



REVISTA INCLUSIONES

**POLÍTICAS PÚBLICAS EN MEXICO:
SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS**

Revista de Humanidades y Ciencias Sociales

Volumen 9 . Número Especial

Abril / Junio

2022

ISSN 0719-4706

Editores:

Dra. Talina Merit Olvera Mejía

Dra. Berenice Alfaro Ponce

Dr. Israel Cruz Badillo

CUERPO DIRECTIVO

Director

Dr. Juan Guillermo Mansilla Sepúlveda
Universidad Católica de Temuco, Chile

Editor

Alex Véliz Burgos
Obu-Chile, Chile

Editor Científico

Dr. Luiz Alberto David Araujo
Pontificia Universidade Católica de Sao Paulo, Brasil

Editor Brasil

Drdo. Maicon Herverton Lino Ferreira da Silva
Universidade da Pernambuco, Brasil

Editor Ruropa del Este

Dr. Alekzandar Ivanov Katrandhiev
Universidad Suroeste "Neofit Rilski", Bulgaria

Cuerpo Asistente

Traductora: Inglés

Lic. Pauline Corthorn Escudero
Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

Portada

Lic. Graciela Pantigoso de Los Santos
Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

COMITÉ EDITORIAL

Dra. Carolina Aroca Toloza
Universidad de Chile, Chile

Dr. Jaime Bassa Mercado
Universidad de Valparaíso, Chile

Dra. Heloísa Bellotto
Universidad de Sao Paulo, Brasil

Dra. Nidia Burgos
Universidad Nacional del Sur, Argentina

Mg. María Eugenia Campos
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Francisco José Francisco Carrera
Universidad de Valladolid, España

Mg. Keri González
Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México

Dr. Pablo Guadarrama González
Universidad Central de Las Villas, Cuba

Mg. Amelia Herrera Lavanchy
Universidad de La Serena, Chile

Mg. Cecilia Jofré Muñoz
Universidad San Sebastián, Chile

Mg. Mario Lagomarsino Montoya
Universidad Adventista de Chile, Chile

Dr. Claudio Llanos Reyes
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

Dr. Werner Mackenbach
Universidad de Potsdam, Alemania
Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Mg. Rocío del Pilar Martínez Marín
Universidad de Santander, Colombia

Ph. D. Natalia Milanesio
Universidad de Houston, Estados Unidos

Dra. Patricia Virginia Moggia Münchmeyer
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

Ph. D. Maritza Montero
Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Dra. Eleonora Pencheva
Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Dra. Rosa María Regueiro Ferreira
Universidad de La Coruña, España

Mg. David Ruete Zúñiga
Universidad Nacional Andrés Bello, Chile

Dr. Andrés Saavedra Barahona
Universidad San Clemente de Ojrid de Sofía, Bulgaria

Dr. Efraín Sánchez Cabra
Academia Colombiana de Historia, Colombia

Dra. Mirka Seitz
Universidad del Salvador, Argentina

Ph. D. Stefan Todorov Kapralov
South West University, Bulgaria

COMITÉ CIENTÍFICO INTERNACIONAL

Comité Científico Internacional de Honor

Dr. Adolfo A. Abadía

Universidad ICESI, Colombia

Dr. Carlos Antonio Aguirre Rojas

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Martino Contu

Universidad de Sassari, Italia

Dr. Luiz Alberto David Araujo

Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, Brasil

Dra. Patricia Brogna

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Horacio Capel Sáez

Universidad de Barcelona, España

Dr. Javier Carreón Guillén

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Lancelot Cowie

Universidad West Indies, Trinidad y Tobago

Dra. Isabel Cruz Ovalle de Amenabar

Universidad de Los Andes, Chile

Dr. Rodolfo Cruz Vadillo

Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, México

Dr. Adolfo Omar Cueto

Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

Dr. Miguel Ángel de Marco

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Emma de Ramón Acevedo

Universidad de Chile, Chile

Dr. Gerardo Echeita Sarrionandía

Universidad Autónoma de Madrid, España

Dr. Antonio Hermosa Andújar

Universidad de Sevilla, España

Dra. Patricia Galeana

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dra. Manuela Garau

Centro Studi Sea, Italia

Dr. Carlo Ginzburg Ginzburg

Scuola Normale Superiore de Pisa, Italia

Universidad de California Los Ángeles, Estados Unidos

Dr. Francisco Luis Girardo Gutiérrez

Instituto Tecnológico Metropolitano, Colombia

José Manuel González Freire

Universidad de Colima, México

Dra. Antonia Heredia Herrera

Universidad Internacional de Andalucía, España

Dr. Eduardo Gomes Onofre

Universidade Estadual da Paraíba, Brasil

Dr. Miguel León-Portilla

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Miguel Ángel Mateo Saura

Instituto de Estudios Albacetenses "Don Juan Manuel", España

Dr. Carlos Tulio da Silva Medeiros

Diálogos em MERCOSUR, Brasil

+ Dr. Álvaro Márquez-Fernández

Universidad del Zulia, Venezuela

Dr. Oscar Ortega Arango

Universidad Autónoma de Yucatán, México

Dr. Antonio-Carlos Pereira Menaut

Universidad Santiago de Compostela, España

Dr. José Sergio Puig Espinosa

Dilemas Contemporáneos, México

Dra. Francesca Randazzo

Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Honduras

Dra. Yolando Ricardo

Universidad de La Habana, Cuba

Dr. Manuel Alves da Rocha

Universidade Católica de Angola Angola

Mg. Arnaldo Rodríguez Espinoza

Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica

Dr. Miguel Rojas Mix

*Coordinador la Cumbre de Rectores Universidades
Estatales América Latina y el Caribe*

Dr. Luis Alberto Romero

CONICET / Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Maura de la Caridad Salabarría Roig

Dilemas Contemporáneos, México

Dr. Adalberto Santana Hernández

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Juan Antonio Seda

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dr. Saulo Cesar Paulino e Silva

Universidad de Sao Paulo, Brasil

Dr. Miguel Ángel Verdugo Alonso

Universidad de Salamanca, España

Dr. Josep Vives Rego

Universidad de Barcelona, España

Dr. Eugenio Raúl Zaffaroni

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Blanca Estela Zardel Jacobo

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Comité Científico Internacional

Mg. Paola Aceituno

Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile

Ph. D. María José Aguilar Idañez

Universidad Castilla-La Mancha, España

Dra. Elian Araujo

Universidad de Mackenzie, Brasil

Mg. Romyana Atanasova Popova

Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Dra. Ana Bénard da Costa

Instituto Universitario de Lisboa, Portugal

Centro de Estudios Africanos, Portugal

Dra. Alina Bestard Revilla

*Universidad de Ciencias de la Cultura Física y el Deporte,
Cuba*

Dra. Noemí Brenta

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Ph. D. Juan R. Coca

Universidad de Valladolid, España

Dr. Antonio Colomer Vialdel

Universidad Politécnica de Valencia, España

Dr. Christian Daniel Cwik

Universidad de Colonia, Alemania

Dr. Eric de Léséulec

INS HEA, Francia

Dr. Andrés Di Masso Tarditti

Universidad de Barcelona, España

Ph. D. Mauricio Dimant

Universidad Hebrea de Jerusalén, Israel

Dr. Jorge Enrique Elías Caro

Universidad de Magdalena, Colombia

Dra. Claudia Lorena Fonseca

Universidad Federal de Pelotas, Brasil

Dra. Ada Gallegos Ruiz Conejo

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

Dra. Carmen González y González de Mesa

Universidad de Oviedo, España

Ph. D. Valentin Kitanov

Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Mg. Luis Oporto Ordóñez

Universidad Mayor San Andrés, Bolivia

Dr. Patricio Quiroga

Universidad de Valparaíso, Chile

Dr. Gino Ríos Patio

Universidad de San Martín de Porres, Perú

Dr. Carlos Manuel Rodríguez Arrechavaleta

Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México

Dra. Vivian Romeu

Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México

Dra. María Laura Salinas

Universidad Nacional del Nordeste, Argentina

**REVISTA
INCLUSIONES** M.R.
REVISTA DE HUMANIDADES
Y CIENCIAS SOCIALES

Dr. Stefano Santasilia

Universidad della Calabria, Italia

Mg. Silvia Laura Vargas López

Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México

Dra. Jaqueline Vassallo

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

**CUADERNOS DE SOFÍA
EDITORIAL**

Dr. Evandro Viera Ouriques

Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil

Dra. María Luisa Zagalaz Sánchez

Universidad de Jaén, España

Dra. Maja Zawierzeniec

Universidad Wszechnica Polska, Polonia

Indización, Repositorios y Bases de Datos Académicas

Revista Inclusiones, se encuentra indizada en:





REX



UNIVERSITY OF SASKATCHEWAN



Universidad de Concepción



BIBLIOTECA UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN



ORES



uOttawa

Bibliothèque Library



**SITUACIÓN, CONTEXTO Y DESAFÍOS DE LOS SISTEMAS MUNICIPALES DE EVALUACIÓN
EN EL ESTADO DE HIDALGO, MÉXICO**

**SITUATION, CONTEXT AND CHALLENGES OF THE MUNICIPAL EVALUATION SYSTEMS
IN THE STATE OF HIDALGO, MEXICO¹**

Drdo. Julio Aarón Reséndiz

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-0828-7611>

re213506@uaeh.edu.mx

Dra. Talina Merit Olvera Mejía

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-2951-8570>

talina_olvera@uaeh.edu.mx

Fecha de Recepción: 16 de febrero de 2022 – **Fecha Revisión:** 18 de febrero de 2022

Fecha de Aceptación: 18 de marzo de 2022 – **Fecha de Publicación:** 01 de abril de 2022

Resumen

El presente trabajo se enfoca en la evaluación, tomando como marco de referencia el ámbito de gobierno a nivel nacional y subnacional, nos centramos en el gobierno municipal. La investigación contempla como variable los incentivos presentes en la práctica evaluativa. La primera parte del trabajo es descriptiva, su valor reside en la posibilidad de utilizar esta información para diseñar una política que posibilite la implementación de sistemas de evaluación en el ámbito local, que responda a las características político-administrativas de cada municipio evitando la tentación isomorfista de adoptar modelos o prácticas evaluativas externas, aun cuando estas sean exitosas. En Hidalgo, los municipios presentan condiciones desiguales en términos presupuestales, poblacionales, de profesionalización de la administración pública y normatividad propia que les conceden posibilidades e incentivos únicos para evaluar. Por lo que, implementar sistemas de evaluación municipal exige conocer a fondo cada municipio en aras de diseñar modelos que tengan mayor potencial de éxito.

Palabras Claves

Elaboración de políticas – Evaluación – Gobierno municipal – Presupuesto – Sistemas de evaluación

Abstract

The present work focuses on evaluation, starting from the national level giving rise to the subnational study and landing in the municipalities. The other research variable is that of the incentives present in the evaluative practice, although the work is first descriptive, its value lies in the possibility of using this information to design a policy of implementation of evaluation systems at the local level that responds to the political-administrative characteristics of each municipality avoiding the isomorphistic temptation to adopt external evaluation models or practices, even if they are successful. In Hidalgo, Mexico, municipalities present unequal conditions in terms of budget, population, professionalization of public administration and their own regulations that grant them unique possibilities and incentives

¹ El presente trabajo es resultado de la investigación en proceso para obtener el grado de Doctor en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y se financia con recursos del programa de becas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México.

Situación, contexto y desafíos de los Sistemas Municipales de Evaluación en el estado de Hidalgo, México pág. 143

to evaluate. Therefore, implementing municipal evaluation systems requires a thorough knowledge of each municipality in order to design models that have greater potential for success.

Keywords

Policy making – Assessment – City government – Budget – Evaluation systems

Para Citar este Artículo:

Reséndiz Fernández, Julio Aarón y Olvera Mejía, Talina Merit. Situación, contexto y desafíos de los Sistemas Municipales de Evaluación en el estado de Hidalgo, México. Revista Inclusiones Vol: 9 num Esp. (2022): 142-171.

Licencia Creative Commons Attribution Non-Comercial 3.0 Unported
(CC BY-NC 3.0)
Licencia Internacional



Introducción

Harold Dwight Laswell publicó hace siete décadas un artículo titulado “*The policy orientation*”, lo que para muchos representa el nacimiento de la Ciencia de las Políticas. En él expone una disyuntiva en el estudio de la política y distingue entre los ámbitos de estudio del poder y aquellos relacionados con la toma de decisión. Separa el estudio de lo que hoy conocemos como sistemas de partidos y elecciones, para centrarse en aquellas acciones de los gobiernos basadas en toma de decisiones, en el diseño de cursos de acción e implementación a través del aparato administrativo para solucionar problemas públicos. El estudio de las políticas comprende el proceso de identificación de problemas, formulación de alternativas de solución, diseño de la política, implementación y comprobación de la política, es decir, la evaluación.

Es importante para nuestro trabajo comprender qué implica hacer evaluación. En términos históricos, la utilización de fuentes cuantitativas fue preponderante en los inicios de la práctica evaluativa. En un contexto teórico, la evaluación ha evolucionado desde sus primeras épocas bajo 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, en primer lugar, ganar la guerra² y posteriormente medir la efectividad de los programas de corte social como vivienda, infraestructura, transferencias y subvenciones, etcétera.

De ese momento al día de hoy, las manifestaciones teóricas de la evaluación han tomado derroteros epistemológicos más amplios, para los enfoques aproximados a la Nueva Gerencia Pública, evaluar implica un ejercicio de rendición de cuentas, en este sentido, por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos³ define que la evaluación debe “proveer datos verosímiles y útiles que permitan reforzar la rendición de cuentas” o “enriquecer los procesos de aprendizaje”. Por otro lado, desde un enfoque de políticas públicas, la evaluación abarca otros horizontes, para Bustelo⁴, la evaluación también se hace “con una intención clara de mejorar los programas y políticas evaluadas, rendir cuentas y responsabilidades y/o ejemplificar o ilustrar acciones futuras.”. Es decir, además de la rendición de cuentas (*accountability*), la evaluación tiene dos funciones más: el perfeccionamiento o mejora (*improvement*) y la ejemplificación o iluminación para acciones futuras (*enlightenment*).⁵

Actualmente, existe diversidad de enfoques para desarrollar la práctica evaluativa. Por ejemplo, las evaluaciones basadas en la lógica difusa 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. El modelo de evaluación participativo contextualizado incluye a los actores de la evaluación

² Wayne Parsons, Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. (México: FLACSO, Sede Académica de México, 2007),

³ Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo. (Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2010).

⁴ Rafael Bañón I. Martínez, La evaluación de la acción y de las políticas públicas (Madrid: Editorial Díaz de Santos, 2003).

⁵ Rafael Bañón I. Martínez, La evaluación de la acción...

en todos sus procesos, desde la definición metodológica, diseño de instrumentos y 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”⁶, integrando a ello los valores e ideas de todos los involucrados. Esta visión de evaluación coincide con el uso político de la evaluación, ya que dota a la práctica evaluativa de un carácter también legitimador. Otra aproximación de la evaluación es la 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 ludificación⁷. 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.

Con todo esto, aun 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. Un ejemplo es la técnica del cambio más significativo, ya que esta contribuye a la evaluación porque proporciona datos sobre el impacto y los resultados que pueden utilizarse para ayudar a evaluar el desempeño del programa en su conjunto⁸ 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. Con base en lo anterior, podemos rastrear explícitamente conceptos fundacionales de las Ciencias de las Políticas, como 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 la postura que Myriam Cardozo considera en 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.⁹

En México, la evaluación reviste un enfoque gerencialista cuya finalidad es, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad de

⁶ Margarita Pérez Sánchez, Antonio Trinidad Requena, Nieves Ortega Pérez, “El modelo de evaluación participativo contextualizado (MEPAC) aplicado al proyecto “Granada-Empleo”, Barataria Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales, num 15 (2013): 179-194.

⁷ Ángel Torres-Toukoumidis, Luis M. Romero-Rodríguez, Ignacio Aguaded, Amor Pérez-Rodríguez, Yamile Sandoval, “Modelo procedimental de la evaluación de las políticas públicas a través de la ludificación”, Revista de Administración Pública - RAP, Vol: 51 num 5 (2017): 1.

⁸ Rick Davies y Jess Dart, The “Most Significant Change” (MSC) Technique A Guide to Its Use (CARE International, 2005), 8. [Traducción propia]

⁹ Myriam Cardozo Brum, “Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación”, Andamios Vol.: 10 num 21 (2013), 39-59.

resultados, impacto y sostenibilidad.”¹⁰, cuando se habla de su aplicación a programas gubernamentales. Sin embargo, en todos estos casos, lo que siempre implica la evaluación son dos cosas: investigación y juicios de valor y en ese orden; investigación para hacerse de información que permita emitir dichos juicios de valor. En este sentido, cobra relevancia aterrizar el análisis en nuestra realidad municipal y preguntarnos cómo estas herramientas pueden servir para modificar la realidad reflejada en los indicadores de carencias básicas en Hidalgo. Dicho lo anterior, ¿Qué modelo de implementación de políticas públicas se adapta mejor al contexto político-administrativo de los municipios hidalguenses? ¿Cuáles son y de qué forma operan los incentivos en la decisión de evaluar dentro del municipio? ¿Qué circunstancias de los gobiernos posibilitarían la implementación de sistemas de evaluación?

Propensión de los municipios a evaluar más allá del PbR-SED

Si bien el balance general de lo necesario para implementar políticas públicas no está plenamente equilibrado, entre las carencias sobresalen características que encaminan la propuesta de un paradigma adecuado para comenzar a desarrollar políticas públicas en el estado en un marco de referencia secuencial. Y así los municipios hidalguenses esté en condiciones de experimentar las ventajas que ofrece en análisis de políticas públicas como el seguimiento y evaluación, inicialmente de manera simbólica, lo que propicie que los altos funcionarios brinden apoyo a estas prácticas, para alcanzar un uso más instrumental de la información producida¹¹.

El paradigma constructivista ofrece condiciones teóricas que pueden acercar el análisis a los municipios en razón de que permite la posibilidad de aproximarse a la realidad propia de cada municipio sin la tentación de unificar, respetando las particularidades en cuanto a la participación de sus ciudadanos en asuntos públicos, la historia política-electoral que refleje o no transición en el poder público municipal, formación de los servidores públicos municipales, años de experiencia en el servicio público de los funcionarios, incluso la conformación de la población y el grado de estudios promedio del municipio; todo sin la necesidad metodológica de consolidar y homogenizar a los diferentes.

Este análisis permitiría encauzar la posibilidad aplicación del marco secuencial para el desarrollo del análisis de las políticas públicas, por ser un modelo que ejemplifica fácil y didácticamente el proceso general de una política pública, siempre potencialmente enriquecido con la multiplicidad de teoría, conocimiento, expertos, autores que el marco presume. Una segunda condición es que determina fases concretas para la consolidación del tema, mismas que podrían convertirse en metas concretas para los tomadores de decisiones, así, mientras que para un gobierno municipal podría ser intimidante abordar las políticas públicas en toda su magnitud teórica, quizá sería más digerible enfocarse en la mera determinación de la agenda o en el solo diagnóstico participativo de los problemas públicos. Esto no niega la posibilidad de considerar el proceso completo, sino que lo segmenta para fines de comprensión, planificación y abordaje. Y aunque es plausible indicar que el modelo por etapas no destaca por su idoneidad académica y teórica, sí conviene por su heurística y capacidad metafórica.¹²

¹⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Guía para la evaluación de los fondos que integran el Ramo General 33 (México: Coneval, 2020), 01 de febrero de 2022.

¹¹ José Danilo González Peña, “Por qué se usa la información de seguimiento y evaluación (SyE) de políticas públicas.” (Tesis doctoral del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. México, D. F., 2009, 149, 335.

¹² José Manuel Velázquez Gutiérrez, “Retroalimentando la etapa de terminación: Análisis de casos de políticas públicas”, Estudios políticos num 38 (2016): 170.

El papel del analista de políticas públicas en la implementación la evaluación municipal

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 génesis de nuestra disciplina, el centro de atención se situó en el análisis de la decisión gubernamental, en un ámbito puramente democrático y liberal, así:

Mientras Lasswell aboga por unas ciencias de las políticas dedicadas a la realización de la razón, la democracia y la dignidad humana universal, él afirma consistentemente la visión positivista del estado no racional de los juicios normativos. Cuando promueve unas ciencias de las políticas de la democracia, esto es, lo hace explícitamente como una cuestión de elección puramente de elección personal.¹³

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 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:

La posición de Lasswell es radical, la única forma para delinear efectivamente un problema de investigación política es relacionándolo con los valores y metas propios. La investigación política está necesariamente limitada a un contexto en el que el observador selectivamente discierne sobre algunos órdenes preestablecidos.¹⁴

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, “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.”¹⁵ Pero tampoco la ciencia es la panacea para el desarrollo de las Ciencias de las Políticas que propuso Lasswell, ya que desde una visión positivista, esta se encuentra desprovista de valores morales y consideraciones individuales.

Si bien las Ciencias de las Políticas vieron la luz del sol en los 50's, su llegada a México sucedió 3 décadas después. Fue en los 80's cuando, en un escenario de crisis, se comenzó 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

¹³ Douglas Torgerson, “Contextual Orientation in Policy Analysis: The Contribution of Harold D. Lasswell”, *Policy Sciences* Vol. 18 num 3 (1985): 252. [Traducción propia]

¹⁴ Dwaine Marvick “The Work of Harold D. Lasswell: His Approach, Concerns, and Influence”, *Political Behavior* Vol. 12 num 3 (1980): 223. [Traducción propia]

¹⁵ Rodolfo Canto Saenz, “Políticas públicas, racionalidad y razón”, *Tópicos* num 49 (2015): 288.

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)¹⁶, sin embargo, los retos de la implementación plena de las Políticas Públicas en nuestro país son enormes aun principalmente en el ámbito municipal. 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 la razón no gobierna a la sociedad desde arriba, sino que se convierte en una parte integral de las políticas democráticas.¹⁷

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, entender cómo realizar las tareas intelectuales involucradas en cualquier situación de solución de problemas, cómo identificar las etapas funcionales de cualquier proceso decisional, cómo rastrear la distribución de valores en cualquier sociedad y cómo analizar cualquier relación de poder.¹⁸ Cuestiones pendientes hasta nuestros días en sociedades como la hidalguense.

Cuando se habla de políticas públicas, normalmente se tratan dos dimensiones de participantes; por un lado, están los políticos, que son quienes desarrollan la agenda pública, negocian los acuerdos necesarios para la implementación de las políticas públicas, gestionan los recursos necesarios para su desenvolvimiento, deliberan y aprueban las leyes o normativa que las rige, incluso, reparten los bienes y/o servicios producto de estas. Y por el otro, se encuentran los beneficiarios, que son normalmente descritos como aquellos que reciben los bienes y/o servicios de lo que hemos hablado. Y si el análisis es un poco más profundo, se considera a este grupo, como el impulsor de la política (por ejemplo, en enfoques de “abajo hacia arriba”). Pero normalmente en el discurso público se omite a un elemento humano importantísimo en el proceso de las políticas públicas: el analista.

En México, es quizá entendible esta situación porque la materia no ha desarrollado una madurez tal que le permita posicionarse como una profesión dentro del universo de profesiones que bien pueden (y de hecho lo hacen) aportar elementos al análisis de las políticas públicas, como la economía, la sociología, la psicología, la investigación de operaciones, la estadística, etc. Sin embargo, la oferta educativa de programas formativos específicos en materia de políticas públicas y de su natural especialización en análisis y evaluación de políticas públicas, ha crecido en los últimos años. Con lo cual cabría esperar

¹⁶ Cardozo, B. M. Políticas públicas: los debates de su análisis... 39-59.

¹⁷ Douglas Torgerson, “Contextual Orientation... [Traducción propia]

¹⁸ Dwaine Marvick “The Work of Harold... [Traducción propia]

que, en el futuro próximo, si la democratización y el sistema político lo siguen permitiendo, se cuente con un activo importante de profesionistas en la materia.

La naturaleza multi y transdisciplinaria propia de las políticas públicas siempre obligará (y debe hacerlo) a que los analistas de políticas públicas no monopolicen la encomienda analítica de las políticas públicas, sino que contribuyan en la misma medida que otras disciplinas del conocimiento suelen hacerlo, cuidando de no caer en un monopolio de los administradores especializados al estilo de Woodrow Wilson.

Pero, ¿cuál es el papel y la valía de los analistas de políticas públicas y cuál es su responsabilidad ética al desenvolverse en asuntos públicos? Parte de la respuesta tiene orígenes antiquísimos, al respecto, William Dunn relata que:

En la antigua Mesopotamia... una creciente conciencia de la relación entre conocimiento y acción fomentó el crecimiento de un estrato educado que se especializó en la producción de información relevante para la política. Estos "especialistas en símbolos" como Lasswell los llamó, fueron responsables de la política preventiva; por ejemplo, de ellos se esperaba que previeran los rendimientos de los cultivos en la temporada de siembra.¹⁹

No obstante que no se considere este como una práctica científica, practicaban ya un elemento imprescindible de la ciencia actual; la observación y la acumulación de conocimiento empírico. Y más aún para el análisis de las políticas públicas, proveían ya información para la toma de decisiones. Esta información, al ser tratada de modo científico, tiende a generar modelos y herramientas generales para el análisis de políticas públicas, sin embargo, estos modelos y herramientas deben conservar cierta usabilidad general, a esto se refieren Crawford y Stillman, cuando opinan que:

Los modelos o herramientas que se utilizan en este tipo de análisis deben ser flexibles y estar fácilmente disponibles. Hay poco tiempo para desarrollar un marco modelo en el tiempo que se requiere. Los creadores de modelos deben reconocer que la flexibilidad es muy importante en el análisis a corto plazo y desarrollar sus modelos en consecuencia. Junto con esta adaptabilidad, los modelos deben ser transparentes y ser utilizados fácilmente por otras personas... para la mayoría de los responsables políticos debemos reducir la confusión al mínimo. Por lo tanto, un responsable de la formulación de políticas se centrará en cuánto cuesta, quién gana, producción, precios, ingresos agrícolas y poco más. En muchos casos, la capacidad de extraer partes o la totalidad de algún modelo por sí mismo hace que el trabajo de los analistas de políticas sea mucho más fácil. Es necesario un modelo robusto que permita un rediseño completo de las políticas.²⁰

Para finalizar este apartado, podemos decir que el analista de políticas públicas es una persona especializada en obtener información, analizarla, formular predicciones y propuestas sobre intervenciones de situaciones que se consideren públicas, con la finalidad de orientar o "habilitar" al político en la decisión a tomar. Pero falta analizar la posición deontológica desde la que este trabajo debe hacerse. Lo cual pasamos a analizar.

¹⁹ William N. Dunn, *Public Analysis*, (New York, USA: Routledge, 2017), 33. [Traducción propia]

²⁰ Terry L. Crawford Richard Stillman, "Policy Development and Program Assessment Needs: A Policy Analyst Perspective," *Proceedings of the 2nd Agricultural and Food Policy Systems Information Workshop, 1996: Understanding Canada\United States Dairy Disputes*, 287, 283-290. [Traducción propia]

De modo que, como hemos visto desde la antigüedad se cuenta con un elemento poderoso de la utilidad del analista de políticas pública: la capacidad de influir sobre una decisión que afecta a la comunidad. Y como todo gran poder tiene una gran responsabilidad, en el sentido actual ético de la responsabilidad de los analistas de políticas públicas, se ha dividido de acuerdo a las funciones que realizan para el proceso de las políticas públicas, en este sentido Navarrete establece que no las facultades de los analistas varían en cuanto que “algunos están facultados para realizar comentarios y otros... modificaciones a los programas. Un aspecto crucial es que los analistas ofrecen preeminencia a los requisitos técnicos en lugar del ambiente político.”²¹

De cierto modo, los analistas de políticas pública ofrecen la posibilidad de mantener un contrapeso que equilibre las fuerzas de la campaña constante, de los acuerdos de lobby y de las manifestaciones por intereses electorales propios del ambiente político, otorgándole consistencia teórica y fundamento científico a las decisiones que de una u otra manera serían tomadas. Por esta razón, los analistas de políticas públicas deben estar en el juego político, pero de observadores, es una tarea que se describe fácil, pero se realiza de manera no tan nítida.

En este sentido, la existencia de aquellas personas especializadas en recabar y analizar información de situaciones que se consideran públicas para establecer un juicio sobre lo que puede hacerse en su intervención, es una condición necesaria desde la antigüedad hasta lo que hoy conocemos como políticas públicas. Existe un elemento constitutivo del analista de políticas públicas que lo hace necesario, su naturaleza y como agente objetivo y separado de preferencias políticas, valorativas o afectivas, para abocarse en el tratamiento técnico (casi positivista) de la información. De la naturaleza pública de su trabajo, deviene la característica eminentemente ética de la labor del analista de políticas públicas, recomendar lo que en sentido del ethos sea mejor.

Sin el trabajo de los analistas de políticas públicas, la implementación de las mismas sería muy distinta a como lo conocemos y lo hemos conceptualizado hasta ahora, esta labor da pie a lo que Arias y Herrera llaman momento práctico, mediante el cual establecen que “la política pública necesita de un momento práctico (de operación) para materializarse, de lo contrario, se quedaría como mera decisión. La materialización se da con la realización de un conjunto de cursos de acción interrelacionados.”²²

La condición recientemente discutida del momento práctico, nos da la entrada perfecta para aterrizar nuestro análisis sobre la utilidad práctica de los analistas de políticas públicas en nuestro estado. Sabemos que, en Hidalgo, como en muchos otros ámbitos y espacios del país, la rotación de personal en las administraciones públicas (no solo pero sí con un mayor impacto) imposibilita la formación personal que pueda especializarse en aspectos concretos del gobierno. Aunado a que, como hemos discutido anteriormente, los requisitos de elegibilidad de puestos clave de las administraciones públicas no tienen condiciones mínimas de estudio, sino que obedecen a otras lógicas de selección, Creando una especie de improvisación de la acción pública que dispone de muy poco de lo revisado hasta ahora, resultando que, en cada ejercicio constitucional, las herramientas, métodos, prácticas para hacer política se “reinventan.

²¹ Juan Pablo Navarrete Vela, Diseño de programas y políticas públicas (Estado de México, México: Red Tercer Milenio, 2012), 87.

²² Daniela Arias Torres, Hugo Amador Herrera Torres, “Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán, México, 2003-2010”, Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, num 84 (2012): 47.

Atendiendo esta realidad, Boston *et al.* establecen que el análisis de políticas públicas comúnmente requiere servidores públicos para articular dos o más opciones, usando una apropiada “base empírica” y uno o unos marcos de referencia analíticos, para habilitar al gobierno a determinar los medios preferidos para alcanzar los fines acordados.²³

En esta tarea reside la necesidad práctica de un analista de políticas públicas, como puente para transitar entre periodos constitucionales que duran mucho menos del tiempo necesario para convertirse en analista de políticas públicas.

Ahora, lo que parece suceder en Hidalgo, es más bien una absorción de mentes por parte del partido hegemónico, o de partidos momentáneamente en el poder, de modo que la especialización en el análisis de políticas públicas se convierte más en una mercancía que en una profesión. Ya que los servicios que pueda prestar un analista de políticas públicas se circunscribirán cuando mucho a los años que dure el partido x en el gobierno.

Esta situación no implica un lamento, sino una imposibilidad real y teórica del sistema político estatal para poder implementar políticas públicas en los municipios. Y a la vez implica un reto para que las entidades educativas que forman altos perfiles analíticos lo hagan enfocándose más arduamente en aspectos deontológicos de las políticas públicas. Aunque puede parecer privativo de nuestro estado, la situación de intereses y valores enfrentados caracteriza al ambiente político en casi todas partes del mundo donde se manifiesta, por lo menos de manera democrática o liberal. Para Yoshizawa desde la perspectiva del enfoque del análisis del discurso, los hacedores de políticas y los analistas de políticas se enfrentan a un mundo complejo y desordenado en el que hay muchos valores e intereses.²⁴ De modo que, entendiendo que nuestros “problemas” son problemas genéricos del modelo político, podremos enfocarnos no en aplicarlo bien, sino en aplicarlo de la mejor manera posible dado nuestro contexto.

Como mencionamos al inicio de este trabajo, la aspiración de la disciplina académica del analista de políticas públicas (por lo menos en lo que toca a este escrito), es posicionarse como una profesión en la que puedan desarrollarse aquellos formados profesionalmente en el campo de conocimiento de las políticas públicas, sin la necesidad de crecer solamente en la academia, ya que parece ser el campo más fértil para desarrollarse en este tema. Sin embargo, hemos visualizado también las dificultades sistémicas que presenta el estado en su conformación normativa y administrativa, por tal motivo, consideramos pertinente la disertación de Cardozo en el sentido de que a diferencia del análisis de políticas públicas, que ofrece comparaciones sobre efectos que se van a concretar en el futuro, la evaluación promete productos más concretos y fehacientes como la comprobación de hipótesis de políticas o programas ya implementados, asegurándose que dicha política o programa sea la única causa de su concreción²⁵. De tal modo que una posibilidad para el establecimiento del análisis de políticas públicas como profesión, quizá sea la posibilidad teórica del evaluador para ofrecer resultados concretos y verificables en la inmediatez que caracteriza el trabajo de las administraciones municipales, dada su corta duración.

²³ Jonathan Boston, Andrew Bradstock y David Eng, *Public Policy why ethics matters?* (Canberra, Australia: ANU E Press, 2010), 55-56. [Traducción propia]

²⁴ Go Yoshizawa, “What is the use of policy analysis? Plurality and context in perspectives on strategic intelligence in Japan” (Tesis de doctorado en University of Sussex, Reino Unido, 2007), 88. [Traducción propia]

²⁵ Myriam Cardozo Brum, *Políticas públicas: los debates...* 39-59.

Entendemos que, la evaluación epistémicamente forma parte del campo de estudio del análisis de políticas públicas, por lo tanto, abogar por la consolidación de la evaluación como opción de desarrollo profesional, es también abogar por el crecimiento del propio análisis de políticas públicas. Los municipios cada vez necesitarán más evaluadores o analistas, en la misma medida en que cada vez requieran más arquitectos o contadores. Lo anterior toma sentido si analizamos que las actividades que muchos municipios del estado desarrollan, rebasan las facultades constitucionales a las que están obligados. Justamente de eso da cuenta Meza, cuando afirma que las agendas de los gobiernos municipales han sobrepasado el 115 constitucional hacia un horizonte más extenso y ambicioso.²⁶ Ya sea por exigencia social o por desatención de la problemática atribuida a otros órdenes de gobierno o sea porque las propias dinámicas de los municipios, como su conurbación y crecimiento poblacional, los han orillado a atender dichos problemas, el hecho es que están atendiendo de alguna manera, discursiva o factual, estos fenómenos. Y en esa atención es donde se forma un campo fértil para el desarrollo profesional del análisis de políticas públicas o evaluadores de las mismas.

Lo que intentamos decir con estos casos, es que el trabajo de los analistas de políticas públicas, da valor a las decisiones iniciales de los actores públicos que pueden tener propósito legítimamente público, valor sin el cual, estas decisiones carecerían de fondo y estructura. Y que la tarea del analista de políticas públicas se aleja del reflector público, pero se centra en la tarea de presentar las mejores alternativas a las problemáticas públicas, trabajando directamente con los actores involucrados, es un trabajo de corte científico, en el que se nueva cuenta es visible su compromiso ético con su comunidad y con su propio bienestar. Dichas condiciones, son casi imposibles de conseguir si se contrata empresas privadas, cuya finalidad siempre redundará en conseguir ganancias.

Incentivos presentes en la implementación de evaluaciones

Este apartado constituye la exposición de los elementos teóricos que describen las condiciones analíticas del problema planteado. Sería preciso detallar una genealogía de las políticas públicas, para entender que la política implica una declaración de intenciones o una declaración general de metas y objetivos. De modo que, la formulación de la evaluación como parte constitutiva de las Políticas Públicas tiene que ver con la premisa de que la política es una teoría o una hipótesis en la que se espera que, si se implementa X, entonces obtendremos Y estos conceptos comprenden el primero de los elementos de nuestra definición, una intención, y posteriormente, la necesidad de comprobar esta hipótesis.

Estas intenciones, valores, hipótesis y teorías son elementos utilizados por actores en la arena política. Esta arena, para efectos analíticos podemos suponer que se encuentra compuesta por tres elementos interaccionado constantemente: los actores, los recursos de que estos disponen y las instituciones que juegan una posición al respecto de un problema determinado. 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 es conveniente recordar que:

Los actores no son átomos individuales con intereses azarosos y diversos, empujándose y compitiendo como moléculas en movimiento. Al contrario, estos actores sociales tienen, con frecuencia, una posición antagonica en

²⁶ Oliver David Meza Canales, “Gobiernos Locales y Agendas de Gobierno ¿A qué le responden?” (Tesis de doctorado en Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., 2013), 22.

las estructuras económico-políticas. El escenario se caracteriza entonces no por una pluralidad casual sino por una pluralidad profundamente estructurada, donde la estructura y el poder difícilmente se encuentran separados.²⁷

De modo que, para analizar las políticas públicas, conviene desarrollar una estructura propia de la política, el proceso político en el que se desenvuelve, las élites y grupos de poder, así como las relaciones de grupo que se manifiestan.

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, las políticas públicas deben 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 teoría de la elección pública, 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, el *Administrative man* tiene una capacidad de elección limitada porque la complejidad de los problemas es mayor que su capacidad para formular soluciones.

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, al día de hoy, 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.

Contexto político-administrativo de los municipios hidalguenses

El estado de Hidalgo es una de las 32 entidades federativas del país, cuya capital es Pachuca de Soto, cuenta con 84 municipios repartidos en una porción de territorio que

²⁷ Luis F. Aguilar Villanueva, *Política pública* (México: Siglo Veintiuno, 2010), 161.

representa el 1.1% del territorio nacional. Al año 2020 contaba con 3,082,841 habitantes, lo que representó alrededor del 2.44% de la población del país. De esta población, 12 de cada 100 son hablantes de una lengua indígena, lo que dobla el promedio nacional y 43 de cada 100 viven en zonas rurales, lo que igualmente supera el promedio nacional. La población urbana se concentra en principalmente en 3 zonas metropolitanas: Pachuca de Soto, Tulancingo de Bravo y Tula de Allende, que aglutinan a 14 municipios y a casi un tercio de la población estatal.²⁸

En los aspectos político-administrativos, en Hidalgo los ayuntamientos municipales se renuevan en su totalidad cada 4 años y tienen a su cargo virtualmente todo lo que una persona necesita para su desarrollo, desde servicios básicos como agua; alumbrado público; recolección, traslado y tratamiento de residuos sólidos; abasto de mercancías; hasta elementos de mayor complejidad, como protección ante desastres naturales, asistencia social, sanidad municipal, realización de obras públicas, fomento al turismo y la recreación y un larguísimo etcétera contra el que se confronta el escaso presupuesto municipal, como veremos más adelante. La composición de un gobierno municipal hidalguense es a través de un ayuntamiento municipal compuesto por uno o varios síndicos, regidores y un presidente municipal quien tiene la representación del Ayuntamiento y además encabeza la administración pública municipal²⁹.

En lo que toca a la administración pública municipal, lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal de Hidalgo³⁰, especifica que la profesionalización se limita a los titulares de las áreas de Secretaría General, Tesorería, Contraloría, Oficialía del Registro del Estado Familiar, Protección Civil, Ecología y Medio Ambiente, Obras Públicas, Planeación Municipal, Instancia Municipal para el Desarrollo de las Mujeres y Movilidad, tema en el que ahondaremos más adelante.

Como pudimos observar, los municipios hidalguenses son bastante disímiles, por lo que efectuar una investigación en todos ellos requiere elaborar categorías que permitan igualar el análisis del contexto en el que se desenvuelven. Considerando lo anterior, en la investigación hemos considerado excluir a Pachuca de Soto debido a que su condición de capital del estado le acerca más a disponer del soporte económico y administrativo que le brinda su condición. No obstante, otra posibilidad es agruparla junto a municipios que presentan condiciones asimilables, por ejemplo, con Mineral de la Reforma que cuenta con 202,749 habitantes, Tulancingo de Bravo con 168,369, Tizayuca con 168,302, Huejutla de Reyes con 126,781 y Tula de Allende presentando 115,107 personas que le habitan, según datos del Censo de Población y Vivienda del INEGI 2020³¹.

Subsanando el tema de las diferencias entre municipios, el primer elemento de análisis tiene que ver con la existencia de los elementos mínimos planeación estratégica en los municipios ya que todos los municipios de Hidalgo cuentan con un Plan Municipal de Desarrollo, en este sentido, por ejemplo, Mineral de la Reforma reportó en 2018 tener 28 objetivos estratégicos sin embargo reportó solamente 1 meta, un indicador de gestión y uno de desempeño. En un escenario contrario, Tulancingo de Bravo reportó 19 objetivos

²⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Censo de Población y Vivienda 2020,” <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

²⁹ Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo, (México: Instituto de Estudios Legislativos, 2021), Título Segundo, artículo 29.

³⁰ Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo, (México: Instituto..., artículo 121 Bis.

³¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Censo de Población...

estratégicos con igual número de metas, pero 240 indicadores de gestión y 115 indicadores de desempeño, lo cual sugiere que cada objetivo está siendo medido por más de un indicador. En un escenario similar se encuentra Tizayuca, que reportó 5 objetivos y metas con 40 y 62 indicadores de gestión y desempeño, respectivamente. Huejutla parece tener una estructura más homogénea en este mismo sentido, ya que contó también para 2018 con 26 objetivos, 60 metas, 49 y 11 indicadores de gestión y desempeño. Finalmente, el caso de Tula de Allende es particular, dado que su planeación municipal para el mismo periodo solo menciona 1 objetivo y 3 metas, que serían medidos con 1 indicador de gestión y 3 de desempeño³².

Es decir, al menos estos municipios planean resolver algo, pero ¿qué? Para responder esto, basta decir que hablando de servicios básicos en Hidalgo, según datos del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía en su Catálogo Nacional de Indicadores, aun cuando el promedio de población con carencia por calidad y espacios de la vivienda en los 84 municipio es relativamente bajo 11.61% y el municipio con mayor porcentaje de viviendas con carencias en calidad y espacios se sitúa en 35.91%; muchas de esas mismas viviendas en 23 municipios, presentan un porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda por debajo del 50%, es decir, más de la mitad de las viviendas en esos 23 municipios no disponen de energía eléctrica o el combustible que utilizan para cocinar es leña o carbón.³³

En contraste, el porcentaje de población con acceso a los servicios de alcantarillado y saneamiento básico en Hidalgo se encuentra en un promedio de 87.72% para 2016, dejando solamente a un municipio por debajo del 50% de cobertura en el servicio. Un comportamiento similar se observa en el porcentaje de población con acceso a servicios de agua entubada, en el que su promedio estatal se sitúa en 93.74% para el 2015 y ningún municipio presenta más del 50% de la población sin este servicio.³⁴

En lo relativo a la calidad de vida por el ingreso, la situación vuelve a ser preocupante, ya que el porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar promedio estatal es del 62.17% y existen 67 municipios en los que más de la mitad de la población vive por debajo de la línea de bienestar, en el extremo de la situación, hay 8 municipios en los que 8 de cada 10 personas padece esta situación, todos ubicados en zonas de alta marginación como la Huasteca que para 2015 aglutina a 4 de los 5 municipios con mayor porcentaje de población en pobreza, dos de ellos entre los 5 municipios con mayor porcentaje de personas en pobreza extrema.³⁵

En el índice de competitividad urbana 2018, el Instituto Mexicano para la Competitividad (en adelante IMCO), mide la competitividad de 70 ciudades mexicanas comenzando con aquellas con menos de 250 mil habitantes, con base en la resiliencia que presenten en términos de seguridad, medio ambiente y riesgos antropogénicos, lo destacable es que ninguna de las tres ciudades hidalguenses obtuvo resultados favorables. En el caso de Tula de Allende, se situó en color naranja en el escaño 5; Tulancingo de

³² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021”.

³³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Catálogo Nacional de Indicadores 2020”.

³⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Catálogo Nacional de ...”.

³⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Informe de pobreza y evaluación 2020 (Ciudad de México: Coneval, 2020).

Bravo obtuvo un semáforo naranja en el lugar 16 de 22 y la capital del estado se situó en color amarillo dentro de la posición 5 de 22 posibles.³⁶

Otro de los esfuerzos del IMCO se encarga de evaluar la calidad y acceso de la información financiera de los municipios mexicanos. En este estudio participaron 19 municipios hidalguenses de los cuales solo Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, Tulancingo de Bravo, Tula de Allende, Tizayuca y Huejutla de Reyes publican información mínima y suficiente para poder ser evaluados. Los resultados son tan desalentadores como la participación, ya que el lugar mejor evaluado fue para Pachuca, que obtuvo 68% de cumplimiento, lo cual implica que de todas las obligaciones legales a que está sujeto, la capital del estado solo cumple con ese porcentaje. El municipio opuesto cumplió solamente con el 22%.³⁷

En lo relativo a la población, para 2010, según el Censo de Población y Vivienda, el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más es de 8.7, lo que significa que estudian poco más de segundo año de secundaria y el 8% de la población estatal es analfabeta.³⁸

Tamaño y composición del presupuesto municipal

En lo relativo al presupuesto municipal, el promedio de ingresos anuales de los municipios se sitúa en \$180,717,196 pesos, pero consideramos que un simple promedio no sirve para explicar bien la situación particular de cada municipio. Una mejor aproximación sería relacionarla con el número de habitantes, en este sentido 81 de los 84 municipios disponen de menos de \$10,000 pesos por habitante al año y de estos, 51 disponen de menos de la mitad de ese monto, con lo cual sufragar todo el abanico de necesidades de la población y mantener una administración pública al menos funcional.

La disparidad del presupuesto en términos nominales en primera instancia puede parecer inconmensurable, por ejemplo, si se considera solamente que Pachuca de Soto ejerció \$980,232,191.00 y Tlanalapa \$43,774,076.00 en el 2020, pero si se reflexiona que para el primero de ellos significó disponer de \$3,118.47, mientras que para el segundo fueron \$3,939.00 pesos de presupuesto per cápita, la disparidad se estrecha prácticamente a nada.

Con respecto a la composición de los presupuestos municipales por fuente de financiamiento, en Hidalgo poco menos de 80 de cada 100 pesos provienen de fuentes federales, vía Aportaciones, Participaciones, Subsidios o Convenios. Y el resto son generados por mecanismos propios principalmente por impuestos a la propiedad.³⁹

En el rubro de los egresos, los municipios utilizan en promedio el 62% en gasto corriente, que considera al menos servicios personales; materiales y suministros; servicios generales; bienes muebles, inmuebles e intangibles y deuda pública. Mientras que el 38% restante se ocupa en gasto que genera valor, como obra pública y transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.⁴⁰

³⁶ Instituto Mexicano para la Competitividad, Índice competitividad urbana (México: IMCO, 2018).

³⁷ Instituto Mexicano para la Competitividad, Índice de Información Presupuestal Municipal (México: IMCO, 2018)

³⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Censo de Población...

³⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Censo Nacional de Gobiernos ...

⁴⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Censo Nacional de Gobiernos ...

Tamaño de las administraciones públicas municipales y Formación promedio de los servidores públicos

En el tema de la formación profesional de los servidores públicos (en adelante SP), en México según el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015, el 48% de los SP cuentan con estudios de licenciatura, el 21% con estudios medio superiores y solo 4% manifestó tener estudios de maestría y ninguno tener un doctorado. En Hidalgo, para el año 2007, de acuerdo con la investigación de Lugo y Cruz⁴¹, los datos presentaban cierta consistencia con los nacionales, el 55% de los presidentes Municipales contaba con estudios de licenciatura y el 24% con educación media superior y el 6% con estudios de posgrado.

Por lo que se refiere a la memoria institucional, para el 2015, según el censo de INEGI arriba mencionado, solo 4% de los SP manifestaron tener de 6 a 10 años de experiencia en su encargo, por el contrario, el 75% de los SP tenían cuando mucho 3 años de experiencia y solo uno de cada 100 SP contaba con más de 10 años en el servicio público.

Adicionalmente, de los cuarenta y cinco mil SP considerados en el mismo censo, solo uno de cada cuatro había tenido un empleo público antes de aquel encargo actual; el 33% tenía un negocio propio y el 15% provenía de un empleo en el sector privado. Esto refuerza la idea de la inexistencia de requisitos formales y específicos para ocupar cargos en el gobierno municipal.⁴²

Contexto normativo de la evaluación en México y en Hidalgo

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, 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.⁴³

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

⁴¹ Bernabé Lugo Neria e Israel Cruz Badillo, “El desarrollo municipal, la reglamentación, la profesionalización y la experiencia previa de los funcionarios municipales hidalguenses: una relación ambigua” (conferencia, Cuarto Congreso Nacional de Investigación Social, 4 y 5 de diciembre de 2008).

⁴² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019”.

⁴³ Carola Conde Bonfil, “Avances y retrocesos de la evaluación en México. La perspectiva de los evaluadores” Política y cultura, num 47 (2017): 9-40.

evaluación.⁴⁴ 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:

La evaluación de políticas públicas trata de conectar democracia, control y eficiencia, entendiendo que ésta, en el Sector Público, no puede referirse a los exclusivos criterios del mercado, ni a intereses de oligarquías administrativas. Las reglas del buen gobierno deben equilibrar la eficiencia con otros criterios de valor de lo público: equidad, cohesión social, corresponsabilidad, cooperación institucional..., comprendiendo y explicando las tensiones inherentes a los diferentes intereses que se entrecruzan en la acción pública. 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.⁴⁵

Para sustentar esta actividad, los municipios deben observar el cumplimiento de diversas disposiciones normativas, entre las que se encuentran, además del anterior, el artículo 85 fracción I y 110 fracción IV, 111 párrafo segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria⁴⁶; así como los artículos 49 párrafo cuarto fracción V de la Ley de Coordinación Fiscal⁴⁷; 1 y 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental⁴⁸, 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 Hidalgo⁴⁹ 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, que es un organismo Descentralizado de la Administración Pública Estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio⁵⁰. Sin embargo, en su Estatuto Orgánico solo se encuentra la Agenda Municipalista

⁴⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (México: Cámara De Diputados Del H. Congreso De La Unión, 2021), artículo 134.

⁴⁵ Marisa Merino Cuesta, y Ana Ruiz Martínez, Fundamentos de evaluación de políticas públicas. (Madrid: En

Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, 2010), 19.

⁴⁶ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, (México: Cámara De Diputados Del H. Congreso De La Unión, 2012), artículos 85, 110 y 111.

⁴⁷ Ley de Coordinación Fiscal, (México: Cámara De Diputados Del H. Congreso De La Unión, 2021) artículo 49.

⁴⁸ Ley General de Contabilidad Gubernamental, (México: Cámara De Diputados Del H. Congreso De La Unión, 2018), artículos 1 y 79.

⁴⁹ Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Hidalgo, (México: Instituto de Estudios Legislativos, 2021), artículos 1. 93 y 94.

⁵⁰ Estatuto Orgánico del Instituto Hidalguense para el Desarrollo Municipal, (México: Junta de Gobierno del Instituto Hidalguense para el Desarrollo Municipal, 2016) artículos 1, 2 y 3.

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.

Por lo tanto, los gobiernos municipales deben afrontar la necesidad y obligación legal de evaluar sin una guía teórica que compendie las capacidades y condiciones administrativas mínimas necesarias. 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.

Aún 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 otro, evidencia la precariedad con la que esta materia se ha aplicado en los municipios.

Papel del Sistema Hidalguense de Profesionalización Municipal en la consolidación de la evaluación

Partimos de la condición general de que para que las democracias liberales cuenten con la capacidad de diseñar e implementar políticas públicas, existe la necesidad de contar con perfiles profesionales en las administraciones públicas municipales, aunado a las condiciones de participación de la ciudadanía y los medios legales necesarios para que prospere el modelo. Lo que no intentamos en este análisis es asegurar que, si existe plena profesionalización del servicio público, ergo, existirán políticas públicas, pero sí que la profesionalización forma una buena base para implementar prácticas con un alto valor técnico como la evaluación.

Como se menciona más arriba, en Hidalgo se cuenta con el Instituto para el Desarrollo Municipal, como el principal ente encargado del fortalecimiento institucional de los municipios del estado, tiene como misión promover el desarrollo municipalista a través de una participación directa con las autoridades municipales. Una de sus principales herramientas, es el Sistema para la Profesionalización del Servicio Público Municipal, que tiene su base en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo⁵¹ y es coordinado por el Ejecutivo del estado, mediante este instrumento se define como obligatorio que los titulares de la secretaría general, la tesorería, la contraloría, la oficialía del Registro del Estado Familiar, protección civil, ecología y medio ambiente, obras públicas, planeación municipal, instancia de las mujeres y movilidad, tienen la obligación de participar en el Sistema durante el primer año de su gestión, so pena de ser removidos de su cargo. Sin

⁵¹ Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo (México: Instituto de..., artículo 121 Bis.

embargo, esta disposición olvida el aspecto importante de la responsabilidad de quién designa a una persona que no cubre el requisito legal establecido para tal fin.

El mecanismo elegido por la legislación para certificar las capacidades de los servidores públicos es el Sistema Nacional de Competencias que diseña estándares de certificación de competencias laborales, los cuales deben ser cubiertos por los servidores públicos obligados. Sin embargo, los requisitos de escolaridad mínimos establecidos para los cargos arriba mencionados son solamente el bachillerato y el título profesional con experiencia laboral de un año, en ciertos casos. Sin embargo, no existe acceso a la normatividad reglamentaria (en caso de que exista) que exija o guíe el cumplimiento y funcionamiento de dicho mecanismo.

Lo que pretendemos esclarecer, es que el andamiaje normativo hidalguense dio algunos pasos hacia la profesionalización de los servidores públicos municipales, pero se detuvo en los ámbitos considerados genéricos para todos los municipios, lo cual tiene cierta lógica desde la perspectiva de respetar la autonomía de los municipios. En este sentido, la misma normativa establece la posibilidad de instaurar en los municipios sistemas de profesionalización de recursos humanos, sin embargo, ninguno de los municipios del estado cuenta con ello.

En lo relativo a los cargos de elección popular, no existen mecanismos que promuevan, si no exijan, la postulación de personas con niveles de preparación académica mínima. Condición que, además de ser debatible desde la ciencia política, se entiende imposible desde la materia jurídica y de derechos políticos electorales. Ante esta imposibilidad legal, ética y política las Ciencias de las Políticas originarias dan una pista; agencias externas que asesoren al gobierno.

En lo relativo a los mecanismos formales para la participación ciudadana, el estado de Hidalgo cuenta con la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo, donde se establecen exclusivamente la Iniciativa Ciudadana, Consulta Popular y Audiencia Pública⁵² como medios formales de participación. Como hemos hecho mención en otros trabajos, si bien la condición de participación política en Hidalgo, parece estar circunscrita a la elección de los cargos públicos, también hemos hablado de la constancia en ese ejercicio, misma que se guía por lógicas propias y que no es menor, como se demostró en la elección de ayuntamientos en 2020.

Entonces, de lo que se trata es de analizar si dadas las condiciones (aunque sean mínimas) normativas y de ambiente político de participación es posible argumentar la propensión de los municipios hidalguenses hacia las políticas públicas, de lo cual puede decirse que se están desaprovechando tales condiciones. Es decir, quizá los gobernantes no han terminado de entender que en Hidalgo hay un caldo de cultivo, mínimo, pero propicio para fomentar esta práctica. Tratándose entonces de un problema del sistema político en cuanto políticos y no de propiamente de la incapacidad sistémica para diseñar e implementar *public policies*.

En este sentido, el último de los factores del ambiente político que nos toca analizar, es el del proceso mediante el cual, los municipios planean su ejercicio de gobierno y lo plasman en un Plan de Desarrollo Municipal. Lo que toca decir en este sentido, es que la

⁵² Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo, (México: Instituto de Estudios Legislativos, 2021), artículos 4, 5 y 59.

práctica común es aplicar presión político-técnica y administrativa para que los ayuntamientos apliquen las disposiciones que el Gobierno del Estado emite, bajo el argumento de una alineación con su propia planeación, y que descuida las particularidades (incluso legales) que como ente municipal tienen los ayuntamientos; por ejemplo, los servicios públicos como agua potable, alcantarillado, residuos sólidos y mercados. Lo cual convierte a este proceso más en un ejemplo de isomorfismo coercitivo que en una muestra de complementariedad y subsidiariedad para equilibrar las carencias que los gobiernos municipales puedan presentar en temas como experiencia, capacidad y personal técnico necesarios para determinar una buena planeación municipal en un ambiente participativo. Si a esta consideración, se le suma a poca o nula memoria institucional que muestran los municipios del estado, ya sea en cuanto a la consecución de los elementos de planeación que abarquen más de un ejercicio constitucional (aun cuando la ley en la materia dispone del mecanismo que faculta a los municipios para expedir planes municipales de gobierno con una duración de hasta 3 periodos constitucionales). O también si se considera la discrecionalidad para el Presidente Municipal que existe en la manera en que los nombramientos de los funcionarios clave de la administración pública municipal pueden darse, a excepción del Contralor Municipal, el cual debe ser aprobado en sesión del H. Ayuntamiento. Para cerrar con el inexistente planteamiento programático presupuestal multianual que padecen los gobiernos municipales.

Una vez que hemos identificado las condiciones existentes que brindan alguna posibilidad institucional de implementar políticas públicas en los municipios del estado de Hidalgo, nos toca analizar el enfoque o paradigma del análisis de Políticas Públicas que mejor pueda servir para la realidad hidalguense. De modo que revisaremos de manera crítica algunas de estas nociones. La primera idea es identificar la utilidad propia de los paradigmas, al respecto podemos argumentar que:

La quintaesencia de abstracciones como "formulación de políticas públicas" y "análisis de políticas" (AP) escapa fácilmente a la percepción humana. Para dar significado a tales nociones, construimos y usamos "marcos", que en las ciencias políticas a menudo se denominan "modelos conceptuales" o, a veces, "paradigmas (de políticas)", "lentes" o "sistemas de creencias". A través de modelos conceptuales, "damos sentido" a la ambigüedad y superponemos la estructura y la lógica al caos; en constante reconocimiento, sin embargo, nuestros modelos conceptuales son bastante limitados y deben estar bajo un escrutinio constante y sujetos a revisión.⁵³

Si la quintaesencia de la ciencia misma es construir conocimiento para entender fenómenos que observamos en la realidad, a partir de una posición objetiva. La esencia de los paradigmas científicos del análisis de Políticas Públicas, es construir conocimiento para aproximarnos y atender fenómenos problemáticos de la realidad social. La cuestión en juego es la objetividad del analista de Políticas Públicas, la cuestión es ¿qué lentes usar? Muchos son los disponibles, desde los que proponen entender la realidad social como agentes externos a ella, sin afectarla con valores o creencias propios, mediante modelos matemáticos experimentales; hasta enfoques que postulan la imposibilidad de siquiera conocer la realidad. Pasando por los paradigmas mixtos que toman condiciones de uno y otro para una propuesta sintética o los que diseccionan la realidad como un entramado de significados de la comunicación mediante la cual se asignan valores, considerando las políticas públicas como procesos mediante los cuales se modifica la estructura de comunicación de la sociedad en la que se implementan.

⁵³ Peter Knoepfel, Corrinne Larrue, Frédéric Varone y Michael Hill, "Public policy analysis", The polity press Vol. 28 num 2 (2007) 12. [Traducción propia]

Entonces, ¿de qué depende escoger entre uno u otro paradigma? Depende del entorno organizacional, de la formación del analista, de los intereses políticos, que son a la vez, la razón misma de la existencia de dichos paradigmas, de este modo podemos pasar entonces a:

...pensar en los marcos como modos de organización de problemas que les dan forma y coherencia. Un marco implica la construcción de un límite alrededor de la realidad que se comparte o se tiene en común dentro de un grupo o comunidad. Puede surgir el conflicto dentro del marco o entre marcos diferentes. El estudio de las políticas públicas exige ser consciente (*sic*) de la manera en que los distintos marcos de análisis definen y discuten los problemas, y cómo éstos chocan, convergen y cambian.⁵⁴

De esta formación profesional, deviene que los distintos enfoques de la ciencia aborden también distintas fases del proceso de gestación de las políticas públicas, en palabras de Cardozo, “las diferentes ciencias que participan del enfoque inter y multidisciplinario de las políticas públicas, también han concentrado su interés en el análisis de algunas fases... los sociólogos se interesan por la gestación de los problemas en la sociedad”⁵⁵. Los politólogos, por ejemplo, se verían más propensos a analizar el proceso político (en cuanto *politics*) para formar la agenda o tomar la alternativa políticamente más idónea, los administradores en la implementación de la decisión y los economistas en la evaluación cuantitativa del impacto de dicha decisión.

En este punto, los municipios del estado presentan características muy disímiles, que los convierten en elementos únicos con características propias. Es decir, existen municipios con altos grados de formación profesional de los servidores públicos, mientras que otros apenas alcanzan los grados de educación básica.

Entendido esto, es decir, que el análisis de políticas públicas requiere un alto grado de desarrollo profesional no solo para la coordinación de un esfuerzo participativo, sino para todas las fases de la política pública toca preguntarse: ¿están adecuadamente conformados los gobiernos municipales en cuanto a formación profesional de sus servidores públicos para atender la implementación de políticas públicas? La respuesta parece ser no, como hemos visto con los datos. Lo cual parece confirmar la hipótesis de Vázquez en el sentido de que “la disputa por dotar de contenido a las políticas públicas entre grupos sociales divergentes se ha convertido en una confrontación diaria donde, en muchas ocasiones, lo que está en juego es la formación y distribución del excedente social.”⁵⁶, y no la real solución o siquiera determinación de los verdaderos problemas públicos de facultad inherentemente municipal. De este modo, mucho menos puede conquistarse ese alcance de miras mayor de carácter prospectivo que tiene el análisis de políticas públicas, en palabras de Bustelo cuando asevera que “el carácter retrospectivo sirva como elemento diferenciador del análisis de políticas públicas en general, que tiene un carácter más prospectivo”⁵⁷. Es decir, el asunto que atiene del análisis de políticas públicas es uno que todavía no se ha concretado, que muchas veces toma tiempo en hacerlo y más en implementarse. En este sentido, a veces la duración de un periodo constitucional parece insuficiente.

⁵⁴ Wayne Parsons, Políticas Públicas: Una introducción...

⁵⁵ Myriam Cardozo Brum, Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos (México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2012), 26.

⁵⁶ José Manuel Velázquez Gutiérrez, “Retoolimentando la etapa... 281.

⁵⁷ María Bustelo Ruesta, “La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España 1995-1999” (Tesis de doctorado en Universidad Complutense de Madrid, 2001), 25, 526.

Un tercer elemento teórico importante para el nacimiento y consolidación de las políticas públicas es la transición democrática, que falta consolidarse aún en muchos municipios del estado (recordemos que el estado mismo ha sido gobernado por el mismo partido por casi 100 años), esto cobra especial relevancia si lo consideramos en palabras de Harguindéguy y Echavarren cuando explican que tanto en España como en México “el crecimiento de las políticas públicas como disciplina ha acompañado el de la transición democrática al reincorporar progresivamente asuntos normativos como la legitimidad, la rendición de cuentas y la transparencia.”⁵⁸

Finalmente, según los datos, aunque el escenario no sea el adecuado, ni los actores los más preparados (como veremos más adelante), consideramos adecuada la premisa de que la cuestión esencial de las Políticas Públicas en palabras de Canto Sáenz “se trata, en última instancia, de revalorizar lo público frente a la privatización del Estado.”⁵⁹ Para definir lo que es público y actuar sobre ello.

PbR-SED en los municipios, avances de los instrumentos implementados

Existen diversos ejercicios que miden o investigan el grado de consolidación del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño en Hidalgo (en adelante PbR-SED), para efectos de este trabajo se analizarán los resultados de tres de los principales. El primero es el llamado Diagnóstico PbR-SED⁶⁰ que implementa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la Federación (en adelante SCHP) y que tiene su ámbito de aplicación a aquellos programas que se financian con recursos federales (que como hemos visto son el 80%). En este ejercicio participan las 32 entidades federativas y las 32 ciudades con el mayor número de población en cada entidad, así como 32 municipios seleccionados de manera aleatoria simple. Cabe hacer mención que esta metodología de selección cambió a partir del año 2021, ya que anteriormente, se seleccionaban a las 32 capitales de los estados y a los 32 municipios cuya población se acercara más al promedio estatal. Sin embargo, consideramos que la representatividad con una y otra metodología no se veseveramente afectada con el cambio.

El ejercicio está basado en el ciclo presupuestario mexicano establecido en diversas disposiciones normativas en materia de contabilidad gubernamental, de modo que las secciones son: planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas, consolidación y una sección final de buenas prácticas que se lleven a cabo.

En la edición 2021 de este ejercicio, participaron Pachuca de Soto y Acaxochitlán y los resultados fueron los siguientes. Para Pachuca de Soto, la valoración total del nivel de avance fue del 20.5% y para Acaxochitlán fue del 25.7%, el promedio nacional se situó en 45.7%.

⁵⁸ Jean-Baptiste Harguindéguy y José M. Echavarren, “La institucionalización del análisis de políticas públicas en España”, *Gestión y Política Pública*, Vol. XXV, num 2 (2016): 666, 663–698.

⁵⁹ Rodolfo Canto Saenz, “Políticas públicas... 286.

⁶⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “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”, [Transparenciapresupuestaria.gob.mx](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 01 de febrero de 2021, https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Diagnostico/Anexo_1_Nota_metodologica.pdf.

A continuación, se detallan los resultados por sección en cada uno de los dos municipios.

Sección	Municipio	
	Pachuca de Soto (porcentaje)	Acaxochitlán (porcentaje)
Planeación	30	52.5
Presupuestación	40	5
Programación	0	37.5
Ejercicio y control	35	10
Seguimiento	5	25
Evaluación	25	0
Rendición de cuentas	30	45
Consolidación	0	40

Fuente: Elaboración propia con base en 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 2021.

Cuadro 1
Resultados de la implementación del PbR-SED en municipios hidalguenses de acuerdo a la SHCP

Como podemos observar, la evaluación tiene avances incipientes en este ejercicio, principalmente derivados de la implementación de evaluaciones a programas financiados con gasto federalizado en Pachuca de Soto en los años 2018, 2019 y 2020.

En el ámbito estatal, se implementa un ejercicio denominado Avance en la Implementación del PbR-SED⁶¹ en los municipios, coordinado por la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño (en adelante UTED) de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado. Y aunque en el sitio web oficial de la dependencia no se explicita un objetivo concreto, sí se detalla que este instrumento está basado en el mismo ciclo presupuestario del que se habló anteriormente.

En este ejercicio participan los 84 municipios del estado y aunque no ofrecen para el año 2021 resultados detallados a nivel de municipio. Los resultados generales son que el municipio con mejor puntuación fue Pachuca de Soto con 63% y el valor más bajo correspondió a Cardonal, con 3.75% de cumplimiento, la media estatal está situada en 23.34%.

No obstante, para el ejercicio 2020, los resultados a nivel de sección si se publican y son los siguientes para los municipios que hemos abordado.

⁶¹ Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño, "Diagnóstico de Implementación del PbR SED Municipal 2021" Secretaría de Finanzas. 01 de febrero, 2021. https://finanzas.hidalgo.gob.mx/transparenciafinanzas/Docs/UTED/717/Diagn%C3%B3stico_de_Implementaci%C3%B3n_del_PbR_SED_Municipal_2021.pdf.

Sección	Pachuca de Soto (porcentaje)
Marco jurídico	93
Planeación	63
Programación	42
Presupuestación	55
Ejercicio y control	100
Seguimiento	68.8
Evaluación	45
Transparencia	83.57
Capacitación	52
Adquisiciones	50
Buenas prácticas	0

Fuente: Elaboración propia con base en el Diagnóstico de Implementación PbR-SED en los Municipios del Estado de Hidalgo 2020.

Cuadro 2
Resultados de la implementación del PbR-SED en municipios hidalguenses de acuerdo a la UTED

Como puede observarse, en la edición 2020 del ejercicio estudiado no participó Acaxochitlán, por lo que no se disponen datos al respecto. Adicionalmente, lo que podemos observar es en definitiva cierto avance y voluntad política para implementar evaluación en el estado, del mismo modo que una disparidad en los resultados del mismo municipio en cada uno de los ejercicios. Sin duda esta realidad abre la puerta para analizar a detalle la razón de dicha diferencia.

Evaluación de gasto federalizado en los municipios hidalguenses

Actualmente, en el orden federal, se pueden contar más de 1700 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 (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)⁶².

En el ámbito federal, la evaluación se ha delegado por medio de mecanismos contractuales contemplados en la ley, en instancias externas que ofrecen sus servicios en respuesta a los programas anuales de evaluación que emiten conjuntamente la SHCP y el Coneval. Lo cual brinda la posibilidad de otorgarle rigidez teórica y valor objetivo a los ejercicios, pero a la vez limita la posibilidad de crear en las dependencias y entidades, condiciones de evaluación internas. Esta práctica tiene al menos dos repercusiones importantes en el ámbito de la evaluación municipal: en primera instancia, encarece la evaluación al situarla en estándares de costo federal y segundo, limita la posibilidad de que se creen capacidades locales de evaluación.

⁶² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Transparencia Presupuestal. Programas Evaluaciones”, Evaluaciones, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 01 de febrero de 2022, <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/evaluaciones>

En el ámbito estatal, la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Finanzas Públicas que coordina los trabajos de evaluación de programas y políticas de la administración pública estatal ha ejecutado, desde el 2014 más de 100 evaluaciones a fondos, subsidios, programas y proyectos. Y ha documentado la aplicación de los resultados de las mismas.⁶³

En el ámbito municipal, las condiciones visibles de evaluabilidad se pueden establecer desde el punto en que se considera que, por ejemplo, Pachuca como capital del estado reporta tener 30 objetivos, 232 metas 15 indicadores de desempeño y 19 de gestión y ha emitido desde 2017 programas anuales de evaluación, teniendo como resultados la realización de 12 evaluaciones de distintos tipos a distintos programas, políticas y proyectos municipales. Esto de acuerdo a los datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones de la Ciudad de México⁶⁴ y a los datos publicados en su sitio web. Estas condiciones se prestan para fundamentar una práctica evaluativa, que, si no va en el sentido del análisis de políticas públicas, bien que va en el sentido de la política de evaluación impulsada desde los organismos de orden federal. Es decir, los documentos teóricos provistos por Coneval y la SHCP se enfocan en estudiar matrices de indicadores basadas en el marco lógico, diagnósticos de programas con características más de la Nueva Gerencia Pública y un preponderante por el análisis cuantitativo de los indicadores.⁶⁵ Para terminar este apartado, creemos conveniente recordar que el estudio de las Políticas Públicas tiene relevancia en el ámbito público (entre muchas otras) por una serie de razones; el Estado totalizante y tutelar, omnipotente con recursos inconmensurables está agotado. En nuestros días, el poder de las corporaciones, el intercambio de comunicaciones de la sociedad en general a través de redes sociales, la condición líquida de las relaciones y la comunicación y últimamente la propia naturaleza con las pandemias, ubican al Estado como un actor más del juego de lo público, ya no como el único actor. Y aunque el potencial participativo de la sociedad siempre será mayor que las condiciones reales, es importante estudiar manifestaciones iniciales de esta, aun cuando sean muy incipientes; esto cobra relevancia en un contexto como el Hidalguense, en el que la participación de la sociedad en asuntos públicos prácticamente se circunscribe al ejercicio del voto.

Si a este escenario, le sumamos la pobre cuantía de recursos públicos versus las necesidades de los municipios hidalguenses, (comparativamente con municipios de poblaciones similares en otros estados) vemos con urgencia que hacen falta herramientas que ayuden a paliar, si no resolver, dicha situación, esta es la promesa de las Políticas Públicas. Si bien es cierto que la evaluación aplicada al Gasto Federalizado (Participaciones, Aportaciones, Convenios y Subsidios) ha sido preponderante, es preciso recordar que estos conceptos representan el 78% de los ingresos municipales en promedio, según datos de INEGI. Por lo que, al menos cuantitativamente hablando por tamaño e importancia de las transferencias federales a los municipios, sería indispensable evaluar.⁶⁶

⁶³ Unidad Técnica de Evaluación Municipal, “Evaluación del Desempeño”, Secretaría de Finanzas, 01 de febrero de 2022, <https://finanzas.hidalgo.gob.mx/transparenciainfinanzas/UTED#>

⁶⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 01 de febrero de 2022, <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/>.

⁶⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Metodología de las evaluaciones”, Coneval. 01 de febrero de 2022, https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Diagnostico_Programas_Nuevos.aspx.

⁶⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021”, INEGI, 07 de febrero de 2022, <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/#Tabulados>.

Conclusiones

Finalmente, para dar respuesta a nuestras interrogantes iniciales, podemos decir 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. No obstante que, en un inicio, en el ámbito federal mexicano, las unidades ejecutoras de los programas y los propios evaluadores externos presentaban evaluaciones más por requisito ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o para que no sufrieran “represalias” presupuestarias en ejercicios futuros, este hito sí representó una piedra angular de la evaluación en México.⁶⁷ 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.

El escenario desalentador que arrojan los datos aquí mostrados, y muchos otros que se pueden consultar, como participación política, acceso a la educación y su calidad, tiempo y espacios públicos de esparcimiento, violencia doméstica, etc. Aunado a las restricciones contextuales que la teoría de las Ciencias de las Políticas nos han demostrado en este análisis en relación a que el contexto ideal para su desarrollo es uno democrático y de libertades plenas; los gobiernos municipales y estatal pueden caer en la falacia de considerar que las Políticas Públicas y su evaluación no son tan apremiantes como intervenir las problemáticas arriba mencionadas, sin embargo, habría que considerar que las Políticas Públicas y su evaluación suponen reducir el riesgo de invertir sin saber qué valor público realmente se está creando, situación que a menudo y a la postre resulta más costosa que la inversión en sistemas de participación y evaluación de la acción pública.

Para concluir, consideramos que la rotación constante de personal en las administraciones públicas municipales, la pobre memoria institucional con que trabajan las administraciones, aunado a la poca preparación profesional de los servidores público y la población en general, además de los limitados mecanismos reales de participación ciudadana son las circunstancias que más podrían impedir la consolidación de las políticas públicas en Hidalgo y lo que supondría el diseño e implementación de un sistema de evaluación de las mismas.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F., Política pública. México: Siglo Veintiuno. 2010.

Arias Torres, Daniela; Herrera Torres, “Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán, México, 2003-2010”. Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, num 84 (2012): 47.

Bañón I. Martínez, Rafael. La evaluación de la acción y de las políticas públicas. Madrid: Editorial Díaz de Santos. 2003.

⁶⁷ Carola Conde Bonfil, “Avances y retrocesos... 10.

Boston, Jonathan; Bradstock Andrew; y Eng, David. Public Policy why ethics matters? Canberra, Australia: ANU E Press. 2010).

Bustelo Ruesta, María. “La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España 1995-1999”. Tesis de doctorado en Universidad Complutense de Madrid. 2001.

Canto Saenz, Rodolfo, “Políticas públicas, racionalidad y razón”. Tópicos num 49 (2015).

Cardozo Brum, Myriam, “Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación”. Andamios Vol: 10 num 21 (2013): 39-59.

Cardozo Brum, Myriam. Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. México: Universidad Autónoma Metropolitana. 2012.

Conde Bonfil, Carola, “Avances y retrocesos de la evaluación en México. La perspectiva de los evaluadores”. Política y cultura, num 47 (2017): 9-40.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Guía para la evaluación de los fondos que integran el Ramo General 33. México: Coneval. 2020.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Informe de pobreza y evaluación 2020. Ciudad de México: Coneval. 2020.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Metodología de las evaluaciones”. Coneval. 01 de febrero de 2022, https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Diagnostico_Programas_Nuevos.aspx.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Cámara De Diputados Del H. Congreso De La Unión. 2021.

Crawford Terry L. y Stillman, Richard. "Policy Development and Program Assessment Needs: A Policy Analyst Perspective". Proceedings of the 2nd Agricultural and Food Policy Systems Information Workshop. 1996: Understanding Canada\United States Dairy Disputes.

Davies, Rick y Dart, Jess, The “Most Significant Change” (MSC) Technique A Guide to Its Use. CARE International. 2005.

Dunn, William N., Public Analysis. New York, USA: Routledge. 2017.

Estatuto Orgánico del Instituto Hidalguense para el Desarrollo Municipal. México: Junta de Gobierno del Instituto Hidalguense para el Desarrollo Municipal. 2016.

González Peña, José Danilo, “Por qué se usa la información de seguimiento y evaluación (sy) de políticas públicas.” Tesis doctoral del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. México, D. F. 2009.

Harguindéguy, Jean-Baptiste y Echavarren, José M. “La institucionalización del análisis de políticas públicas en España”. *Gestión y Política Pública*, Vol: XXV num 2 (2016): 663–698.

Instituto Mexicano para la Competitividad, Índice competitividad urbana. México: IMCO. 2018.

Instituto Mexicano para la Competitividad, Índice de Información Presupuestal Municipal. México: IMCO. 2018.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Catálogo Nacional de Indicadores 2020”.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Censo de Población y Vivienda 2020”. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021”.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019”.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021”. INEGI, 07 de febrero de 2022. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/#Tabulados>.

Knoepfel, Peter; Larrue, Corrinne; Varone Frédéric; y Hill, Michael. “Public policy analysis”. *The polity press* Vol: 28 num 2 (2007).

Ley de Coordinación Fiscal. México: Cámara De Diputados Del H. Congreso De La Unión. 2021.

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo. México: Instituto de Estudios Legislativos. 2021.

Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Hidalgo. México: Instituto de Estudios Legislativos. 2021.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. México: Cámara De Diputados Del H. Congreso De La Unión. 2012.

Ley General de Contabilidad Gubernamental. México: Cámara De Diputados Del H. Congreso De La Unión. 2018.

Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo. México: Instituto de Estudios Legislativos, 2021.

Lugo Neria, Bernabé y Cruz Badillo, Israel. “El desarrollo municipal, la reglamentación, la profesionalización y la experiencia previa de los funcionarios municipales hidalguenses: una relación ambigua”. Conferencia. Cuarto Congreso Nacional de Investigación Social. 4 y 5 de diciembre de 2008.

Marvick, Dwaine. “The Work of Harold D. Lasswell: His Approach, Concerns, and Influence”. *Political Behavior* Vol: 12 num 3 (1980): 223.

Merino Cuesta, Marisa y Ruiz Martínez, Ana. *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Madrid: En Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. 2010.

Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, (2010), 19. Meza Canales, Oliver David, “Gobiernos Locales y Agendas de Gobierno ¿A qué le responden?” Tesis de doctorado en Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. 2013.

Navarrete Vela, Juan Pablo. *Diseño de programas y políticas públicas*. Estado de México, México: Red Tercer Milenio. 2012.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, *Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. 2010.

Parsons, Wayne. *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO, Sede Académica de México. 2007.

Pérez Sánchez, Margarita; Trinidad Requena, Antonio; Ortega Pérez, Nieves. “El modelo de evaluación participativo contextualizado (MEPAC) aplicado al proyecto “Granada-Empleo”. *Barataria Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales*, num 15 (2013): 179-194.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “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”. [Transparenciapresupuestaria.gob.mx](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx), Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 01 de febrero de 2021, https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Diagnostico/Anexo_1_Nota_metodologica.pdf.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Transparencia Presupuestal. Programas Evaluaciones”. *Evaluaciones*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 01 de febrero de 2022, <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/evaluaciones>

Torgerson, Douglas “Contextual Orientation in Policy Analysis: The Contribution of Harold D. Lasswell”. *Policy Sciences* Vol: 18 num 3 (1985).

Torres-Toukoumidis, Ángel; Romero-Rodríguez, Luis M.; Aguaded, Ignacio; Pérez-Rodríguez, Amor; Sandoval, Yamile. “Modelo procedimental de la evaluación de las políticas públicas a través de la ludificación”. *Revista de Administración Pública - RAP*, Vol: 51 num 5 (2017).

Situación, contexto y desafíos de los Sistemas Municipales de Evaluación en el estado de Hidalgo, México pág. 171

Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño, "Diagnóstico de Implementación del PbR SED Municipal 2021" Secretaría de Finanzas. 01 de febrero. 2021. https://finanzas.hidalgo.gob.mx/transparenciainanzas/Docs/UTED/717/Diagn%C3%B3stico_de_Implementaci%C3%B3n_del_PbR_SED_Municipal_2021.pdf.

Unidad Técnica de Evaluación Municipal. "Evaluación del Desempeño". Secretaría de Finanzas, 01 de febrero de 2022, <https://finanzas.hidalgo.gob.mx/transparenciainanzas/UTED#>

Velázquez Gutiérrez, José Manuel, "Retroalimentando la etapa de terminación: Análisis de casos de políticas públicas". Estudios políticos num 38 (2016).

Yoshizawa, Go. "What is the use of policy analysis? Plurality and context in perspectives on strategic intelligence in Japan". Tesis de doctorado en University of Sussex, Reino Unido. 2007.

REVISTA
INCLUSIONES M.R.
REVISTA DE HUMANIDADES
Y CIENCIAS SOCIALES

CUADERNOS DE SOFÍA
EDITORIAL

Las opiniones, análisis y conclusiones del autor son de su responsabilidad y no necesariamente reflejan el pensamiento de la **Revista Inclusiones**.

La reproducción parcial y/o total de este artículo debe hacerse con permiso de **Revista Inclusiones**.