

XII CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA

“América Latina como actor en la reconfiguración geopolítica global”

**EVALUACIONES EXTERNAS: LEGITIMACIÓN E INFORMACIÓN VALIOSA
PARA LOS PROGRAMAS PÚBLICOS. EL CASO DE LOS GOBIERNOS
SUBNACIONALES EN MÉXICO**

Autora: Talina Merit Olvera Mejía

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México

Eje temático 5.

Administración y Políticas Públicas: Diseño, gestión y evaluación

Evaluaciones Externas: Legitimación e Información Valiosa para los Programas Públicos. El Caso de los Gobiernos Subnacionales en México

Resumen

La evaluación de políticas públicas se caracteriza por valorar el logro o no de los objetivos y sus efectos en la población, así como emitir recomendaciones para mejorar dicha política pública. La objetividad en los juicios de valor y las recomendaciones ha sido un tema relevante en evaluación. El que estos sean emitidos por personas ajenas a los financiadores y operadores del programa ha sido una demanda y una necesidad, tanto a nivel internacional como nacional. Las evaluaciones externas gozan de mayor credibilidad y al ser realizadas por profesionales expertos en evaluación sus resultados pueden tener mayor objetividad y aporte de mejora. Sin embargo, esto no necesariamente sucede en la realidad, sobretodo en contextos con escasa cultura evaluativa. En México, la institucionalización de la evaluación en los gobiernos subnacionales es una práctica reciente, por lo que existe escaso conocimiento de su potencial. Para lograr evaluaciones útiles, se requiere de una parte que solicite información adecuada y pertinente sobre las acciones públicas (gobierno), y de otra parte que cumpla de forma objetiva, técnica, e incluso política, con la información requerida. Por lo que el objetivo de este trabajo es analizar los aportes de la evaluación externa en términos de legitimidad y mejora de las políticas y programas públicos y su práctica a nivel local mediante las evaluaciones realizadas en el marco de la evaluación del desempeño en el estado de Hidalgo, México, de 2014 a 2023. Para lo cual revisaremos la metodología, conclusiones y recomendaciones emitidas por los evaluadores externos durante el periodo antes mencionado, además de analizar la experiencia de los organismos externos o consultorías que realizan las evaluaciones para identificar tendencias en el desarrollo de esta práctica.

Palabras-clave: Evaluación, políticas públicas, gobiernos subnacionales, evaluaciones externas

Introducción

El tomar decisiones de política pública implica contar con información y datos que permitan sustentar dichas decisiones y contribuir a mejorar el bienestar de la población. La evaluación de políticas y programas es una herramienta que genera este tipo de información al basar su análisis y valoraciones. En este sentido, evaluar sirve para conocer el desempeño y resultados del programa, la situación de sus beneficiarios y los avances en el bienestar de la población. Así, la evaluación también implica en sí misma un ejercicio de rendición de cuentas tanto para quienes nos gobiernan como para la ciudadanía.

La evaluación de políticas públicas se caracteriza por valorar el logro o no de los objetivos y sus efectos en la población, así como emitir recomendaciones para mejorar dicha política pública. La objetividad en los juicios de valor y las recomendaciones ha sido un tema relevante en evaluación. El que estos sean emitidos por personas ajenas a los financiadores y operadores del programa ha sido una demanda y una necesidad, tanto a nivel internacional como nacional. Las evaluaciones externas gozan de mayor credibilidad y al ser realizadas por profesionales expertos en evaluación y en el área evaluada, los resultados pueden tener mayor objetividad y aporte de mejora. Sin embargo, esto no necesariamente sucede en la realidad, sobretodo en contextos con escasa cultura evaluativa. En México, la institucionalización de la evaluación comenzó en el año 2000, concretándose en el 2006 con la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y en 2007 con la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño. En los gobiernos subnacionales fue a partir de 2012 cuando comenzó a ser una práctica constante, a pesar de eso, aún hoy existe un limitado conocimiento de su potencial.

Para lograr evaluaciones útiles, se requiere de una parte que solicite información adecuada y pertinente sobre las acciones públicas (gobierno), y de otra parte que cumpla de forma objetiva, técnica, e incluso política, con la información requerida (evaluadores). Por lo que el objetivo de este trabajo es analizar los aportes de la evaluación externa en términos de legitimidad y mejora

de las políticas y programas públicos y su práctica a nivel local mediante las evaluaciones realizadas en el marco de la evaluación del desempeño en el estado de Hidalgo, México, de 2014 a 2023. Para lo cual revisaremos la metodología, conclusiones y recomendaciones emitidas por los evaluadores externos durante el periodo antes mencionado, además de analizar la experiencia de los organismos externos o consultorías que realizan las evaluaciones para identificar tendencias en el desarrollo de esta práctica.

El trabajo se divide en tres partes, en la primera exponemos los aspectos teóricos sobre la evaluación que nos permitirán guiar el análisis, como lo es la propia definición, sus funciones, usos y tipos de evaluación, dentro de la cual resaltamos las evaluaciones externas. El segundo apartado contextualiza la realización de evaluaciones en el estado de Hidalgo, para lo cual exponemos brevemente el contexto de la institucionalización a nivel federal para pasar la implementación del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño en Hidalgo, México. En el último apartado analizamos los tipos de evaluación realizados, sus objetivos, el perfil de las consultorías que realizan la evaluación, los resultados y recomendaciones que emiten para concluir si las evaluaciones externas han brindado mayor legitimidad, credibilidad e información útil para la toma de decisiones. Finalmente emitimos las conclusiones del trabajo.

1. Evaluación como instrumento legitimador y de mejora para las acciones públicas

Una de las principales preocupaciones en el ámbito público es el destino y uso de los recursos públicos y agregamos que también debería serlo el mejorar el diseño e implementación de acciones dirigidas al bienestar de la población. La evaluación es una actividad sistemática que valora el diseño, implementación, resultados e impactos de las acciones públicas para identificar áreas de oportunidad con el fin de emitir recomendaciones que mejoren dichas acciones y sean un insumo para la toma de decisiones, al tiempo que es un instrumento de rendición de cuentas. El

fin último de toda evaluación es generar información útil para la toma de decisiones. En el contexto mexicano, generalmente la evaluación está más asociada a una función de rendición de cuentas. A través de la evaluación podemos obtener información sobre el destino y uso de los recursos públicos, sobre los avances y resultados de las acciones públicas, sobre los efectos y cambio en el nivel de vida de la población.

Si una evaluación no proporciona información útil y relevante que contribuya al diseño, rediseño o mejora de las intervenciones públicas poco sentido tiene el trabajo realizado. En este sentido, la mejora es una función intrínseca a la evaluación, proporciona información objetiva y fidedigna a los gobiernos para la toma de decisiones. Otra función que cumple la evaluación es generar aprendizaje, es decir, contribuir a la comprensión de nueva información y datos, cambiar la perspectiva y entendimiento sobre los problemas públicos y la viabilidad y efectividad de las estrategias gubernamentales que son evaluadas. Estas ideas provenientes de la evaluación penetran poco a poco en la conciencia de las personas y alteran la forma en que se enmarcan los temas y se diseñan las alternativas de solución; los supuestos que alguna vez se dieron por hecho hoy se reexaminan (Weiss, 1999).

Así entonces, la evaluación no se centra en el control, sino más bien en el logro de los resultados y lo eficaces de las acciones de gobierno para mejorar la condición de vida de la población. El objetivo no es solo conocer el uso y destino del recurso gastado, los bienes o servicios entregados o el generar evidencias del trabajo realizado, sino mejorar los niveles de bienestar de la población (aumentar el empleo, mejorar la comprensión lectora en estudiantes de educación básica, calidad en los servicios de salud, mayor acceso a una vivienda digna, reducir la inseguridad, disminuir la desnutrición en infantes, etc.). Si seguimos esta idea, resulta necesario tener claridad en el problema que se quiere resolver con el programa, la teoría causal y el bien o servicio que contribuirá a resolver el problema y, finalmente, los resultados que se desean alcanzar. Esto significa, que la evaluación no se limita a los resultados o impacto, sino que se puede evaluar el

diagnóstico o diseño de la política pública, así como su implementación. En concreto, la evaluación es una práctica fundamental para tomar decisiones y mejorar las intervenciones públicas con base en la evidencia e información disponible del programa. Dicho lo anterior, la evaluación permite identificar las fortalezas, pero también las áreas de oportunidad que se presentan en los programas para lograr sus objetivos y metas.

Usos de la evaluación

Una evaluación es eficaz si impacta en las decisiones tomadas. Esto implica que la evaluación debe generar información relevante y oportuna que guíe e influya en las políticas públicas. Durante mucho tiempo se dio por hecho el uso de la información derivada de la evaluación, no obstante la realidad demostró la poca atención de los tomadores de decisiones y operadores de los programas a esta. Entre los argumentos se podía señalar el excesivo lenguaje técnico del informe, la escasez de información básica sobre el objeto evaluado, la falta de tiempo para desarrollar un trabajo adecuado, la entrega tardía de los resultados, la información no respondía a las necesidades de los decisores, la propia estructura de los informes de evaluación o la resistencia al cambio en la organización.

Patton (1986) fue de los primeros en interesarse por el uso de la evaluación y más que preocuparse por determinar la calidad del programa su preocupación fue que la evaluación ayudara a mejorar el funcionamiento del programa. Esto puso en evidencia la variedad de actores en la evaluación y la variedad de intereses y necesidades de información. Por ejemplo, los encargados de tomar decisiones requerirán información acerca de la continuación o terminación del programa, si deben seguir con la misma estrategia o no; los directores del programa querrán saber cuál estrategia tiene mayor o menor éxito, cuál alcanza los resultados de la manera más eficiente y económica; y los operadores del programa que tratan con los destinatarios querrán saber cuestiones más prácticas y del trabajo cotidiano.

El uso de la evaluación ha sido tratado por diversos autores: Weiss, 1977; Rich, 1977; Levinton y Hughes, 1979, 1989; Rossi y Freeman, 1989; Subirats, 1994; Vedung, 1997 (Olvera, 2013). Entre los usos más comunes destacan:

- **Uso conceptual.** Los resultados de la evaluación se incorporan gradualmente en el marco de referencia global del usuario influyendo sobre el pensamiento (Weiss, 1979) pero no en la acción. Es decir, el receptor le ha prestado atención a la evaluación, se ha interesado por ella, la ha comprendido y por su mediación ha adquirido algunas habilidades que no tenía antes, pero no han puesto en marcha acción alguna o actuado con base a esa información (Vedung, 1997). Se influye en manera de pensar en los problemas y temas planteados sin que de los resultados se derive una inmediata acción o cambio (Subirats, 1994).
- **Uso instrumental.** Son las acciones efectuadas por los tomadores de decisiones. Este uso implica que los resultados obtenidos de la evaluación derivan en acciones inmediatas o cambios en los programas de actuación (Subirats, 1994).
- **Uso interactivo.** Son muchos los actores que intervienen en el programa evaluado y su implicación activa en la interpretación de los datos favorece la expresión de nuevos planteamientos y lleva a las partes a reconsiderar sus posturas con respecto al problema del programa evaluado. Este uso implica la aplicación de conocimientos basados en la evaluación, junto con nuevos datos basados en la investigación y otras formas de antecedentes tales como el sentido común, la sabiduría convencional, la intuición y las propias experiencias de primera mano de los destinatarios (Weiss, 1979: 206s).
- **Uso persuasivo.** Los resultados de las evaluaciones dan argumentos que se usan para la defensa o el ataque de un cierto programa, organismo o posiciones políticas.

- Uso como legitimación. La evaluación se usa para justificar posturas previamente establecidas y fundamentadas en otras razones, ya sean políticas, electorales, etc. También se utiliza para ignorar o desacreditar aquellos resultados que se consideran perjudiciales.
- Uso táctico. La evaluación se usa para ganar tiempo o eludir responsabilidades. El hecho más importante no lo constituyen los hallazgos, sino el que esté en marcha una evaluación, por lo tanto, lo que se utiliza es el proceso de evaluación y no el resultado mismo (Vedung, 1997).

Como podemos notar, la evaluación no tiene un uso exclusivo, por el contrario, sus resultados pueden tener diversos usos que van desde aquellos propios hasta otros más políticos. No obstante, el uso instrumental será el más deseable.

Legitimidad de la evaluación y evaluaciones externas

Una condición importante para el uso de las evaluaciones es su credibilidad y legitimidad. Esta está en función de características inherentes al organismo o unidad de evaluación, a los evaluadores y al informe de evaluación. Respecto del organismo podemos mencionar su liderazgo, la independencia con la que trabaje, su organización, y que contemple la existencia de canales de comunicación con los usuarios de la evaluación. Respecto a los evaluadores es importante que tengan competencias y capacidades técnicas en evaluación y en el área que evalúan, así como prestigio de la unidad externa que evalúa (respaldado por el trabajo que ha realizado). Sobre el informe de evaluación podemos mencionar que los datos y hallazgos sean recopilados por medios sistemáticos y rigurosos; el uso de metodologías sólidas; la generación de evidencias confiables; la generación de información oportuna, útil y creíble; el brindar información que responda a las necesidades de quienes usarán la evaluación; la independencia en sus valoraciones y la emisión de recomendaciones claras, factibles y realizables.

Al respecto, una discusión común es acerca de quién debería realizar la evaluación. Las evaluaciones internas son aquellas que la propia institución

operadora del programa realiza. Entre sus puntos positivos se encuentra que al ser el mismo personal quien efectúa la evaluación, estos están muy empapados de los conocimientos y actividades en el mismo, habiendo mayores probabilidades de realizar valoraciones con información suficiente y oportuna, además de que los resultados pueden generar un mayor aprendizaje y apropiación lo que derivaría en su uso y mayores oportunidades de mejora del programa y de la propia organización. Sin embargo, esta misma implicación por parte del propio personal hace que la evaluación, a simple vista, no parezca muy objetiva y, por tanto, no tiene mucha credibilidad ni legitimidad hacia el exterior, pues parecería poco probable que la propia institución señalara que no se han logrado los objetivos de forma adecuada o que hay áreas de oportunidad en el trabajo realizado.

Ante esto, la respuesta han sido las evaluaciones externas, es decir, aquellas en que instituciones o agencias ajenas al programa realizan las evaluaciones, teniendo mayores posibilidades de objetividad y credibilidad hacia el exterior. Estas evaluaciones gozarían de mayor rigor técnico, contarían con personal cualificado y al ser externos a la dependencia que opera los programas se esperaría que sus valoraciones sean independientes y no estén sujetas a intereses o presiones. Uno de los obstáculos de esta evaluación es el acceso a información oportuna y suficiente debido a la limitación para compartirla por parte de los operadores del programa. Incluso el suficiente conocimiento del contexto y rutinas en las que se desarrolla el programa. Un aspecto a considerar es el costo, por lo que la utilidad es algo que se esperaría de este trabajo realizado por expertos. Ante estas dos posiciones, otra alternativa son las evaluaciones mixtas, en las que tanto el personal responsable de la operación del programa como personal ajeno al mismo realizan la evaluación, aportando ambas partes su conocimiento en cada una de las distintas etapas.

2. Institucionalización de la evaluación en México

Un paso importante en el proceso de democratización de la vida política en México fue que por primera vez en 1997, el partido en el poder no lograra la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y que la oposición formara la mayoría. Esto significó un contrapeso entre el ejecutivo y el legislativo. Pero más relevante fue la transición política y el triunfo por primera vez de un partido opositor en las elecciones presidenciales de julio de 2000. La transparencia y la rendición de cuentas fueron temas notables en la agenda de gobierno. Se aprobó normatividad que abrió paso a la participación ciudadana y transparencia en el acceso a la información pública, como la Ley de Transparencia y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información. En este marco, en el año 2000 el Congreso de la Unión solicitó por primera vez evaluaciones externas a los programas federales sujetos a Reglas de Operación (RO), dando inicio a la discusión institucional sobre los procesos de evaluación de políticas para dar mayor racionalidad a la toma de decisiones.

La instauración de sistemas de monitoreo y evaluación (SMyE) son un paso importante para institucionalizar la evaluación y contribuir a gobiernos más democráticos. Los SMyE tienen como objetivo mejorar las políticas y programas públicos a través de la práctica evaluativa, el saber qué resultados obtenemos al implementar una acción pública y cómo cambia la vida de las personas respecto a su situación inicial. En consecuencia, entre sus objetivos principales está la realización de evaluaciones externas, elaborar el Plan Anual de Evaluación, establecer las recomendaciones con la opinión de los responsables de implementarlas y de comprometerlos a su cumplimiento. En este sentido, los SMyE están orientados también a mejorar las condiciones para realizar evaluaciones, a establecer las bases normativas y técnicas, impulsar la capacitación y profesionalización de quienes tienen facultades o tareas en evaluación, de incorporar académicos en los consejos de evaluación para que se cuente con opiniones y decisiones técnicas independientes.

En 2004, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) marcó la creación del Coneval, el cual inició actividades formalmente en 2006, teniendo como funciones la medición de la pobreza y la evaluación de la política social. Aunado a esto, en 2006 la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) implementó el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y la evaluación del desempeño de los programas, instaurando así el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), impulsado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El objetivo del PbR es que las decisiones presupuestarias tomen en cuenta el desempeño y los resultados obtenidos en la aplicación de los recursos públicos, para lo cual la evaluación fue un instrumento central. El objetivo del SED ha sido vincular, a partir de una evaluación basada en la Metodología Marco Lógico (MML) y de la Matriz de Indicadores para Resultado (MIR), la planeación, el diseño y la implementación de los programas públicos con el proceso presupuestario. La evaluación se ha planteado para racionalizar la asignación presupuestal a través de la medición del desempeño. A esto se sumó la publicación en 2007 de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales (LGEPF) que han dado precisión a la práctica evaluativa, ya que contemplan la planeación evaluativa a través de los Programas Anuales de Evaluación, la emisión de Términos de Referencia que especifican las características y alcances de la evaluación, los tipos de evaluación, la publicidad y difusión de los resultados de las evaluaciones, y el uso y seguimiento de dichos resultados por parte de las dependencias públicas.

El Coneval ha establecido diversos tipos de evaluación: de diseño, consistencia y resultados, específica, específica de desempeño, procesos, impacto, complementaria, estratégica, ficha de monitoreo y fichas de monitoreo y evaluación e impacto. Las recomendaciones derivadas de las evaluaciones tienen un seguimiento por parte del Coneval. Si bien no es obligatorio el cumplirlas, sí se elabora un documento de trabajo que representa un convenio de compromiso de mejora, previo acuerdo entre el Coneval, operadores de los programas y personal de finanzas de la secretaría donde está adscrito el programa, con el objetivo de establecer las recomendaciones que se comprometen a cumplir, estableciendo los

plazos, los responsables y el producto final. Las dependencias y entidades deberán dar seguimiento a estas.

Desde 2007, a partir de la creación del Coneval, en México se han realizado evaluaciones a programas federales con la intención de que los resultados y recomendaciones derivadas de ellas sean un insumo para mejorar el diseño, la implementación y los resultados de las acciones públicas; además de que permita un uso más eficiente de los recursos públicos.

Hidalgo y la institucionalización de la evaluación

El artículo 134 Constitucional señala que los recursos económicos de que dispongan las entidades federativas y municipios deberán administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados; y los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados por las instancias técnicas que establezcan las entidades federativas, con el objeto de que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos. Al respecto, el estado de Hidalgo reforma su artículo 108 Constitucional para homologarlo con el 134 de la Constitución Federal.

En este contexto, en 2012 inicia en el estado de Hidalgo el proceso de institucionalización de la evaluación cuando el gobierno estatal firma un convenio de colaboración con la SHCP para implantar el PbR y también el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño (SEED). El convenio fue posible por el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En 2017 el gobierno estatal firma un convenio de coordinación con el Coneval para contribuir al diseño y utilización del monitoreo y evaluación en la política social. En este sistema los indicadores son básicos para observar el avance en las metas estatales así como para la planeación. La Ley de presupuesto y contabilidad gubernamental del estado de Hidalgo se creó para adecuarse al mandato del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 referente a instrumentar políticas en un contexto de racionalidad y eficiencia en la aplicación del gasto. El objetivo fue crear el contexto

normativo para la aplicación de la Gestión por Resultados, el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño en Hidalgo. El propósito era generar información periódica sobre la utilización de los recursos, el avance y logro de los resultados. La ley establece que las dependencias realizarán las evaluaciones por sí mismas o a través de terceros. Establece, entre otras cosas, la publicidad de los datos de los evaluadores externos y la forma de su contratación, el costo de la evaluación. Esta evaluación está a cargo de la Secretaría de Finanzas Públicas, a ella corresponde establecer las metodologías, realizar el monitoreo de los indicadores del desempeño y emitir las respectivas recomendaciones. De manera particular, corresponde a la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño (UTED), dependiente de la Secretaría de Finanzas Públicas, coordinar la implementación del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño (SEED). Está facultada para desarrollar métodos y herramientas de monitoreo a los indicadores de desempeño en los que se requiera evaluar el gasto; realizar el seguimiento y monitoreo de los indicadores de desempeño a través de la MIR; proponer y aplicar la metodología y normatividad para la operación de la Evaluación del Desempeño; dar seguimiento a las acciones establecidas para cumplir los aspectos susceptibles de mejora, derivados de los resultados de la evaluación.

Por su parte, la Ley de Planeación y Prospectiva del estado de Hidalgo pretende el desarrollo de políticas públicas sustentadas en procesos de investigación, que su formulación esté basada en la evidencia y bajo una visión de largo plazo. Para esto, los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo deberán establecer indicadores estratégicos con metas al término de la administración. Contempla la evaluación externa e independiente al gobierno. Es la Coordinación General de Evaluación Estratégica, dependiente de la Unidad de Planeación y Prospectiva (UPP), quien tiene a su cargo los procesos de evaluación estratégica y de las acciones implementadas para medir el impacto de los programas en el bienestar social. Es así como en Hidalgo se institucionaliza la evaluación con un marco normativo que obliga a realizar evaluaciones externas anualmente y con

dependencias que coordinan el proceso de evaluación y dan seguimiento a las recomendaciones emitidas por estas.

3. Evaluaciones externas y recomendaciones en el estado de Hidalgo, México

Tipos de evaluaciones realizadas

De acuerdo a los Lineamientos Específicos de Evaluación del Desempeño, emitidos por la Secretaría de Finanzas, los tipos de evaluación que se pueden realizar en Hidalgo son las de desempeño, indicadores, procesos, específica, consistencia y resultados, impacto, complementarias, de desempeño y estratégicas. En este contexto, de 2014 al 2023 se han realizado evaluaciones específicas de desempeño, consistencia y resultados, diseño, específica e Integral, siendo un total de 60 evaluaciones. Las evaluaciones destacan que éstas permiten identificar las fortalezas y emitir recomendaciones de mejora pertinentes para el programa. La tabla 1 muestra el total de resultados por tipos.

Tabla 1. Tipos y total de evaluaciones realizadas entre 2014 y 2023

Evaluación	Realizadas
Específica de Desempeño	30
Consistencia y Resultados	17
Diseño	7
Específica	5
Integral	1
Total	60

De acuerdo a los informes finales de evaluación, las **evaluaciones específicas** tienen como objetivo analizar el “diseño, cobertura, gestión operativa y mecanismos de monitoreo del programa permitiendo evaluar si cumple con lo necesario para el logro de sus metas y objetivos”. Las **evaluaciones de consistencia y resultados** tienen por objetivo generar información para retroalimentar el diseño, gestión y resultados del programa, para lo cual analizan

siete rubros: diseño, planeación y orientación hacia resultados, cobertura de mediano y de largo plazo y ejercicio fiscal, procesos, sistemas de información y mecanismos de rendición de cuentas, instrumentos para medir la satisfacción de los beneficiarios y sus resultados, resultados respecto a la atención del problema, y medios de verificación para los indicadores de desempeño.

Las **evaluaciones de diseño** se centran en la justificación de la creación y diseño del programa, su vinculación con la planeación estatal y sectorial, las poblaciones y mecanismos de atención, la operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos, la consistencia entre el diseño y la normatividad, el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas, y complementariedades y/o coincidencias con otros programas. La **evaluación específica** tiene como objetivo analizar el resultado del monitoreo con base en sus objetivos y la correspondencia del programa, para lo cual analiza los indicadores de desempeño y su influencia en el cumplimiento de sus metas anuales, el avance de las metas de la MIR, la evolución de la cobertura y el presupuesto, la contribución del programa al cumplimiento de los objetivos estatales y, finalmente, identificar los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM).

La **evaluación específica de desempeño** tiene como objetivo analizar el desempeño de la acción pública en cuestión, para lo cual se examina el avance y resultados conforme a los indicadores y metas planteados en la MIR, se analiza la cobertura del programa, la evolución del presupuesto y el seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora. Como podemos notar, los objetivos de las evaluaciones se centran principalmente en el diseño y desempeño, no tanto en los resultados o efectos en la población.

Agentes externos que realizan las evaluaciones

En el estado de Hidalgo han sido siete las consultorías externas que han realizado las 60 evaluaciones entre 2014 y 2023. Generalmente ha sido una sola consultoría quien ha realizado el total de evaluaciones solicitadas por año. La tabla 2 muestra

el total de evaluaciones externas realizadas en el estado de Hidalgo de 2014 a 2023, al igual que el tipo y el organismo externos que las ha realizado.

Tabla 2. Tipos de evaluaciones y organismos externos que las realizan

Año	No.	Tipo de Evaluación	Programa	Consultoría
2014	6	Desempeño Consistencia y Resultados	1. Fondo Regional (Fonregión) 1. Fondo de Aportaciones de Infraestructura Estatal(FISE) 2. Fondo Regional (Fonregión) 3. Programa Prevención y Atención a Menores y Adolescentes en Riesgo (PAMAR) 4. Programa Ayuda en Especie a Desamparados 5. Programa Comunidad Diferente	Polaris Group. Expertos en evaluación de políticas públicas
2015	7	Consistencia y Resultados Diseño Específicas de Desempeño	1. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud 2. Fondo Metropolitano 1. Centros de Asistencia Infantil Comunitarios 1. Fondo de Aportaciones Múltiples 2. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal 3. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos 4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	D&T Consultores
2016	8	Consistencia y Resultados Especifica de Desempeño	1. Casa de la Mujer Hidalguense 1. Programa Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Zonas Urbanas (APAZU) 2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) 3. Fondo Regional (Fonregión) 4. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa (FONE) 5. Fondo para la Infraestructura Social Estatal FISE) 6. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) 7. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Evauare, Expertos en políticas públicas
2017	7	Especifica de Desempeño Consistencia y Resultado	1. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) 2. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) 3. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos(FAETA) 4. Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable 5. Fondo Metropolitano 1. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa (FONE) 2. Fondo de Apoyo a Migrantes	Estudios y estrategias para el desarrollo y la equidad. EPADEQ

2018	7	Específica de Desempeño	<ol style="list-style-type: none"> Programa Entrega de Útiles y Uniformes Escolares Programa Mantenimiento Carretero Programa de Apoyo a la Vivienda Programa Garantía de Aseguramiento 	Alianzas estratégicas para el tercer sector
		Diseño	<ol style="list-style-type: none"> Estrategia transversal para el desarrollo y protección de niños, niñas y adolescentes Programa Sectorial de Desarrollo Social Programa Pensión para Personas Adultas Mayores 	
2019	9	Específica de Desempeño	<ol style="list-style-type: none"> Alimentación de Calidad Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres Inversión en Desarrollo Agropecuario Inversión para el Trabajo y Previsión Social Fomento al Primer Empleo Inversión en Turismo Prestación de Servicios de Salud Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) 	D&T Consultores
		Consistencia y Resultados	<ol style="list-style-type: none"> Agua, Drenaje y Saneamiento 	
2020	7	Específica de Desempeño	<ol style="list-style-type: none"> Inversión para la Infraestructura y Desarrollo de los Pueblos Indígenas 	D&T Consultores
		Consistencia y Resultados	<ol style="list-style-type: none"> Fortalecimiento a la Educación Básica con la Entrega de Útiles y Uniformes Atención a Adultos Mayores 	
		Específica	<ol style="list-style-type: none"> Infraestructura en Educación Inversión en Becas para la Educación Inversión para el Desarrollo Integral de la Familia Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 	RIIEFI
2021	5	Consistencia y Resultados	<ol style="list-style-type: none"> Programa de Fomento al Primer Empleo 	Red de inteligencia e innovación económica y financiera (RIIEFI) D&T Consultores
		Diseño	<ol style="list-style-type: none"> Programa de Bienestar Físico Social Programa Atención a Pueblos Indígenas Programa Inversión para el Fortalecimiento a la Calidad y Espacios de la Vivienda (EED) 	
		Integral	<ol style="list-style-type: none"> Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal 	
2022	3	Consistencia y Resultados	<ol style="list-style-type: none"> Programa Inversión en Becas para la Educación Programa Inversión en Desarrollo Agropecuario Programa Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres 	RIIEFI
2023	1	Específica	<ol style="list-style-type: none"> Programa Inversión en Becas para la Educación 	Soluciones Goltech

El análisis de estas siete consultorías mostró que solo tres de ellas tienen información clara y completa en sitios Web sobre su misión, trabajo, los servicios que presta, así como su acreditación por algún organismo. La de mayor solidez en este sentido es D&T Consultores, de Puebla, creada en 2012 y acreditada por el Registro Nacional de Evaluadores (REGEVAL), emitido por el Coneval. Esta consultoría es la que ha realizado el mayor número de evaluaciones, en total 23. Además de evaluaciones en todos sus tipos, también presta servicios de planeación estratégica, auditoría, elaboración de proyectos, estudios costo-beneficio, estudios de mercado, opinión e imagen pública y elaboración de informes de gobierno. Trabaja para gobiernos estatales y federal. La consultoría Evaluable, Expertos en políticas públicas S.A de C.V, creada en 2009 y fundada por Julio Franco Corzo, autor de libros relacionados con políticas públicas, además de la evaluación de programas y organizaciones, se dedica a diseñar políticas y reestructura organizacional. Trabaja con el gobierno federal y con los estatales.

La consultoría de Estudios y Estrategia para el Desarrollo y la Equidad (EPADEQ) también cuenta con información y experiencia sólida, a pesar de ser de más reciente creación, 2019. Su trabajo busca incidir en el desarrollo social, de género y de los derechos humanos para fortalecer la acción pública. Para lo cual además de realizar evaluaciones, elabora diagnósticos, investigación aplicada, estudios de opinión, planeación y diseño de políticas públicas y brinda capacitación. Ha colaborado con organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); para organismos federales como el Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; además de gobiernos estatales. Se encuentra registrado en el Padrón del Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (RENIECyT); en el Padrón de organismos evaluadores de EVALÚA CDMX, en el Padrón de organismos evaluadores del Coneval y en el Catálogo en Línea de Servicios Profesionales en Género CALISEG (INMUJERES).

Una consultoría más cuentan con suficiente información, en su sitio Web, que da cuenta del trabajo que realizan. La Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector, además de realizar evaluaciones, trabaja en planeación estratégica, análisis de problemáticas sociales bajo en el enfoque del Marco Lógico, realiza diagnósticos, diseños, teorías de cambio, modelos de sostenibilidad y de desarrollo organizacional. Ha trabajado principalmente para fundaciones y asociaciones, pero también para gobiernos locales. Del resto de las consultorías no hay información disponible, ni un sitio Web que dé cuenta del trabajo que realizan. La consultora Polaris Group señala que su dominio de la página ha vencido. No obstante, el coordinador de todas las evaluaciones fue Julio Franco Corzo. Las dos consultorías restantes son originarias del estado de Hidalgo, pero no hay información sobre ellas.

Metodología utilizada

Prácticamente todas las evaluaciones, independientemente del tipo, son realizadas con trabajo de gabinete. Esto significa, que el equipo evaluador trabajó con información proveniente de registros administrativos, bases de datos, evaluaciones previas y documentación pública que la propia dependencia le proporcionó. En algunas ocasiones se recurrió a entrevistas o encuestas, en el menor de los casos. La metodología estuvo basada en los Términos de Referencia del Coneval para las evaluaciones en cuestión, es decir, el gobierno estatal adoptó los requerimientos establecidos por el Coneval para evaluaciones de programas federales. Dado que una misma consultoría realizó el total de evaluaciones por cada año, las metodologías son exactamente las mismas, no hay alguna variación que pudiera responder al tipo de programa, sector o problemática que se evalúa.

Valoraciones y recomendaciones

Los informes finales de evaluación tienen un apartado de conclusiones, que generalmente incluyen las valoraciones. Recordemos que la valoración es un nivel de análisis que caracteriza a la evaluación, sin el cual el trabajo realizado no sería una evaluación. El juicio de valor implica, por ejemplo, decir si algo es bueno o

malo, si ha logrado o no los objetivos y resultados deseados, si la estrategia ha sido adecuada o inadecuada, si los recursos han sido suficientes para enfrentar el problema público, etc. Emitir juicios de valor, por parte de los evaluadores externos, permite identificar las áreas de oportunidad en las acciones públicas, las cuales darán lugar a las recomendaciones. En este sentido, los informes finales generalmente no emiten valoraciones, se limitan a señalar datos o hallazgos de los programas, pero no concluyen si esos datos son suficientes, correctos o adecuados. Con lo cual no se aprovecha el potencial que los profesionales externos pueden aportar al programa.

Respecto a las recomendaciones emitidas por los evaluadores externos analizamos el tipo de información que emiten y si su claridad y relevancia es susceptible de impactar en la posible mejora de las intervenciones públicas evaluadas. Las recomendaciones de la evaluaciones **Específicas de Desempeño** se enfocan mucho en el diseño y seguimiento de indicadores, en que midan los resultados e impacto (no limitarse a entregas de apoyo), en que puedan ser monitoreados de manera efectiva y registren en fichas con formato único los resultados alcanzados por año. La mayoría alude a definir y cuantificar la población potencial, objetivo y atendida, así como establecer sus métodos de cálculo. Otra recomendación recurrente es la elaboración o actualización de un diagnóstico que identifique el problema atendido y que a su vez justifique la existencia de la intervención pública. El uso de la MML y la elaboración o estandarización de la MIR es constante.

Otra recomendación reiterada es la relacionada con el padrón de beneficiarios, que cuantifique y caracterice a la población atendida y dé seguimiento a la evolución en la cobertura. Las acciones relacionadas con los sistemas de información, ya sean presupuestales, bases de datos de la población atendida, beneficios otorgados, cumplimiento de metas, estandarización en los formatos de presentación son recomendadas. De igual forma se identifica recomendación recurrente con relación a la claridad, objetividad y metodología de cálculo en las metas programadas. Destacan las acciones referentes al diseño de

mecanismos que den cuenta de la atención a los ASM y la necesidad de realizar otros tipos de evaluaciones que complementen a la ya realizada. Otras recomendaciones tienen que ver con la coordinación entre dependencias involucradas en la implementación de la acción pública, con la elaboración de Reglas de Operación, con la realización de ejercicios de planeación y con la creación de mecanismos que midan la satisfacción de la población beneficiaria.

Las recomendaciones de las evaluaciones de **Consistencia y Resultados** se dirigen a los objetivos que esta señala, se enfocan principalmente en ocho aspectos:

1. Diagnóstico: elaborarlo o actualizarlo para identificar de manera precisa el problema (sus causas y efectos) y la población que atiende la intervención pública.
2. Población potencial, objetivo y atendida: definirla y cuantificarla, y crear un padrón único de beneficiarios, desagregado por sexo y condición socioeconómica.
3. MIR y sus indicadores: ajustarla a lo requerido por la UTED.
4. Metas y sistemas informáticos: cuantificar las metas, que sean factibles y establecer plazos y crear bases de datos que concentren la información de los beneficiarios y los gastos realizados.
5. Manuales de procedimientos: elaborarlos y especificar criterios y mecanismos para la selección y entrega de proyectos.
6. Instrumentos de satisfacción de la población beneficiaria: diseñarlos y aplicarlos para conocer y medir la satisfacción de beneficiarios.
7. Elaborar otros tipos de recomendaciones: impacto, por ejemplo.

Una recomendación que llamó la atención de los evaluadores externos fue la de evaluar programas que cuenten con las características que le permitan ser objetos de evaluación o incluso fusionar algunos programas. Destaca también que cuando un mismo equipo evaluador realiza los mismos tipos de evaluaciones suelen establecerse resultados y recomendaciones muy similares en todas las evaluaciones que realizan.

Las evaluaciones de **diseño** se dirigen en los siguientes aspectos:

1. Diagnóstico: elaborarlos de forma rigurosa, de tal manera que muestren las causas y efectos del problema a atender.
2. Población potencial, objetivo y beneficiaria: definirla, estandarizarla en los diversos documentos y cuantificarla a través de una metodología para su cálculo. Actualizar el padrón de beneficiarios.
3. Procesos de recepción, registro y trámite: que sean definidos y establecidos en las Reglas de Operación
4. MIR: actualizarlas y ajustarlas de acuerdo a lo que solicita la metodología de la UTED.
5. Indicadores: revisar su coherencia con los objetivos del programa y establecer líneas base. Y que estos ajustes se reflejen en las Reglas de Operación.

Algunas de las recomendaciones también están dirigidas a la fusión de dos o más programas. Cuando las evaluaciones de diseño son realizadas por la misma consultoría, los resultados y las recomendaciones son bastante similares en todas las evaluaciones.

Las evaluaciones **específicas** se centran en:

1. Diagnóstico: elaborarlo de forma robusta de tal manera que precise la situación actual, definiendo claramente el problema a atender y los factores que lo generan.
2. Indicadores: (re) definirlos dentro de la MIR, particularmente los de desempeño.
3. Población potencial y objetivo: definirla y cuantificarla y contar con padrón de beneficiarios.
4. Procedimiento: elaborar manuales.
5. Bases de datos: diseñarlas de tal forma que brinden información relevante sobre el programa (metas) y contengan datos completos de los beneficiarios.

6. Aspectos Susceptibles de Mejora: diseñar mecanismos y plazos para atenderlos, así como realizar reuniones con los actores involucrados.

En 2020, las dependencias cuyas acciones públicas fueron evaluadas emitieron una valoración sobre el trabajo de los evaluadores desde 2014, señalando si los recomendarían para realizar otras evaluaciones. Salvo una evaluación cuyo trabajo fue totalmente satisfactorio, el resto fue valorado de indiferente. Esto significa que los informes de avance y final presentados, requirieron de constantes revisiones y observaciones por parte de la UTED, para lograr el producto final. La revisión de las recomendaciones externas muestra pocas recomendaciones centradas en el área que se evalúa, generalmente son sobre temas que aplican a cualquier programa público. En muchos casos, las recomendaciones son ambiguas, no hay claridad en la acción o actividad concreta que se sugiere realizar o mejorar. En ocasiones la propia redacción de la recomendación es poco sensible, por ejemplo, se encontró una que solicita “exigir información”.

Conclusiones

A inicios de este siglo ha habido un fuerte impulso por sistemas de evaluación en América latina, México no ha sido la excepción. La información generada por las evaluaciones da cuenta del desempeño, resultados e impacto de las acciones públicas; con ello se pueden hacer mejoras y reorientar dichas acciones para lograr los objetivos y metas establecidas. Incluso los propios criterios de evaluación debieran establecerse considerando valores más amplios que involucren a un número mayor de actores. A nivel subnacional, los estados han comenzado a implementar SMyE. A pesar de ya casi una década de realizar evaluaciones externas en el estado de Hidalgo, estas han demostrado un moderado aporte. Bajo el argumento de que las evaluaciones externas otorgan mayor legitimidad a los resultados, además de un análisis más sólido, robusto e independiente debido a las capacidades y formación de los evaluadores se ha

quedado limitado. Cuenta de ello ha sido la opinión de las dependencias evaluadas respecto a las evaluaciones y evaluadores externos, donde la mayoría no fue satisfactoria.

En este sentido, los aportes de la evaluación externa han sido limitados, debido a que las recomendaciones emitidas generalmente han sido muy similares cada año, cuando una misma consultoría realiza todas las evaluaciones, con lo cual no se ha potenciado el conocimiento de cada acción pública evaluada, pues se han homologado conclusiones y recomendaciones. Además de que la información ha sido insuficiente para que los evaluadores externos cumplan de forma satisfactoria los objetivos de la evaluación. La metodología, a pesar del costo nada despreciable de las evaluaciones, ha sido siempre análisis de gabinete, con lo cual varios vacíos se han argumentado con la falta de información y los resultados o valoraciones de los objetivos se han señalado como no aplica.

En conclusión, las evaluaciones externas a nivel local siguen siendo un reto. Probablemente las metaevaluaciones, que sean solicitadas por los organismos evaluadores, permitan tener un diagnóstico de la práctica evaluativa y reorientar las demandas, de tal manera que el recurso invertido en ellas tenga un impacto en las acciones públicas. Igualmente, la selección de evaluadores externos es un reto, al no solo basar la selección por lo impresionante de su información o experiencia, sino por el conocimiento que tienen del contexto local, de las áreas que evalúan y del compromiso por brindar información útil a los programas, sin ver a la evaluación sólo como un trabajo administrativo que termina con la entrega de un informe final.

Referencias

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2024).
<https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>.

D&T Consultores (2024). Recuperado el 20 de junio de 2024.
<https://dytconsultores.com.mx/>.

Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad (2024). Recuperado el 20 de junio de 2024. <https://www.epadeq.com.mx/>.

Evaluare (2024). Recuperado el 20 de junio de 2024. <https://evaluare.mx/>.

(2023). *Currículum*.

<https://www.cespcampeche.gob.mx/web/public/descargas/pae/fasp/2023/10/%20Currículum%20del%20Evaluador.pdf>.

Fundación para el Tercer Sector (2024). Recuperado el 20 de junio de 2024.
<http://www.tercersector.org.mx/>.

Informes Finales de Evaluaciones Externas de Diseño (2015, 2018, 2021). Secretaría de Hacienda, Gobierno del estado de Hidalgo.
<https://ehacienda.hidalgo.gob.mx/Transparencia/UTED#>.

Informes Finales de Evaluaciones Externas de Consistencia y Resultados (2014, 2015, 2016, 2017, 2019, 2020, 2021, 2023). Secretaría de Hacienda, Gobierno del estado de Hidalgo.
<https://ehacienda.hidalgo.gob.mx/Transparencia/UTED#>.

Informes Finales de Evaluaciones Externas Específicas (2020, 2023). Secretaría de Hacienda, Gobierno del estado de Hidalgo.
<https://ehacienda.hidalgo.gob.mx/Transparencia/UTED#>.

Informes Finales de Evaluaciones Externas Específicas de Desempeño (2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020). Secretaría de Hacienda, Gobierno del estado de Hidalgo. <https://ehacienda.hidalgo.gob.mx/Transparencia/UTED#>.

Informes Finales de Evaluación Externa Integral (2021). Secretaría de Hacienda, Gobierno del estado de Hidalgo.
<https://ehacienda.hidalgo.gob.mx/Transparencia/UTED#>.

Olvera, T. (2021). El uso de las evaluaciones en los gobiernos estatales: una aproximación al caso de Hidalgo y a los Aspectos Susceptibles de Mejora. *Memorias de la Conferencia Internacional de Evaluación. El uso de la evaluación para la toma de decisiones*. pp 143-153. Aceval, Seplan Yucatán.

(2019). Avances y retos de la evaluación de políticas y programas públicos en Hidalgo, México. *Revista Inclusiones*, Vol. 6, octubre-diciembre, 72-94.

(2013). *Evaluación de Políticas Públicas: Estudio de caso del Programa Escuelas de Calidad en el Estado de Hidalgo, México. 2001-2005* (Tesis de doctorado no publicada). Universidad Complutense de Madrid.

Secretaría de Hacienda del estado de Hidalgo. *Evaluación del desempeño*.
<https://ehacienda.hidalgo.gob.mx/Transparencia/UTED#>

Weiss, C. (1999). La interfaz entre la evaluación y las políticas públicas. En C. Maldonado y G. Pérez (Eds.), (2015) *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina* (pp.143-178). CIDE.