública, en el que en cuatro años el porcentaje de espacios se redujo 15 puntos porcentuales, lo que representa casi 370 municipios. En materia de infraestructura, el escenario no es diferente, de 2012 a 2016, el porcentaje de administraciones públicas municipales con espacios para la participación y/o consulta ciudadana en materia de obras públicas se redujo los mismos 15 puntos porcentuales, para el primer año de su registro, la mitad de los municipios de México contaba con estos espacios, para 2014, solo poco más de tres de cada 10 lo hacía.

Estos indicadores son los más representativos por su marcado descenso, pero todos los que se consultaron presentaron la misma tendencia. Es decir, en todos los casos el porcentaje de administraciones públicas municipales con espacios para la participación y/o consulta ciudadana en materia de desarrollo social, ecología, medio ambiente, transparencia, desarrollo urbano y la vigilancia y/o denuncia de servidores públicos disminuyó en promedio 4%.

De los revisados, solamente indicador se comportó de manera opuesta, el porcentaje de administraciones públicas municipales con espacios para la participación y/o consulta ciudadana en materia de diseño de iniciativas de disposiciones normativas, en este caso, el aumento fue de 1.66%, lo que implica que en cuatro años 40 municipios del país aumentaron los espacios para participar en el diseño de sus reglamentaciones.

Finalmente, hay que considerar que el desarrollo de políticas públicas en los municipios es una necesidad latente, que los gobiernos deberían impulsar aprovechando el buen ánimo de la ciudadanía en participar de los asuntos públicos, reflejado en la participación electoral.

3.2 Acciones que se Evalúan y Condiciones Evaluativas de los Municipios de Hidalgo

En el contexto de interés de nuestra investigación, para conocer qué se evalúa, quién evalúa y cómo lo hace, fue necesario desarrollar un cuestionario de investigación en campo que fuera contestado por las unidades administrativas municipales encargadas de la materia en cada demarcación del estado de Hidalgo, mismas que constituyen la unidad de análisis de nuestra investigación. Para llevar a cabo esta tarea, fue necesario realizar un acuerdo de colaboración con la Dirección General

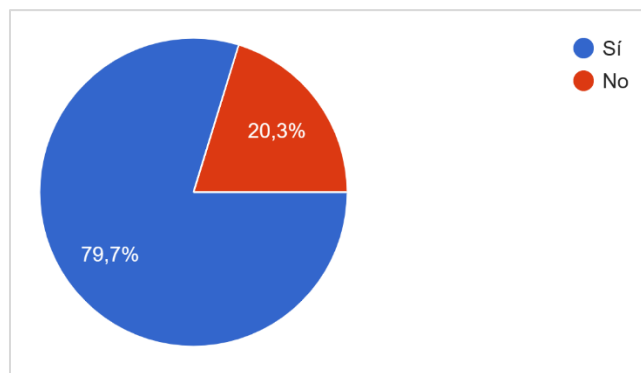
de Evaluación de la Unidad de Planeación y Prospectiva del Gobierno del Estado de Hidalgo, de manera que fueran ellos los que difundieran y facilitaran acceso a los servidores públicos municipales al instrumento de recopilación de datos. Una vez implementados estos mecanismos, se recibieron 78 respuestas de 84 posibles y los resultados fueron los que presentamos a continuación.

3.2.1 Existencia de Unidades Administrativas de MyE

Una de las primeras cuestiones presentadas a los municipios fue si en él se cuenta con una unidad administrativa especializada en materia de planeación y evaluación, considerando que, como mencionamos en el apartado Unidad de análisis de este documento, si bien las facultades legales para desarrollar la materia que se investiga están conferidas a las Contralorías Municipales, también es cierto que muchos de los municipios cuentan con áreas especializadas. En este sentido, podemos observar lo siguiente:

Figura 16.

Existencia de unidades específicas de planeación y evaluación en los municipios.



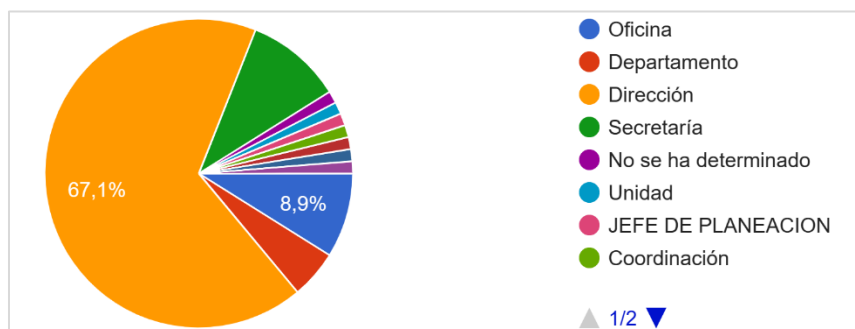
Fuente: Elaboración propia.

Como es posible observar en la Figura 16, prácticamente el 80% de los municipios en el estado que atendieron el instrumento cuenta con un área especializada en planeación y/o evaluación de proyectos, programas o políticas públicas diferente de la Contraloría Municipal. En los casos en que la respuesta fue negativa, las áreas encargadas de la materia son esta última, la Secretaría General Municipal, el área de Tesorería, Obras Públicas, la Oficialía Mayor o alguna diferente de estas, aunque con una baja prevalencia.

Por otro lado, al frente de esas unidades administrativas, de los 67 municipios que dijeron tener un área exclusiva para el tema, el 67.1% tiene naturaleza de Dirección, lo cual le da una relevancia importante al interior de las jerarquías municipales, si consideramos que este es el nivel directivo que más prevalece entre los municipios después de la oficina del Presidente Municipal. Por otro lado, siete de los 78 municipios analizados tienen Secretarías como el rango en que se encuentra la unidad de análisis que estudiamos, siendo estos: Alfajayucan, Cuautepec de Hinojosa, Ixmiquilpan, Nicolás Flores, Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma y Xochicoatlán.

Figura 17.

Niveles jerárquicos de las UA en PyE municipales.



Fuente: Elaboración propia.

Y tan solo un 8.9 % de los municipios tienen un nivel de oficina en nuestra unidad de análisis, lo que representa casi siete municipios. El resto de las respuestas señalan niveles distintos a los predeterminados y sin embargo no es posible encasillar las repuestas de manera cerrada, dada la posibilidad legal que tiene cada administración municipal para organizarse en la manera que mejor convenga a las necesidades de cada municipio.

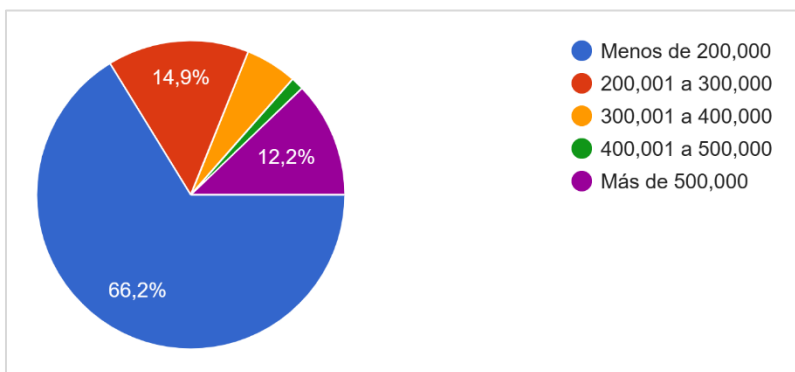
3.2.2 Presupuesto de las UA de MyE

En lo relativo al presupuesto, el 66% de los 78 municipios que contestaron el cuestionario manifestó encontrarse en el rango de menos de \$200,000.00 pesos anuales, y prácticamente el 15% en el rango siguiente, que va de los \$200,001.00 a los \$300,00.00 pesos anuales para gasto de operación e inversión. Apenas 12% de los municipios superan el rango de los \$500,000.00 pesos, lo que nos habla de que tan solo nueve municipios tendrían posibilidades fuertes para la contratación, ya sea de evaluaciones externas o de implementación de sistemas robustos de monitoreo de indicadores, en todo caso, como veremos más adelante, el presupuesto resulta ser una

de las variables determinantes a la hora de implementar consolidar sistemas de monitoreo y evaluación.

Figura 18.

Rangos de presupuesto de las UA de PyE municipales en Hidalgo.



Fuente: Elaboración propia.

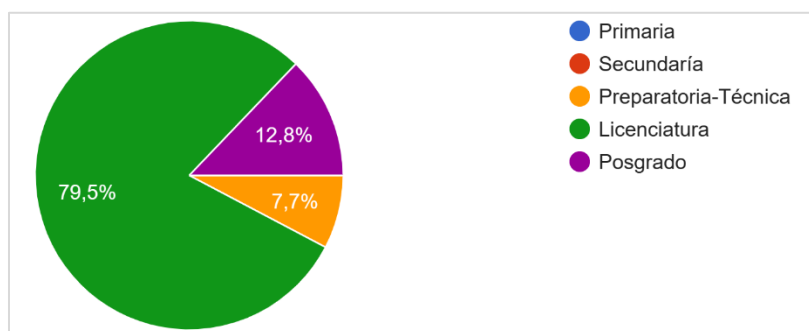
En un orden de ideas complementario y siendo que el nivel de formación profesional de los actores gubernamentales es relevante para la práctica evaluativa, como discutimos en el apartado 1.2 de este documento, en la investigación resultó que el 79.5% de los titulares cuenta con algún nivel de formación profesional, particularmente licenciatura, como podemos observar en la Figura 5., y en ese sentido, el área de conocimiento en que más prevalencia tiene entre los titulares son las ciencias básicas e ingenierías, las ciencias administrativas y las ciencias sociales, con 29.5%, 25.6% y 21.8% respectivamente. Estos dos elementos de análisis sugieren que los municipios podrían contar con capacidades importantes para desarrollar tareas complejas de análisis que podrían requerirse para implementar evaluaciones.

3.2.3 Formación Profesional y Experiencia de los Titulares de las UA de MyE

Para complementar el análisis de la formación profesional, el segundo dato que resalta es la relativamente alta prevalencia de titulares con un nivel de educación de posgrado (sin especificar especialidad, maestría o doctorado) que contabilizó 12.8% de los datos recolectados, lo que representa que prácticamente 10 de los titulares cuenten con este grado.

Figura 19.

Nivel de formación de los titulares de la UA de PyE municipales.

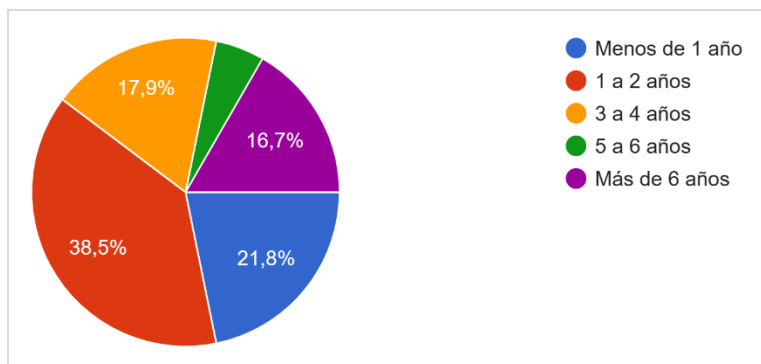


Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, si bien es cierto que la formación profesional es un elemento importante para nuestro tema de investigación, también lo es la experiencia en la materia, principalmente porque los cortos periodos de gobierno municipal, que son de cuatro años hasta esta administración y tres para el periodo a elegirse en 2024, así como la inexistencia de un sistema de servicio civil de carrera institucionalizado en Hidalgo, inhiben la permanencia en el puesto de los titulares de los puestos directivos municipales. De modo que, la cuestión sobre los años de experiencia en el puesto de los titulares se contempló en rangos que van desde menos de un año, hasta más de seis años, siendo el de mayor prevalencia el rango de uno a dos años, seguido de Menos de un año y de tres a cuatro años de experiencia, con 38.5%, 21.8% y 17.9% de los 78 municipios, como se puede observar en la Figura 20.

Figura 20.

Años de experiencia en el puesto de los titulares de las UA de PyE municipales.



Fuente: Elaboración propia.

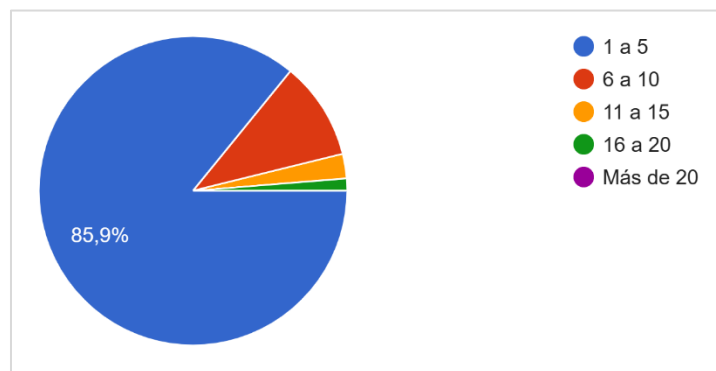
Otro aspecto relevante, de los datos que nos ofrece la Figura 20, es que más del 50% de los titulares de las unidades administrativas encargadas de las planeación y evaluación en los municipios tienen máximo cuatro años de experiencia en el puesto, lo cual concuerda con la duración de las administraciones públicas municipales en funciones, dato que si se analiza a la luz de que solo el 16.7% tiene más de seis años de experiencia, sugiere que estos puestos se renuevan con cada cambio de administración, lo cual va en sentido contrario de las condiciones necesarias para la construcción de sistemas de monitoreo y evaluación que nuestros autores ofrecen, es decir, la estabilidad y continuidad del personal.

En otro orden de ideas, si bien ya vimos que las unidades de análisis en los municipios tienen cierta jerarquía organizacional que les confiere relevancia, es importante también hablar un poco de su composición. Por esto, se incluyeron un par de reactivos que tratan del número de personas que laboran en estas unidades, el número de computadoras con que cuenta la unidad, así como el software que más se utiliza en ella,

3.2.4 Conformación y Capacidades de Operación de las UA de MyE

Figura 21.

Número de personas que laboran en las UA de PyE municipales.



Fuente: Elaboración propia.

Como podemos observar en la Figura 21, el 85.9% de las unidades están integradas de uno a cinco personas y tienen el mismo número de computadoras, es decir, prácticamente una por servidor público, lo cual es consistente con las tareas que podrían requerirse en materia de monitoreo y evaluación.

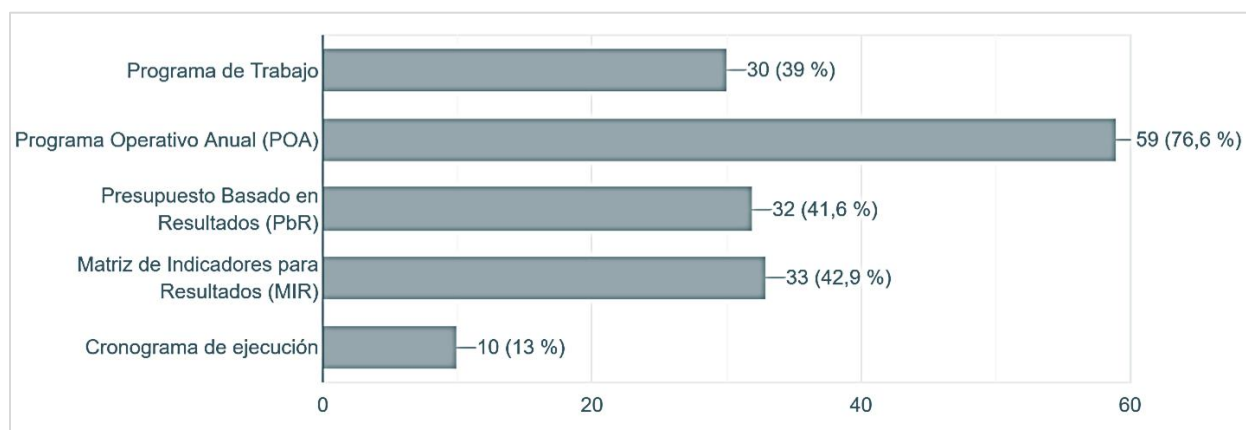
Por otro lado, el tipo de software que más se utiliza en estas unidades, con un 85.7%, es alguna suite de ofimática, seguido muy de lejos por aplicaciones en internet, análisis de datos y diseño asistido por computadora.

Hasta el momento hemos explicado las variables que tienen que ver con la composición y naturaleza de las unidades de análisis. Pero el instrumento de recopilación utilizado contempló también cuestiones relativas al trabajo específico en monitoreo y evaluación, tópicos que pasaremos analizar.

En un primer momento, se solicitó señalar cuáles son los tipos de instrumentos de planeación de proyectos que se utilizan en el área para gestionar las actividades que llevan a cabo en el año. Consecuentemente, el 76.6% de los municipios señaló utilizar el Programa operativo anual indicado por la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo, el 42.9% de las unidades adicionalmente utilizan la Matriz de Indicadores para Resultados y el 41.6% el Presupuesto basado en resultados. Es importante señalar que dichos instrumentos forman parte todos de un solo proceso de presupuestación, es decir, en el marco de la contabilidad gubernamental mexicana, los Presupuestos basados en Resultados requieren de una Matriz de Indicadores para Resultados.

Figura 22 .

Instrumentos de gestión de proyectos que se utilizan en las UA de MyE municipales.



Nota: Los porcentajes no suman 100 debido a que no son mutuamente excluyentes, por lo que los sujetos podían seleccionar más de una opción.

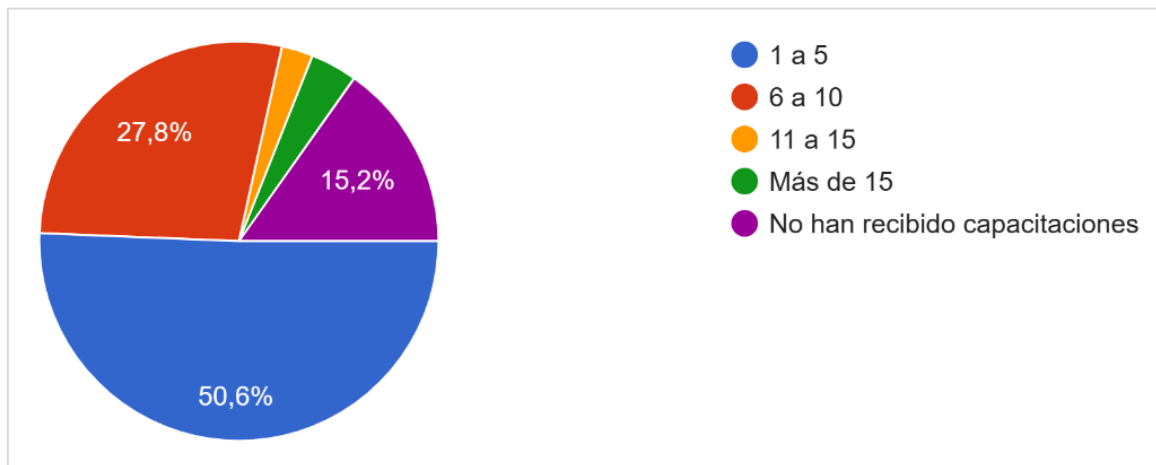
Fuente: Elaboración propia.

En lo relativo a los procesos de capacitación constante que se han realizado en las unidades de análisis, poco más del 50% de las UA manifestó haber recibido entre uno y cinco capacitaciones

durante el año 2022, el 27.8% recibieron de seis a 10 y el 15.2% no las recibió. Como puede observarse en las Figuras 23 y 24, lo relevante de estos datos surge cuando se analizan las temáticas y la percepción de utilidad que estos ejercicios dejan en las personas que integran las unidades administrativas encargadas del monitoreo y evaluación.

Figura 23.

Capacitaciones recibidas por las UA de MyE municipales en 2022.

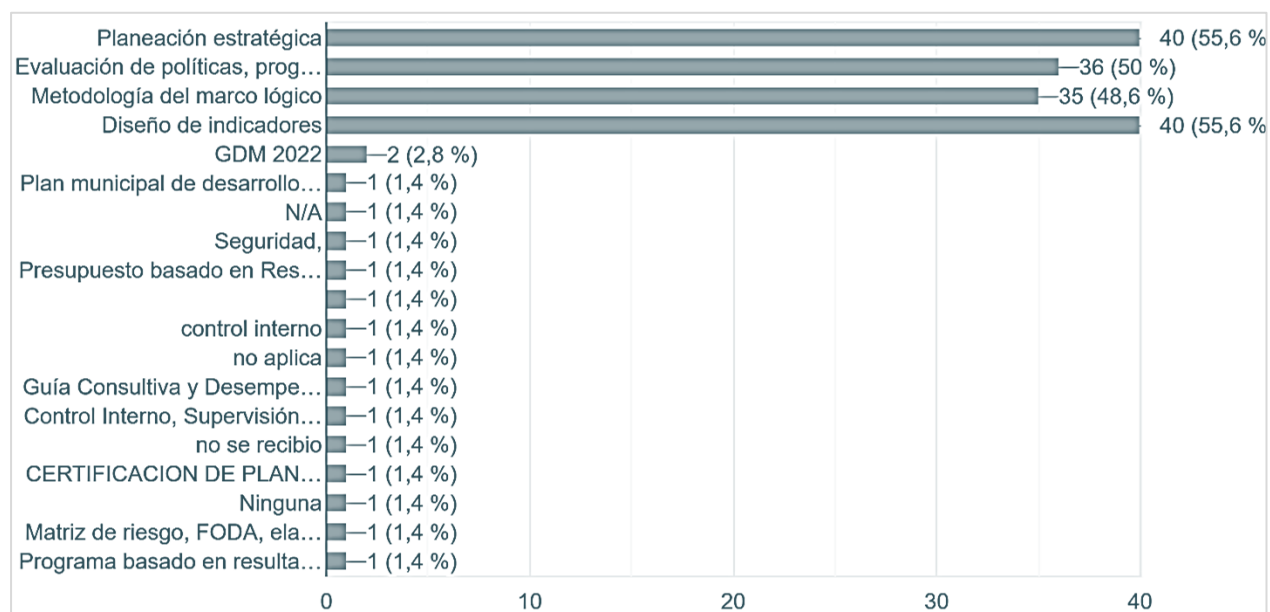


Fuente: Elaboración propia.

De manera que, al hablar de temáticas en las que se basaron las capacitaciones recibidas, el diseño de indicadores y la planeación estratégica contabilizaron 55.6% de incidencia de los casos, seguido de la evaluación de políticas, programas y proyectos con el 50% y la metodología del marco lógico con poco menos de la mitad.

Figura 24.

Temáticas de las capacitaciones recibidas por las UA de MyE municipales.



Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar que las temáticas con mayor incidencia están estrechamente relacionadas con la materia que nos interesa, por lo que también se investigó la sensación de utilidad que estos ejercicios tenían sobre nuestro universo estudiado.

Por consiguiente, a la pregunta expresa sobre si las capacitaciones recibidas le ayudaron en el desempeño de sus funciones de planeación y/o evaluación, el 81.1% de los titulares de las unidades contestó afirmativamente y el 18.9 en sentido contrario. Consecuentemente, los resultados expresos sobre las respuestas libres relativas a la utilidad de las capacitaciones se muestran en la figura a continuación.

En la Figura 25. podemos observar que las ideas con mayor frecuencia son planeación, indicadores, desempeño, metodología, implementación, marco lógico, evaluación, mejoramiento, desarrollo, estrategias, programas, etc. Lo cual señala que al menos a nivel discursivo, las capacitaciones están aportando conocimiento en materia de planeación y evaluación entre los servidores públicos que las reciben.

Figura 25.

Nube de palabras sobre percepción de utilidad de capacitaciones recibidas.



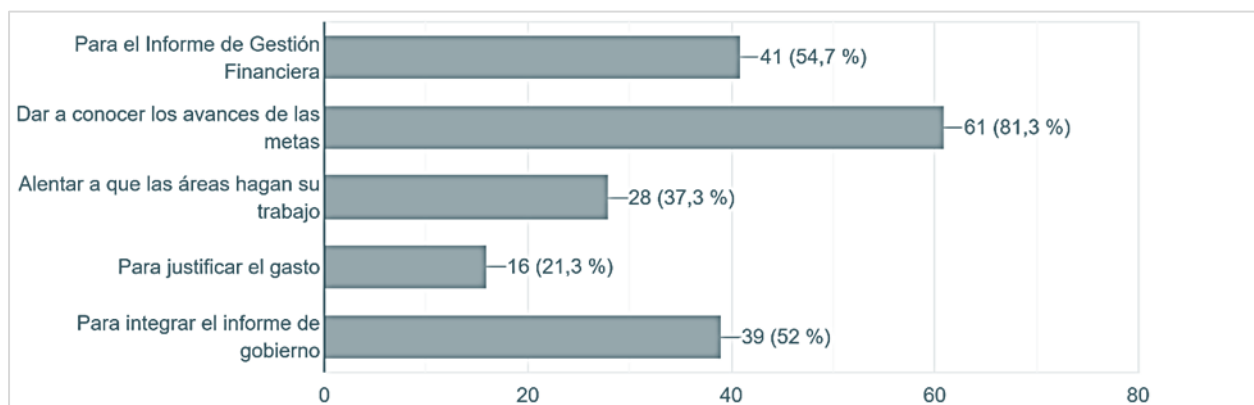
Fuente: Elaboración propia.

3.2.5 Usos de la Información de Monitoreo en las UA municipales

Desde otra perspectiva del análisis de las actividades que realizan las unidades de planeación y evaluación en los municipios, se les cuestionó si contaban con un sistema de indicadores que permitiera monitorear el desempeño de sus programas. El 84.6% señaló contar con el sistema en la materia. Y sobre los principales usos que le dan a la información que este sistema produce, se encuentran los siguientes:

Figura 26.

Usos principales de la información de los sistemas de indicadores municipales.



Fuente: Elaboración propia.

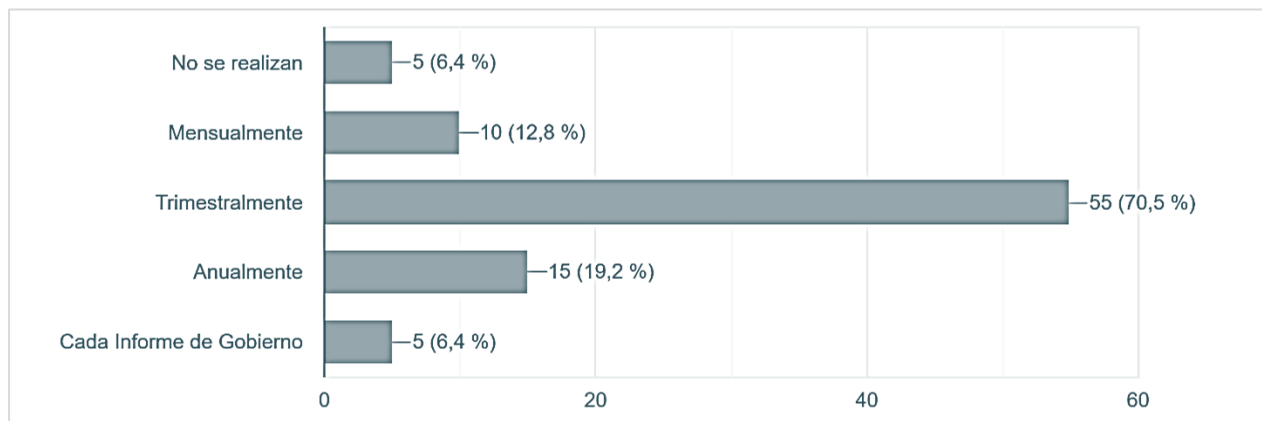
Como puede observarse, uno de los principales usos de la información tiene un incentivo político, entendido en cuanto a su dimensión pública, es decir, dar a conocer los avances en las metas, este uso representa al 81% de los municipios. Por otro lado, el 54.7% de ellos manifiesta también un uso de corte legal, en cuanto a que se considera insumo para integrar el informe trimestral de la cuenta pública que todo ejecutor de gasto debe reportar ante las autoridades fiscalizadoras. En tercer lugar de incidencia, el uso instrumental-político que tienen los indicadores para integrar el informe de gobierno representó el 52%. El uso organizacional a que se refiere la tercera opción de la Figura 26 fue señalado en 37.3% de los casos y la justificación del gasto como uso de los indicadores solo aconteció en el 21.3% de las respuestas.

A manera de control, pudimos observar que si bien los usos instrumentales representados en la figura anterior, no se refieren expresamente a las decisiones presupuestales, un porcentaje elevado de municipios confirieron a esta información un carácter estratégico que concuerda con que el 59% de ellos señalen que los indicadores se utilizan para este tipo de decisiones.

Adicionalmente, se consultó la periodicidad y los clientes de los reportes que arrojan sus sistemas de indicadores, señalando que el 70% de los municipios realiza informes trimestrales, lo que es consistente con el uso instrumental-legal visto anteriormente que los señala como insumo para el informe de gestión financiera, el cual se solicita con la misma periodicidad. Fuera de esta periodicidad, las demás opciones de respuesta tienen una prevalencia marginal, como se puede observar en la Figura 27:

Figura 27.

Periodicidad de los reportes de indicadores de las UA de MyE municipal.

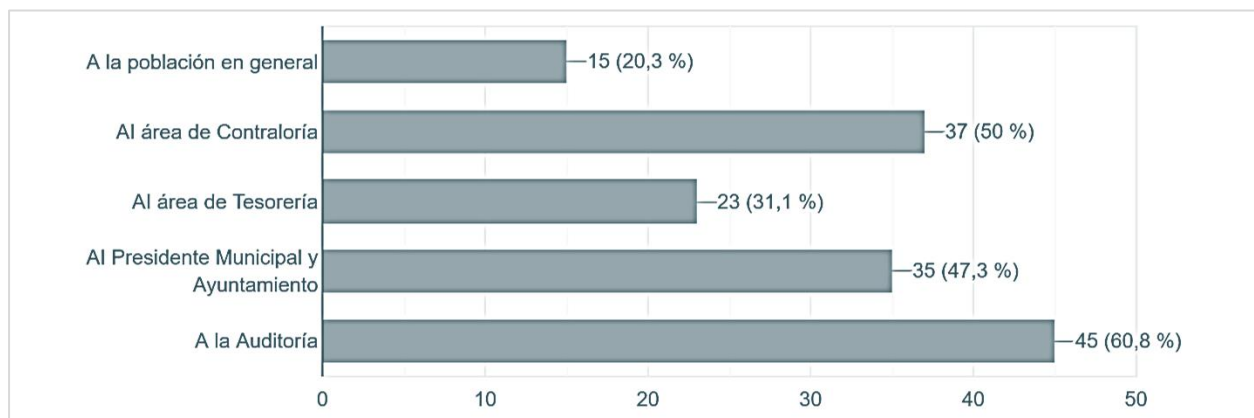


Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, los principales destinatarios de los informes generados por los sistemas de indicadores que poseen los municipios se pueden observar en la siguiente figura:

Figura 28.

Destinatarios de los reportes de indicadores municipales.



Fuente: Elaboración propia.

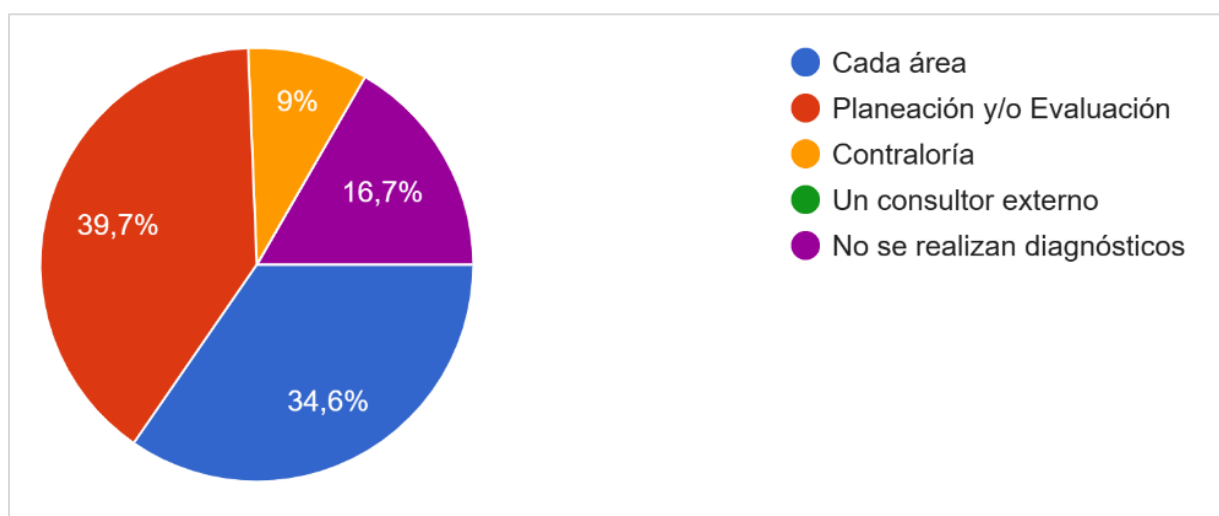
Lo que es relevante en esta gráfica, es la concordancia que estas respuestas guardan con respuestas anteriores, específicamente en el uso y periodicidad con que se realizan los reportes de indicadores. Ya que las respuestas señalan congruencia en el sentido de que se realizan para integrar informes de gestión financiera, trimestralmente y el destinatario con mayor incidencia es justamente la Auditoría en un primer momento y la Contraloría municipal en un segundo momento, y ambos son figuras con facultades fiscalizadoras o de revisión, que le solicitan trimestralmente al ente fiscalizado, mediante los Informes de Gestión Financiera para la integración de la Cuenta Pública. Como veremos más adelante, uno de los principales componentes para la implementación de sistemas de MyE, según la teoría, es justamente un andamiaje normativo que demande información de esta naturaleza y que es consistente con un uso legal de la información, demanda realizada en estos casos por las auditorías.

En otro orden de ideas, en lo relativo a evaluación, una de las primeras cuestiones investigadas fue el actor sobre el que recae la formulación de los diagnósticos de los programas presupuestarios, ya que estos conllevan una fuerte preparación en metodologías específicas como el marco lógico y conocimiento de legislación en la materia. Además de mostrar capacidades de análisis y de planificación de proyectos o políticas.

En este sentido, lo que se observó fue que el 39.7% de los municipios señalaron que el área encargada de esta tarea es justamente nuestra unidad de análisis, seguido del 34.6% señalando a cada área como autora de estos. En un 16.7% de los casos se señaló que no se realizan diagnósticos y el 9% se lo atribuyó a la Contraloría Municipal. En ninguno de los casos un consultor externo fue mencionado como autor de los diagnósticos. Estas respuestas también parecen guardar relación con las temáticas de capacitación y el uso de estas, señaladas en figuras anteriores.

Figura 29.

Autor de los diagnósticos de programas municipales.



Fuente: Elaboración propia.

Una de las primeras variables a considerar en la investigación fue la existencia de Programas Anuales de Evaluación en los municipios y los resultados señalaron que el 86.8% de los municipios manifestaron contar con el instrumento, contra un 13.2% que negaron no contar con él. En este sentido, el actor involucrado señalado como autor de este fue el personal de la Contraloría Municipal con un 48.5% de los casos y el personal de nuestra unidad de análisis con el 44.1% de las incidencias.

Esta situación, aunque pueda ser inconsistente con la teoría y con algunas de nuestras observaciones en otros rubros de esta investigación, no reviste incongruencia con lo estipulado en la legislación, ya que, como hemos visto, es justamente a las Contralorías Municipales a quienes se les atribuyen las funciones de evaluación en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo. Situación que, si bien puede discutirse, la realidad de los municipios muchos de ellos

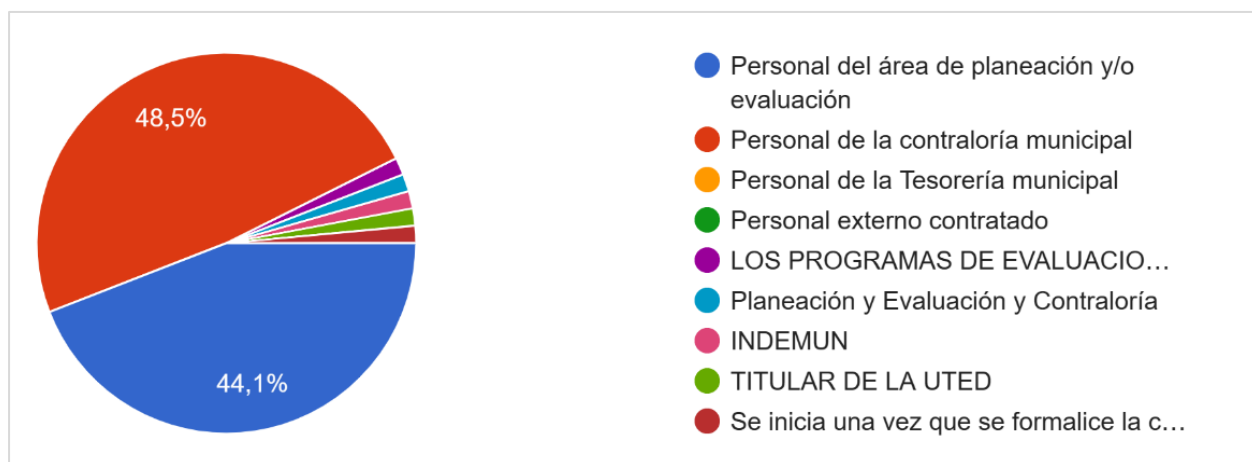
cuentan con unidades especializadas en materia de planeación, evaluación, monitoreo de indicadores. Lo que por supuesto abriría la posibilidad de debate sobre una reforma necesaria a la Ley Orgánica Municipal que dé cabida a esta especialización diferenciada de la contraloría.

3.2.6 Experiencia Evaluativa Específica de las Unidades de Análisis

Los demás rubros, en la Figura 30, tienen una incidencia marginal, pero resultan relevantes al momento de analizar algunos de ellos, por ejemplo, que existen municipios que manifestaron haber contratado personal externo para la integración del Programa anual de evaluación, o que este mismo documento lo realiza el INDEMUN del Gobierno del Estado de Hidalgo, situaciones que podrían parecer mínimas, si no se considera que dicha tarea representa la planeación anual de las evaluaciones que un ente implementará durante un ejercicio fiscal, es decir, es trabajo de planeación de objetivos interno de cada municipio.

Figura 30.

Autor del Programa anual de evaluación municipal.



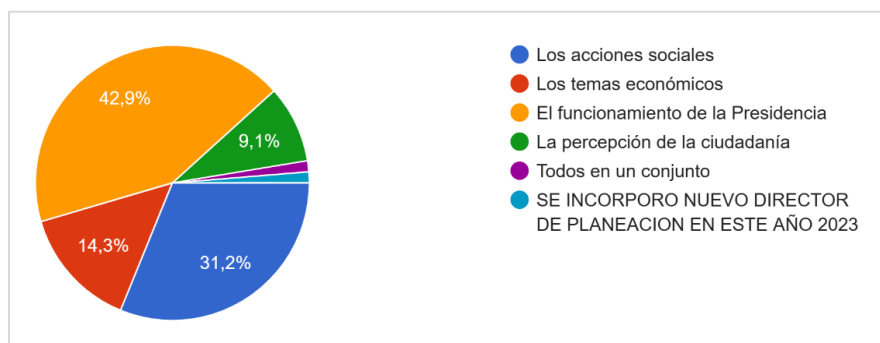
Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, es importante señalar que, el INDEMUN no cuenta con facultades para el diseño de dichos instrumentos en los municipios, por lo que cabe la posibilidad de que las respuestas fueran erróneas o que existiera en esos casos una colaboración específica con el municipio en cuestión.

En otro rubro de ideas, en la Figura 31 podemos observar que, en lo particular a la realización de evaluaciones, el 64.9% de los municipios señaló haber realizado evaluaciones de programas en el municipio, resultando de estos, que las temáticas más atractivas para evaluar son las siguientes:

Figura 31.

Temáticas más atractivas para evaluar en el municipio.

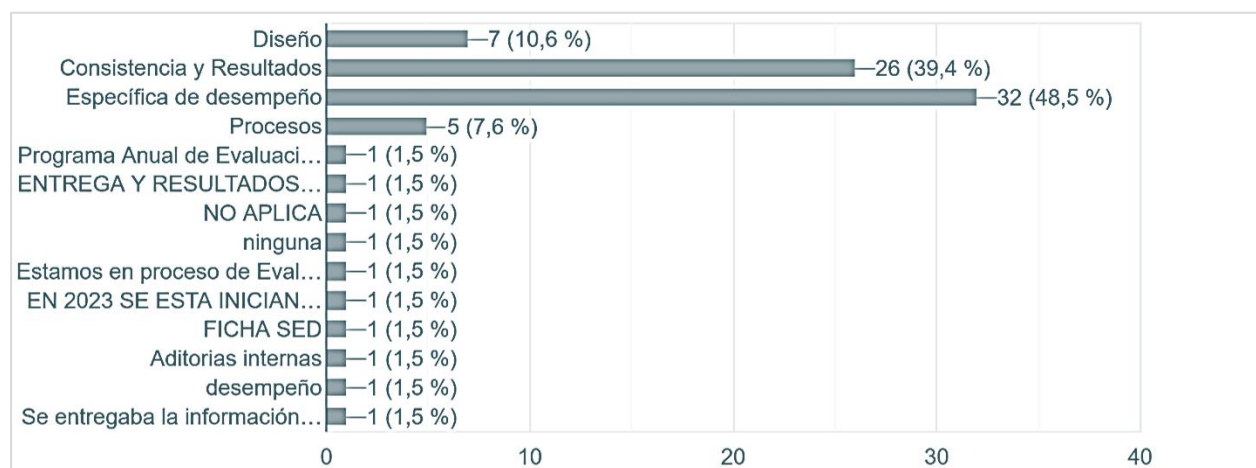


Fuente: Elaboración propia.

En esta misma figura podemos observar que el funcionamiento de la Presidencia Municipal tiene un 42.9% de preferencia entre los municipios, las acciones sociales que esta lleva a cabo contabilizan el 31.2%, los temas económicos representan el 14.3% y el resto se divide entre la percepción que la ciudadanía tenga del gobierno municipal y otros temas. En lo relativo al actor que diseña las evaluaciones realizadas por los municipios, el área de planeación y evaluación representa el 45.5% de los casos, mientras que la Contraloría Municipal constituye el 43.9%. Este hallazgo también parece indicar relación con otras variables descriptivas del estudio, ya que, en varias de las observaciones, son estas dos entidades las que mejor han recibido capacitaciones, las que cuentan con formación, equipo y capacidades institucionales para hacerlo.

Figura 32.

Tipo de evaluaciones municipales realizadas.



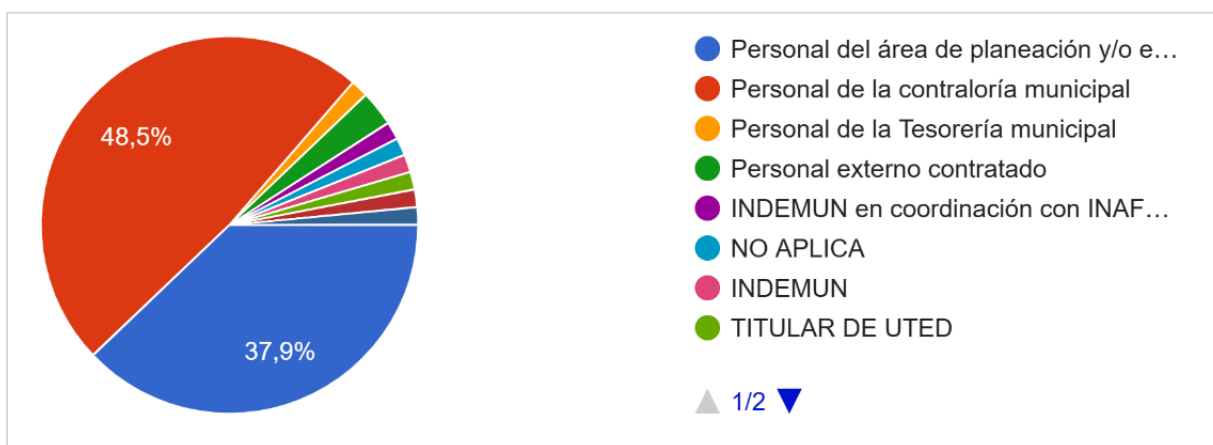
Fuente: Elaboración propia.

Como resultado de la investigación, en la Figura 32. podemos observar que el tipo de evaluación más frecuentemente realizada en los municipios hidalgüenses que realizaron ejercicios evaluativos es la Específica de desempeño, lo cual aparte de ser un resultado intuitivo, es completamente consistente con los resultados de la investigación documental sobre las evaluaciones realizadas en la Federación y en los estados, como se abordó en los apartados 1.5.1 y 1.5.2 de esta tesis. Es decir que este tipo particular de evaluación es el que mayor incidencia tiene en los tres órdenes de gobierno revisados.

Por otro lado, en lo relativo al actor que implementa los ejercicios evaluativos en los municipios, se detectó que el 48.5% de las ocasiones se refieren a la Contraloría Municipal como implementador, seguido del personal de la unidad de planeación y evaluación con un 37.9%, como podemos observar en la siguiente figura:

Figura 33.

Implementadores de evaluaciones realizadas en los municipios.

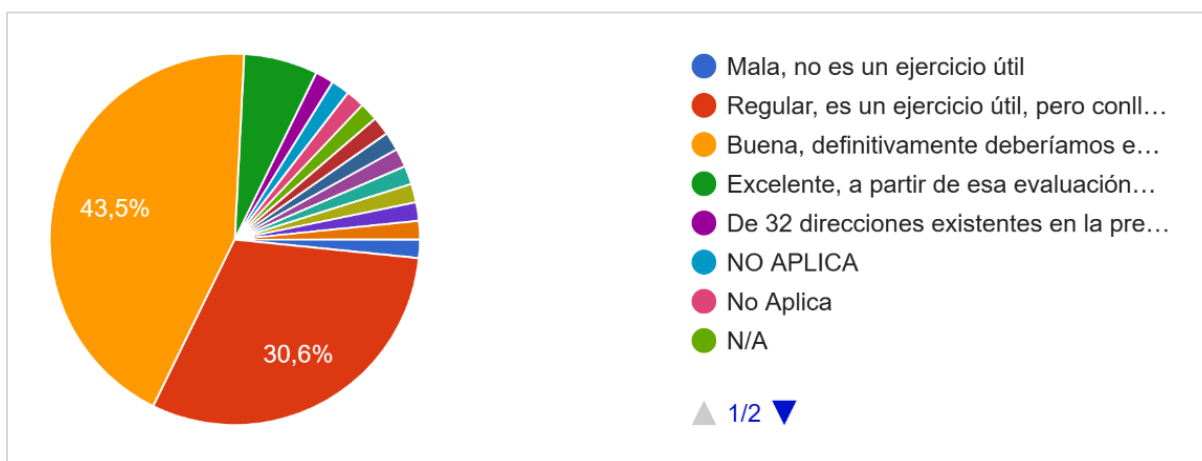


Fuente: Elaboración propia.

En el mismo orden de ideas, la evaluación como ejercicio organizacional no es percibido de manera negativa, y de ello da cuenta la siguiente figura:

Figura 34.

Percepción de la evaluación como herramienta organizacional.



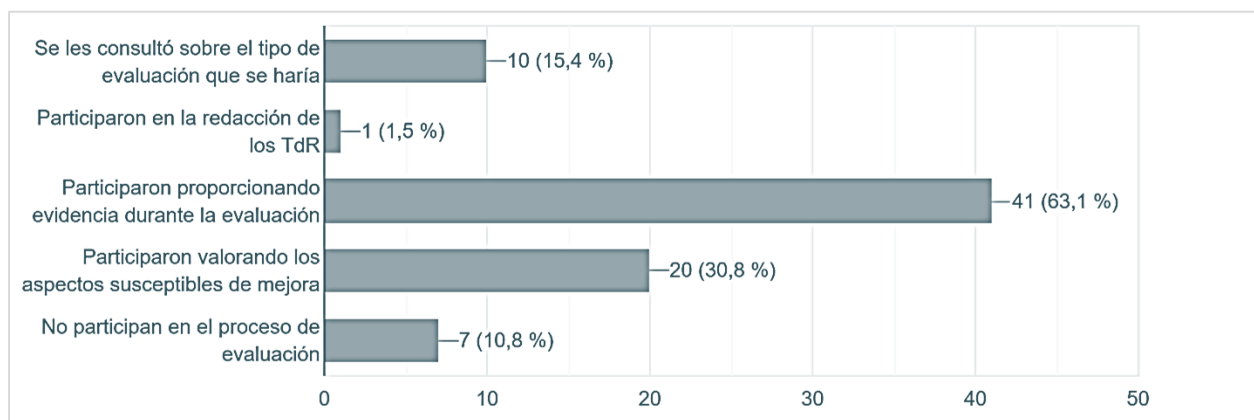
Fuente: Elaboración propia.

Lo que podemos observar en la figura 19, es que ninguna de las dos opciones más señaladas tiene una connotación negativa, ya que el 43.5% señaló que la experiencia fue buena y que definitivamente se debería evaluar más, mientras que el 30.6% señaló el ejercicio como regular, aunque representa un esfuerzo importante en el trabajo necesario.

En lo relativo al proceso de evaluación, aunque el 66% de los municipios manifestó llevar a cabo evaluaciones participativas en las que todos los actores involucrados en la evaluación tienen algún rol de participación, como podemos ver en la siguiente figura:

Figura 35.

Rol de los actores involucrados en la evaluación.



Fuente: Elaboración propia.

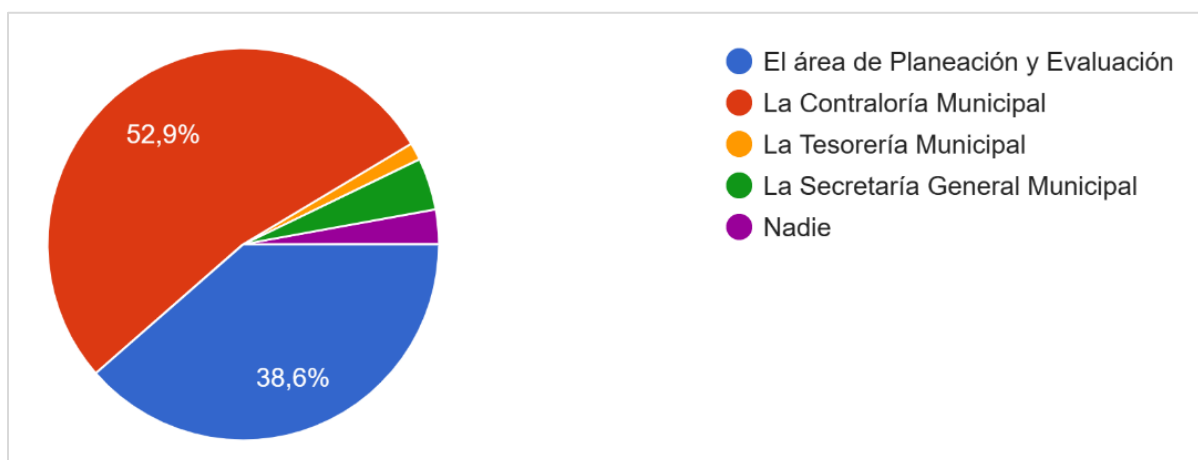
El rol en el que participan los actores reviste un carácter pasivo de la evaluación, ya que se delimita a proporcionar información y evidencia documental necesaria para llevar a cabo los procesos de investigación evaluativa, opción que señalaron el 63.45 de los municipios. En los aspectos utilitarios de la evaluación, como podría ser la valoración y uso de la información resultante de las evaluaciones, solo fueron representados el 30.8% de los municipios. En el rol inicial que sustenta el diseño mismo de la evaluación, solo se atribuyeron el 15.4% de las unidades de análisis y un 10.8% señalaron que los actores involucrados de cierta forma no participan en el proceso evaluativo.

3.2.7 Usos de la Información Resultante de las Evaluaciones en las UA de MyE

En relación con el uso instrumental de las evaluaciones, se investigó quién es el actor involucrado en el proceso evaluativo que justamente operacionaliza los resultados de las evaluaciones que se realizan, En este rubro, es la Contraloría Municipal el área que mayor incidencia tuvo en la investigación, siendo señalada en un 52.9% de los casos, seguida del área de Planeación y evaluación con una incidencia del 38.6%. Como podemos observar en la figura a continuación.

Figura 36.

Operacionalización de los resultados de las evaluaciones según actor.



Fuente: Elaboración propia.

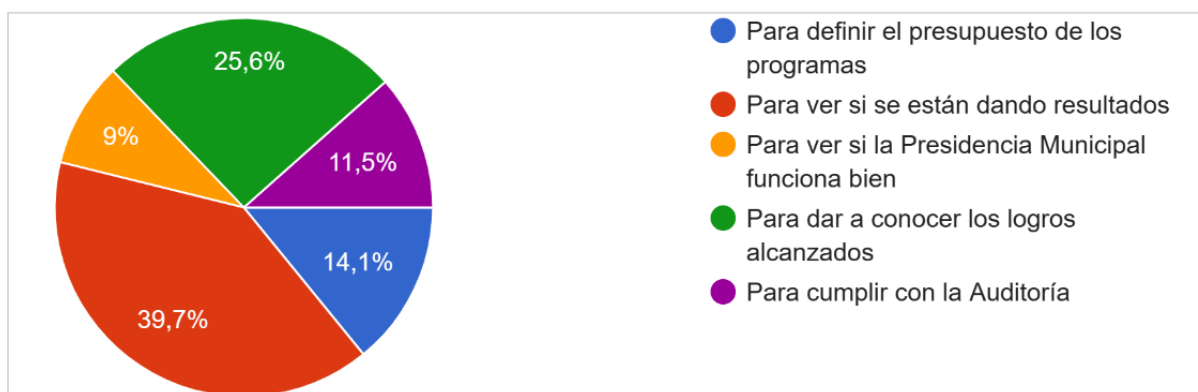
Este punto es de suma importancia para la investigación y para el desarrollo mismo de capacidades reales de evaluación en los municipios, porque como se señaló reiteradamente en la teoría revisada, justamente el uso de los resultados de la evaluación es el elemento distintivo de la evaluación y es lo que la diferencia de otros ejercicios que puedan parecer análogos. Subrayando aparte, que justamente los usos legítimos de la evaluación son también lo que la diferencia de ejercicios ilegítimos teóricamente llamados pseudoevaluación.

Por estas razones, consideramos importante abundar en el uso real que los actores municipales le confieren a la evaluación, puntos que pasaremos a describir.

En un primer acercamiento, el 94.4% de los municipios manifestaron considerar que dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones fuera algo organizacionalmente útil. Y de las particularidades de esta respuesta se desprende justamente nuestra variable independiente. Es decir, implícitos en el uso de la evaluación se encuentran los incentivos que tienen los municipios para llevar a cabo evaluaciones, como podemos ver en la figura a continuación.

Figura 37.

Usos de la evaluación en el ámbito municipal de Hidalgo.



Fuente: Elaboración propia.

En este orden de ideas, lo que nuestro diseño metodológico consideró es que el incentivo económico se encuentra representado en la primera opción de respuesta, seguido de un incentivo ético en cuanto al cumplimiento de los objetivos y los resultados, posteriormente los incentivos organizacionales se interpretarían en la opción “Para ver si la Presidencia funciona bien”, habría un incentivo político implícito en la respuesta “Para dar a conocer los resultados”, y finalmente el incentivo legal se encontraría representado por la última opción de respuesta.

En este orden de ideas, de manera descriptiva, podemos observar que el incentivo con mayor prevalencia es el ético, es decir, en los municipios se hace evaluación “Para ver si se están dando resultados” con un 39.7% de los casos, seguido de un incentivo político que permite “dar a conocer los logros alcanzados” con un 25.6% de los casos, un 14.1% de ellos representaría el incentivo económico que permitiría “definir el presupuesto de los programas”, el incentivo legal estaría representado por el término de “dar cumplimiento a la Auditoría” obtuvo el 14.1% y finalmente el incentivo organizacional “Para ver si la Presidencia funciona bien” incide en el 9% de los casos.

Finalmente, a modo de corolario del presente apartado, consideramos oportuno señalar que estas aportaciones constituyen tan solo el preámbulo descriptivo de la estadística que hemos recolectado para nuestra investigación, pero no explican de la mejor manera la relación que hay entre todas estas variables y el nivel de desarrollo de las capacidades de evaluación y las condiciones de evaluabilidad de los municipios hidalguenses, razones por las cuales es necesario

implementar modelos inferenciales que nos permitan una mejor aproximación a explicaciones más pormenorizadas del fenómeno, temas a los que pasamos a continuación.

Capítulo IV. Categorización de los Municipios del Estado de Hidalgo y las Variables de Aplicación del Modelo Evaluativo Municipal

En este capítulo, se introduce una propuesta para clasificar y analizar a los municipios de Hidalgo en función de variables clave que impactan sus capacidades de evaluación y condiciones para la implementación de un modelo evaluativo municipal. La clasificación inicial utiliza la regionalización oficial del estado, la cual agrupa a los municipios en zonas geo culturales que comparten características fisiográficas, culturales y económicas. Esta base proporciona un contexto inicial sobre las diferencias entre municipios, permitiendo enfoques más ajustados y precisos en la comparación y evaluación de sus capacidades administrativas y presupuestarias.

En términos específicos, el capítulo aborda varias dimensiones de capacidad que influyen en la efectividad evaluativa de cada municipio, como son: recursos financieros, estructura organizacional, uso de tecnologías de información y capacidades del capital humano. Cada dimensión se desglosa en variables medibles, como el presupuesto per cápita, el nivel de formación de los servidores públicos y la cantidad de servicios digitales disponibles para los ciudadanos. Estas variables permiten identificar el nivel de desarrollo y potencial de evaluación en cada municipio, destacando la influencia de factores económicos, tecnológicos y humanos en su capacidad de implementar sistemas de monitoreo y evaluación efectivos.

Posteriormente, el análisis se enriquece mediante una metodología de conglomerados o clústeres, que clasifica a los municipios en grupos homogéneos según sus características compartidas. Este enfoque, a través del método de K-medias, ayuda a distinguir las similitudes internas y las diferencias externas entre los municipios, evitando la aplicación de criterios uniformes en contextos heterogéneos. La creación de estos conglomerados facilita una mejor comprensión de las variaciones en capacidades evaluativas entre municipios, permitiendo adaptar las recomendaciones y estrategias según las necesidades específicas de cada grupo.

Finalmente, el capítulo concluye con el desarrollo de un modelo inferencial para evaluar la influencia de variables clave —como el presupuesto, las capacitaciones y el uso de sistemas de indicadores— en las capacidades evaluativas de los municipios. A través de correlaciones preliminares, el análisis identifica el presupuesto de las unidades administrativas como el factor más fuertemente asociado a la implementación efectiva de evaluaciones. Este hallazgo sugiere que

la disponibilidad de recursos financieros es crucial para consolidar capacidades evaluativas en los municipios hidalguenses, una conclusión que marca una dirección para futuras estrategias de fortalecimiento institucional, que, sin embargo, debe puntualizarse para cada clúster determinado.

4.1 Algunas Variables de Agrupamiento de los Municipios, una Propuesta no Causal

Una forma estadísticamente descriptiva de agrupar a los municipios es utilizar clasificaciones previamente definidas, en este caso la que señala el Gobierno del Estado de Hidalgo mediante sus regiones geoculturales del estado de Hidalgo⁴. Por lo que, para utilizar este insumo, lo primero es determinar las variables de interés.

Las capacidades que estamos investigando en los gobiernos municipales de Hidalgo son:

1. Presupuestal. Se refiere a la cuantía de recursos financieros de que disponen y ejercen los gobiernos municipales.
2. Organizacional. Entendida como aquellas cualidades de formación, escolaridad, remuneración, tamaño y estructura de la organización y memoria organizacional.
3. Tecnologías de la información y la comunicación. Tiene que ver con el uso y aprovechamiento de estas condiciones, tanto en posesión de equipos tecnológicos como computadoras, servidores, acceso a internet, drones y tabletas de que disponen, así como la existencia de trámites y/o servicios ofertados a la ciudadanía a través de sistemas web.
4. Humanas. En términos de resiliencia organizacional.

Con relación al presupuesto, consideramos el presupuesto total ejercido por cada municipio para el 2020 a través de las Aportaciones, Participaciones, Convenios y recaudación propia. Con estos datos se calcularon los indicadores: Presupuesto anual per cápita y Porcentaje del presupuesto destinado a evaluación.

Para aproximarnos a estas capacidades⁵, las variables independientes consideradas pertinentes para la investigación son: Tamaño y complejidad de las administraciones públicas municipales. Las dimensiones y sus respectivos indicadores son:

⁴ Las regiones geoculturales en que se dividió al estado de Hidalgo son relevantes ya que constituyen un proceso de reconocimiento y vinculación entre el territorio y sus características fisiográficas aunadas a la valoración que los grupos sociales que los habitan hacen de él.

⁵ Planteado en la introducción en el Cuadro uno Operacionalización de variables.

- a. Tamaño. Porcentaje de funcionarios por cada 1000 habitantes.
- b. Formación. Porcentaje de años de formación profesional de los servidores públicos.
- c. Remuneración. Nivel de ingreso por actividad pública de los servidores públicos.
- d. Especialización. Porcentaje de servidores públicos con estudios de posgrado afines al área.

Dentro de las variables sociodemográficas de los municipios, hemos considerado en primer lugar a la población. El total de esta se toma del Censo de Población y Vivienda 2020 y refleja el número total de personas que habitan cada municipio con corte al año mencionado. Adicionalmente, contamos con una variable de agrupamiento por zonas según las regiones geoculturales del estado de Hidalgo que presenta la Secretaría de la Cultura del Gobierno del estado. Los valores de esta variable responden a las características fisiográficas y culturales que comparten determinadas zonas o municipios enteros en el estado y que son relevantes para aterrizar comparaciones más prudentes en cuanto a la similitud de los municipios que se contrastan más adelante. Para la variable de gobierno y administración, se consideraron las siguientes dimensiones:

- a) El tamaño de la administración pública municipal en número de servidores públicos totales;
- b) El presupuesto total ejercido en pesos por cada municipio;
- c) Las frecuencias de los rangos de años de escolaridad de los servidores públicos municipales desde nivel primaria hasta doctorado;
- d) Las frecuencias de los rangos de ingreso reportado por actividad pública a partir de 0 a cinco mil pesos y hasta más de setenta mil pesos por cada municipio; y
- e) El número de trámites y/o servicios que prestan los municipios de manera digital en cualquiera de sus tres estadios.⁶

La fuente de consulta y obtención de estos datos ha sido el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021⁷. De este mismo Censo,

⁶ Estos pueden ser: *informativo* que consiste en que la información relacionada con estos se encuentre disponible en el sitio web correspondiente, misma que puede ser buscada, consultada o descargada a través del mismo; *interactivo* que consiste en la posibilidad de intercambiar información sobre los mismos entre el personal de las instituciones públicas y los ciudadanos, ya sea a través del mismo sitio, correo electrónico o número telefónico; y *transaccional* que consiste en la posibilidad de realizar y/o dar seguimiento "en línea" a los mismos, incluidos, cuando aplique, los pagos asociados a estos, sin la necesidad de acudir a alguna oficina gubernamental.

⁷ Este ejercicio es realizado por el INEGI con una periodicidad bienal y tiene como objetivo generar información estadística y geográfica sobre la integración y funcionamientos de los ayuntamientos y de las alcaldías, así como de la

pero de su edición 2019, extrajimos datos de las variables⁸: número de computadoras, servidores, tabletas con que cuentan los municipios del estado y el grado de antigüedad en el puesto de los servidores públicos municipales, el número de unidades administrativas y la existencia de un área especializada en planeación y evaluación.

Con estos datos primarios, hemos calculado otros de igual interés, como el número de servidores públicos municipales por cada mil habitantes, el presupuesto per cápita municipal, el promedio de años de formación de los servidores públicos municipales, el porcentaje que representa el rango de ingreso con mayor frecuencia de los servidores públicos municipales, el nivel de uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación⁹.

Con lo expuesto hasta este momento, una primera variable que es de utilidad para el agrupamiento es la regionalización; esta se entiende como aquellas características geo culturales que comparten ciertos municipios, no solo en cuanto a características fisiográficas, sino también componentes culturales, políticos, históricos y económicos que permiten a los grupos humanos que los habitan identificarse entre sí. Por lo que consideramos podría ser una mejor aproximación medir capacidades por regiones, procurando una suerte de principio de igualdad relativa. Otra variable de agrupamiento es un valor calculado con los datos primarios de presupuesto y población, es decir, el presupuesto per cápita, del que hablamos anteriormente. Considerando estas dos variables, hemos podemos delimitar una unidad de análisis denominada municipio muestra para cada grupo que represente una zona geo cultural, de modo que este sea aquel cuyos valores sean los más cercanos al promedio del grupo en cada variable mencionada con anterioridad. Los resultados se presentan en el siguiente apartado.

A modo de síntesis, lo que proponemos es analizar los municipios de Hidalgo, empleando una agrupación basada en características geo culturales y variables de capacidad, como presupuesto, organización, tecnología y recursos humanos. Los indicadores clave incluyen el presupuesto per cápita, nivel de educación y remuneración de servidores públicos, además del uso de tecnologías de la información en servicios municipales. La regionalización, junto con el

gestión y desempeño de las instituciones que integran a la Administración Pública de cada municipio o demarcación territorial, específicamente en las funciones de gobierno, seguridad pública, protección civil, justicia cívica, agua potable y saneamiento, y residuos sólidos urbanos (INEGI, s.f.).

⁸ El Censo 2021 no incluye esta información, razón por la cual hemos consultado la edición anterior.

⁹ En delante TIC's.

presupuesto per cápita, permite identificar un “municipio muestra” para cada región geo cultural, representando el promedio de su grupo. Este enfoque facilita comparaciones entre municipios más iguales, contextualizando sus capacidades en función de las particularidades culturales, políticas y económicas de cada zona del estado.


4.2 Contexto de los Municipios Muestra en cada Grupo

Región uno Altiplanicie Pulquera

Tepeapulco está enclavado en la zona geo cultural denominada Altiplanicie Pulquera y para 2020 contabilizaba una población de 56,245 habitantes.

Tabla 9.

Contexto evaluativo de Tepeapulco.

Tamaño y complejidad de las administraciones públicas municipales		
Número de funcionarios por cada 1000 habitantes	Promedio de años de formación de los SPM	
9.21	10.69	
Nivel de ingreso de los SPM	Nivel de uso de TIC's	
El 38.79% gana de 5,001 a 10,000 pesos mensuales.	0	
Número de unidades administrativas	Unidades administrativas en relación a la población	Existencia de área especializada PyE
36	276.92%	0
Presupuesto anual total	Presupuesto anual per cápita	Porcentaje del presupuesto destinado a evaluación
\$19,445,4391.31	3,457.27	

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar los datos observados en el Cuadro 9, podemos observar que Tepeapulco cuenta con poco más de nueve servidores públicos municipales para atender a 1000 habitantes, este dato apenas sobrepasa la recomendación establecida por el Instituto Nacional para el Federalismo y el

Desarrollo Municipal¹⁰, dependiente de la Secretaría de Gobernación federal, en su Guía Consultiva de Desempeño Municipal¹¹ 2022, que sitúa el dato en ocho servidores públicos. Mientras que el promedio de estos servidores públicos cuenta con poco menos de 11 años de educación formal, es decir, el promedio se sitúa en el nivel medio superior sin terminar y en lo relativo a la remuneración, el 38.79% de los servidores públicos municipales perciben entre 5,001 y 10,000 pesos mensuales. En otro aspecto de las capacidades organizacionales, este municipio reportó tener 36 unidades administrativas, lo que le asigna el dato muy por encima de las 13 que el INAFED recomienda, razón por la cual este indicador supera en un 176.92% la métrica recomendada nacional. En lo relativo a las capacidades presupuestales, Tepeapulco reportó haber ejercido aproximadamente 19.5 millones de pesos totales en 2020, lo que le confiere un presupuesto per cápita de \$3,457.27 pesos al año, dato que lo sitúa 1446 pesos por debajo de la media estatal. En lo que respecta a las capacidades de uso de las TIC's, el municipio tiene un valor de cero debido a que no reportó ofrecer ningún trámite y/o servicio por medios digitales, 45 computadoras (fijas y laptops) y 90 impresoras para equipar 36 unidades administrativas. Finalmente, el municipio no reportó contar con un área especializada en planeación y/o evaluación.


Región dos Comarca Minera

Omitlán de Juárez está enclavado en la zona geo cultural denominada Comarca Minera y para 2020 contabilizaba una población de 9,295 habitantes.

Tabla 10.

Contexto evaluativo de Omitlán de Juárez.

Tamaño y complejidad de las administraciones públicas municipales	
Número de funcionarios por cada 1000 habitantes	Promedio de años de formación de los SPM
13.56	14
Nivel de ingreso de los SPM	Nivel de uso de TIC's
El 98.40% gana de 5,001 a 10,000 pesos mensuales.	0



¹⁰ En delante INAFED

¹¹ En delante GDM.

Número de unidades administrativas	Unidades administrativas en relación a la población	Existencia de área especializada PyE
27	207.69%	0
Presupuesto anual total	Presupuesto anual per cápita	Porcentaje del presupuesto destinado a evaluación
\$47,805,036.00	5,143.09	

Fuente: Elaboración propia.

Este municipio de la Comarca Minera reportó tener 126 servidores públicos laborando al momento del levantamiento de la información censal, lo que le confiere 13.56 servidores públicos municipales para la atención de cada 1000 habitantes. El promedio de escolaridad de los mismos se sitúa en 14 años, lo que implica formación media superior terminada o algún grado de educación media superior dependiendo factores individuales como mes de nacimiento o el nivel socioeconómico de la familia y el nivel de ingreso más alto indica que el 98.4% de los servidores públicos municipales perciben entre 5,001 y 10,000 pesos mensuales por su empleo público. En lo referente a las capacidades organizacionales del municipio, se reportaron 27 unidades administrativas, 14 por encima de la sugerencia de INAFED lo que implica un 107.69% más de lo sugerido y sin la existencia de una unidad especializada en planeación y/o evaluación. En lo relativo a las capacidades presupuestales, el municipio ejerció 48 mdp en 2020, lo que significa disponer de \$5,143.09 pesos por habitante, valor ligeramente por encima del promedio estatal. Finalmente, en lo que concierne al uso de las TIC's, el municipio no cuenta con trámites y/o servicios ofrecidos de manera remota y reportó poseer 39 equipos de cómputo y 25 impresoras para equipar 27 unidades administrativas.


Región tres Cuenca De México

Pachuca de Soto está enclavado en la zona geo cultural denominada Cuenca de México y Comarca Minera y para 2020 contabilizaba una población de 314,331 habitantes.

Tabla 11.

Contexto evaluativo de Pachuca de Soto.

Tamaño y complejidad de las administraciones públicas municipales

Número de funcionarios por cada 1000 habitantes	Promedio de años de formación de los SPM	
8.17	8.19	
Nivel de ingreso de los SPM	Nivel de uso de TIC's	
El 50.50% gana de 5,001 a 10,000 pesos mensuales.	0.66	
Número de unidades administrativas	Unidades administrativas en relación a la población	Existencia de área especializada PyE
22	110%	1
Presupuesto anual total	Presupuesto anual per cápita	Porcentaje del presupuesto destinado a evaluación
\$971,587,331.39	\$3,090.97	

Fuente: Elaboración propia.

En la capital del estado y municipio muestra de la Cuenca de México habitaban en 2020 314,331 personas y su gobierno municipal contaba con 2,568 servidores públicos para atenderlos, lo que implica disponer de 8.17 servidores públicos por cada 1000 habitantes, el valor más bajo de los hasta ahora revisados y casi tres puntos por debajo de la media estatal. En este municipio, como se observa en los datos, el promedio de años de formación de los servidores públicos se sitúa en 8.19 (alrededor de secundaria sin terminar), el grupo más grande es aquel que se reportó “Sin estudios”, el tercer grupo en tamaño es el que reportó tener licenciatura terminada que representa el 16% del total de sus integrantes. En lo relativo al nivel de remuneración de los servidores públicos, poco más de la mitad de ellos percibe entre \$5,001 y \$10,000 pesos mensuales por su labor pública, lo cual puede ser consistente con el nivel de estudios de los servidores públicos. De acuerdo a lo reportado, el gobierno municipal está conformado por 22 unidades administrativas, una de las cuales está especializada en planeación y/o evaluación, el municipio se ubica apenas un 10% por encima de la recomendación del órgano federal encargado del desarrollo municipal en razón de su población. En lo tocante a las capacidades presupuestales, Pachuca de Soto ejerció \$971,587,331.39 pesos en 2020 y considerando su población, dispuso de \$3,090.97 pesos per cápita, lo cual le confiere en realidad una capacidad presupuestal muy por debajo del promedio estatal que se sitúa en \$4903.87 pesos y poco menos de 17 mil pesos por debajo del municipio con


el valor más alto en este rubro (Pacula con \$19,802.12 pesos anuales per cápita), todo esto aun cuando su presupuesto total duplica de manera individual a los dos municipios que le siguen en este indicador. Para finalizar, en lo que concierne a las capacidades de uso de las TIC's, en primera instancia el municipio reportó estar equipado con 848 computadoras y 357 impresoras y cuenta con siete trámites y/o servicios ofrecidos de manera digital a la población, todos se ubican en un estado interactivo por lo que se le confirió un valor de 0.66.

Región cuatro Huasteca

Huautla está enclavado en la zona geo cultural denominada Huasteca y para 2020 contabilizaba una población de 20,673 habitantes.

Tabla 12.

Contexto evaluativo de Huautla.

Tamaño y complejidad de las administraciones públicas municipales		
Número de funcionarios por cada 1000 habitantes	Promedio de años de formación de los SPM	
12.67	12.69	
Nivel de ingreso de los SPM	Nivel de uso de TIC's	
El 72.14% gana de 5,001 a 10,000 pesos mensuales.	0	
Número de unidades administrativas	Unidades administrativas en relación a la población	Existencia de área especializada PyE
13	100%	1
Presupuesto anual total	Presupuesto anual per cápita	Porcentaje del presupuesto destinado a evaluación
\$132,964,469.53	\$6,431.79	

Fuente: Elaboración propia.

Al noreste de Hidalgo, en el municipio de Huautla, habitaban 20,673 personas en 2020 y el gobierno municipal contabilizaba 262 servidores públicos municipales, lo que implicaba que la atención de cada 1000 habitantes estaba a cargo de al menos 12 servidores públicos y en lo que respecta a su nivel promedio de formación, se sitúa en poco menos de 13 años, lo que significa

educación básica terminada y acaso algún grado de educación media superior, la mayoría (el 74%) de los servidores públicos municipales tiene una percepción de \$5,001.00 a \$10,000.00 pesos mensuales. La presidencia municipal cuenta con 13 unidades administrativas, lo que la posiciona justamente en el rango recomendado por el INAFED de acuerdo a su población y también posee un área especializada en planeación y evaluación. En lo relativo a las capacidades presupuestales, el municipio ejerció \$132,964,469.53 pesos en 2020, lo que le permitió disponer de \$6,431.79 por habitante, un valor poco más de \$1,500.00 pesos por encima del promedio estatal. Finalmente, en lo relativo a las capacidades de uso de las TIC's, Huautla contaba en el año censal mencionado con 97 computadoras y 88 impresoras, pero con ningún trámite y/o servicio ofrecido de manera remota a los ciudadanos, por lo que se ponderó en 0 su puntuación.

Región cinco Mezquital

Tlaxcoapan está enclavado en la zona geo cultural denominada Mezquital y para 2020 contabilizaba una población de 28,626 habitantes.

Tabla 13.

Contexto evaluativo de Tlaxcoapan.

Tamaño y complejidad de las administraciones públicas municipales		
Número de funcionarios por cada 1000 habitantes	Promedio de años de formación de los SPM	
8.02	13	
Nivel de ingreso de los SPM	Nivel de uso de TIC's	
El 57.82% gana de 5,001 a 10,000 pesos mensuales.	0	
Número de unidades administrativas	Unidades administrativas en relación a la población	Existencia de área especializada PyE
24	184.62%	0
Presupuesto anual total	Presupuesto anual per cápita	Porcentaje del presupuesto destinado a evaluación
\$69,278,166.51	\$2,420.11	

Fuente: Elaboración propia.

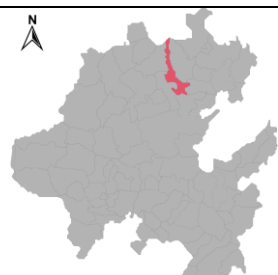
El municipio en cuestión contó en 2020 con una administración pública municipal compuesta de 230 servidores públicos, lo que en razón de su población arroja un valor de ocho servidores públicos por cada 1000 habitantes, valor que por cierto representa el rango adecuado de acuerdo al INAFED. El nivel de escolaridad de estos ronda los 13 años de educación formal promedio, es decir educación básica terminada y media superior inconclusa; lo que quizá determina su remuneración, la cual se posiciona en que el 57.82% de los servidores públicos municipales ganen entre \$5,001.00 y \$10,000.00 pesos mensuales por su servicio. El gobierno municipal cuenta con 24 unidades administrativas lo que dada su población le hace sobrepasar la recomendación considerada por INAFED en razón de un 84.62% y no contaban en 2020 con un área especializada en el tema de planeación y/o evaluación. En lo concerniente a las capacidades presupuestales, Tlaxcoapan dispuso de \$69,278,166.51 pesos para financiar el gasto público, con los cuales pudo ejercer \$2,420.11 pesos por habitante. De nueva cuenta, las capacidades de uso de las TIC's son bajas, ya que se reportaron 37 computadoras y solo dos impresoras, aunado a que no se ofrece ningún trámite y/o servicio de manera digital.

Región seis Sierra Alta

Lolotla está enclavado en la zona geo cultural denominada Sierra Alta y para 2020 contabilizaba una población de 9,474 habitantes.

Tabla 14.

Contexto evaluativo de Lolotla.

Tamaño y complejidad de las administraciones públicas municipales		
Número de funcionarios por cada 1000 habitantes	Promedio de años de formación de los SPM	
18.57	11.1	
Nivel de ingreso de los SPM	Nivel de uso de TIC's	
El 47.15% gana de 5,001 a 10,000 pesos mensuales.	0	
Número de unidades administrativas	Unidades administrativas en relación a la población	Existencia de área especializada PyE
23	176.92%	1

Presupuesto anual total	Presupuesto anual per cápita	Porcentaje del presupuesto destinado a evaluación
\$62,338,151.46	\$6,579.92	

Fuente: Elaboración propia.

Este municipio se encuentra en la zona norte de Hidalgo y su gobierno municipal contaba con 176 servidores públicos municipales en 2020, de lo que se desprende el valor de servidores públicos municipales por cada 1000 habitantes en 18.57, lo que le confiere siete puntos por encima de la media estatal y 10 puntos por encima de la recomendación del INAFED. En el año censal, el promedio de años de formación de nuestro grupo poblacional se situaba en 11.1 años, lo que implica educación media superior inconclusa y el nivel de remuneración del mismo grupo en que el 47.15% tenían un ingreso por servicio público oscilante entre los \$5,001.00 y los \$10,000.00 pesos mensuales. La municipalidad tenía 23 unidades administrativas para atender a la población, cifra que le sitúa 76.92% por encima de la recomendación del organismo federalista mencionado más arriba y una de ellas se reportó como especializada en planeación y/o evaluación. En lo relativo a las capacidades presupuestales, Lolotla ejerció \$62,338,151.46 pesos en el mismo año lo que implican \$6,579.92 per cápita, es decir alrededor de \$1,676 pesos por encima del promedio estatal. En lo relacionado con el indicador de uso de las TIC's, Lolotla disponía de 42 equipos de cómputo y 25 impresoras, pero ningún trámite y/o servicio ofrecido por medios digitales, razones por las cuales su ponderación al respecto fue de cero.

Región siete Sierra Baja

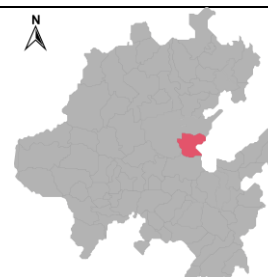
San Agustín Metzquititlán está enclavado en la zona geo cultural denominada Sierra Baja y para 2020 contabilizaba una población de 9449 habitantes.

Tabla 15.

Contexto evaluativo de San Agustín Metzquititlán.

Tamaño y complejidad de las administraciones públicas municipales	
Número de funcionarios por cada 1000 habitantes	Promedio de años de formación de los SPM
14.6	12
Nivel de ingreso de los SPM	Nivel de uso de TIC's

El 38.40% gana de 5,001 a 10,000 pesos mensuales.



Número de unidades administrativas	Unidades administrativas en relación a la población	Existencia de área especializada PyE
21	161.54%	1
Presupuesto anual total	Presupuesto anual per cápita	Porcentaje del presupuesto destinado a evaluación
\$51,601,070.01	\$5,461.01	

Fuente: Elaboración propia.

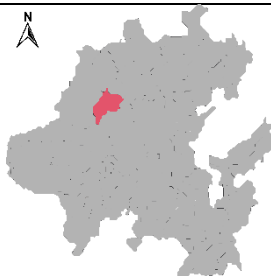
En la Tabla anterior se pueden observar que el municipio en cuestión tenía al momento del censo una administración pública compuesta por 21 unidades administrativas y 138 servidores públicos municipales, y dada su población, estos datos sitúan al municipio en un valor de 14.6 servidores públicos por cada 1000 habitantes, lo que lo pone 5.5 servidores públicos municipales por encima de la media estatal, ocho unidades administrativas por encima de la recomendación que emite el INAFED y no se reportó la existencia de una unidad administrativa especializada en planeación y evaluación. En lo relativo al grado de formación de los servidores públicos municipales, se reportó una media de 12 años de educación formal, lo que les sitúa en el límite de la educación media superior contrastando con que solo se reportaron 28 personas con licenciatura. El nivel de ingreso de los servidores públicos fue que el 38.4% gana entre \$5,001 y \$10,000 pesos mensuales. En lo concerniente a las capacidades presupuestales, el municipio reportó ejercer \$51,601,070.01 pesos, lo que resulta en un monto de \$5,461.01 pesos por habitante, lo que lo pone ligeramente por encima de la media estatal. Finalmente, en el rubro de las capacidades de uso y aprovechamiento de las TIC's, el municipio tuvo un valor de 0, debido a que aun cuando se reportó poseer 39 equipos de cómputo y 28 impresoras, estas se utilizan para cuestiones administrativas adjetivas y no para la provisión de trámites y/o servicios de manera digital a la población.

Región ocho Sierra Gorda

Nicolás Flores está enclavado en la zona geo cultural denominada Sierra Gorda y para 2020 contabilizaba una población de 6265 habitantes.

Tabla 16.

Contexto evaluativo de Nicolás Flores.

Tamaño y complejidad de las administraciones públicas municipales		
Número de funcionarios por cada 1000 habitantes	Promedio de años de formación de los SPM	
14.36	11.69	
Nivel de ingreso de los SPM	Nivel de uso de TIC's	
El 57.78% gana de 5,001 a 10,000 pesos mensuales.	0	
Número de unidades administrativas	Unidades administrativas en relación a la población	Existencia de área especializada PyE
19	146.15%	1
Presupuesto anual total	Presupuesto anual per cápita	Porcentaje del presupuesto destinado a evaluación
\$46,447,619.42	\$7,413.83	

Fuente: Elaboración propia.

En Nicolás Flores, se cuenta con una administración pública municipal que dispone de tan solo 90 servidores públicos municipales, sin embargo, con relación a su población le hace disponer de 14.36 servidores públicos municipales para cada 1000 habitantes. En la composición de su administración existen 19 unidades administrativas, seis por encima de la recomendación del INAFED, pero sí se reportó la existencia de un área especializada en planeación y/o evaluación. El nivel de escolaridad promedio se posiciona en la educación media superior sin terminar, debido a que el promedio de años fue de 11.69 y el nivel de remuneración de los empleados públicos fue de \$5,001.00 a \$10,000.00 pesos mensuales para el 57.78% de ellos. En el indicador de capacidades presupuestales, el municipio reportó haber ejercido \$46,447,619.42 de pesos en 2020, lo que resultó en disponer de \$7,413.83 per cápita, poco más del 50% de lo que representa la media estatal. En el nivel de uso de las TIC's, el municipio obtuvo un puntaje de 0 debido a la inexistencia de trámites


y/o servicios aun cuando hay una elevada disponibilidad de equipos de cómputo e impresoras, que se situaron en 37 y 66, respectivamente.

Región nueve Sierra Oriental y Valle De Tulancingo

Acaxochitlán está enclavado en la zona geo cultural denominada Sierra Oriental y Valle De Tulancingo y para 2020 contabilizaba una población de 46,065 habitantes.

Tabla 17.

Contexto evaluativo de Acaxochitlán.

Tamaño y complejidad de las administraciones públicas municipales		
Número de funcionarios por cada 1000 habitantes	Promedio de años de formación de los SPM	
8.14	11.69	
Nivel de ingreso de los SPM	Nivel de uso de TIC's	
El 26.12% gana de 5,001 a 10,000 pesos mensuales.	0	
Número de unidades administrativas	Unidades administrativas en relación a la población	Existencia de área especializada PyE
29	223.08%	1
Presupuesto anual total	Presupuesto anual per cápita	Porcentaje del presupuesto destinado a evaluación
\$157,665,185.00	\$3,422.67	

Fuente: Elaboración propia.

Enclavado en la zona serrana oriental de Hidalgo, Acaxochitlán atendía a sus 46.065 habitantes con un gobierno municipal conformado por 375 servidores públicos municipales, es decir 8.14 de ellos para atender 1000 habitantes, lo que le pone prácticamente en la recomendación del INAFED. Es importante señalar que el promedio de años de estudio de estos ronda los 11.69 años, lo que implica una formación media superior sin terminar y su nivel de remuneración fue de \$5,001.00 a \$10,000.00 para el 26.12% de los mismos. Por otro lado, en el municipio se reportó la existencia de 29 unidades administrativas, lo que le confiere una posición 16 áreas por encima de la recomendación del INAFED, es decir una sobre conformación en razón del 123%, no obstante,


si se reportó disponer de un área especializada en planeación y evaluación. En lo relativo a sus capacidades presupuestales, el municipio dispuso de \$157,665,185.00 de pesos en 2020, lo que determinó un valor de \$3,422.67 per cápita. En lo que tiene que ver con las capacidades de uso de las TIC's, el municipio no cuenta con trámites y/o servicios públicos de manera remota, pero si dispone de al menos dos computadoras y una impresora por unidad administrativa, ya contó con 46 y 33 equipos respectivamente para el año censal.

Región 10 Valle De Tulancingo y Sierra Baja

Acatlán está enclavado en la zona geo cultural denominada Valle De Tulancingo y Sierra Baja y para 2020 contabilizaba una población de 22268 habitantes.

Tabla 18.

Contexto evaluativo de Acatlán.

Tamaño y complejidad de las administraciones públicas municipales			
Número de funcionarios por cada 1000 habitantes	Promedio de años de formación de los SPM		
7.36	10.6		
Nivel de ingreso de los SPM	Nivel de uso de TIC's		
El 59.14% gana de uno a 5,000 pesos mensuales.	0		
Número de unidades administrativas	Unidades administrativas en relación a la población	Existencia de área especializada PyE	
24	184.62%	0	
Presupuesto anual total	Presupuesto anual per cápita	Porcentaje del presupuesto destinado a evaluación	
\$76,588,811.62	\$3,439.41		

Fuente: Elaboración propia.

Como podemos observar en la Tabla 11. en el último de los municipios muestra, se contaba con 7.36 servidores públicos municipales por cada mil habitantes, dado que el tamaño de la administración pública municipal fue de 164; su nivel de escolaridad se situó en la educación media superior sin terminar, dado su valor de 10.6 años de formación. El nivel de remuneración de los

empleados públicos fue el único del inferior censal de todos los municipios revisados, ya que se situó en que el 59.14% gana entre \$1.00 y \$5,000.00 pesos mensuales, y no se dispone de información más desagregada. La presidencia municipal contaba con 24 unidades administrativas, lo que para un municipio de menos de 200 mil habitantes representa una sobre conformación en razón del 84.62%. En lo relativo a las capacidades presupuestales del municipio, se dispuso de \$76,588,811.62 de pesos y un presupuesto per cápita de \$3,439.41 pesos en 2020, valor que lo posiciona por debajo de la media estatal. Para cerrar, en lo concerniente a sus capacidades de uso de las TIC's, Acatlán contó con 46 equipos de cómputo, 33 impresoras y ningún trámite y/o servicio, razones que le confieren un puntaje de 0 en el indicador relacionado.

4.3 Metodología de Clasificación Causal de los Municipios del Estado de Hidalgo

Como parte de la explicación causal de las capacidades de evaluación y condiciones de evaluabilidad de los municipios de Hidalgo, hemos visto ya la explicación que la estadística descriptiva puede proporcionarnos, sin embargo, consideramos importante profundizar en la explicación que otras herramientas de análisis estadístico más avanzado pueden brindarnos.

En este sentido, en primer momento, y considerando la heterogeneidad que los municipios del estado presentan, se consideró realizar un análisis de conglomerados que pudiera brindarnos un análisis de elementos que compartan un grado de homogeneidad interna y heterogeneidad externa. Lo que no buscamos es analizar a todos los municipios por igual, cuando sus naturalezas son distintas. De modo que, el análisis de clústeres nos servirá como una herramienta exploratoria y no inferencial (Miranda, 2003).

Para la clasificación de los municipios en conglomerados, se utilizará el método de K medias que a decir de Miranda (2003) tiene las siguientes características:

- No implican la construcción de una estructura en árbol.
- Los objetos se asignan a los clústeres una vez que se ha decidido cuántos se van a formar.

El procedimiento es el siguiente:

Primero se selecciona una semilla para cada conglomerado a formar (el primer individuo que constituirá cada conglomerado) y se van asignando nuevos objetos según el criterio de

distancia considerado, buscando que la variabilidad dentro de los conglomerados sea lo menor posible, y la variabilidad entre grupos lo mayor posible (la minimización de una función objetivo). (Miranda, 2003).

Una vez que los conglomerados han sido formulados y validados, se procederá a analizar la relación causal que existe entre nuestras variables explicativas y la variable de interés dentro del grupo.

4.3.1 Determinación del Modelo Evaluativo

Como hemos mencionado en el apartado 1.2 de esta tesis doctoral, el resultado de nuestra investigación documental nos señala un conjunto de características comunes que, a decir de nuestros autores, deben tener los sistemas de monitoreo y evaluación, considerando que la existencia de estas características señala capacidades de evaluación y condiciones de evaluabilidad en los municipios, debemos pasar a operacionalizar estas características en variables estadísticamente útiles para nuestro análisis. El primer paso es encontrar similitudes entre las definiciones ofrecidas, a manera de resumen podemos recuperar lo descrito en el apartado mencionado, de la siguiente manera:

Tabla 19.

Coincidencias teóricas entre las características que deben tener los sistemas de monitoreo y evaluación.

VARIABLES POR AUTOR				
<i>Arellano Gault et al. (2012)</i>				
Marco normativo (interno y externo)	Actores (externos)	Proceso interno de determinación de valores, fines, objetivos y metas organizacionales	Plan estratégico	Misión, visión, objetivos, estrategias, indicadores, integración entre planeación y presupuestación
<i>Pérez y Maldonado (2015).</i>				

El reconocimiento formal de las actividades de seguimiento y evaluación	La existencia de planeación de las actividades de seguimiento y evaluación;	La determinación y publicación del tipo de metodologías utilizadas.	El grado de utilización de la información		
<i>López, Mackay y Krause (2006)</i>					
La demanda gubernamental por la información	Los usos de la información generada	La disponibilidad y calidad de la información gubernamental	Las habilidades de los funcionarios y consultores	El financiamiento disponible para el mismo.	
<i>Feinstein (2012)</i>					
Demanda de evaluación	Oferta de evaluación	Vinculación	Uso de las evaluaciones		
<i>Cunill Grau y Ospina Bozzi (2003)</i>					
Diversificación funcional e instrumental	Coherencia institucional	Capacidad de integración transversal	Uso de la información	El problema del consumo de la información	Sostenibilidad

Fuente: Elaboración propia.

En la Tabla 19, lo que podemos observar es que existen coincidencias entre las diferentes aportaciones teóricas de los autores consultados al momento de proponer el establecimiento de Sistemas de Monitoreo y Evaluación, por ejemplo, podemos observar que entre los elementos explícitos comunes destaca el marco normativo o la coherencia formal o la coherencia institucional, a las que se refieren Arellano Gault et al. (2012), Pérez y Maldonado (2015), y Cunill Grau y Ospina Bozzi (2003), respectivamente. Sin embargo, en esta misma categorización se componen elementos implícitos que hablan de un marco jurídico, como es el caso de la demanda que existe sobre la realización de evaluaciones, como lo señalan López, Mackay y Krause (2006) o Feinstein (2012). Otro elemento explícitamente común entre nuestros autores es el uso de la información que los sistemas de monitoreo y evaluación producen, lo que lleva a un tercer elemento concatenado e

igualmente explícito: la existencia de personal con capacidades técnicas para la generación y el uso de dicho activo.

Aunado a la contribución que nuestros autores hacen desde sus nichos de conocimiento, existen fuentes institucionales que son insoslayables, ya sea por su preponderancia sistémica formal en la materia o por su enorme experiencia y contribuciones teórico-prácticas. De modo que hemos de consultar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Tabla 20.

Coincidencias institucionales entre las características que deben tener los sistemas de monitoreo y evaluación.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público					
Marco jurídico e institucional	Planeación estratégica	Programación y presupuesto	Seguimiento y evaluación	Matriz de indicadores para resultados	Contabilidad, rendición de cuentas y transparencia
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social					
Marco Normativo	Arreglo Institucional	Entorno político y social	Capacidades institucionales: RRHH		Vinculación con otros actores

Fuente: Elaboración propia.

A partir de lo anterior, se pueden deducir las siguientes variables que representan coincidencias entre las categorías de características que aportan los diferentes autores:

- Marco Normativo
- Personal técnico y sistemas
- Uso de la información
- Demanda de actividades de MyE

Y una vez que hemos encontrado las coincidencias entre estas categorías, podemos construir variables operacionalizables estadísticamente, considerando la fuente de información de los datos, como se muestra en la Tabla a continuación.

Tabla 21.

Operacionalización y vinculación de las variables y categorías coincidentes de los sistemas de monitoreo y evaluación.

Categoría	Variable	Fuente del dato en la investigación
Marco jurídico e institucional (interno y externo)	Reg_UPyE	Censo de Gobiernos Municipales INEGI
Planeación estratégica de las actividades de seguimiento y evaluación	APO_ UPyE	En qué documento se establecen las actividades que las áreas realizan en el año:
Personal técnico con capacitación constante	Capatcn_ UPyE	Cuántas capacitaciones recibió el personal de planeación y/o evaluación durante 2022:
Uso de la información del seguimiento y evaluación	Uso_Indi	Qué uso se les da a los resultados de los indicadores:
Presupuesto disponible	UPyE_Ppto	En qué rango se encuentra el presupuesto que ejerció esta área en 2022:
	y Uso_Eva	

Fuente: Elaboración propia.

Con la definición de estas variables, podemos ya iniciar un análisis inferencial sobre el grado de influencia que estas variables tienen en la confirmación de capacidades de evaluación y condiciones de evaluabilidad en nuestras unidades de interés.

4.4 Resultados del Diagnóstico de Capacidades Evaluativas y Condiciones de Evaluabilidad de los Municipios de Hidalgo

En los resultados del análisis de clústeres con las variables mencionadas, es posible definir dos conglomerados, como se muestra en la Tabla 22, el primero de ellos cuenta con 45 casos, el número dos, suma 33 casos, dando una suma de 78 casos posibles. Como se ha mencionado con anterioridad, la relevancia del usos de clústeres es delimitar el análisis a unidades que compartan similitudes que las hagan comparables entre sí. En este sentido se presenta la tabla a continuación.

Tabla 22.*Resultados del análisis de conglomerados.*

Número de casos en cada clúster		
Clúster	1	45.000
	2	33.000
Válidos		78.000
Perdidos		0.000

Fuente: Elaboración propia.

Aunque dos de los casos no respondieron sobre la pregunta esencial del uso de la información producida a través de las herramientas de MyE, como veremos más adelante. De acuerdo con el análisis anterior, podemos definir los elementos que conforman los conglomerados y analizar las distancias que los separan entre sí y las que los separan de los otros conglomerados. El primer grupo tiene una distancia máxima entre sus extremos (0.498 a 3.839) de 3.34. Por su parte el conglomerado 2, tiene en sus extremos valores de 1.254 a 3.162, lo que da una distancia externa de 1.907. Para fines ilustrativos veremos en la Tabla 23 la pertenencia de cada municipio a cada uno de los clústeres previamente definidos.

Tabla 23.*Pertenencia de cada municipio a los clústeres definidos en la investigación.*

Clúster 1		Clúster 2	
Caso	Municipio	Caso	Municipio
1	Acatlán	2	Acaxochitlán
3	Actopan	6	Alfajayucan
4	Agua Blanca de Iturbide	11	Atlapexco
5	Ajacuba	14	Calnali
7	Almoleya	15	Cardonal
8	Apan	19	Chilcuautla
9	El Arenal	20	Eloxochitlán
10	Atitalaquia	22	Epazoyucan
12	Atotonilco el Grande	24	Huasca de Ocampo
13	Atotonilco de Tula	26	Huazalingo
16	Cuautepec de Hinojosa	30	Ixmiquilpan

17	Chapantongo	31	Jacala de Ledezma
18	Chapulhuacán	32	Jaltocán
21	Emiliano Zapata	33	Juárez Hidalgo
23	Francisco I. Madero	34	Lolotla
25	Huautla	35	Metepec
27	Huehuetla	38	Mineral del Chico
28	Huejutla de Reyes	39	Mineral del Monte
29	Huichapan	40	La Misión
36	San Agustín Metzquititlán	50	Progreso de Obregón
37	Metztitlán	51	Mineral de la Reforma
41	Mixquiahuala de Juárez	54	San Salvador
42	Molango de Escamilla	56	Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero
43	Nicolás Flores	57	Singuilucan
44	Nopala de Villagrán	60	Tenango de Doria
45	Omitlán de Juárez	61	Tepeapulco
46	San Felipe Orizatlán	66	Villa de Tezontepec
47	Pacula	68	Tianguiestengo
48	Pachuca de Soto	69	Tizayuca
49	Pisaflores	70	Tlahuelilpan
52	San Agustín Tlaxiaca	71	Tlahuiltepa
53	San Bartolo Tutotepec	74	Tlaxcoapan
55	Santiago de Anaya	77	Tulancingo de Bravo
58	Tasquillo		
59	Tecoautla		
62	Tepehuacán de Guerrero		
63	Tepeji del Río de Ocampo		
64	Tepetitlán		
65	Tetepango		
67	Tezontepec de Aldama		
72	Tlanalapa		

73	Blanchinol
75	Tolcayuca
76	Tula de Allende
78	Xochiatipan

A continuación, en la tabla 24., observamos los estadísticos descriptivos del análisis de clústeres realizado sobre los datos obtenidos.

Tabla 24 .

Estadísticos descriptivos del conjunto de datos.

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación
Señala si existe una UA encargada del MyE	78	0	1	.79	.406
Señala el presupuesto de la UA de MyE	78	0	4	1.09	.809
Señala el documento utilizado por la UA de MyE para planear su trabajo	78	0	4	.81	1.045
Señala el número de capacitaciones recibidas por la UA de MYE en el último año	78	1	5	1.96	1.372
Señala el uso que se le da a la información producida por el sistema de indicadores	78	0	5	2.32	1.304
Señala el uso principal de la evaluación que le confiere el titular de la UA de MyE	78	0	5	2.71	1.320
N válido (por lista)	78				

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con lo revisado hasta el momento, en la Tabla 24., podemos ver que las variables principales evaluadas incluyen la existencia de una UA de MyE, el presupuesto asignado a esta, el tipo de documento usado para planificar sus actividades, el número de capacitaciones recibidas, el uso de la información generada por el sistema de indicadores y el uso principal de la evaluación según el titular de la UA de MyE. De lo cual podemos concluir que la existencia de una UA de MyE tiene una media de 0.79, con una desviación estándar de 0.406, indicando que la mayoría de los casos (79%) reportan tener una unidad de MyE establecida, aunque no todas las instituciones la poseen. En lo relativo al presupuesto de la UA de MyE, con un rango de valores de 0 a cuatro y una media de 1.09 (desviación de 0.809), se observa que el presupuesto para estas unidades varía,

siendo en promedio bajo, lo cual podría limitar sus capacidades operativas. En lo relativo al documento de planificación que utilizan para organizar su trabajo anual, la variable presentó una media de 0.81 y una desviación de 1.045, refleja que no todas las unidades cuentan con un documento estructurado de planificación, aunque hay cierta consistencia en el uso de herramientas de planeación. Lo concerniente a las capacitaciones recibidas, los municipios reportaron una media de 1.96 capacitaciones (desviación de 1.372) sugiere que el tema es limitado, lo que puede impactar la efectividad de la evaluación.

En el uso de información del sistema de indicadores la una media fue de 2.32 y una desviación de 1.304, esta variable muestra un uso moderado de la información de indicadores, lo que indica una aplicación parcial en decisiones administrativas, mientras que en el uso principal de la evaluación, la media de 2.71 y desviación de 1.320 reflejan diversas finalidades en la evaluación, siendo utilizada principalmente para objetivos administrativos específicos, como presupuestos y seguimiento de resultados. Aspectos que procedemos a analizar.

Tabla 25.

Casos agrupados en el conglomerado uno y sus distancias.

Número del caso	Señala el uso principal de la evaluación que le confiere el titular de la UA de MyE	Clúster	Distancia
18	Para definir el presupuesto de los programas	1	0.498
9	Para definir el presupuesto de los programas	1	0.845
13	Para ver si se están dando resultados	1	0.845
46	Para ver si se están dando resultados	1	0.979
67	Para definir el presupuesto de los programas	1	0.979
47	Para dar a conocer los logros alcanzados	1	1.194
8	Para cumplir con la Auditoría	1	1.275
43	Para definir el presupuesto de los programas	1	1.335
45	Para cumplir con la Auditoría	1	1.335
76	Para ver si se están dando resultados	1	1.335
36	Para ver si se están dando resultados	1	1.343

29	Para ver si la Presidencia Municipal funciona bien	1	1.368
7	Para ver si se están dando resultados	1	1.376
16	Para dar a conocer los logros alcanzados	1	1.376
37	Para ver si se están dando resultados	1	1.376
62	Para dar a conocer los logros alcanzados	1	1.376
73	Para definir el presupuesto de los programas	1	1.376
49	Para ver si se están dando resultados	1	1.431
59	Para dar a conocer los logros alcanzados	1	1.431
55	Para ver si se están dando resultados	1	1.454
4	Para ver si la Presidencia Municipal funciona bien	1	1.492
23	Para dar a conocer los logros alcanzados	1	1.492
58	Para dar a conocer los logros alcanzados	1	1.521
42	Para definir el presupuesto de los programas	1	1.572
64	Para ver si la Presidencia Municipal funciona bien	1	1.648
10	Para ver si se están dando resultados	1	1.674
1	Para ver si se están dando resultados	1	1.720
41	Para ver si se están dando resultados	1	1.720
63	Para cumplir con la Auditoría	1	1.720
65	0	1	1.727
78	Para cumplir con la Auditoría	1	1.727
75	Para ver si se están dando resultados	1	2.006
27	Para dar a conocer los logros alcanzados	1	2.012
12	Para dar a conocer los logros alcanzados	1	2.088
17	Para dar a conocer los logros alcanzados	1	2.088
72	Para dar a conocer los logros alcanzados	1	2.146
53	Para definir el presupuesto de los programas	1	2.176
5	Para dar a conocer los logros alcanzados	1	2.187
52	Para ver si se están dando resultados	1	2.329

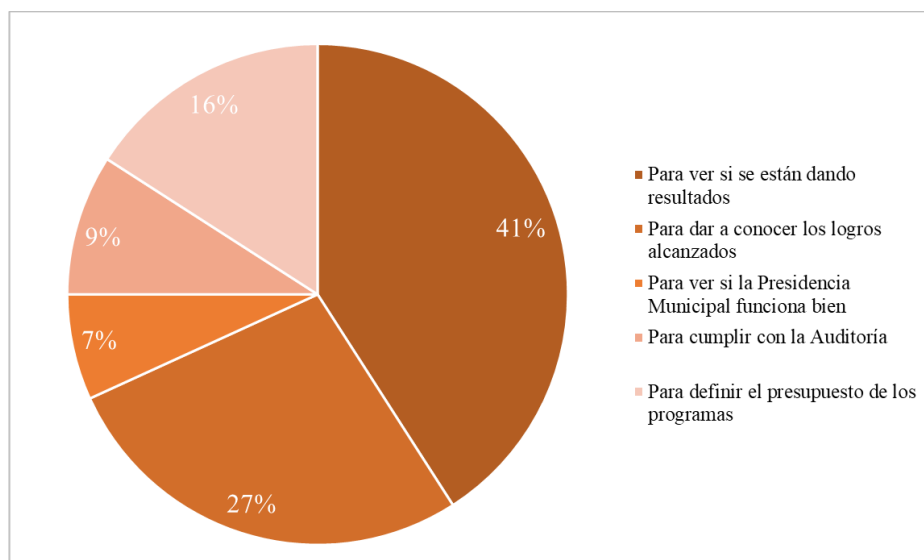
25	Para ver si se están dando resultados	1	2.367
3	Para ver si se están dando resultados	1	2.386
21	Para ver si se están dando resultados	1	3.243
48	Para ver si se están dando resultados	1	3.294
44	Para dar a conocer los logros alcanzados	1	3.490
28	Para ver si se están dando resultados	1	3.839

Fuente: Elaboración propia.

Como podría ser intuitivo, en el análisis de clústeres realizado sobre estos 44 casos, todos se agrupan en un único clúster, lo que sugiere una tendencia común en la forma en que las UA de MyE emplean la evaluación, a pesar de las diferencias en el uso específico que cada titular le confiere. Dentro de este grupo, se identifican cinco principales usos de la evaluación, que podemos visualizar gráficamente en los siguientes porcentajes:

Figura 38.

Distribución porcentual de los incentivos en el clúster 1.



Fuente: Elaboración propia.

El 41% de los casos en este subconjunto, utiliza las herramientas de MyE para verificar si se están logrando los resultados, lo que lo convierte en el incentivo más común, este uso se observa en casos como el 13, 46, 76, 36 y 7. Aquí, la evaluación se emplea para medir la efectividad de los programas, y está presente en múltiples niveles de distancia (0.845 hasta 3.839). La amplitud de

estas distancias podría sugerir que, aunque el objetivo es común, los métodos o enfoques específicos varían. En orden descendente, se encuentra el 27% de los casos donde el incentivo es dar a conocer los logros alcanzados, este enfoque destaca la función de la evaluación como herramienta de comunicación y transparencia. Los titulares que seleccionan este uso buscan resaltar los éxitos ante la comunidad o ante instancias de supervisión, lo que demuestra un interés en la rendición de cuentas y en la gestión de la percepción pública.

Del 32% de los casos restantes, un 16% de ellos eligió como incentivo definir el presupuesto de los programas representa su incentivo para utilizar las herramientas de MyE, lo que representa un interés administrativo y de planificación en la evaluación. Estos titulares utilizan la evaluación para justificar o ajustar la asignación de recursos, lo cual indica una visión orientada a la eficiencia en el gasto público. El resto se divide entre un 9% de los casos en que cumplir con la auditoría representa su mayor incentivo, según indican algunos titulares que ven la evaluación principalmente como un requisito de cumplimiento con auditorías externas. Estos casos, a menudo con distancias mayores (hasta 1.727), pueden reflejar que este uso está impulsado por necesidades externas de supervisión en lugar de un interés interno en la mejora de los programas. Seguido de los que la utilizan para evaluar el funcionamiento de la administración municipal 7%, lo que indica que algunos titulares emplean la evaluación para analizar el desempeño general de la administración municipal. Esto implica un interés en la gestión de procesos internos y en identificar áreas de mejora en el funcionamiento organizacional.

Por último, es importante señalar que dentro del clúster 1, las distancias varían ampliamente, desde 0.498 hasta 3.839. Los casos con menor distancia, como el 18 y el 9, que comparten el objetivo de definir presupuestos, sugieren una similitud cercana en su enfoque. En cambio, los casos con distancias mayores, como el 28 y el 48, que usan la evaluación para verificar resultados, podrían estar aplicando métodos o enfoques significativamente distintos, aunque persigan objetivos similares. Estas variaciones en distancia dentro del clúster reflejan cómo, aunque los objetivos de la evaluación son comunes, existen diferencias en el enfoque y la implementación entre las diversas unidades.

Tabla 26.*Casos agrupados en el conglomerado dos y sus distancias.*

Número del caso	Señala el uso principal de la evaluación que le confiere el titular de la UA de MyE	Clúster	Distancia
22	Para ver si se están dando resultados	2	1.254
24	Para ver si se están dando resultados	2	1.254
34	Para dar a conocer los logros alcanzados	2	1.254
19	Para ver si se están dando resultados	2	1.391
35	Para ver si la Presidencia Municipal funciona bien	2	1.391
11	Para dar a conocer los logros alcanzados	2	1.424
61	Para dar a conocer los logros alcanzados	2	1.424
71	Para ver si se están dando resultados	2	1.678
69	Para ver si se están dando resultados	2	1.757
39	Para cumplir con la Auditoría	2	1.808
31	0	2	1.890
30	Para dar a conocer los logros alcanzados	2	1.930
15	Para ver si la Presidencia Municipal funciona bien	2	2.022
20	Para ver si la Presidencia Municipal funciona bien	2	2.022
57	Para cumplir con la Auditoría	2	2.103
33	Para ver si se están dando resultados	2	2.269
60	Para ver si se están dando resultados	2	2.309
2	Para definir el presupuesto de los programas	2	2.399
74	Para ver si se están dando resultados	2	2.399
6	Para cumplir con la Auditoría	2	2.418
32	Para ver si se están dando resultados	2	2.546
40	Para dar a conocer los logros alcanzados	2	2.546
66	Para ver si se están dando resultados	2	2.546
77	Para definir el presupuesto de los programas	2	2.552

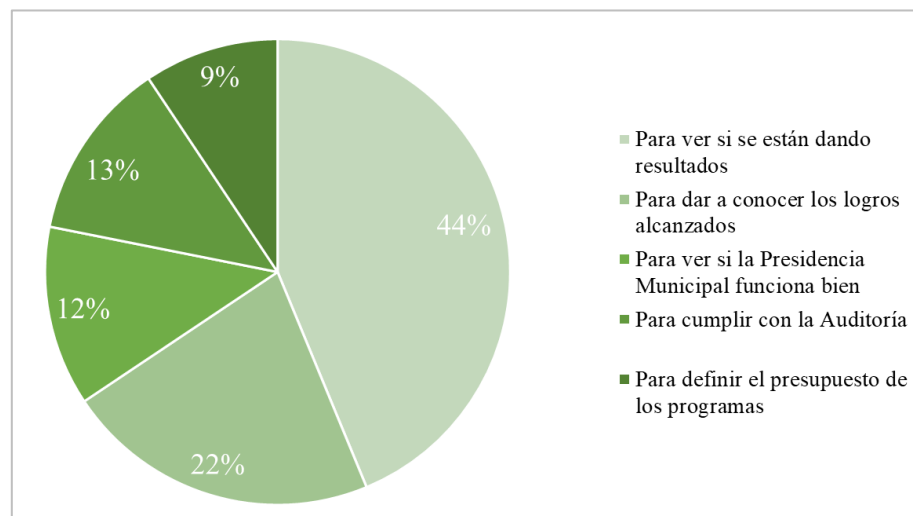
50	Para ver si se están dando resultados	2	2.599
51	Para dar a conocer los logros alcanzados	2	2.599
26	Para cumplir con la Auditoría	2	2.662
54	Para ver si se están dando resultados	2	2.679
68	Para ver si se están dando resultados	2	2.752
38	Para ver si la Presidencia Municipal funciona bien	2	2.785
70	Para ver si se están dando resultados	2	2.870
56	Para definir el presupuesto de los programas	2	3.049
14	Para dar a conocer los logros alcanzados	2	3.162

Fuente: Elaboración propia.

En lo relativo al análisis del clúster dos basado en 32 casos, se identifica la distribución porcentual de nuestros cinco principales usos de la evaluación asignados por los titulares de las UA de MyE. Como hemos visto, estos usos destacan la diversidad de propósitos que se asignan a la evaluación en las actividades municipales, aunque todos los casos se agrupan en el mismo clúster. A continuación, se detalla la distribución de cada uso junto un análisis de sus distancias:

Figura 39.

Distribución porcentual de los incentivos en el clúster 2.



Fuente: Elaboración propia.

En el clúster 2, verificar si se están logrando los resultados es el uso más frecuente, abarcando el 44% de los casos, aunque las distancias varían, con casos cercanos (1.254) y otros más lejanos

(hasta 2.870). Esto indica una variabilidad en los enfoques o prácticas para evaluar los resultados, aunque el objetivo sea común. Esta variabilidad en distancia refleja diferentes métodos o recursos empleados en la evaluación, sugiriendo enfoques personalizados o adaptaciones a circunstancias específicas de cada administración. Junto al anterior, dar a conocer los logros alcanzados representa el 22% del universo, en él, las distancias oscilan entre 1.254 y 3.162, lo cual indica que, aunque estos casos se agrupan bajo el mismo propósito, los métodos o énfasis pueden diferir. Los titulares que eligen este enfoque valoran la función de la evaluación para la comunicación pública y la transparencia, buscando demostrar los logros de sus programas.

El 34% restante de los casos se distribuye entre los que prefieren evaluar el funcionamiento de la administración municipal y usan la evaluación para analizar el funcionamiento general de la administración, especialmente la presidencia municipal, contabilizando 12%. Este enfoque, con distancias desde 1.391 hasta 2.785, indica que los titulares interesados en este propósito pueden tener un enfoque más introspectivo y operativo, centrado en la mejora de procesos administrativos y en asegurar un rendimiento óptimo en el gobierno local. Muy cerca de este subconjunto, se encuentran los casos cuyo incentivo es cumplir con la Auditoría, en él, los titulares tienden a ver la evaluación como un requisito para satisfacer auditorías externas. La variabilidad en distancia sugiere que algunos municipios pueden implementar este cumplimiento de manera básica, mientras que otros podrían dedicarle recursos adicionales para garantizar el cumplimiento de las normas de auditoría. Lo que deja un 9% de casos en los que definir el presupuesto de los programas refleja el uso que se le confiere a las herramientas de MyE, con distancias entre 2.399 y 3.049. En estos casos, los titulares emplean la evaluación para orientar la asignación de recursos de manera eficiente. La distancia relativamente amplia indica variabilidad en los métodos de presupuesto basados en la evaluación, lo que puede deberse a distintas necesidades de los programas o a enfoques financieros en la gestión de los recursos.

En este clúster, la diversidad en distancias, que oscilan entre 1.254 y 3.162, refleja la variabilidad en cómo se implementa cada uso de la evaluación. Aunque todos los casos comparten un enfoque de evaluación dentro de los mismos objetivos generales, las distancias muestran que cada municipio podría estar aplicando recursos, metodologías y prácticas específicas adaptadas a sus necesidades, capacidades y contextos locales.

4.4.1 Análisis General de Correlación de Variables de Incentivos

A continuación, se presenta el resultado preliminar del modelo de correlación que se formuló para el conjunto de dato de todo el estado. Es importante señalar que estos resultados pueden no ser los mismos si el análisis se aplica a los conglomerados que se han calculado previamente.

Tabla 27.

Correlación entre variables de capacidades de evaluación de los municipios de Hidalgo.

	Señala el uso principal de la evaluación que le confiere el titular de la UA de MyE	Señala si existe una UA encargada del MyE	Señala el presupuesto de la UA de MyE	Señala el documento utilizado por la UA de MyE para planear su trabajo	Señala el número de capacitaciones recibidas por la UA de MYE en el último año	
Correlación de Pearson	Señala el uso principal de la evaluación que le confiere el titular de la UA de MyE	1.000	.007	.086	-.164	-.035
	Señala si existe una UA encargada del MyE	.007	1.000	.096	.059	-.061
	Señala el presupuesto de la UA de MyE	.086	.096	1.000	.205	.097
	Señala el documento utilizado por la UA de MyE para planear su trabajo	-.164	.059	.205	1.000	-.060
	Señala el número de capacitaciones recibidas por la UA de MYE en el último año	-.035	-.061	.097	-.060	1.000
Sig. (unilateral)						
	Señala el uso principal de la evaluación que le confiere el	.	.476	.227	.076	.380

titular de la UA de MyE					
Señala si existe una UA encargada del MyE	.476	.	.201	.305	.298
Señala el presupuesto de la UA de MyE	.227	.201	.	.036	.200
Señala el documento utilizado por la UA de MyE para planear su trabajo	.076	.305	.036	.	.302
Señala el número de capacitaciones recibidas por la UA de MYE en el último año	.380	.298	.200	.302	.

Fuente: Elaboración propia.

La tabla de análisis de correlación lineal presentada en la Tabla 27., examina la relación entre nuestra variable dependiente: "Señala el uso principal de la evaluación que le confiere el titular de la UA de MyE", y cuatro variables independientes: "Señala si existe una UA encargada del MyE", "Señala el presupuesto de la UA de MyE", "Señala el documento utilizado por la UA de MyE para planear su trabajo" y "Señala el número de capacitaciones recibidas por la UA de MyE en el último año". El análisis de correlación de Pearson permite evaluar la dirección y la magnitud de la relación entre estas variables en nuestro conjunto de 78 casos.

Como resultados podemos observar que, la variable dependiente vs. la existencia de la UA de MyE, la correlación es de .007. Este valor extremadamente bajo implica una relación casi inexistente entre ambas variables, lo que podría ser contraintuitivo, ya que podría pensarse sencillamente que la sola existencia de la UA de MyE determina un uso (cualquiera que fuera) de la información que produjera. Sin embargo, con una significancia de .476, esta correlación no es estadísticamente significativa, lo cual indica que, en este conjunto de datos, la mera existencia de una Unidad Administrativa de Monitoreo y Evaluación no parece influir en el propósito principal con el que se utiliza la evaluación. En términos prácticos, esto sugiere que el hecho de tener una

estructura formal para Monitoreo y Evaluación (MyE) no condiciona el enfoque o el uso que los titulares asignan a la evaluación, lo cual podría indicar que otros factores de carácter contextual o directivo afectan más directamente esta variable dependiente.

La correlación entre el uso principal de la evaluación y el presupuesto asignado a la UA de MyE es de .086, lo que refleja una relación muy débil, aunque positiva. No obstante, la significancia de .227 también indica que esta correlación no es significativa. Esto implica que el nivel de financiamiento que recibe la unidad de MyE no tiene un impacto claro en el propósito principal de la evaluación. En otras palabras, el monto de presupuesto asignado no parece motivar un enfoque específico en el uso de la evaluación, lo cual podría ser indicativo de que las decisiones sobre el propósito de la evaluación no están estrictamente vinculadas con la disponibilidad de recursos financieros, sino más bien con políticas o decisiones directivas de cada unidad.

Por otro lado, la correlación entre el uso de la evaluación y el documento de planificación que la UA de MyE utilice para planear sus actividades anualmente, es de -.164, lo que indica una relación débil y negativa entre ambas variables. Este valor sugiere que, a medida que las unidades tienden a utilizar documentos más estructurados para planificar sus actividades, el enfoque en el uso de la evaluación podría variar en dirección contraria, aunque esta relación es débil. La significancia de .076 sugiere que, aunque esta correlación se acerca a ser significativa, aún no lo es según los niveles convencionales de confianza ($p < 0.05$). Este hallazgo puede indicar una posible tendencia en la que las unidades con un enfoque más formalizado en la planificación tienden a reducir el uso de la evaluación para fines específicos, lo cual podría estar relacionado con la rigidez en la planificación que deja menos espacio para variaciones en el uso de la evaluación.

En lo relativo a la correlación que existe entre el uso principal de la evaluación y el número de capacitaciones recibidas es de -.035, indicando una relación prácticamente nula entre ambas variables. La significancia de .380 sugiere que esta correlación no es significativa, lo cual implica que la cantidad de capacitaciones recibidas no parece influir en el uso principal que se asigna a la evaluación. Este resultado indica que, aunque el personal de la UA de MyE reciba capacitaciones, este factor no se refleja en un cambio perceptible en el enfoque o en el propósito específico asignado a la evaluación. Esto podría interpretarse en el sentido de que las capacitaciones, aunque importantes para mejorar competencias, no condicionan el uso final de la evaluación en cada caso,

el cual podría estar más alineado con políticas de alto nivel o prioridades de la administración municipal.

En términos generales, los resultados del análisis de correlación sugieren que ninguna de las variables independientes analizadas (existencia de la UA de MyE, presupuesto, documento de planificación, o número de capacitaciones) tiene una relación fuerte o significativa con el uso principal de la evaluación en este contexto, es decir con los incentivos que los titulares de las mismas tienen para hacer monitoreo y evaluación. La correlación más notable, aunque todavía débil y no significativa, es la negativa entre el uso de la evaluación y el documento de planificación (-.164). Este resultado sugiere que podría haber otros factores no considerados en este análisis que influyen en el propósito principal de la evaluación. Estos hallazgos indican que el contexto o la finalidad de la evaluación no se determina por factores estructurales o de recursos específicos de las unidades de MyE, sino que posiblemente dependen de otros aspectos, como la orientación política, los objetivos de los titulares, o las prioridades específicas de cada municipio o entidad.

Sin embargo, existe la posibilidad de que, dadas las diferencias entre los municipios, las correlaciones puedan estar siendo afectadas por incluir en el análisis al total de los 78 casos, por lo que procederemos a analizar los casos que se agregaron en cada uno de los clústeres definidos en este capítulo

4.4.2 Resultados del Análisis de Correlación del Conglomerado 1

Como mencionamos en la Tabla 22 del apartado 4.4 de este capítulo, los 78 casos observados se distribuyeron en dos conglomerados, a continuación, se analiza la correlación que existe entre nuestras cuatro variables independientes y nuestra variable dependiente, en el conglomerado uno compuesto por 45 casos.

Tabla 28.

Correlación entre variables de capacidades de evaluación del clúster uno de municipios de Hidalgo.

Señala el uso principal de evaluación que le confiere el	Señala si existe una UA encargada de MyE	Señala el presupuesto de la UA de MyE	Señala el documento utilizado por la UA de MyE para planear su trabajo	Señala el número de capacitaciones recibidas por la UA de
---	---	--	---	--

		titular de la UA de MyE				MYE en el último año
Correlación de Pearson	Señala el uso principal de la evaluación que le confiere el titular de la UA de MyE	1.000	-.042	.176	-.119	.158
	Señala si existe una UA encargada del MyE	-.042	1.000	.323	.024	.282
	Señala el presupuesto de la UA de MyE	.176	.323	1.000	.358	.168
	Señala el documento utilizado por la UA de MyE para planear su trabajo	-.119	.024	.358	1.000	.030
	Señala el número de capacitaciones recibidas por la UA de MYE en el último año	.158	.282	.168	.030	1.000
Sig. (unilateral)	Señala el uso principal de la evaluación que le confiere el titular de la UA de MyE	.	.392	.123	.218	.150
	Señala si existe una UA encargada del MyE	.392	.	.015	.437	.030
	Señala el presupuesto de la UA de MyE	.123	.015	.	.008	.135
	Señala el documento utilizado por la UA de MyE	.218	.437	.008	.	.423

para planear su trabajo					
Señala el número de capacitaciones recibidas por la UA de MYE en el último año	.150	.030	.135	.423	.

Fuente: Elaboración propia.

El análisis de correlación lineal presentado en la Tabla 28., muestra cómo las cuatro variables independientes están relacionadas con la variable dependiente denominada "Señala el uso principal de la evaluación que le confiere el titular de la UA de MyE". Este análisis explora las relaciones entre los factores estructurales y operativos de las Unidades Administrativas de Monitoreo y Evaluación (MyE) en los municipios del clúster uno en Hidalgo y a continuación podemos analizar los hallazgos de este análisis.

En lo relativo a la variable independiente: "Señala si existe una UA encargada del MyE", se obtuvo una correlación de -0.042 con una significación: 0.392, este resultado indica una correlación muy débil y además negativa entre la existencia de una Unidad Administrativa (UA) y el uso principal que los titulares le otorguen a realizar evaluaciones. En otras palabras, la presencia o ausencia de una UA de MyE no parece influir directamente en cómo se utiliza la evaluación. La falta de significación estadística ($p > 0.05$) refuerza que esta relación es insignificante en este contexto. Lo cual es congruente con el primer análisis realizado sobre el total de los casos.

Por otra parte, la relación hallada entre la variable "Señala el presupuesto de la UA de MyE" y nuestra variable independiente, fue de 0.176 con una significación: 0.123. Y aquí, a diferencia de la anterior, se observa una correlación positiva pero igualmente débil. Esto sugiere que, si bien, un mayor presupuesto para la UA podría estar asociado con un enfoque más definido en el uso de las evaluaciones, dado que la relación no fue significativa ($p > 0.05$), refleja que una mejor financiación impacta, aunque levemente, en el desempeño y el propósito de las evaluaciones.

También en congruencia con el análisis inicial sobre el total de los casos, la variable independiente: "Señala el documento utilizado por la UA de MyE para planear su trabajo", obtuvo una correlación de -0.119 con una significación de 0.218. Dado lo anterior, esta correlación negativa y débil indica que la presencia de un documento de planificación no está directamente

relacionada con el uso que se da a la evaluación. La relación negativa podría interpretarse como una posible desconexión entre la planeación estratégica y la implementación práctica de las evaluaciones. No obstante, al igual que en los casos anteriores, la falta de significación estadística sugiere que esta variable no tiene un impacto sustancial en el uso que se le da a las evaluaciones.

Adicionalmente, la variable "Señala el número de capacitaciones recibidas por la UA de MyE en el último año" mantiene una correlación con la variable dependiente situada en 0.158 con una significación: 0.150, en este caso, la correlación positiva, aunque débil, sugiere que un mayor número de capacitaciones podría estar relacionado con un mejor uso de la evaluación. Sin embargo, esta relación no alcanza significación estadística ($p > 0.05$), lo que implica que otros factores podrían estar mediando esta relación, más que la capacitación recibida.

4.4.2 Resultados del Análisis de Correlación del Conglomerado 2

De igual manera que en el conglomerado anterior, analizamos los resultados obtenidos del análisis de correlación lineal entre nuestras variables en los 33 casos del conglomerado dos a que hace referencia la Tabla 22. de este capítulo.

Tabla 29.

Correlación entre variables de capacidades de evaluación del clúster dos de municipios de Hidalgo.

	Señala el uso principal de la evaluación que le confiere el titular de la UA de MyE	Señala si existe una UA encargada del MyE	Señala el presupuesto de la UA de MyE	Señala el documento utilizado por la UA de MyE para planear su trabajo	Señala el número de capacitaciones recibidas por la UA de MYE en el último año
Señala el uso principal de la evaluación que le confiere el titular de la UA de MyE	1.000	.066	.425	.057	.147
Señala si existe una UA encargada del MyE	.066	1.000	-.040	.117	-.180
Señala el presupuesto de la UA de MyE	.425	-.040	1.000	.194	.238
Señala el documento utilizado por la UA de MyE para planear su trabajo	.057	.117	.194	1.000	-.147

	Señala el número de capacitaciones recibidas por la UA de MYE en el último año	.147	-.180	.238	-.147	1.000
	Señala el uso principal de la evaluación que le confiere el titular de la UA de MyE	.	.357	.007	.377	.208
Sig. (unilateral)	Señala si existe una UA encargada del MyE	.357	.	.412	.259	.158
	Señala el presupuesto de la UA de MyE	.007	.412	.	.140	.091
	Señala el documento utilizado por la UA de MyE para planear su trabajo	.377	.259	.140	.	.207
	Señala el número de capacitaciones recibidas por la UA de MYE en el último año	.208	.158	.091	.207	.

Fuente: Elaboración propia.

En el análisis de los datos de la Tabla 29., podemos observar que la correlación de nuestra variable dependiente con la variable "Señala si existe una UA encargada del MyE", fue de $r = 0.066$ con una significación de $p = 0.357$, en este caso, la falta de significancia estadística indica que no se puede establecer un vínculo concluyente entre estas variables, este resultado podría reflejar que el simple hecho de contar con una UA no garantiza un enfoque estratégico o funcional en el uso de la evaluación. Lo cual reafirma, del mismo modo que los análisis anteriores, que la presencia o ausencia de una UA no está claramente asociada con la manera en que se utiliza la evaluación en los municipios dentro del conglomerado 2.

En el análisis de correlación con la variable "Señala el presupuesto de la UA de MyE", los datos obtenidos fueron de $r = 0.425$ y $p = 0.007$. En este caso, la relación entre el presupuesto asignado a la UA y el uso principal de la evaluación es la más fuerte dentro del clúster 2. Además, es significativa al nivel de $p < 0.01$. Este resultado sugiere que un mayor presupuesto para las unidades de monitoreo y evaluación tiende a asociarse con un uso más definido o estratégico de la evaluación por parte de los titulares. Esto podría reflejar que los municipios con mayores recursos económicos están en mejor posición para utilizar la evaluación como una herramienta efectiva para la toma de decisiones o mejora de programas.

En lo relativo a la variable "Señala el documento utilizado por la UA de MyE para planear su trabajo", se tuvo un valor de $r = 0.057$ mientras que de $p = 0.377$, lo cual indica que la relación entre la utilización de un documento de planeación por parte de la UA y el uso principal de la evaluación es también débil y no significativa. Esto sugiere que el uso de un documento de planeación (como planes operativos o metodologías) no está estrechamente relacionado con cómo se define el propósito principal de la evaluación en este clúster, es decir, que la existencia de documentación formal no necesariamente se traduce en un enfoque práctico o estratégico en el uso de la evaluación.

Por último, la correlación entre la variable "Señala el número de capacitaciones recibidas por la UA de MyE en el último año" y la variable dependiente fue de $r = 0.147$ y $p = 0.208$. Es decir que, aunque la correlación entre el número de capacitaciones recibidas por la UA y el uso principal de la evaluación es positiva, también es débil y no significativa, lo cual resulta consistente con los análisis anteriores, Aunque la dirección de la correlación sugiere que una mayor capacitación puede estar relacionada con un uso más eficiente o estratégico de la evaluación, la falta de significancia indica que no se puede concluir que esta relación sea relevante dentro del clúster 2.

4.4.3 Territorialización de los Incentivos de Monitoreo en el Mapa de Hidalgo

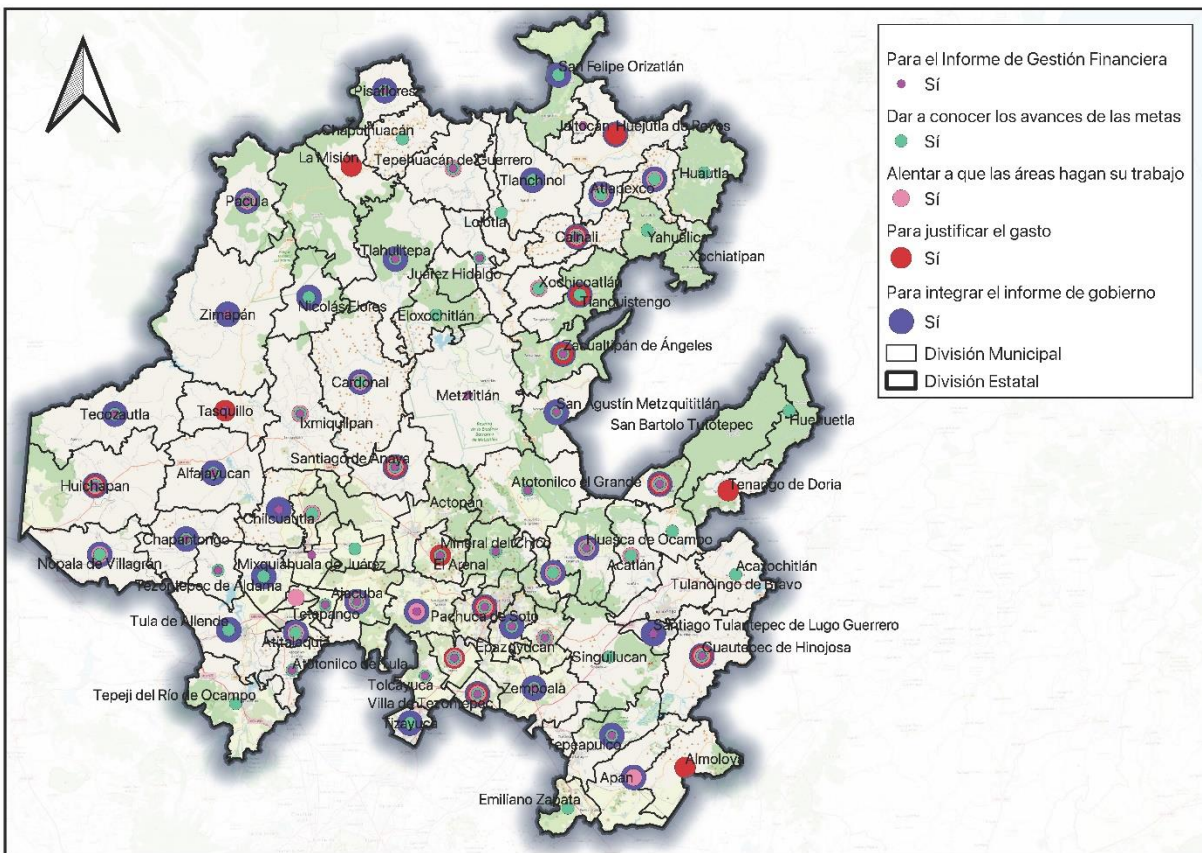
En lo relativo a la distribución territorial de los incentivos que tienen nuestras unidades de análisis para implementar sistemas de MyE, el mapa a continuación ilustra cómo las presidencias municipales del estado priorizan diversos incentivos para realizar actividades de monitoreo, presentados mediante símbolos de colores superpuestos a las divisiones municipales.

En la Figura 40., cada color o símbolo se relaciona con un incentivo particular para implementar mecanismos de seguimiento o monitoreo de indicadores, mismos que se encuentran relacionados con las variables de análisis señaladas en el apartado anterior y que responden a los incentivos señalados desde la Tabla 1. Operacionalización de las variables de la investigación, de esta tesis doctoral, los cuales fueron definidos como:

- Legales
- Económicos
- Organizacionales
- Éticos
- Políticos

Figura 40.

Mapa de los incentivos para realizar monitoreo de indicadores en los municipios hidalgenses.



En lo relativo al incentivo “Para el informe de Gestión Financiera” (considerado legal), este punto se observa ampliamente distribuido en toda la entidad, destacando su importancia como un factor central para el monitoreo. Los municipios al sur y centro de Hidalgo muestran una alta concentración de este incentivo, indicando que probablemente las demandas normativas o de transparencia financiera tienen un peso importante en esas regiones. Este incentivo es crucial para los municipios que buscan justificar y validar el uso de los recursos públicos, ya que permite a las administraciones locales cumplir con sus obligaciones de rendición de cuentas ante instancias fiscalizadoras estatales. Este enfoque tiende a ser prioritario en municipios con alta dependencia de transferencias gubernamentales, donde la correcta gestión de los recursos es una de las principales exigencias externas.

En términos prácticos, este incentivo resalta la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas de las unidades administrativas encargadas del monitoreo y evaluación (MyE), ya que, en

muchas ocasiones, los informes de gestión financiera son el único documento formal utilizado para demostrar la eficiencia del gasto público. Los municipios con mayor orientación hacia este incentivo pueden tender a priorizar herramientas de evaluación que se alineen con normativas presupuestales, más que con indicadores de resultados o impacto.

Por otro lado, el incentivo considerado de tipo ético “Dar a conocer los avances de las metas” este motivo, indicado por círculos verdes, se encuentra distribuido de forma más uniforme en comparación con otros incentivos. Este incentivo puede reflejar una preocupación creciente entre las administraciones municipales por mantener informada a la ciudadanía y otros actores clave sobre el progreso de sus programas y proyectos, esta motivación puede estar vinculada a la presión social y política por demostrar que las metas establecidas en los planes de gobierno se están cumpliendo. En muchos casos, los municipios buscan fortalecer la confianza ciudadana a través de la transparencia en el cumplimiento de metas, lo que puede ser una herramienta valiosa en contextos de alta desconfianza institucional. No obstante, esta prioridad puede variar dependiendo de los recursos disponibles para sistematizar y comunicar estos avances, especialmente en municipios rurales donde la capacidad técnica de comunicación puede ser más limitada.

En otros términos, el incentivo organizacional “Alentar a que las áreas hagan su trabajo”, señalado en rosa, parece estar más focalizado en municipios específicos, representados por círculos rosas. Su menor presencia en el mapa podría indicar que solo en ciertas áreas existe una problemática interna en la que las presidencias municipales perciben necesario implementar mecanismos para impulsar o reforzar las responsabilidades de las áreas operativas. Este enfoque puede implicar un problema estructural en dichas administraciones municipales: la falta de coordinación o de claridad en las funciones internas. La evaluación, en estos casos, no se percibe tanto como una herramienta estratégica, sino como un mecanismo de control o aprendizaje para garantizar que las áreas operativas cumplan con sus objetivos.

Resulta interesante que este incentivo se observe con mayor frecuencia en municipios medianos, donde las estructuras administrativas pueden ser más complejas y fragmentadas. En estos contextos, la evaluación se convierte en un instrumento de supervisión para evitar retrasos, conflictos entre áreas o incumplimientos. Sin embargo, su impacto positivo puede ser limitado si no se complementa con un enfoque más amplio de mejora continua y aprendizaje institucional.

En otro orden de ideas, el incentivo económico “Para justificar el gasto”, señalado con puntos rojos es uno de los más distribuidos a nivel estatal, con una marcada concentración en el centro y algunas zonas del norte del estado. Este incentivo sugiere que la presión por justificar el uso de los recursos asignados es una prioridad recurrente, especialmente en municipios con zonas urbanas o semiurbanas consistentes donde las demandas de rendición de cuentas pueden ser mayores alentadas por la mejor disponibilidad de información sobre el desempeño público. La justificación del gasto también puede estar relacionada con auditorías externas, ya que muchas veces las instancias estatales o federales exigen evidencia del uso adecuado de los fondos públicos de acuerdo a su monto. Si bien este enfoque cumple con las obligaciones normativas, no necesariamente fomenta una cultura de evaluación orientada a la mejora del desempeño.

Finalmente, el incentivo político “Para integrar el informe de gobierno” (círculos azules) aparece notablemente en los municipios de mayor importancia regional, como Pachuca (la capital estatal) y otras cabeceras municipales clave y en la mayoría de los municipios. Si bien esto puede señalar que el informe de gobierno, como documento oficial de rendición de cuentas hacia los ciudadanos, constituye un motor importante para la implementación de evaluaciones en estas áreas, también responde a una necesidad política y normativa ya que los informes de gobierno son una de las principales herramientas que los líderes municipales utilizan para comunicar sus logros y avances a la población. En este sentido, la evaluación se convierte en un medio para recopilar datos y sistematizarlos de manera que resalten los resultados más favorables de la gestión municipal de forma que se busque fortalecer su imagen ante la ciudadanía. Más allá de valoraciones deontológicas o axiológicas, sin embargo, este incentivo puede carecer de un enfoque técnico sólido si se limita únicamente a recopilar datos para fines comunicativos, sin analizar en profundidad el impacto o la calidad de los programas públicos.

4.4.4 Territorialización de los Incentivos de Evaluación en el Mapa de Hidalgo

De manera similar al análisis anterior, a continuación, profundizaremos en los incentivos que tienen los municipios, como unidad de análisis, para implementar evaluación. Este análisis es de relevancia investigativa ya que representó la variable dependiente en nuestro modelo, es decir, a partir de nuestra hipótesis principal, la investigación de desarrolló para verificar la influencia que una serie de variables potencialmente explicativas tienen en ella. Por tanto, se cuestionó a los

responsables de las unidades administrativas sobre el tema, obteniendo los datos que procedemos analizar.

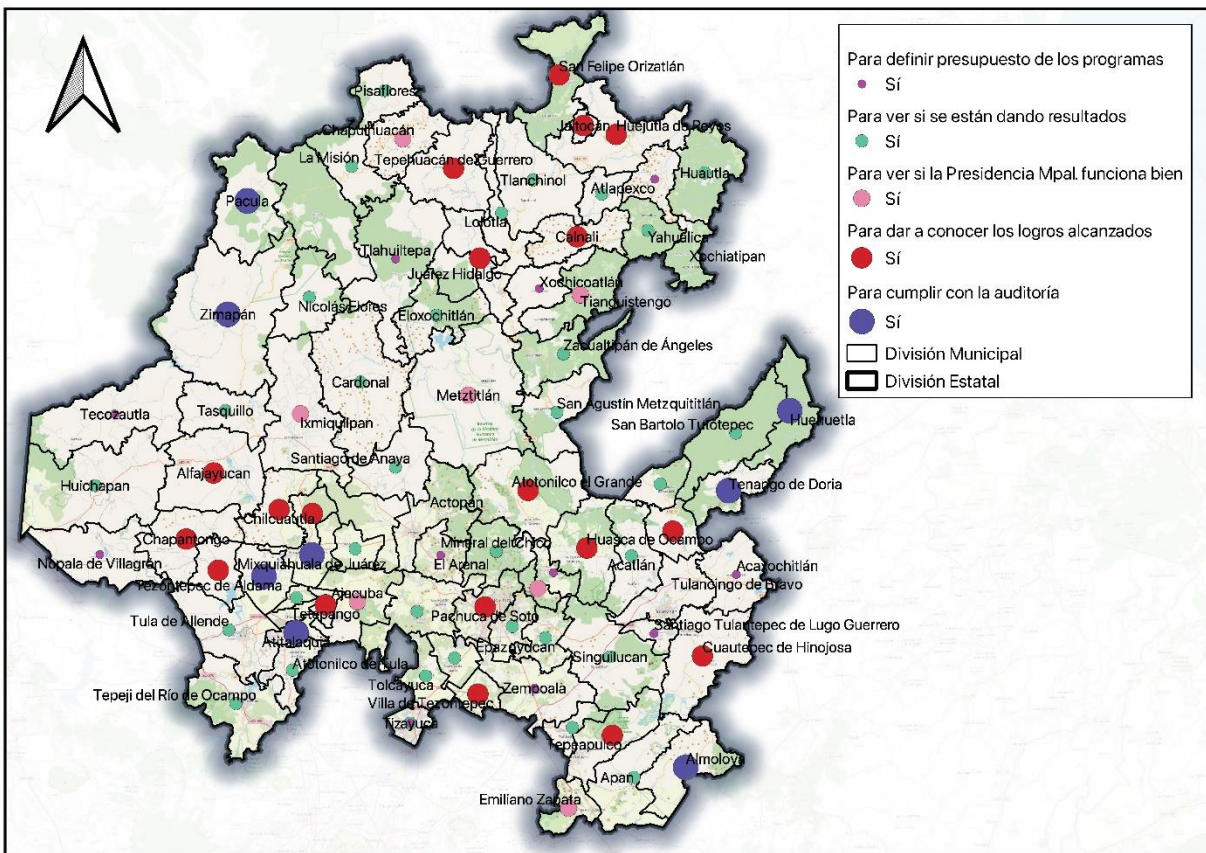
Previamente, es necesario precisar que, a diferencia de los incentivos en el monitoreo de indicadores, en esta cuestión la posibilidad de respuesta por municipio fue de una sola respuesta, en virtud de investigar cuál es el incentivo más importante que tiene su municipio para aplicar dichas herramientas. En este sentido, la categorización de los incentivos es idéntica a la de monitoreo. La distribución se observa en la Figura 41.

En el segundo mapa, los puntos morados reflejan el incentivo de utilizar la evaluación “Para definir el presupuesto de los programas”, este incentivo es fundamental para los municipios que buscan una asignación más estratégica de los recursos financieros. A diferencia del primer mapa, aquí se enfatiza más el aspecto operativo y técnico de la planeación presupuestaria. Los municipios que priorizan este incentivo es posible que tengan una mayor capacidad administrativa y busquen alinear sus recursos con las necesidades identificadas a través de la evaluación. Este enfoque puede ser particularmente relevante en contextos de alta competencia por recursos o en municipios con una planeación presupuestaria más sofisticada.

De modo similar, el incentivo “Para ver si se están dando resultados” tiene una distribución más equilibrada en el mapa, cubriendo tanto municipios rurales como urbanos. Esto sugiere que las administraciones municipales están enfocadas en evaluar los resultados de los programas que implementan, independientemente del contexto geográfico. Este incentivo resalta la importancia de la rendición de cuentas y la transparencia como factores clave para medir la eficacia de las políticas públicas. En este caso, el uso de la evaluación para verificar si se están dando resultados, representado por puntos verdes, muestra una tendencia más extendida y homogénea en el estado. Este incentivo refleja una orientación hacia la efectividad de los programas, lo cual es un signo positivo de madurez institucional en las administraciones municipales. Este enfoque es especialmente útil para identificar áreas de mejora en los programas públicos y para garantizar que los recursos se estén utilizando de manera eficiente. Sin embargo, también requiere de indicadores claros y herramientas de medición adecuadas, lo que puede representar un desafío para algunos municipios con menos recursos técnicos.

Figura 41.

Mapa de los incentivos para realizar evaluación en los municipios hidalgueses.



Por otro lado, el incentivo “Para ver si la Presidencia Municipal funciona bien”, que señala una condición de aprendizaje organizacional, son más escasos y están concentrados en zonas específicas, lo que sugiere que solo algunas presidencias municipales consideran la evaluación como un medio para analizar el funcionamiento interno de sus administraciones. Estas áreas probablemente enfrentan desafíos administrativos que exigen evaluaciones más detalladas del desempeño organizacional, esto sugiere que no todos los municipios consideran la evaluación interna como una prioridad, lo cual podría estar relacionado con la falta de capacidades o recursos para implementar este tipo de análisis. Este incentivo es más común en municipios medianos o pequeños, donde la complejidad administrativa requiere de mecanismos internos de control y evaluación, sin embargo, su impacto real puede estar limitado si no se acompaña de un enfoque más amplio de fortalecimiento institucional.

En una ligera concordancia con el segundo de los incentivos analizados, la condición política de uso de la evaluación “Para dar a conocer los logros alcanzados”, señalada en rojo, tiene una presencia destacada en el mapa, especialmente en los municipios del Valle del Mezquital, norte y sur del estado. Esto podría indicar un enfoque en la comunicación de resultados hacia la ciudadanía más relacionado con la comunicación política y la rendición de cuenta, especialmente en municipios donde los líderes municipales buscan fortalecer su legitimidad y confianza pública. Este incentivo puede ser una herramienta poderosa para promover la transparencia y la participación ciudadana, pero también puede ser utilizado de manera superficial si no se fundamenta en evaluaciones rigurosas. Por ello, es importante que las administraciones municipales complementen este enfoque con un análisis más profundo de los resultados y aprendizajes derivados de sus programas.

Por último, el tipo legal de nuestros incentivos, determinado por la condición “Para cumplir con la auditoría”, son menos frecuentes y su principal motivación para realizar evaluaciones de programas públicos está relacionada con el cumplimiento de requisitos legales y normativos, más que con el interés por mejorar el diseño o implementación de las programas de gobierno. Este incentivo refleja una orientación normativa y de cumplimiento, más que una búsqueda estratégica de mejora. Los municipios que priorizan este enfoque suelen estar más preocupados por evitar sanciones o problemas legales que por optimizar sus programas públicos. Si bien este incentivo es válido y necesario, no fomenta una cultura de evaluación orientada al aprendizaje o a la innovación.

El análisis georreferenciado evidencia que las presidencias municipales tienen incentivos diversos para realizar evaluaciones, desde garantizar el uso adecuado de los recursos hasta medir resultados y cumplir con auditorías externas. Sin embargo, la distribución territorial desigual de estos incentivos destaca la necesidad de fortalecer las capacidades administrativas y técnicas de los municipios, especialmente en áreas rurales o de difícil acceso e invalida alguna pretensión por crear zonas territoriales de influencia en la que algún municipio ejerza dominio regional sobre el uso que concede a la evaluación, es decir, cada municipio tiene sus propios incentivos, independientemente de la región geográfica en la que se encuentre.

4.4.5 Resultados Inferenciales Preliminares

Como sabemos, la correlación lineal, aunque es un método útil y puede proporcionar un primer acercamiento al análisis inferencial para identificar relaciones entre dos variables

cuantitativas, no necesariamente es el mejor método para analizar los datos donde participan múltiples variables, principalmente por razones como las limitaciones de la correlación lineal en un contexto donde participan variables categóricas ordinales o nominales (como el caso de nuestra variable dependiente "Señala el uso principal de la evaluación que le confiere el titular de la UA de MyE"). La correlación lineal es adecuada únicamente para variables continuas, y su aplicación a datos categóricos puede llevar a conclusiones erróneas o irrelevantes.

Adicionalmente, puede estarse suponiendo una relación de linealidad en el que se asume que existe una relación lineal directa entre las variables, es decir, que un cambio en las variables independientes genera un cambio proporcional en la variable dependiente. Sin embargo, las relaciones en datos administrativos y de políticas públicas como el de nuestra investigación, especialmente en el análisis de incentivos o factores estructurales, pueden ser no lineales, sino complejas o mediadas por otros factores.

Otro factor puede ser la multidimensionalidad de los datos, en el que el uso de evaluaciones y su relación con variables como presupuesto, capacitaciones e instrumentos de planeación está influenciado por múltiples factores contextuales y cualitativos, como hemos revisado a lo largo de la investigación, y que no necesariamente se capturan bien mediante la correlación lineal. Estos pueden ser factores como cultura organizacional, liderazgo y objetivos estratégicos, que pueden ser determinantes y no se reflejan en este tipo de análisis.

Adicionalmente, la correlación no implica causalidad, es decir, una correlación lineal solo mide la fuerza y dirección de una relación, pero no indica causalidad. Para entender mejor cómo las variables independientes afectan la variable dependiente, sería necesario emplear análisis más robustos, como modelos multivariados o causales. Conclusión General de Ambos Mapas

Por otro lado, el análisis georreferenciado de los incentivos que tienen las presidencias municipales para realizar monitoreo y evaluación (M&E) en el estado de Hidalgo mostró una gran diversidad en las prioridades y motivaciones de las administraciones locales. Mientras que algunos municipios priorizan la evaluación como una herramienta estratégica para la toma de decisiones (como la definición del presupuesto o la medición de resultados), otros lo hacen por razones más instrumentales, como cumplir con auditorías o dar a conocer logros alcanzados. La distribución geográfica de estos incentivos refleja tanto las capacidades institucionales como las demandas sociales y políticas de los distintos municipios.

Esto destaca la importancia de fortalecer las capacidades técnicas y administrativas en todo el estado, con un enfoque particular en los municipios rurales o con menos recursos, para garantizar que todos puedan beneficiarse de las ventajas que ofrece el monitoreo y la evaluación como herramientas de mejora continua y rendición de cuentas. Al mismo tiempo, es necesario promover una cultura de evaluación que vaya más allá del cumplimiento normativo y que fomente el aprendizaje institucional y la innovación en la gestión pública.

4.5 Recomendaciones de Política Pública

- Si bien los resultados de nuestra investigación invalidan nuestra hipótesis inicial, también permiten identificar varias lecciones aprendidas y áreas de oportunidad para fortalecer los sistemas de evaluación en Hidalgo:
- Es crucial invertir en la formación y retención de personal técnico especializado en MyE, así como en el desarrollo de sistemas de información integrales que faciliten la recopilación y análisis de datos. Ya que la ausencia de personal especializado y la rotación constante de empleados afectan la continuidad y calidad de las evaluaciones. Para lo cual, institucionalizar un sistema de servicio civil de carrera en materia de MyE permitiría reducir la rotación de personal.
- Los gobiernos deben destinar o etiquetar recursos cada vez mayores para la implementación de sistemas de evaluación, especialmente en municipios con rezagos significativos. Muchos municipios enfrentan restricciones presupuestarias que dificultan la implementación de sistemas de MyE robustos, por lo que es necesario asegurar recursos financieros suficientes como herramienta esencial para implementar evaluaciones de calidad.
- Fomentar, desde el nivel central en Hidalgo, una visión de los sistemas de MyE como herramientas estratégicas, más allá del cumplimiento normativo, ya que la falta de una cultura administrativa orientada al aprendizaje y la mejora continua limita el uso estratégico de las evaluaciones. Promoviendo incentivos éticos, políticos y organizacionales que visualicen la evaluación como una práctica regular y estratégica en la gestión pública municipal. El estado y municipios deben trabajar de manera conjunta para compartir buenas prácticas y desarrollar lineamientos comunes que permitan una mayor homogeneidad en los procesos evaluativos.

- La ausencia de marcos normativos claros y consistentes genera disparidades en la calidad y utilidad de las evaluaciones realizadas por los municipios. Por lo cual, es necesario desarrollar marcos normativos claros que guíen la implementación de los sistemas de MyE y promuevan la homogeneidad en las prácticas. Dichos marcos normativos pueden recompensar la adopción de prácticas evaluativas al tiempo que promueven una cultura de evaluación basada en la evidencia.
- Los sistemas de MyE deben ser flexibles para adaptarse a las particularidades de los contextos municipales, considerando las diferencias en recursos, capacidades y prioridades. Adaptando estrategias basadas en estas particularidades regionales, en este sentido los análisis de regionalización y el análisis de conglomerados son herramientas valiosas para diseñar políticas ajustadas a las necesidades específicas de cada municipio. Esto implica considerar las características geo culturales y socioeconómicas al momento de implementar estrategias.
- Por último, la promoción del uso de resultados sobre la información generada por las evaluaciones debe ser accesible y útil para la toma de decisiones, tanto para los actores gubernamentales como para la sociedad civil. Fomentar el uso de los resultados es necesario a través de mecanismos que aseguren que los hallazgos de las evaluaciones se traduzcan en cambios concretos en las políticas públicas y en la asignación presupuestaria. En este sentido, es importante que los sistemas de evaluación no se limiten a fondos federalizados, sino que también aborden programas estatales y municipales, así como temas estratégicos e innovadores. Adicionalmente, es recomendable integrar a la sociedad en los procesos de planeación y evaluación, creando espacios de consulta y monitoreo que fortalezcan la rendición de cuentas, así como el uso de la información resultante de las evaluaciones en ámbitos más allá del gobierno.

Conclusiones

Conclusiones Generales de la Investigación

Durante esta tesis doctoral, abordamos un tema central en la administración pública mexicana: la evaluación y monitoreo de políticas públicas en el ámbito municipal, con énfasis en el estado de Hidalgo. A través de un enfoque teórico, metodológico y empírico, se examinaron las capacidades, condiciones e incentivos que impulsan u obstaculizan la implementación de sistemas MyE en los municipios hidalguenses. Este esfuerzo constituye un aporte significativo al entendimiento de los desafíos y oportunidades en la consolidación de una cultura de evaluación en los gobiernos locales.

En primer lugar, los hallazgos en nuestro objeto de estudio reflejan un panorama de capacidades institucionales débiles y heterogéneas en los municipios de Hidalgo. Las restricciones presupuestales, la falta de personal capacitado y la alta rotación de funcionarios públicos limitan la continuidad y efectividad de las políticas de implementación de sistemas de MyE. A pesar de que el marco normativo federal y estatal establece la obligatoriedad de evaluar los programas públicos, las capacidades municipales no están a la altura de estos mandatos legales. En particular, los municipios presentan carencias en la elaboración de herramientas básicas, como matrices de indicadores, líneas base y diagnósticos de programas públicos. Esta falta de capacidad técnica y normativa repercute directamente en la calidad y utilidad de las evaluaciones realizadas.

En este sentido, el estudio señala los incentivos legales como la hipótesis bajo la cual se implementan las acciones de evaluación en los municipios hidalguenses, aunque estos no tienen una correlación directa y significativa en la materia. Los gobiernos locales tienden a implementar sistemas de MyE principalmente como respuesta a las exigencias legales y auditorías realizadas por los órganos de control federal o estatal. En este contexto, la evaluación se percibe más como un mecanismo de cumplimiento normativo que como una herramienta estratégica para la mejora de la gestión pública. Este enfoque limita el potencial de la evaluación como un instrumento para la toma de decisiones informada, la optimización de recursos y la generación de impactos positivos en la población.

Por otro lado, los incentivos de tipo ético, organizacional o económico tienen un papel secundario en la motivación de los gobiernos municipales para evaluar. Aunque algunos

municipios, como Pachuca y Tula de Allende, han mostrado avances en la implementación de sistemas evaluativos, estos esfuerzos suelen estar ligados a liderazgos específicos y no a una cultura organizacional institucionalizada. La falta de incentivos positivos, como el reconocimiento público o el acceso a recursos adicionales para los municipios que realizan evaluaciones de calidad, perpetúa la percepción de la evaluación como una carga administrativa en lugar de una oportunidad de aprendizaje y mejora.

Un aspecto relevante del análisis es la identificación de disparidades significativas entre los municipios en cuanto a sus capacidades y condiciones para evaluar. Los municipios con mayor población y recursos económicos tienden a estar en una mejor posición para implementar sistemas de evaluación, mientras que los municipios más pequeños o rurales enfrentan mayores barreras. Estas desigualdades reflejan la necesidad de políticas diferenciadas que reconozcan las particularidades de cada municipio y ofrezcan soluciones adaptadas a sus contextos específicos.

El documento también pone de manifiesto la importancia de fortalecer las capacidades humanas y técnicas en los municipios de Hidalgo. La capacitación especializada en MyE es un elemento clave para superar las deficiencias actuales y garantizar la sostenibilidad de los sistemas. Sin embargo, los esfuerzos de capacitación deben ir acompañados de incentivos que motiven a los funcionarios a aplicar los conocimientos adquiridos en sus actividades diarias. Además, es crucial fomentar una cultura de evaluación que trascienda los periodos de gobierno y se convierta en una práctica institucionalizada en los municipios.

Desde una perspectiva metodológica, el estudio demuestra que el análisis de incentivos es una herramienta útil para comprender las dinámicas detrás de la implementación de sistemas de evaluación en los gobiernos locales. La estructura de incentivos, que incluye componentes legales, económicos, éticos y organizacionales, ofrece un marco analítico robusto para identificar las barreras y oportunidades en el fortalecimiento de las capacidades evaluativas. No obstante, se destaca la necesidad de ampliar este enfoque para incorporar aspectos contextuales, como la influencia de factores políticos y culturales en la toma de decisiones municipales, además de incorporar herramientas metodológicas de análisis inferencial distintas de las lineales.

Otro hallazgo relevante es la propuesta de un modelo evaluativo municipal adaptado a la realidad de los municipios hidalguenses. Este modelo ofrece un punto de partida para orientar la implementación de sistemas de evaluación en los gobiernos locales, considerando las capacidades

actuales y las necesidades específicas de cada municipio. La construcción de un Índice Evaluativo Municipal, basada en este modelo, es una contribución valiosa que puede servir como referencia para otros estados y países interesados en promover la evaluación en el ámbito municipal.

Para encontrar esta realidad, exploramos con relativa profundidad la evaluación como herramienta de las ciencias de las políticas públicas, reconociendo su evolución, importancia e institucionalización en diversos órdenes de gobierno en México. Destaca que la evaluación es tanto un medio para promover la racionalidad y la eficiencia administrativa como un mecanismo para aumentar la transparencia, rendición de cuentas y legitimidad en la acción gubernamental. Sin embargo, este proceso no está exento de retos conceptuales, técnicos y políticos que determinan su eficacia e impacto.

Para cimentar nuestros hallazgos, detallamos cómo las ciencias de las políticas públicas han evolucionado desde su enfoque inicial planteado por Harold Laswell en los años 50, centrado en la racionalidad y el diseño de políticas para resolver problemas sociales, hacia enfoques más diversos y especializados que incluyen la implementación y evaluación. En México, la adopción de estas prácticas sigue un camino de consolidación, en gran parte influenciado por organismos internacionales como la OCDE, la CEPAL y el BID, así como por marcos normativos y metodológicos internos. También enfatizamos la relevancia de los incentivos y las estructuras institucionales en la adopción de sistemas de monitoreo y evaluación MyE. Estos factores pueden determinar el nivel de compromiso de los actores involucrados y la efectividad de los sistemas. Además, identifica desafíos específicos en términos de capacidades técnicas, financiamiento, cohesión institucional y uso efectivo de la información generada.

Uno de los principales hallazgos es la creciente institucionalización de los sistemas de MyE a nivel estatal y municipal. Prácticamente todas las entidades cuentan con unidades administrativas encargadas de esta función, aunque el grado de desarrollo e implementación varía ampliamente. Estados como Durango, Ciudad de México y Jalisco destacan por sus esfuerzos avanzados en el diseño y ejecución de evaluaciones, mientras que en otras entidades se observa un rezago, ya sea por falta de presupuesto, capacidad técnica o voluntad política.

La Ciudad de México, por ejemplo, cuenta con un organismo altamente especializado, el Consejo de Evaluación (Evalúa CDMX), que no solo realiza evaluaciones periódicas, sino también metaevaluaciones que permiten analizar la calidad de las evaluaciones realizadas. Esto representa

un ejemplo de buenas prácticas que podría replicarse en otras entidades. Por otro lado, Durango es único en tener un organismo constitucional autónomo para la evaluación, lo que asegura imparcialidad y objetividad en sus procesos. En contraste, entidades como Guerrero y Michoacán presentan sistemas de evaluación menos desarrollados, con poca información disponible sobre los ejercicios realizados. Esto refleja la necesidad de fortalecer capacidades institucionales y de promover una mayor transparencia en estos estados.

Otro elemento a destacar es la diversidad de metodologías empleadas en las evaluaciones realizadas en México. Entre los tipos más comunes se encuentran las evaluaciones de consistencia y resultados, diseño, desempeño, impacto y procesos. Sin embargo, no todos los estados han adoptado esta diversidad de enfoques; en muchos casos, las evaluaciones se concentran únicamente en ciertos aspectos, como el gasto federalizado, dejando de lado programas estatales o municipales. Sin embargo, estados como Campeche y Guanajuato han logrado diversificar sus metodologías, incorporando evaluaciones estratégicas, de impacto y de diseño. Estas prácticas permiten obtener un panorama más completo sobre la efectividad de las políticas públicas y su capacidad para generar resultados. En cambio, en estados como Veracruz y Quintana Roo, las evaluaciones tienden a centrarse en aspectos operativos, como el diseño o desempeño, sin abordar temas estratégicos o de impacto. La metodología empleada también varía según el objeto de evaluación. Mientras que en algunos estados las evaluaciones se enfocan en programas sociales, en otros se priorizan los fondos federalizados. Esta discrepancia resalta la importancia de desarrollar lineamientos nacionales que promuevan una mayor homogeneidad en los enfoques y priorizaciones, sin descuidar las necesidades específicas de cada región.

A pesar de las disparidades entre estados, son destacables las experiencias innovadoras que pueden servir como ejemplo para otras entidades. Yucatán, por ejemplo, ha implementado evaluaciones de evaluabilidad, una práctica inédita en México que busca analizar la viabilidad de evaluar programas antes de su implementación. Guanajuato, por su parte, ha realizado evaluaciones específicas a casos de éxito, lo que permite identificar y replicar buenas prácticas.

Sin embargo, persisten retos significativos que limitan el impacto de los sistemas de evaluación. Uno de los principales es la falta de financiamiento adecuado. Muchas entidades reportan insuficiencia presupuestaria como una barrera para realizar evaluaciones de mayor calidad y alcance. Además, la rotación de personal y la ausencia de capacidades técnicas en algunos estados

y municipios dificultan la continuidad y consistencia de los procesos evaluativos. Otro desafío identificado es la falta de seguimiento y uso de los resultados de las evaluaciones. Aunque muchas entidades realizan evaluaciones periódicas, los hallazgos y recomendaciones no siempre se traducen en cambios concretos en las políticas públicas. Esto limita el potencial de la evaluación como herramienta para la mejora continua y la rendición de cuentas.

En relación al impacto de orden municipal, también analizamos el panorama de las evaluaciones a nivel municipal, destacando casos como Tijuana, Monterrey y Morelia. Estos municipios han logrado implementar sistemas de evaluación relativamente avanzados, enfocándose en consistencia y resultados, diseño y desempeño. El caso de Morelia es particularmente relevante, ya que ha logrado implementar evaluaciones específicas en áreas críticas como infraestructura social y programas municipales. Esto resalta la importancia de fomentar capacidades técnicas y presupuestarias a nivel local, especialmente en municipios más pequeños que enfrentan mayores limitaciones.

Si bien nuestro análisis es contemporáneo, resultó necesario realizar un recorrido sobre la evolución del municipio en México e Hidalgo, desde sus raíces en el derecho romano hasta su incorporación en la estructura política mexicana de nuestros días. La discusión sobre los cambios constitucionales que definieron el rol del municipio en México revela un tránsito de una entidad subordinada a una figura con autonomía limitada, orientada principalmente a la gestión local. Este recorrido histórico es clave para comprender las restricciones y posibilidades actuales de los municipios para implementar políticas públicas y sistemas de evaluación.

Este sentido, uno de los puntos más relevantes es la mención de la reforma al artículo 134 constitucional en 2008, la cual introdujo principios de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública. Este marco legal marcó el inicio de la incorporación obligatoria de los municipios a los sistemas de evaluación del desempeño. Sin embargo, se identifica que, aunque la normativa existe, los avances son dispares y enfrentan numerosos retos debido a la limitada capacidad institucional y presupuestal de los municipios.

Por otro lado, en lo relativo específicamente a los municipios de Hidalgo, analizamos la realidad administrativa en materia de MyE de 78 de 84 municipios, destacando que:

- El 80% cuenta con áreas específicas de planeación y evaluación, aunque el nivel jerárquico de estas unidades varía significativamente.
- La mayoría de los municipios trabaja con presupuestos anuales inferiores a \$200,000 pesos, lo que limita sus posibilidades para implementar sistemas robustos de monitoreo y evaluación.
- Existe un nivel de formación profesional relativamente alto entre los titulares de estas unidades (79.5% cuentan con licenciatura), pero la experiencia en el puesto es baja, reflejando un cambio constante con cada nueva administración.

El análisis mostró que la formación y la experiencia de los titulares de las unidades administrativas son determinantes en el desarrollo de capacidades evaluativas. Sin embargo, el corto periodo de las administraciones municipales (4 años) y la ausencia de un sistema de servicio civil de carrera perpetúan una alta rotación de personal, afectando la continuidad de los procesos de evaluación. La formación recibida por los titulares, en temas como diseño de indicadores y planeación estratégica, se percibe como útil. Sin embargo, los recursos tecnológicos y humanos disponibles en estas unidades son limitados, con la mayoría de las áreas compuestas por equipos de entre uno y cinco personas y equipadas con herramientas básicas.

En cuanto a los incentivos para realizar evaluaciones, el análisis destaca que:

- El 39.7% de los municipios realiza evaluaciones para verificar resultados (incentivo ético).
- Un 25.6% lo hace para comunicar logros alcanzados (incentivo político).
- Incentivos económicos y legales tienen menor prevalencia (14.1% cada uno).
- Solo un 9% utiliza la evaluación como herramienta organizacional para medir el funcionamiento de la administración.

Por su parte, los municipios hidalguenses presentan limitaciones estructurales y organizativas consistentes en: recursos insuficientes, es decir, la mayoría de los municipios opera con presupuestos mínimos, lo que dificulta la contratación de personal especializado o la implementación de sistemas avanzados de evaluación; falta de continuidad relacionada con la alta rotación de personal que limita la creación de memoria institucional y la consolidación de procesos evaluativos a largo plazo; y un uso limitado de la evaluación, aunque la mayoría de los municipios realiza evaluaciones, estas se centran principalmente en cumplir con requisitos legales o políticos, en lugar de ser utilizadas como herramientas estratégicas para la toma de decisiones.

Otro de los hallazgos principales es la amplia diversidad en las capacidades de los municipios, influenciada tanto por factores geográficos como económicos y administrativos. La regionalización del estado permitió establecer un primer agrupamiento geo cultural útil para clasificar a los municipios, ya que estos comparten características similares como historia, economía y recursos. Sí bien esta categorización resulta ventajosa para evitar la imposición de políticas uniformes que ignoren las realidades específicas de cada municipio, no aportó elementos inferenciales que permitieran entender los incentivos y capacidades de los municipios para implementar sistemas de MyE.

En este primer análisis, el presupuesto emerge como una variable crítica para las capacidades evaluativas de los municipios. Los datos mostraron que aquellos con presupuestos per cápita más altos tienden a tener mejores resultados en términos de infraestructura administrativa, formación del personal y recursos tecnológicos. Sin embargo, el porcentaje del presupuesto destinado específicamente a evaluación es mínimo o inexistente en la mayoría de los casos, lo que refleja una falta de priorización en esta área.

Para profundizar en una comprensión sobre los incentivos y capacidades de los municipios, empleamos un análisis de conglomerados como una herramienta clave para identificar similitudes y diferencias entre municipios. El método de K-medias permitió agrupar municipios con características homogéneas, lo que facilitaría el diseño de estrategias adaptadas a cada contexto. Este enfoque resalta la importancia de tratar a los municipios según sus particularidades en lugar de aplicar políticas uniformes que podrían resultar ineficaces. En virtud de este análisis estudiamos la correlación lineal entre variables clave identificadas previamente en la teoría, consistentes en la existencia de una UA encargada del MyE, el presupuesto, el uso de documentos de planeación operativa y las capacitaciones se identificaron patrones significativos que ilustran los factores que impulsan o limitan su efectividad.

En este orden de ideas, la correlación positiva entre el presupuesto asignado a las unidades de MyE y el uso estratégico de la evaluación sugiere que los recursos financieros juegan un papel central. Sin embargo, el análisis también advierte que un mayor presupuesto no garantiza automáticamente mejores resultados si no se acompaña de una gestión adecuada y una clara planificación de objetivos, dada la poca significancia estadística de las variables analizadas. Por otro lado, el número de capacitaciones recibidas por el personal de MyE mostró una correlación

directa con el nivel de sofisticación y utilidad de las evaluaciones realizadas. Esto evidencia la importancia de invertir en formación continua para el desarrollo de capacidades técnicas y analíticas. Sin embargo, también presento relativa poca significancia estadística.

Si bien el uso de documentos estratégicos para planificar el trabajo de las unidades de MyE se correlaciona con una mayor eficacia en la implementación de evaluaciones, dado que estos documentos no solo orientan las actividades, sino que también facilitan la rendición de cuentas y el seguimiento, tampoco resultó ser una variable directamente correlacionada con el uso que se le da a la evaluación en los municipios hidalguenses, es decir, sus incentivos. De manera similar, si bien los municipios que cuentan con unidades específicas encargadas de MyE tienden a realizar evaluaciones más útiles y relevantes, lo cual refleja la necesidad de institucionalizar estas funciones dentro de la estructura administrativa, no fue una variable determinante que pudiera señalar cuáles son los incentivos detrás de estas prácticas.

REFERENCIAS

- Aguilar, L., F., Compilador, V., & Porrúa, M. A. (1992). El estudio de las políticas públicas. México D.F.
- Arellano G., D., et al., (2012), Sistemas de evaluación del desempeño para organizaciones públicas: ¿Cómo construirlos efectivamente? México, DF, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2012.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (1997) Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos.
- Banco Interamericano de Desarrollo, [BID]. (2011) Evaluability Review of Bank Projects
- Base de datos de evaluaciones realizadas Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. Recuperado de: <http://www.Coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeResultados.aspx>
- Base de datos de evaluaciones realizadas Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Recuperado de: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/evaluaciones/resource/e57a6fb1-be4a-4108-8054-2dfb009b57c6>
- Conde B., C. (2017). Avances y retrocesos de la evaluación en México. La perspectiva de los evaluadores. Política y cultura, (47), 9-40. Recuperado el 07 de mayo de 2020. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422017000100009&lng=es&tlng=es.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, [Coneval]. (2011). Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados. México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, [Coneval]. (2015). La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL. México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, [Coneval]. (2019). Notas sobre monitoreo y evaluación a nivel local: Avances en la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación en las entidades federativas. México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. [CONEVAL]. (2024). Glosario. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario-EVALUACION.aspx>

Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos [Constitución Federal]. Art. 134. cinco de febrero de 1917 (México).

Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México D. F. cinco de febrero de 1917.

Constitución Política para el Estado de Hidalgo, Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, Pachuca de Soto, Hidalgo, uno de octubre de 1920.

Cunill-Grau, N. y Ospina, S. (2003). Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas. Caracas: CLAD.

Davies, R., & Dart, J. (2005). The “Most Significant Change” (MSC) Technique A Guide to Its Use CARE International. Recuperado de. <http://www.mande.co.uk/wp-content/uploads/2005/MSCGuide.pdf>

Díez de Urdanivia, X. (2007). La naturaleza jurídica del Municipio en el sistema federal mexicano y su función en el contexto global Con una referencia especial al marco constitucional de Coahuila. M. Gónzales Oropeza (Ed.), El municipio en México. (407-421). Laguna.

Easton, D. (2012). Esquema para el análisis político (Amorrortu. Editores (ed.); 3a ed.). Buenos Aires, Argentina.

Feinstein, O. (2012). La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina. Presupuesto y Gasto Público, 68, pp. 41-52.

Flores P., L., Vallejo, J., R. (2015). Evaluación de políticas y programas sociales mediante lógica difusa. Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades.

Fuenmayor, D., J., (2014). Política pública en América Latina en un contexto neoliberal: Una revisión crítica de sus enfoques, teorías y modelos. Revista Cinta de Moebio de Epistemología de Ciencias Sociales. Universidad de Chile., 1995, 40–51. <https://www.moebio.uchile.cl/50/fuenmayor.html>

George Town University. (2021). Base de datos políticos de las Américas. Constitución Federal de 1917 con reformas hasta 2004 (vigente). México: Constitución de 1917 con reformas hasta 2004. <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Mexico/mexico2004.html>

Gobierno de Navarra. (2013). Protocolo de Evaluabilidad de las políticas públicas en la Comunidad Foral de Navarra.

Haarich, S., N., (2006). Mejora De Los Sistema De Evaluación. Desarrollo De La Capacidad De Evaluación Respondiendo a La Nueva Demanda De La Política Regional Europea. Bilbao: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales del País Vasco, Universidad del País Vasco
Recuperado de: <http://www.cervantesvirtual.com/obra/mejora-de-los-sistemas-de-evaluacion-desarrollo-de-la-capacidad-de-evaluacion-respondiendo-a-la-nueva-demanda-de-la-politica-regional-europea-0/>

Hernández, G., (2019). El Análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia, Revista de Estudios Sociales [En línea], Recuperado de: <http://journals.openedition.org/revestudsoc/30489>

Howlett, M., y Cashore, B. (2014). Conceptualizing Public Policy. en: Engeli I., Allison C.R. (eds) Comparative Policy Studies. Research Methods Series. Palgrave Macmillan, Londres. https://doi.org/10.1057/9781137314154_2

Instituto Estatal Electoral del Estado de Hidalgo. [IEEH]. (s.f.). Apartado especial ayuntamientos 2020. <https://www.ieehidalgo.org.mx/index.php/j-content/proceso-electoral-2019-2020>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (s.f.). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023 .(EFIPEM). <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2023/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (s.f.). Finanzas Públicas Estatales y Municipales. (EFIPEM). <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#tabulados>

Indemun (2020) Estatuto Orgánico del Instituto Hidalguense para el Desarrollo Municipal. Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, Pachuca de Soto, Hidalgo, seis de abril de 2020.

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 y del Sistema de Evaluación del Desempeño. <https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/Informe-PbR-2022.pdf>

- Lahera, P., E. (2004). Política y políticas públicas. *Serie Políticas Sociales* (No. 95) Cepal.
- Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Hidalgo. Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, Pachuca de Soto, Hidalgo, 27 de octubre de 2014.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Diario Oficial de la Federación, México D. F. 30 de marzo de 2006.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental. Diario Oficial de la Federación, México D. F. 31 de diciembre de 2008.
- Lindblom, C., E. (1959). The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79. <https://doi.org/10.2307/973677>
- López Sandoval, I., M. (2019). Elección pública y análisis institucional de la acción gubernamental. *Economía Informa* (núm. 396), 49-66.
- Love, P., y J. Stockdale-Otárola (eds.) (2020). Complejidad y formulación de políticas públicas: Análisis de temas de actualidad, Esenciales OCDE, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ffea4d28-es>
- Meny, I., y Thoenig, J., C. (1992). *Las Políticas Públicas* (Vol. 1.). EDITORIAL ARIEL, S. A. Barcelona, España.
- Merino, C., M. (1996). *La participación ciudadana en la democracia*. Instituto Federal Electoral, México.
- Merino, C., M. (2007). *La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas*. Agencia de Evaluación y Calidad.
- Merino, C., M. y Ruiz M., A. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. En Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (Ed.), Foreign Affairs.
- Nirenberg, O., Brawerman J. y Ruiz V. (2005). *Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de programas y programas sociales*. 1a ed, 2a reimp. Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- OCDE. (2010). *La Formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*.

- Olvera, M., T., M. (2019). Avances y retos de la evaluación de políticas y programas públicos en Hidalgo, México. *Revista Inclusiones*, 72-94.
- Olvera, M., T., M. (2023). Aspectos teóricos de la evaluación de las políticas públicas. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Hidalgo. México.
- Oropeza, M. G., y Salgado, D. C. (2007). El municipio en México. Ed. Laguna. Distrito Federal, México.
- Parsons, W. (2007) Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Flacso, Sede Académica de México.
- Pérez S., M., Requena, A. T., y Ortega P., N. (2013). El Modelo De Evaluación Participativo Contextualizado (Mepac) Aplicado al Proyecto “Granada-Empleo. BARATARIA. *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3221/322128446011>
- Pérez-Jácome F., D. (2012). Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México.
- Pinazo H, J. (2014). Evolución de modelos y enfoques para el análisis de la “acción pública”: del discurso a una nueva dinámica normativa. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 123–139. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i12.10208>
- Sampieri, R. H., Collado, C. F., y Lucio, M. del P. B. (2014). Metodología de la investigación. (6th ed.) McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V. México. D.F.
- Sanabria, J., J. et al. (2017). Análisis de políticas públicas: metodologías y estudios de caso. Universidad Nacional Autónoma de México Facultad de Estudios Superiores Acatlán, México.
- Schiavo-Campo, S., (2005). Building Country Capacity for Monitoring and Evaluation in the Public Sector: Selected Lessons of International Experience. Washington: World Bank.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2007). Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales. México, D.F.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2009). Evaluación de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen y su impacto en las finanzas públicas de entidades federativas y municipios. México, D.F.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2009). Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED. México, D.F.
- Simons, H. (2011). El estudio de caso: Teoría y práctica. Ediciones Morata S. L. Madrid, España.
- Subirats H., J. (1991). El proceso de formación de políticas en España. Algunas hipótesis. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1050889.pdf>
- Knoepfel, P., et al. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. (Ariel, Ed.) Barcelona: Book Print Digital.
- Torgerson, D. (1985). Contextual orientation in policy analysis: The contribution of Harold D. Lasswell. *Policy Sciences*, 18, 241-261.
- Torres-Toukoumidis, et al. (2017). Modelo procedimental de la evaluación de las políticas públicas a través de la ludificación. *Revista de Administração Pública - RAP*, ISSN: 0034-7612. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=2410/2410533270>
- Weiss, C. (1992) *Organizations for Policy Analysis: Helping Government Think*, London, Sage.

ANEXOS

ANEXO I TIPOS DE EVALUACIÓN Y CANTIDAD DE EJERCICIOS REALIZADOS EN UNA MUESTRA DEL ORDEN ESTATAL Y MUNICIPAL DE MÉXICO.

Para el caso del orden estatal, los estados considerados en el análisis son: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Ciudad de México, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán.

Tabla 30.

Muestra de tipos de evaluación más frecuentes realizados a nivel estatal.

Tipo	Cantidad
ED	603
CyR	534
Diseño	363
Desempeño	299
Específica	234
Fichas Desempeño	165
Específicas	157
Procesos	92
Diseño programático	69
Indicadores	67
Diagnóstico y diseño	59
GF	54
Resultados	39
Estratégica	36
Impacto	23
Sintéticas del desempeño	17
Diseño presupuestario	17
Contraloría social	15
Fichas de monitoreo y evaluación	15

Diagnóstico	14
Internas	14
Ficha de seguimiento	14
Fichas de evaluación	12
Estrategia de Evaluabilidad-Diseño	12
Sintética del desempeño	11
Estratégicas	10
Seguimiento	10
Externas	10
Desempeño específica	9
Estratégica de CyR	9
Otras	9
Percepción ciudadana	8
Complementaria	8
Diagnósticos	6
Operación	6
Pp	6
Específicas de Resultados	6
ED y resultados	6
Complementaria de CyR	6
Anual de GF	5
Consistencia y OaR	5
Monitoreo y evaluación	5
Desempeño con calidad de gestión	5
Participativa	5
De dependencias	4
Estudio diagnóstico	4
Estratégicas a multiprogramas	4

Integrales	4
N/E	3
Metaevaluación	3
Integral	3
DyO	3
CyR con Diseño	3
Línea base y diseño	3
DyR	2
Resultados y percepción	2
Diseño (incluye procesos)	2
Específicas (diseño, procesos, operación)	2
Desempeño y Orientación a Resultados	2
CyR (municipios)	2
Monitoreo y de Indicadores	2
Específicas Resultados	2
Específica sobre orientación de recursos	2
RyS	1
IyR	1
Programas sociales	1
DyD	1
De MML	1
Uso y destino de los recursos	1
Cierre	1
Procesos con enfoque en múltiples sitios	1
Multidisciplinaria e integral	1
Resultados e impacto	1
Complementaria diagnóstica	1
Complementaria Diseño y desempeño	1

Específica de casos de éxito	1
Ficha Desempeño	1
Línea base	1
Revisión del gasto	1
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública	1
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (integral)	1
Programas de Asistencia Social	1
Alimentación, Atención Médica y de Rehabilitación	1
Construcción, Rehabilitación y Equipamiento de Centros de Salud	1
Programas de Desarrollo del Campo	1
De línea base con diseño	1
De línea base y diseño	1
Estratégica de consistencia de programas públicos	1
Estudio de consistencia de programas	1
Interna	1
Procesos con resultados	1
Operación con Desempeño	1
Diseño, Procesos, Gestión y Presupuesto	1
Institucional (impacto)	1
Integral (impacto)	1
Estratégica Resultados	1
Encuesta Institucional	1
Integral del desempeño	1
Procesos con perspectiva de género	1
Procesos/Desempeño	1
Estratégicas de GF	0
Sin datos claros	0

Ninguna	0
----------------	---

Fuente: Elaboración propia.

Para el caso de las evaluaciones realizadas en los municipios de Tijuana, Baja California; Monterrey, Nuevo León y Morelia, Michoacán los tipos de evaluación realizados son:

Tabla 31.

Evaluaciones realizadas en los municipios muestra de México.

Municipio	Tipo de Evaluación	Total
Tijuana	Consistencia y Resultados	72
	Específica de Desempeño	20
	Diseño	10
Monterrey	Lógica Horizontal y Vertical	20
	Procesos	6
	Estratégica de Consistencia y Resultados	6
	Estratégica de Desempeño	6
	Específica de Desempeño	5
	Consistencia y Resultados	5
	Diseño	5
	Específica de Uso y Destino de Recursos	4
	Diseño con Perspectiva de Género	4
	Específica de Cumplimiento Normativo	3
	Específica del Destino de Recursos	3
	Consistencia y Resultados en Materia de Diseño	2
	Desempeño	2
	Desempeño (coordinadas por Coneval y SHCP)	2
	Específica de Desempeño y Orientación de Recursos	1
Morelia	Consistencia y Resultados	4
	Consistencia y Resultados en Materia de Diseño	3
	Específica de Cumplimiento de Metas	3

Diseño	3
Específica	2
Indicadores Diversos	1
Específica de Uso y Destino de la Inversión	1
Específica para Análisis de Resultados de Indicadores	1
Específica de Uso y Destino de Recursos	1
Resultados	1

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO II CUESTIONARIO DE DIAGNÓSTICO DE CAPACIDADES DE EVALUACIÓN Y CONDICIONES DE EVALUABILIDAD MUNICIPALES

INFORMACIÓN GENERAL

El presente instrumento busca recolectar información acerca de las capacidades de evaluación y las condiciones de evaluabilidad que tienen los municipios del Estado de Hidalgo.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 105 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo la unidad de análisis es la Contraloría Municipal de cada Presidencia Municipal, en virtud de ser esta la unidad administrativa a quien se le confieren las facultades relacionadas con la evaluación.

No obstante, derivado de la autonomía municipal y su posibilidad de reglamentación interna, en un segundo momento y en casos particulares previamente identificados, la unidad respondiente del presente cuestionario será la unidad administrativa facultada reglamentariamente para implementar las acciones de planeación y evaluación.

Las preguntas de esta sección buscan conocer el contexto administrativo en que opera la unidad encargada de la planeación y/o evaluación de la Presidencia Municipal, por lo que le pedimos señalar la opción que más se acerque a la realidad.

ASPECTOS ORGANIZACIONALES

1. La Presidencia Municipal cuenta con un área especializada en planeación y/o evaluación de proyectos, programas o políticas públicas:

Si la respuesta es Sí, pase a la pregunta 3.

- Sí
- No

2. Si su respuesta anterior fue No, cuál es el área que realiza las funciones de planeación y/o evaluación:

3. La unidad a que se refiere las preguntas anteriores, qué nivel tienen:

- Oficina
- Departamento
- Dirección
- Secretaría
- Otro:

4. Si el área de planeación y/o evaluación se encuentra de manera formal en la estructura orgánica:

- Sí
- No, pero llevamos a cabo nuestras funciones.

5. En qué rango se encuentra el presupuesto que ejerció esta área en 2022:

- Menos de 200,000
- 200,001 a 300,000
- 300,001 a 400,000

- 400,001 a 500,000
- Más de 500,000

6. Qué nivel de escolaridad tiene el titular del área:

- Primaria
- Secundaria
- Preparatoria-Técnica
- Licenciatura
- Posgrado

7. Qué formación profesional tiene el titular de esta área:

- Ciencias sociales
- Ciencias básicas e ingenierías
- Ciencias administrativas
- Humanidades
- Otro:

8. Qué carrera tiene el titular de esta área:

9. Cuántos años de experiencia en la materia tiene el titular del área de planeación y/o evaluación:

- Menos de uno año
- 1 a 2 años
- 3 a cuatro años
- 5 a seis años
- Más de seis años

10. Cuántas personas laboran en esta área:

- 1 a 5
- 6 a 10
- 11 a 15
- 16 a 20
- Más de 20

11. Cuántas computadoras tiene el área especializada en planeación y/o evaluación de proyectos, programas o políticas públicas:

- 1 a 5
- 6 a 10
- 11 a 15
- Más de 15
- No tiene

12.Cuál es el tipo de software que más se utiliza en esta área:

- Office
- Diseño Gráfico
- CAD

- Análisis de datos
- Internet

13. En qué documento se establecen las actividades que las áreas realizan en el año:
Puede señalar más de una opción.

- Programa de Trabajo
- Programa Operativo Anual (POA)
- Presupuesto Basado en Resultados (PbR)
- Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)
- Cronograma de ejecución

CAPACIDADES OPERATIVAS

En esta sección se busca información sobre el grado de profesionalización en materia de planeación y evaluación que se ha generado en la oficina, por lo que sus respuestas serán de gran ayuda, señale la opción que más se acerque a la realidad.

14. Cuántas capacitaciones recibió el personal de planeación y/o evaluación durante 2022:

- 1 a 5
- 6 a 10
- 11 a 15
- Más de 15
- No han recibido capacitaciones

15.Cuál fue la temática de las capacitaciones recibidas:
Puede señalar más de una opción.

- Planeación estratégica
- Evaluación de políticas, programas y proyectos
- Metodología del marco lógico
- Diseño de indicadores
- Otro:

16. Si las capacitaciones recibidas le ayudaron en el desempeño de sus funciones de planeación y/o evaluación:

- Sí
- No

17. En qué le ayudaron las capacitaciones recibidas.

EQUIPO Y CAPACIDADES

La sección a continuación pretende identificar con qué herramientas cuenta la Presidencia Municipal en su totalidad para desarrollar sus funciones. Por lo que sus respuestas ayudarán a corroborar otras de fuentes de información, por lo que le pedimos señalar la opción que mejor represente lo que usted observa.

18. En qué área de la Presidencia Municipal hay más computadoras:

Puede señalar más de una opción.

- Tesorería
- Contraloría
- Obras Públicas
- Planeación y/o evaluación
- Otro:

19. Cuál es el uso más frecuente que le dan a las computadoras en toda la Presidencia Municipal:

Puede señalar más de una opción.

- Office
- Diseño Gráfico
- CAD
- Análisis de datos
- Internet

20. Cuáles son los medios de comunicación interna más utilizados:

Puede señalar más de una opción.

- De palabra
- Por oficio simple
- Por WhatsApp
- Por correo electrónico
- Existe un sistema de correspondencia interna

21. Quién se hace cargo de las tareas pendientes en caso de ausencia del titular de una unidad administrativa:

- Nadie, todos conocemos nuestro trabajo
- Nos organizarnos en el área
- El jefe inmediato
- Quien designe el Secretario General Municipal
- Quien designe el Presidente Municipal

CAPACIDADES DE MONITOREO Y SEGUIMIENTO

En esta sección se busca información sobre la manera en que opera el Presupuesto basado en Resultados en el municipio y los resultados que este entrega, de modo que sus respuestas son muy importantes por lo que le pedimos señalar la opción que mejor represente la realidad.

22. Si se cuenta con un sistema de indicadores:

- Sí
- No

23. Qué uso se les da a los resultados de los indicadores:

Puede señalar más de una opción.

- Para el Informe de Gestión Financiera
- Dar a conocer los avances de las metas

- Alentar a que las áreas hagan su trabajo
- Para justificar el gasto
- Para integrar el informe de gobierno

24. Si las decisiones presupuestales se toman considerando los resultados de los indicadores:

- Sí
- No

25. Qué pasa si a mitad del año se dan cuenta que un área no está cumpliendo sus metas:

- Nada, solo se reporta en los indicadores
- Se ajusta el presupuesto de acuerdo al cumplimiento
- El área de planeación y evaluación interviene
- La Contraloría municipal interviene
- El Ayuntamiento interviene

26. De qué forma participa la población en la definición de las metas anuales de las áreas:

Puede señalar más de una opción.

- No participan
- Haciendo peticiones
- Se hacen consultas y la Presidencia toma las decisiones
- Se establecen grupos de trabajo gobierno-ciudadanos
- A través de los regidores

27. Con qué periodicidad se realiza un reporte de indicadores:

Puede señalar más de una opción.

- No se realizan
- Mensualmente
- Trimestralmente
- Anualmente
- Cada Informe de Gobierno

28. A quiénes se les informa el reporte anterior:

Puede señalar más de una opción.

- A la población en general
- Al área de Contraloría
- Al área de Tesorería
- Al Presidente Municipal y Ayuntamiento
- A la Auditoría

EXPERIENCIA EVALUATIVA

En esta sección se busca aclarar cómo opera el Sistema de Evaluación del Desempeño (SEO) en el municipio, así como los resultados que entrega, por lo que sus respuestas serán de mucha ayuda. Señale la opción que más se acerque a la realidad.

29. Quién realiza los diagnósticos de los programas presupuestarios:

- Cada área
- Planeación y/o Evaluación
- Contraloría
- Un consultor externo
- No se realizan diagnósticos

30.Cuál es el principal uso que desde su encargo público le confiere a la evaluación:

- Para definir el presupuesto de los programas
- Para ver si se están dando resultados
- Para ver si la Presidencia Municipal funciona bien
- Para dar a conocer los logros alcanzados
- Para cumplir con la Auditoría

31. Como titular del área de planeación y/o evaluación, cuál de los siguientes temas es más atractivo para evaluar:

- Los acciones sociales
- Los temas económicos
- El funcionamiento de la Presidencia
- La percepción de la ciudadanía
- Otro:

32. Si la Presidencia Municipal ha realizado alguna evaluación de programas:

- Sí
- No

33. Quién diseñó la(s) evaluación(es):

- El área de Planeación y Evaluación municipal
- La Contraloría Municipal
- Se aplicaron los TdR de la UTED
- Se aplicaron los TdR de Coneval
- Un consultor externo

34. Qué tipo de evaluación se realizó:

Puede señalar más de una opción.

- Diseño
- Consistencia y Resultados
- Específica de desempeño
- Procesos
- Otro:

35. Quién realizó la(s) evaluación(es):

- Personal del área de planeación y/o evaluación
- Personal de la contraloría municipal

- Personal de la Tesorería municipal
- Personal externo contratado
- Otro:

36. Si la evaluación fue realizada por personal externo, cuál fue la razón:

- El tema es muy complicado técnicamente
- Requiere de mucho tiempo y personal
- Lo hizo un externo para que fuera objetivo
- Fue requerimiento de la auditoría
- Otro:

37. Si la evaluación fue realizada por personal de la Presidencia Municipal, cómo fue su experiencia:

- Mala, no es un ejercicio útil
- Regular, es un ejercicio útil, pero conlleva mucho trabajo
- Buena, definitivamente deberíamos evaluar más
- Excelente, a partir de esa evaluación se implementaron más
- Otro:

38. Si las áreas implicadas en la evaluación fueron consideradas en el diseño de la misma:

- Sí
- No

39. Qué rol jugaron las áreas implicadas en la evaluación:

Puede señalar más de una opción.

- Se les consultó sobre el tipo de evaluación que se haría
- Participaron en la redacción de los TdR
- Participaron proporcionando evidencia durante la evaluación
- Participaron valorando los aspectos susceptibles de mejora
- No participan en el proceso de evaluación

40. Si las evaluaciones realizadas se establecen en un Programa Anual de Evaluación:

- Sí
- No

41. Quién diseña el Programa Anual de Evaluación.

- Personal del área de planeación y/o evaluación
- Personal de la contraloría municipal
- Personal de la Tesorería municipal
- Personal externo contratado
- Otro:

42. Quién da seguimiento a los resultados de las evaluaciones:

- El área de Planeación y Evaluación
- La Contraloría Municipal

- La Tesorería Municipal
- La Secretaría General Municipal
- Nadie

43. Según su experiencia consideran que dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones es algo útil:

- Sí
- No.

44. Si su respuesta anterior fue afirmativa, cuál es la utilidad de darles seguimiento a los resultados de las evaluaciones.

Comentarios generales sobre su experiencia evaluativa.