



**FLACSO**  
M É X I C O

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales**

**Sede Académica de México**

**Maestría en Políticas Públicas Comparadas**

VIII Promoción

2017-2019

**“Institucionalización del uso de la evaluación de la política social en Yucatán”**

Tesis que para obtener el grado de Maestra en Políticas Públicas Comparadas

Presenta:

**Itzel Valeria García Pacheco**

Director de Tesis:

**Dr. Mario Alejandro Torrico Terán**

**Ciudad de México, Febrero 2020**

El curso del presente posgrado fue posible gracias al apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

## Resumen

La institucionalización de la evaluación en México es un proceso que se ha formalizado a nivel federal, y que las instancias públicas reconocen el instrumento de evaluación como un medio para rendir cuentas. Si bien, los mecanismos normativos contemplan a la evaluación como obligatorio y como un medio de mejoras técnicas a los programas públicos, no se puede decir lo mismo en cuanto a la institucionalización del uso de las evaluaciones, entendiéndose según lo describe Braixauli (2014) *como el proceso a través del cual la evaluación se convierte en una parte aceptada e integrada de la gestión de las Administraciones Públicas*. El uso efectivo de los resultados de la evaluación en las entidades federativas, pero en específico en Yucatán, es un proceso que se encuentra en una primera etapa, pero sí con miras a un progreso lento pero seguro.

**Palabras clave:** Evaluación, política social, políticas públicas, programas sociales, institucionalización del uso de la evaluación.

## Abstract

The institutionalization of evaluation in Mexico is a process that has been formalized at the federal level, and that government agencies recognize the evaluation as an instrument of public transparency. Although regulatory mechanisms consider evaluation as a mandatory and as a technical instrument to improve public programs, the same cannot be said regarding the institutionalization of the use of evaluations, understood as described by Braixauli (2014) as “the process through which the evaluation becomes an accepted and integrated part of the management of Public Administrations”. The effective use of the evaluation’s results in the federal agencies, but specifically in Yucatán, is a process in first stage, but in a slow way progress.

**Keywords:** Evaluation, social policy, public policy, social programs, institutionalization of the use of evaluation.

## ÍNDICE

<b>Agradecimientos</b> .....	5
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	6
Estrategia metodológica .....	14
Pregunta de investigación.....	15
<b>CAPÍTULO 1. CONCEPTOS Y APROXIMACIONES DE LA EVALUACIÓN</b> .....	16
Presupuesto basado en Resultados (PbR).....	23
Seguimiento y evaluación.....	24
Marco normativo en México .....	25
Marco normativo en el estado de Yucatán .....	27
Mediciones sobre el avance en materia de evaluación en los estados.....	30
La evaluación en México.....	34
<b>CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES SOBRE LA SITUACIÓN DE POBREZA Y PROGRAMAS SOCIALES EN YUCATÁN</b> .....	41
El contexto de pobreza en Yucatán .....	41
Proceso para la elaboración de programas presupuestarios del Gobierno del Estado de Yucatán.....	44
Carencia por Calidad, Espacios y Servicios Básicos en la Vivienda .....	45
Construcción, Ampliación y Mejoramiento de Vivienda.....	47
Carencia por Acceso a la Alimentación .....	48



<b>CAPÍTULO 3. RESULTADOS</b> .....	52
<b>CONCLUSIONES</b> .....	66
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	68

### **ÍNDICE DE TABLAS**

Tabla 1. Gasto ejercido por Programa Presupuestario. ....	13
Tabla 2. Antecedentes de la institucionalización.....	17
Tabla 3. Información estadística del programa presupuestario Carencia por calidad, espacios y servicios básicos en la vivienda.....	47
Tabla 4. Información estadística del programa presupuestario Construcción, Ampliación y Mejoramiento de Vivienda. ....	48
Tabla 5. Componentes del Programa Carencia por Acceso a la Alimentación.....	49
Tabla 6. Información estadística del programa presupuestario Carencia por Acceso a la Alimentación. ....	51
Tabla 7. Cumplimiento a los aspectos que facilitan el uso de las evaluaciones.....	61

## Agradecimientos

Tengo un gran agradecimiento a todas las personas que me acompañaron en el curso de este posgrado: al Mario Torrico por apoyarme siempre en la elaboración de mi tesis; a Sughei por acompañarme con todos mis trabajos y por sus consejos; a Dorothy por siempre apoyarnos en cada detalle, eres genial. En general, agradezco a mis compañeras y compañeros que me cuidaron y ofrecieron su compañía cada vez que viajaba a la Ciudad de México.

## INTRODUCCIÓN

*“Como sucede en la vida, una de las razones que impide que gran parte de la información transmitida a las organizaciones sea obviamente relevante para la toma de decisiones es que la elección no es una metáfora tan convincente para los directores ni para otros individuos como lo es para los estudiosos de las decisiones.”*

*James March y Guje Sevon*

Dentro de una sociedad, existen individuos diferenciados por un conjunto de características que los hacen únicos entre sí; viven bajo un conjunto de normas sociales y jurídicas que influyen su comportamiento y permiten regular una convivencia, donde todos (as) satisfagan sus necesidades. En la esfera económica, la satisfacción de necesidades de los individuos racionales, depende de interacciones dentro del mercado que determinan los precios de los productos, que posteriormente influyen en las elecciones de canastas de consumo. En la esfera social, los individuos buscan satisfacer sus necesidades básicas que les permitan alcanzar un bienestar. Esta búsqueda sin vigencia de los individuos por la satisfacción en distintos ámbitos, da cuenta de lo complejo que es satisfacer las necesidades de todo(as) desde el quehacer público, considerando que cada uno(a) tiene diferentes percepciones de la realidad. Lo mismo sucede cuando se habla sobre la percepción de problemas públicos y cuáles deben priorizarse, tomando en cuenta que los recursos públicos son limitados y las necesidades infinitas.

Dada la necesidad de eficientar los recursos públicos, González (2010) señala que en la mayor parte de los países democráticos se han desarrollado estrategias hacia una gestión con resultados, las cuales incorporan modelos como el de las políticas basadas en evidencias y presupuestos basados en indicadores. Cabe mencionar, que todos los modelos de gestión por resultados desarrollados incluyen dentro de sus metodologías a la evaluación como un pronunciamiento sobre el valor de una intervención gubernamental, desde el punto de vista

de la eficiencia, la eficacia, la legalidad, la transparencia o cualquier otro valor administrativo.

Si bien, los modelos para determinar el valor de las intervenciones gubernamentales consideran a la evaluación como medio y herramienta principal, actualmente persisten diferentes percepciones sobre su uso y su alcance; lo anterior mencionado, puede observarse desde los distintos conceptos que existen sobre la evaluación, los cuales marcan diferencias en sus objetivos y sus usos. El Banco Mundial determina que consiste en una *“valoración sistemática y objetiva de un proyecto, un programa en curso o terminado o de las políticas, comprendiendo su diseño, ejecución y resultados. Lo que busca es determinar la relevancia y satisfacción de los objetivos, la eficiencia del desarrollo, su efectividad, impacto y sostenibilidad”*. Por su parte, la OCDE sostiene que consiste en una *“apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia y el impacto”*. Dentro de los lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la APF de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se señala a la evaluación como un *“análisis sistemático y objetivo de los programas federales y que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad”*. En cuanto a la concepción de Coneval, el ejercicio de evaluación *“es producir información objetiva y de calidad que sirva para tomar mejores decisiones en materia de desarrollo social y para que la ciudadanía cuente con instrumentos que apoyen la rendición de cuentas y la vigilancia del quehacer gubernamental”*.

Entre todas estas definiciones, es posible observar diferencias respecto al objetivo y uso de la evaluación. Por una parte, la evaluación es concebida como un medio que se utiliza para determinar una relación de causa-efecto sobre un conjunto de acciones dirigidas a abatir un problema; por otra parte, se considera que su objetivo es la rendición de cuentas a la ciudadanía y a otros poderes políticos, además de una valoración del ejercicio presupuestal. El amplio repertorio de definiciones sobre la evaluación, se debe a la importancia que tiene desde diferentes ámbitos y niveles de gobierno, es decir, es una herramienta que tiene más

de una utilidad. A pesar de esta variedad señalada, uno de los puntos por discutir es qué tan claro tienen los funcionarios públicos en oficinas de planeación, la utilidad de los usos de la evaluación como medio y no como un fin; ante esto, el presente trabajo indagará sobre su deficiente utilización en la retroalimentación para mejorar los procesos de gestión, y su uso en la toma de decisiones sobre los programas y políticas públicas, a nivel local.

La idea sobre la escasa cultura de la evaluación en oficinas de gobierno a nivel entidad federativa, viene desde un contexto nacional sobre lo que plantean algunos autores como un escaso incentivo y acompañamiento para su práctica y usos. En México, existe un repertorio de evaluaciones que sirven como medio informativo, de transparencia y rendición de cuentas, sin embargo, el problema es que éstas no necesariamente se utilizan como herramientas de cambio, situación que es supuestamente influenciada por la falta de incentivos que deriven en la utilización instrumental de los resultados de la evaluación por parte de las unidades responsables (Montiel, 2011). Esta falta de incentivos, se relaciona con lo que Cejudo (2011) señala sobre la existencia en México de ejercicios para la rendición de cuentas que en realidad no lo hacen, como por ejemplo, los sistemas de control de gestión que no tienen consecuencias, o las auditorías que identifican problemáticas que nunca son corregidas. Bajo esta lógica, el autor alerta sobre el riesgo que corren las evaluaciones al no ser utilizadas para la toma de decisiones que propicien una mejoría de los programas o que no se utilicen para informar el debate presupuestal, lo que Conde (2017) también define como una falta de apropiación de los resultados para la mejora sistemática de los programas.

El escaso debate presupuestal y la falta de apropiación de los resultados, se relacionan con las inercias que persisten en el campo político y dentro de las organizaciones, que también son influenciadas por una cultura nula de la evaluación, que es probablemente el factor no sólo más difícil de articular en un mediano plazo, sino también un incidente de lo que González (2010) determina como los tres factores principales que presuponen el éxito de la evaluación. Según el autor, el éxito de una evaluación depende de la articulación de una estrategia que garantice una integración vertical y horizontal de los esfuerzos de evaluación; otro es la clara delimitación de los usos que se desea dar a este ejercicio; tercero, el acompañamiento de la estrategia con otros mecanismos e incentivos que garanticen el



aprendizaje político y organizacional que permita el uso eficiente de la información generada por la evaluación para fines instrumentales.

En este mismo sentido, González (2010) habla sobre lo complicado que es el empleo de los resultados de las evaluaciones en la toma de decisiones, esto, debido a que muchas de estas decisiones sobre política pública se resuelven en la arena de negociación política y lo complicado que es la inserción de la evidencia arrojada por las evaluaciones dentro del proceso político y las dinámicas organizacionales. Incluso, dentro de esta negociación política, habría que preguntarse qué tanto son adoptados e insertados los resultados dentro del Poder Legislativo en los gobiernos locales, como evidencias para la discusión y aprobación del presupuesto anual.

A pesar de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) son agentes supervisores del desempeño de los programas, planeación de la evaluación, difusión de los resultados y de la utilización de la evaluación para el proceso presupuestario, en la realidad en este último punto existe una deficiencia. Respecto de lo anterior, se evidencia de que una gran proporción de los funcionarios públicos consideran a la evaluación como un requisito burocrático más que un mecanismo real para la rendición de cuentas y la mejora de los programas (Cejudo y Maldonado, 2011; Pérez, 2015)<sup>1</sup> y que sus acciones para cumplir con las disposiciones de atender las recomendaciones de las evaluaciones caen en un esfuerzo sintético por convertirlas en acciones que aboquen en mejores resultados de los programas (Cejudo, 2011). Por su parte, Rodríguez y Monterde (2012)<sup>2</sup> sostienen que las evaluaciones son utilizadas frecuentemente como una forma de control financiero y administrativo y no como un medio para la planificación y toma de decisiones.

En este tenor, González (2010) reconoce que la evaluación además de utilizarse como medio de control y rendición de cuentas, debería utilizarse de manera efectiva para la toma de

---

<sup>1</sup> Citado en (Pérez y Maldonado, 2015).

<sup>2</sup> Citado en (Luna, 2016).

decisiones futuras, aspecto que en nuestro país no necesariamente sucede. Por lo tanto, plantea que ésta no debe verse como fin en sí mismo, sino que debe emplearse como un medio, efectivamente para el ejercicio de toma de decisiones, que de no ser así, éste no tendría utilidad propia.

Aunque Conde (2017), sostiene que sí existen avances en cuanto a una mejor adopción de la evaluación por parte de las unidades encargadas, aspecto que puede visualizarse de cierta manera en el incremento de la participación para la elaboración de los documentos de trabajo que atienden los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), éstas muchas veces descartan recomendaciones catalogándolas como improcedentes, y además, señala que no existe un mecanismo para verificar que realmente se hayan realizado las mejoras.

Sobre la utilización, Coneval (2017) argumenta que la dinámica de evaluar no ha sido fácil y su uso todavía representa un reto, ya que las recomendaciones generadas por los evaluadores no se ponen en práctica por distintas razones como por ejemplo la poca factibilidad, escasa adaptación a las capacidades institucionales, y disponibilidad de recursos. A pesar de que la cultura de la evaluación ha evolucionado, según Conde (2017), en la práctica forma parte de una actividad simbólica más que conceptual e instrumental, además de que aún no funge como un mecanismo para la mejora de todos los programas evaluados.

Aunado a lo anterior, la falta del uso de la evaluación en la toma de decisiones en materia de política pública, es provocada también por un conjunto de factores que pudieran ser clasificados como falta de capacidades técnicas y especializadas en el tema dentro de las instituciones públicas federales, e incluso, en varios gobiernos estatales se encuentra rezagada la institucionalización de la evaluación. Según Hernández (2017), son pocos los gobiernos que han decidido crear organismos autónomos y descentralizados para llevar a cabo evaluaciones del desempeño de sus políticas y programas sociales. Además, la falta de capacidad administrativa, poca capacidad de personal, escasos procesos e instrumentos para realizar las mejoras propuestas en las evaluaciones, y una débil coordinación inter-organizacional entre los encargados de implementar los programas, son algunos de los principales cuellos de botella en el proceso de utilización de las evaluaciones.

Hasta este punto, queda claro que la institucionalización de la evaluación en México es un proceso que se ha formalizado a nivel federal, y que las instancias públicas reconocen el instrumento de evaluación como un medio para rendir cuentas. Esta institucionalización se ve enmarcada, por su parte, en el artículo 134 de la Constitución que establece la obligatoriedad de la evaluación de los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. Bajo esta obligatoriedad de la evaluación del presupuesto, el artículo 85 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece este ejercicio por parte de instancias técnicas independientes con base en indicadores estratégicos y de gestión, mismo que aplica incluso para los municipios por medio de las entidades federativas; el artículo 110 de la misma Ley, también establece que las evaluaciones deben ser publicadas, con aspectos mínimos, como la desagregación de la información por sexo de las y los beneficiarias (os) de los programas, y que las instancias deberán dar seguimiento a las recomendaciones que se deriven. En cuanto a la evaluación de los programas sociales, los artículos 74 y 78 de la Ley General de Desarrollo Social, establecen una periodicidad anual a través de indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto.

El tema a debatir es qué tan cierto es que los gobiernos estatales han institucionalizado la práctica de la evaluación y si en realidad los funcionarios públicos estatales utilizan los resultados de las evaluaciones para tomar decisiones de política pública, re-direccionar o modificar las ya existentes. Ante este cuestionamiento, es posible describir algunas limitantes hipotéticas acerca de la falta de uso de los resultados de la evaluación para estos fines técnicos; se identifican como principales, la escasa capacidad y profesionalización de los encargados del diseño de programas públicos a nivel estatal, y que el actual marco legal no obliga a las instancias a utilizar los resultados para la toma de decisiones públicas, acompañado, según González (2010), de una falta de sistema de incentivos que permita la utilización de la información generada por las evaluaciones para la toma de decisiones.

El contexto en el estado de Yucatán no difiere del nacional; en principio, no existe una Ley de Desarrollo Social que estipule la obligación y mucho menos el uso de evaluaciones para la toma de decisiones respecto de los programas sociales a nivel estatal. A pesar de lo anterior,

dentro de la Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán, se establecen las acciones de evaluación de los ingresos y la evaluación del gasto que dan sustento al Subsistema de Evaluación de Desempeño para el Desarrollo como parte del Sistema de Información Estadística y Geográfica, y Evaluación del Estado; sin embargo, dentro de esta Ley se devenga a la misma Secretaría Técnica de Planeación (SEPLAN) como ente coordinadora y conductora de la autoevaluación de la administración estatal. Además, en el decreto de Ley no se estipula la obligación y tampoco la recomendación del uso de los resultados de las evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Estatal para la toma de decisiones.

Si bien, esta entidad federativa destaca a nivel nacional como una con mayor avance en el ejercicio de monitoreo y evaluación, como lo indica el Coneval a través del “*Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2017*”, el avance en la atención a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) derivados de las evaluaciones de 2015 a 2017 de los programas presupuestarios y fondos del Ramo 33, son un indicador de que en la práctica, los resultados y recomendaciones de las evaluaciones no están siendo utilizadas para la toma de decisiones y para la redirección de la política pública en el estado. De tal modo que, según Álvarez (2019), “*(...) si Yucatán hubiera atendido los ASM y hubiera tenido una utilización de los resultados de la evaluación, su calificación en el Índice de Avance<sup>3</sup> hubiera sido mejor, ubicándose en los primeros lugares*”.

Según lo publicado por la SEPLAN (2019)<sup>4</sup>, para el primer trimestre del 2019, el avance en la atención de los 169 ASM derivados de las evaluaciones de 2016, representó el 75.70%; mientras que el porcentaje de avance de los 151 ASM de las evaluaciones de 2017, se registró en apenas un 17.90%. Además, en el mismo periodo de referencia, no se ha concluido en un 100% la atención de los 57 ASM de las evaluaciones llevadas a cabo en 2015.

---

<sup>3</sup> Índice de Avance del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado, realizado por la SHCP.

<sup>4</sup> Secretaría Técnica de Planeación del Gobierno del Estado de Yucatán, (01 de junio de 2019). *Sistema de Evaluación del Desempeño*. Recuperado de [http://transparencia.yucatan.gob.mx/informes.php?id=evaluacion\\_desempeno](http://transparencia.yucatan.gob.mx/informes.php?id=evaluacion_desempeno)

Para el tema social, el estado de Yucatán ha implementado tres programas, considerados como importantes en el eje de vivienda y salud, por la cantidad de gasto ejercido y el número de acciones implementadas durante la administración 2012-2018; sólo en 2016, el programa de Carencia por Calidad, Espacios y Servicios Básicos en la Vivienda registró un gasto de más de 585 millones de pesos, cifra que representó el 45% del gasto total en el eje, lo cual lo posiciona como el segundo más alto, mientras que el programa Construcción, Ampliación y Mejoramiento de Vivienda fue el cuarto con mayor gasto. En cuanto al programa Carencia por Acceso a la Alimentación, se encuentra en el eje de salud, y su gasto representó el 8% del total (sólo el programa de Atención Médica representó el 64%), cifra que lo posicionó como el tercer programa con mayor gasto en el eje.

**Tabla 1. Gasto ejercido por Programa Presupuestario.**

<b>Programa Presupuestario</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Carencia por Calidad, Espacios y Servicios Básicos en la Vivienda	\$76,244,922	\$59,969,732	\$585,417,738	\$152,917,819
Construcción, Ampliación y Mejoramiento de Vivienda	\$93,694,564	\$12,824,350	\$12,207,140	\$156,393,889
Carencia por Acceso a la Alimentación	\$269,177,825	\$278,617,787	\$276,215,459	\$260,484,015

Estos tres programas, fueron creados en el año 2013; para 2014, fueron evaluados en consistencia y resultados del Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) para los programas de infraestructura social, y del Fondo de Aportaciones Múltiples Asistencia Social (FAM) sobre el programa de Carencia por Acceso a la Alimentación, antes Programa de Nutrición; fue hasta 2016, que los tres programas presupuestarios fueron evaluados en su diseño. Para el primer trimestre del 2019, se registró apenas un 22.2% de avance en la atención de los ASM surgidas de las evaluación de diseño de los programas de Carencia por

Acceso a la Alimentación y Carencia por Calidad, Espacios y Servicios Básicos en la Vivienda. Para el mismo periodo, el Programa de Ampliación y Mejoramiento de Vivienda, registró un avance en la atención de sus ASM en un 71.4% (SEPLAN, 2019).

Lo planteado anteriormente, demuestra que a pesar de que se cuenta con una normativa jurídica que promueva la evaluación, ésta deja de lado la promoción del uso de la evaluación como mecanismo de mejora de los programas presupuestarios en Yucatán, de tal modo que, surge la hipótesis de que no existe una institucionalización del uso de la evaluación de la política social para la toma de decisiones en el campo político y gubernamental, *“institucionalización, entendida como el proceso a través del cual la evaluación se convierte en una parte aceptada e integrada de la gestión de las Administraciones Públicas”* (Baixauli, 2014), es decir, el que se evalúen programas no significa que ya exista una institucionalización de tal ejercicio. En este sentido, Álvarez (2019) sugiere que es urgente evitar la pérdida de capacidades y avances en el SED, y una ruta clave para lograrlo es a través de la institucionalización de los procesos.

### **Estrategia metodológica**

La presente investigación, es producto del análisis e interpretación de información recopilada de fuentes bibliográficas de trabajos de investigación, además de publicaciones, sobre política pública y evaluación. Adicional, se revisaron los documentos correspondientes a los programas presupuestarios y cuenta pública del estado para determinar el gasto ejercido en Desarrollo Social y en cada programa analizado en el presente trabajo; la recopilación de información se complementó con solicitudes de información en transparencia, conferencias y entrevistas semiestructuradas a actores clave en el tema de evaluación en el estado de Yucatán. La finalidad, es contribuir al desarrollo de un trabajo que sea útil tanto teórica como empíricamente, así como emitir algunas recomendaciones que abonen a la institucionalización del uso de las evaluaciones en el estado de Yucatán.

Como parte de la investigación, se consideran las siguientes variables mismas que se pondrán a prueba para comprobar la hipótesis planteada.

**La variable dependiente:** uso de los resultados de la evaluación.

**Las variables independientes** consideradas en el presente estudio, mismas que representan los aspectos que facilitan el uso de la evaluación, son las siguientes:

- Conocimiento de los legisladores sobre la importancia y los alcances de la evaluación;
- Diseñadores de política pública que se especializan en el tema;
- Existencia de un órgano técnico especializado dentro de los Congresos que se encargue de sistematizar, procesar y analizar la información;
- Formación del funcionario (a) y/o de su grupo de trabajo es en ciencias sociales;
- Colaboración con universidades para la creación de políticas públicas;
- Foros públicos donde se discutan las políticas;
- Disposición de alternativas de políticas y sus análisis;
- Evaluadores expertos en el tema de la evaluación;
- Institucionalización del seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora;
- Incorporación de nuevos criterios al proceso de presupuestación considerando la evidencia del monitoreo y evaluación para el establecimiento de sus programas y presupuestos;
- Revisión y actualización continua de las MIR.

### **Pregunta de investigación**

¿Qué factores impiden la institucionalización del uso de la evaluación de la política social en el estado de Yucatán?

## CAPÍTULO 1. CONCEPTOS Y APROXIMACIONES DE LA EVALUACIÓN

Una de las tendencias de reforma administrativa en México en los años 90's ha sido el establecimiento de los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA); su creación tiene el fundamento de encargarse de la creación de políticas públicas en diversos sectores. Lo interesante del surgimiento de estos cambios institucionales es analizar su naturaleza, es decir, por qué y cómo se dieron estos procesos evolutivos. Desde un punto de vista politológico, el surgimiento de estas instituciones pudo no haberse dado con la lógica de una transición democrática nacional, sino más bien, en el marco de tendencias internacionales o simplemente, ante reacciones sobre presiones o condiciones internacionales (Dussauge, 2016). Reconocer el contexto en el cual surgen los OCA, como CONEVAL en nuestro país, es importante para entender la temporalidad en los cambios administrativos y en la adopción de la cultura de evaluación dentro de las instituciones públicas.

Las tendencias internacionales sobre la institucionalización de la evaluación, surgen ante un contexto económico desfavorable que incentivó el uso eficiente de las finanzas públicas. De manera similar, en México a partir de los años 70's se comenzó el proceso de institucionalización de la evaluación, que si bien puede ser que no se haya dado por una identificación de la necesidad de crear políticas públicas de calidad, sino por tendencias globales, sentó las bases para una mejora de la gestión pública. En la misma década, en América Latina y el Caribe comienza una tendencia hacia una Nueva Gestión Pública, la cual trae consigo nuevas prácticas de eficiencia y eficacia de la gestión pública, entre las cuales destacan la creación de sistemas de indicadores de desempeño, el surgimiento de evaluaciones de impacto y la instauración de buenas prácticas para los procesos de evaluación por parte de agencias de cooperación internacionales.



En la década de los ochentas, organismos internacionales interesados en el desarrollo de capacidades para la aplicación de estas nuevas técnicas de gestión en los países, invirtieron recursos para la asesoría y financiamiento de proyectos para su impulso. En los noventas, después de que en décadas anteriores únicamente los organismos internacionales realizaban evaluaciones, incrementó el interés de los gobiernos nacionales en estos nuevos sistemas para el uso de recursos públicos y rendición de cuentas, impulsados por regímenes democráticos adoptados en países de Latinoamérica (Feinstein y García, 2015). Es así que el esparcimiento de la implementación de estos nuevos procesos se comenzó a notar en países como Chile, que en 1997 introdujo la evaluación de los programas gubernamentales; en 1999, Colombia introduce en su Constitución la organización de un sistema de evaluación y gestión de resultados, mientras que durante el mismo año, en Brasil se implementó el Plan Plurianual como instrumento integrado de planificación y presupuesto.

En México, se podría decir que la evaluación de programas prácticamente comenzó a partir de su aplicación al Programa de Educación, Salud y Alimentación, mejor conocido como Progresá en 1997, misma que sentó un antecedente fundamental de la evaluación de impacto en América Latina. A partir de este punto, se abrió camino hacia la institucionalización de la evaluación en México, situación que motivó a que todos los programas financiados con subsidio federal contaran con reglas de operación y con información sobre diseño, objetivo, indicadores de desempeño, beneficiarios y operación, y que además, esos fondos federales fueran evaluados (Navarro, 2014).

**Tabla 2. Antecedentes de la institucionalización.**

Año	Actor	Descripción
1976	Secretaría de Programación y Presupuesto.	Encargada de la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público.



1982	Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).	Encargada de la fiscalización, el control interno, y la evaluación de la Administración Pública.
1995	Programa de modernización.	Identificaba entre los principales problemas a resolver: las deficiencias en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño de la gestión pública, para los que se proponía el diseño de un sistema basado en objetivos claros y metas cuantificables, indicadores de desempeño, revisión y adaptación del Sistema Integral de Información y fortalecimiento y mayor independencia de los órganos internos de control preventivo y correctivo.
1997	Evaluación externa al Programa de Educación, Salud y Alimentación.	Proyecto de evaluación externa más ambicioso solicitado por el gobierno mexicano. El proceso de institucionalización formal de la evaluación inicia en el nuevo siglo con la decisión de la Cámara de Diputados de exigir la evaluación externa anual de los programas financiados con recursos fiscales.  Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) que realizó evaluaciones mediante convenio con la Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).
2002	Secretaría de la Contraloría y el Desarrollo Administrativo.	Se estableció el Sistema de Seguimiento de Metas presidenciales, para uso interno del Gobierno Federal.
2003	Creación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).	Previó la creación de un Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL).



2004	Ley General de Desarrollo Social	Introdujo mejores prácticas de política social y estándares internacionales de M y E.
2005	Ley General de Desarrollo Social	Creación del CONEVAL.
2006	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Primera visión articulada de un sistema de gestión por resultados a nivel gubernamental fue expresada, en particular con la creación del SED que implica la adopción del modelo de PbR con la generación de indicadores para monitoreo de cada programa presupuestario en el país.
2007	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).  Secretaría de la Función Pública (SFP).	<p>El CONEVAL se complementa con el Sistema de Evaluación del Desempeño de la SHCP, basado en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria aprobada un año antes.</p> <p>Se comenzó a realizar un Programa Anual de Evaluaciones (PAE) que incluyó todos los programas con contenido social a cargo de la Sedesol pero también de otras secretarías.</p> <p>Fueron publicados los nuevos “Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal” (en adelante Lineamientos) para guiar la realización de evaluaciones externas que sustituirían al Acuerdo que había estado vigente desde 2002 para normar esta actividad.</p>

2012	Ley General de Contabilidad Gubernamental	Capítulo V (adicionado DOF12-11-2012). De la Información Financiera Relativa a la Evaluación y Rendición de Cuentas.
2014	Autonomía de CONEVAL	Con la reforma política-electoral, aprobada por el Congreso y publicada en febrero de 2014, que le otorgó el carácter de órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Fuente: Elaboración propia con base en información de Cardozo (2015) y de Ballezá (2015).

### **Gestión para Resultados del Desarrollo (GpRD)**

El monitoreo y la evaluación de la política social permite clarificar los objetivos que persiguen las organizaciones públicas, sistematizar la información, facilitar la asignación de recursos a los programas más productivos, mejorar la rendición de cuentas, y fortalecer la transparencia (Coneval, 2016). Por su parte, Cejudo (2011) resalta la importancia de la evaluación sobre el desempeño gubernamental y en la asignación del presupuesto a los programas desde la legislatura, mientras que Montiel (2011) sugiere que es medio para valorar la efectividad y eficiencia de las políticas, fortalecer los procesos de rendición de cuentas a través del monitoreo sobre el desempeño del gobierno, medir el impacto de la asignación presupuestaria de los programas públicos, y motivar la mejora continua de los programas.

El modelo de GpRD se constituye de cinco pilares: i) planificación orientada a resultados; ii) presupuesto por resultados; iii) gestión financiera pública; iv) gestión de programas y proyectos; y v) seguimiento y evaluación. Con este modelo, es deseable que la gestión pública sea eficiente, eficaz y transparente. Por otro lado, Gutiérrez (2015) establece que los principios que forman la base de la GpR deben ser el i) centrar la metodología en los resultados; ii) alinear las actividades de planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación con los resultados previstos; iii) mantener el sistema de generación de informes de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar; iv) gestionar para y no por resultados; v) usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para la información y rendición de cuentas.

Según Kaufmann, Sanginés, y Santiso (2015) entre 2007 y 2013, se refleja una mejora en los cinco pilares de la GpRD en países de América Latina y el Caribe, lo cual quiere decir que hubo un fortalecimiento de las capacidades institucionales para la implementación de este modelo de gestión. Puntos importantes a destacar, es que dentro de la evolución de los pilares, el presupuesto por resultados y el seguimiento y evaluación, fueron los menos desarrollados en este mismo periodo.

Dentro del grupo de nivel alto de capacidades institucionales para aplicar el GpRD, se encuentran Brasil, Chile, Colombia y México; un punto a destacar es que de estos cuatro países, México fue el de mayor avance sustancial, resultado que según los autores se debe a las reformas de modernización de su GpRD.

Al respecto, según Kaufmann, Sanginés, y Santiso (2015), entre las recomendaciones técnicas para alinear el ciclo de gestión pública con un enfoque en los resultados destacan:

1. Ajustar las normas administrativas del sector público para alinearlas con los conceptos de gestión orientada a resultados, calidad del servicio y buen desempeño.
2. Establecer procedimientos para el uso de la información sobre el desempeño que producen los sistemas de seguimiento y evaluación en el diseño y la gestión de políticas.

3. Promover la integración efectiva entre la planificación estratégica y el presupuesto público.
4. Reformular los procedimientos para que en las distintas etapas del proceso presupuestario se incorpore información sobre el desempeño pasado y esperado.
5. Desarrollar una efectiva gestión del riesgo fiscal, prestando atención tanto a la deuda y otras obligaciones directas como a los pasivos contingentes.
6. Promover que los órganos de control externo orienten su acción a la mejora y la rendición de cuentas de los resultados de la gestión pública, y establezcan mayores vínculos de comunicación y difusión de información a la ciudadanía.
7. Reforzar la planificación sectorial orientada a resultados, integrándola plenamente con la planificación nacional y la planificación de las inversiones.
8. Implementar estrategias de mejoramiento de la calidad en la prestación de servicios.
9. Desarrollar sistemas de seguimiento basados en un grupo priorizado reducido y relevante de indicadores.
10. Construir capacidades institucionales en materia de evaluación, con un plan multianual de evaluaciones de políticas, programas y proyectos.

En México, el fortalecimiento de la GpRD y sus componentes, fue posible gracias a la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la cual insta a al Coneval como organismo que mide la pobreza y se encarga de las evaluaciones de programas y políticas de desarrollo social; instancia que a raíz de la reforma de 2014 la proclaman como un organismo público y autónomo.

El esfuerzo de promulgar una ley que incluya a la evaluación como pilar del diseño de las políticas sociales, es reconocer que este proceso es necesario y que cubre una función para el mejoramiento de todas las etapas del proceso de las políticas. Los desafíos que enfrenta la institucionalización de la evaluación en la región latinoamericana, incluyendo a México, es su uso para mejorar la calidad de las políticas priorizando la utilización de los hallazgos y recomendaciones (Pignatta, 2015). Además, surge la preocupación de que el proceso de evaluación en México, se haya vuelto una acción “mecanizada” con el único fin de cumplir con la normatividad, pero no para garantizar la calidad de la política.

## **Presupuesto basado en Resultados (PbR)**

El PbR es un componente del GpRD que se encarga de examinar los resultados obtenidos por los programas, mismos que se utilizan como medio para priorizar la asignación de recursos en la programación del ejercicio fiscal del siguiente año (Makón y Vereá, 2015) y según Gutiérrez (2015) consiste en el uso adecuado de la información por parte de los actores involucrados en todas las etapas del ciclo presupuestario para tomar decisiones relacionadas a la asignación de recursos y a la eficiencia en el uso de los recursos. A partir de los años noventa, países de la OCDE mostraron una evolución en sus modelos de presupuestación, pasando de unos donde se ejercía un control y mando centralizado, a uno descentralizado dirigido a la obtención de resultados tangibles en términos de rendimiento y resultado (Gutiérrez, 2015).

Cabe mencionar que el PbR cuenta con tres características (Gutiérrez, 2015):

- i. Sus bases son el desarrollo de sistemas confiables de gestión de la información que sustenten la preparación, aprobación, ejecución y auditoría.
- ii. Tiene como objetivo general mejorar la calidad del gasto público por medio de una mejor asignación de recursos, consistente con objetivos políticos y sociales, así como una mayor eficiencia en su uso.
- iii. Tiene como objetivo intermedio que la información sobre el desempeño esté disponible para los tomadores de decisiones, de tal manera que puedan utilizarla con la planeación y acciones de gestión, además de utilizarla para la toma de decisiones informadas por las mediciones del desempeño, experiencia, información cualitativa, prioridades políticas, entre otras.

En este sentido, para que el PbR pueda aplicarse de manera efectiva, es necesario que se dé la i) la existencia de sistemas de información de desempeño; ii) la información de desempeño utilizable para la asignación y el uso de los recursos financieros en el presupuesto; iii) la aplicación de mecanismos de motivación para obtener resultados efectivos de la gestión, como los incentivos institucionales y personales; iv) el fortalecimiento de la capacidad de las

instituciones ejecutoras y la consiguiente descentralización de los mecanismos de administración de recursos reales y financieros.

### **Seguimiento y evaluación**

Como parte también de los componentes del GpRD que como se mencionó anteriormente, consiste en un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión, que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos (Gutiérrez, 2015), se encuentra el seguimiento y evaluación el cual consiste en un sistema que se encarga de recopilar datos sobre indicadores de desempeño para conocer el avance y los logros de objetivos de las políticas, programas y proyectos, así como el uso de los recursos asignados.

Por otro lado, se menciona el sistema de evaluación el cual contribuye al propósito de informar sobre el desempeño de las políticas, programas y proyectos pero de manera más amplia a través de estudios sistemáticos y objetivos sobre el diseño, la ejecución y los resultados. Según Feinstein y García (2015), existe una diferencia marcada entre el sistema de seguimiento y evaluación, y el sistema de evaluación, debido a que “el primero aporta datos sobre el logro de los resultados esperados, pero no explica las razones por las que las intervenciones funcionan o no ni el efecto que estas tienen en la sociedad, papel que cumple la evaluación, mediante la realización de estudios específicos”. Por lo tanto, los autores insisten en que estos dos sistemas se complementan debido a que la evaluación sin datos generados sobre el seguimiento no tendría insumos para un análisis empírico, mientras que el seguimiento sin la evaluación desaprovecharía la información generada.

Los resultados del PROVED, indican que en países de América Latina y el Caribe, los Sistemas de información Estadística se han desarrollado más rápido que los sistemas de Seguimiento y Evaluación. Además, a pesar de que en varios países (incluyendo México) se han creado instituciones que evalúen y se hayan implantado normas al respecto, se ha progresado muy poco en la realización y el uso de evaluaciones (Feinstein y García, 2015).

Actualmente, es posible conocer los avances en materia de evaluación dentro de la administración pública gracias a distintos medios cuantitativos que permiten medir el avance



en la implementación de estas herramientas, lo anterior, en los tres niveles de gobierno. Esto indica de manera muy directa, que existe el “deber ser” de los sistemas de evaluación tanto a nivel federal como estatal y municipal.

Relacionado con el SED, y a manera más específica, dentro de la GpR se incluyen herramientas para conceptualizar el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de los programas; para esto, se desarrolló la Metodología de Marco Lógico (MML) a través del cual surge la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) como herramienta de descripción de los bienes y servicios que se aportarán a la sociedad, incluye indicadores para el seguimiento de los avances relacionadas con su ejecución, considera riesgos, y muy importante, incluye los objetivos de los programas y su alineación al PED.

Relacionado con lo anterior, la SHCP, la SFP y Coneval desde sus respectivas competencias, emiten los lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, lo cual requiere de una revisión de las MIR de estos programas.

### **Marco normativo en México**

#### *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.*

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIP), fue publicada el 9 de mayo de 2016; entre sus objetivos se encuentra favorecer la rendición de cuentas a las y los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados. En sí, en esta ley se menciona a la evaluación de manera muy general haciendo énfasis en la evaluación de la educación, de tal manera que considera el diseño de la política nacional de evaluación de la educación, el avance de su implementación, y los resultados de las evaluaciones que lleve a cabo; además, menciona la obligatoriedad de la publicación de las evaluaciones misma que se deberá desagregar considerando los contextos demográfico, social y económico de los agentes del Sistema Educativo Nacional.

### *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*

Dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se contempla la existencia del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades de medir la pobreza y realizar la evaluación de los programas, así como establecer metas, recomendaciones y acciones de la política de desarrollo social.

Por otro lado, El Estado es el encargado de garantizar de manera plena los derechos de los niños y las niñas, alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral; este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

En cuanto a la evaluación, el Artículo 134 de la Constitución contempla la obligatoriedad de la evaluación del ejercicio de los recursos económicos federales y que este ejercicio se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas. Ante el cumplimiento de esta disposición normativa, la SEPLAN dentro de sus facultades es el coordinador de las evaluaciones a los fondos federales, entre ellos, el FAIS y FISE.

### *Ley de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria*

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) se publicó en 2006 durante la administración del presidente Vicente Fox, y tiene por objetivo establecer el orden normativo para la presupuestación, aprobación, control y evaluación de los ingresos y los egresos públicos de la federación. Determina a la evaluación en general y a la evaluación costo beneficio de los programas, como insumos para establecer prioridades entre proyectos

Dentro de esta ley, se establece en el Artículo 42 fracción VIII, la participación de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados en la discusión del presupuesto por sectores, considerando la evaluación de los programas y proyectos. Asimismo, en el Artículo 78 se establece que las dependencias o entidades deberán realizar evaluaciones de resultados de los programas sujetos a ROP por conducto de expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados.

En la LFPRH, se considera el capítulo II destinado a la evaluación, en donde el Artículo 110 habla sobre la realización de evaluaciones económicas de los ingresos y egresos trimestrales y que la CONEVAL coordinará las evaluaciones en materia de desarrollo social y cuál es la información mínima que deben contener las publicaciones con los resultados.

### *Ley General de Desarrollo Social*

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) es quizá la normativa más representativa que sustenta a la evaluación de la política social. El decreto fue publicado en 2004 bajo la administración de Vicente Fox, y entre sus objetivos está el establecer los mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social (DOF, 2018). Otra contribución importante es la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), organismo autónomo encargado de dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos de la política social para reorientarlos o suspenderlos total o temporalmente. También, es el encargado de la medición de la pobreza cada dos años, generando así insumos técnicos para la toma de decisiones públicas.

Adicionalmente, esta ley establece los lineamientos y criterios que establezca el Coneval para la medición de la pobreza, los cuales son el ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio del hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, grado de cohesión social y, grado de accesibilidad a carretera pavimentada (DOF, 2004).

### **Marco normativo en el estado de Yucatán**

#### *Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán*

La Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán, es un documento normativo que establece la instrumentación de la planeación para crear y dar seguimiento al Plan Estatal de Desarrollo (PED), cuyo reglamento se enfoca en la planeación y evaluación de los avances en el cumplimiento de sus objetivos y la elaboración de instrumentos de planeación y sus actualizaciones.

Dentro del presente marco, se estipula a partir del artículo 4, la integración del Consejo de Planeación y Evaluación del Estado de Yucatán (COPLEDEY) y se le confiere la responsabilidad máxima de definir los objetivos, estrategias y principales mecanismos para la ejecución de los instrumentos de planeación del desarrollo.

Además, en la sección II *“De las fases de seguimiento y evaluación”* el artículo 40 se estipula que en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño *“las instituciones públicas que integran el Copledey darán seguimiento, con base en indicadores, a los resultados de sus acciones en relación con el Plan Estatal de Desarrollo y, en su caso, con los programas de mediano plazo, e informarán al respecto a la secretaría técnica, con el propósito de que el Gobernador del estado informe al Poder Legislativo estatal de los resultados alcanzados, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política del Estado de Yucatán”*.

Por lo tanto, puede observarse que en este marco normativo se establece la obligatoriedad de la evaluación de los instrumentos de planeación del PED, sin embargo, no se menciona en ningún punto del documento a la evaluación de la política pública, política social y los programas presupuestarios.

#### *Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán*

Otro documento normativo referente a proceso de presupuestación es la Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán; fue publicada en 2010 y su última reforma fue emitida en 2016. Esta Ley tiene como objetivo normar entre ellas la programación, presupuestación y evaluación de los ingresos y egresos públicos del estado, incidiendo en una gestión pública moderna, eficiente y eficaz.

Referente a la evaluación, según la Ley ésta se centra en medir la calidad del gasto público de manera trimestral por medio de indicadores integrados en el Sistema de Evaluación del Desempeño, y es la Contraloría General del Estado quien emite los lineamientos para su ejecución, cuyo ejercicio de evaluación es obligatorio para todos los ejecutores del gasto; además, establece el uso de los resultados de las evaluaciones del ejercicio del gasto para apoyar las decisiones presupuestarias (D.O., 2016). Para lograr lo anterior, la normatividad establece que todos los ejecutores del gasto deberán contar unidades de planeación para llevar

a cabo la programación, presupuestación y evaluación de sus programas, sin embargo, esta evaluación se centra únicamente en relación con el gasto público y no menciona otros tipos de evaluación más que el de desempeño y el correspondiente al costo y beneficio de los estudios, programas y proyectos de inversión que tenga a su cargo alguna Dependencia o Entidad.

En sí, esta Ley fue creada para regular el ejercicio de los recursos públicos a través de los programas presupuestarios y para establecer los elementos que deben comprender para su diseño; adicional, estipula las responsabilidades de los actores involucrados y la periodicidad de los componentes del proceso de presupuestación que concluye en su publicación, por lo tanto, no se considera un medio que norme los procesos de evaluación distintos al de desempeño del gasto público.

En relación a la periodicidad establecida en la Ley para que las Dependencias y Entidades ejecuten el ejercicio de presupuestación, idealizando el uso de los resultados de las evaluaciones distintas a la de desempeño del gasto, éstas tienen la obligación de diseñar los programas presupuestarios utilizando la metodología de marco lógico y mantenerlos actualizados; de tal modo que los ejecutores del gasto deben, según la esta Ley, presentar los proyectos de programas presupuestarios de nueva creación, o aquellos preexistentes que requieran ser modificados, a más tardar el 15 de agosto de cada año, de tal modo que se presente al Congreso el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado, a más tardar el 25 de noviembre del año anterior al que entre en vigor.

Dentro del Reglamento de la Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán (RLPCGEY), se regula la aplicación de la LPCGEY. Se establecen los lineamientos y metodologías para la integración del presupuesto, con el propósito de establecer los indicadores de desempeño y garantizar la evaluabilidad de la programación anual.

#### *Lineamientos para el Diseño y Aprobación de los Programas Presupuestarios.*

Los Lineamientos para el Diseño y Aprobación de los Programas Presupuestarios (LDAPP) fueron publicados en el Diario Oficial en 2015 y contempla el objetivo de implementar el

modelo de Gestión para Resultados del Desarrollo estableciendo las bases técnicas y metodológicas que las dependencias y entidades estatales deben cumplir para tramitar la autorización de los programas presupuestario ante la SAF. Al respecto, en el Artículo 14 se establecen los trece elementos de diseño que deben contener los programas presupuestarios lo son: síntesis del diseño del programa, antecedentes, análisis del marco jurídico y factibilidad legal, alineación con la planeación del desarrollo, coherencia con otros programas o intervenciones públicas, diagnóstico basado en el análisis del problema, objetivo del programa, identificación y cuantificación de la población objetivo, cobertura geográfica, alcance poblacional de la intervención, criterios de focalización, descripción del programa, matriz de indicadores para resultados, información estadística, informes de desempeño, programación de la intervención, marco presupuestal de mediano plazo y, anexos.

Este documento normativo, surge ante la necesidad de asegurar que los programas presupuestarios se diseñaran con sustento técnico, ante la problemática constante de obtener programas en malas condiciones y con imposibilidad de ser evaluados. Por tanto, se diseñó la presente metodología adaptada al contexto local de Yucatán, tomando como metodologías base la de CONEVAL y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Sobre la evaluación, dentro de estos LDAPP se establece que los resultados de las evaluaciones que se realicen, deben ser considerados para la programación del presupuesto de los recursos públicos para la implementación de los programas estatales. De igual manera, contempla la obligatoriedad de implementar evaluaciones de desempeño a los programas y el diseño de programas que permitan ser evaluables.

### **Mediciones sobre el avance en materia de evaluación en los estados**

#### *Diagnóstico sobre el avance en la implementación del PbR-SED*

Es un diagnóstico elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHC) que tiene por objetivo analizar el nivel de las capacidades de las entidades federativas en los ámbitos clave de la gestión del gasto. El cuestionario (instrumento por el cual recopilan información) se aplica desde 2010 en las entidades y a partir de 2014 también en municipios.

Según el informe de 2018, el PbR-SED se implementa en un nivel promedio de 78.9% en el país. Este análisis se conforma por siete categorías que se miden de manera separada el grado de avance en la implementación de los siguientes rubros:

- Marco Jurídico;
- Planeación;
- Programación;
- Presupuestación;
- Ejercicio y Control;
- Seguimiento;
- Evaluación.

Respecto del rubro de evaluación, se desea analizar que los entes públicos cuenten con los mecanismos, normativa e instrumentos necesarios para la aplicación de evaluaciones que permitan la medición del alcance de sus objetivos.

Atribuciones que contempla la medición de este rubro:

- Establece metodologías de evaluación;
- Integra la agenda de evaluación;
- Supervisa el proceso de evaluación en sus diferentes etapas;
- Verifica la calidad de las evaluaciones;
- Da seguimiento de las evaluaciones;
- Envío de los resultados de la evaluación a las instancias correspondientes;
- Intervención en el proceso programático presupuestal de cada ejercicio (alineación de MIR con programas presupuestarios);
- Establecimiento de los requisitos mínimos de elegibilidad de evaluadores para que las Unidades evaluadoras de los entes ejecutores verifiquen la calidad de las evaluaciones previas al contratar evaluadores externos.

Los resultados a nivel estatal, señalan que Yucatán es el quinto estado con mejor Índice General de Avance en PbR-SED del 93.8%. Específicamente en la categoría de evaluación, Yucatán presenta un avance del 100%, muy por arriba del promedio nacional de 74.3%. Por

lo tanto, según el diagnóstico presentado, esta entidad presenta un alto nivel de implementación de la evaluación

*Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en los municipios capitales.*

El objetivo del citado diagnóstico elaborado por el CONEVAL es el proveer información sobre el avance que presentan los municipios en la regulación e implementación de elementos de monitoreo y evaluación de las políticas y programas sociales. En suma, proporciona información a los tomadores de decisiones sobre las fortalezas y áreas de oportunidad en la regulación e implementación de elementos de monitoreo y evaluación en sus gobiernos (CONEVAL, 2016).

El análisis implementado por el CONEVAL (2016) se constituye de dos componentes; el primero trata el deber ser normativo, el cual valora la normativa emitida por el municipio respecto a los elementos de monitoreo y evaluación. El segundo componente evalúa las prácticas de monitoreo y evaluación que considera la implementación de dichos elementos en el municipio.

De tal modo que los elementos considerados en la medición del índice son los siguientes:

1. Aspectos generales del desarrollo social;
2. Criterios para la creación de programas nuevos;
3. Creación de un padrón de beneficiarios;
4. Elaboración de reglas de operación o equivalente;
5. Difusión de información de los programas;
6. Transparencia en el presupuesto;
7. Elementos de monitoreo y evaluación;
8. Indicadores de resultados de gestión;
9. Área responsable de realizar la evaluación.

Los resultados posicionan a la capital Mérida en la posición 21 a nivel nacional con una puntuación promedio de 13.0 en el índice de avance en monitoreo y evaluación en 2015, por



debajo de la media nacional de 17.5; estos resultados demuestran un desempeño débil en los distintos aspectos.

### *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas*

Desde 2011, el CONEVAL ha implementado un ejercicio para identificar los elementos de monitoreo y evaluación en las entidades federativas; además, este diagnóstico permite medir el avance (mejoras) en la materia. Este ejercicio de medición que se ha llevado a cabo en 2011, 2013, 2015 y 2017, tiene como objetivo “(...) *aportar información sobre el avance que presentan las entidades federativas en la regulación e implementación de instrumentos de monitoreo y evaluación, cuyo marco de referencia son los elementos establecidos en la normativa y las buenas prácticas en la materia*”.

Para la construcción del índice, se utilizan dos componentes, dentro de los cuales se encuentran 9 elementos, 27 variables y 54 criterios. Se mencionan a continuación.

Componente 1: el deber ser (normativo)

Componente 2: prácticas de M&E

Los 9 elementos son:

1. Existencia y alcance de la LDS o equivalente;
2. Criterios para la creación de programas nuevos;
3. Creación de un padrón de beneficiarios;
4. Elaboración de reglas de operación o equivalente;
5. Difusión de información de los programas;
6. Transparencia en el presupuesto;
7. Elementos de monitoreo y evaluación;
8. Indicadores de resultados y de gestión;
9. Área responsable de realizar la evaluación.

Cabe mencionar, que el diagnóstico tiene limitaciones en la medición y en los resultados, como por ejemplo la falta de una descripción sobre la existencia de sistemas de monitoreo y

evaluación; tampoco contiene un análisis sobre el desempeño de los gobiernos estatales, sino más bien, únicamente presenta los elementos de monitoreo y evaluación que se han regulado o puesto en práctica sin profundizar en las condiciones para su implementación. Segundo, sólo integra información oficial y pública en páginas de internet de las entidades y dependencias estatales. Tercero, sólo considera políticas y programas de desarrollo social.

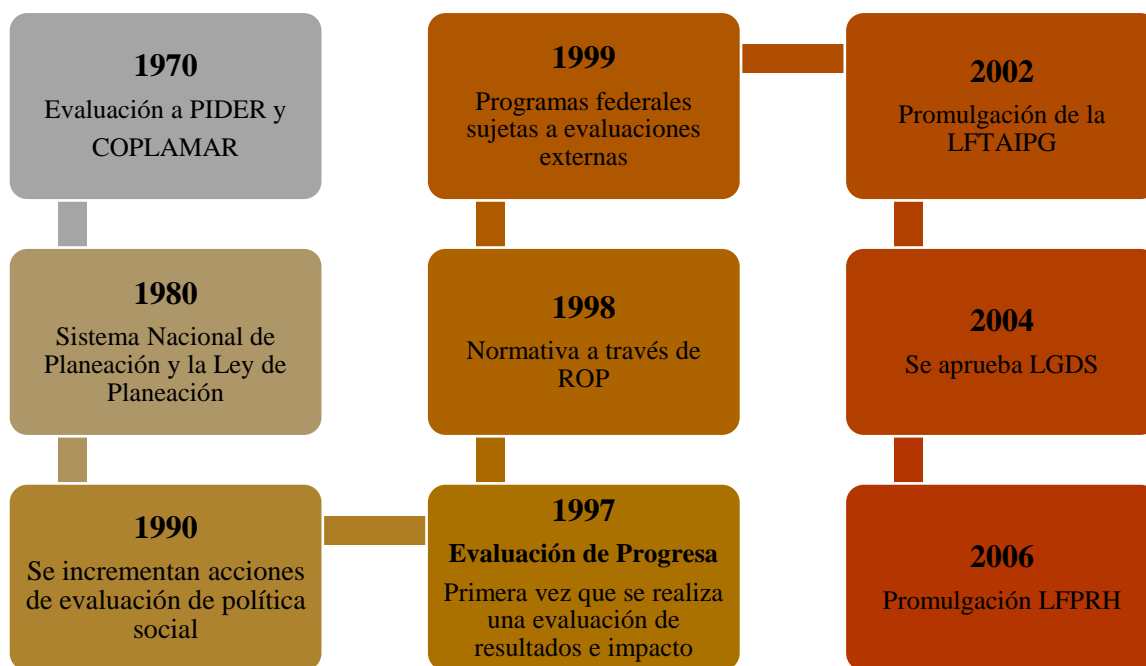
### **La evaluación en México**

En México se desarrollaron iniciativas para evaluar programas de desarrollo social desde la década de los 70's; un paso importante en este proceso se dio entre 1999 y 2006 con la creación del marco normativo que institucionaliza el proceso de evaluación. Con el avance en materia de institucionalización de la evaluación en México, CONEVAL (2019) afirma que todavía existen retos institucionales, técnicos y de planeación. Por lo tanto, de manera general, los retos institucionales se refieren a las adecuaciones dentro de las instituciones para realizar evaluaciones y se use la información; los técnicos consisten en fortalecer las metodologías de los instrumentos de recolección de información para que los programas sean evaluables; mientras que los de planeación consisten en mejorar la calidad del marco lógico de los programas para lograr un buen sistema de monitoreo con los indicadores correctos.

La LGDS le otorga al CONEVAL la facultad para evaluar toda la política de desarrollo social, sin embargo, la LFPRH le concede también a la SHCP y a SFP la facultad para evaluarla, por lo tanto, todavía persisten posibles duplicidades en la ejecución del ejercicio de las evaluaciones.

Actualmente, el CONEVAL realiza evaluaciones donde se fomenta la participación de las y los actores involucrados en el proceso de evaluación, cuyos resultados son presentados de manera libre e imparcial. Para llevar a cabo estos procesos, según esta institución, se utilizan métodos con rigor técnico, mismos que son revisados y aprobados por la Comisión Ejecutiva, integrada por seis investigadores y académicos con experiencia en materia de desarrollo social (CONEVAL, 2019).

Anteriormente, se ha hablado que a partir de los años 90, en México comenzaron los indicios para la introducción del modelo de la nueva gestión pública orientada a resultados, desde lo cual se ha destacado la necesidad de que las instituciones públicas se orienten a la gestión por resultados como lo establece el modelo, y no sólo al cumplimiento de la normatividad (Ballezcá, 2015).



La trayectoria de la evaluación, desde estos indicios de cambios organizacionales, trae consigo varias experiencias poco documentadas de las ventajas y limitaciones sobre su utilización para mejorar el sistema de gestión pública; además, como menciona Cabrero (2000) el rigor en la evaluación de políticas y programas gubernamentales no es del todo frecuente y suele permanecer para consumo interno del gobierno, sin dirigirse al público.

Por lo anterior mencionado es la importancia de evaluar y que la información se socialice ya que su uso abona a la mejora de las políticas y programas públicos, y en la toma de decisiones pero no sólo en términos de la gestión de recursos, sino también para la obtención de resultados específicos en la población; otro aspecto importante es que fortalece la rendición de cuentas a la ciudadanía en el manejo de los recursos (Coneval, 2019).

Actualmente, el Coneval realiza evaluaciones donde se fomenta la participación de las y los actores involucrados en el proceso de evaluación, cuyos resultados son presentados de manera libre e imparcial, por lo tanto, es responsabilidad de los hacedores de política el aprovechar estas herramientas. Para llevar a cabo estos procesos, según esta institución, se utilizan métodos con rigor técnico, mismos que son revisados y aprobados por la Comisión Ejecutiva, integrada por seis investigadores y académicos con experiencia en materia de desarrollo social (Coneval, 2019).

Sobre el ejercicio de evaluación en sí, es posible resaltar puntos principales que limitan la institucionalización de su uso; al respecto, según Weiss (2015) esas limitantes corresponden a intereses e ideologías particulares de los diseñadores de política pública, que también, al enfrentarse con nuevas aportaciones teóricas y prácticas dentro de los resultados de las evaluaciones, se introducen en ciertos conflictos de credibilidad basada en conocimientos fortalecidos con base en información anterior y en dinámicas institucionales cuyo funcionamiento se rige por historias, tradiciones, cultura, prácticas operativas, y reglamentos.

Otra limitante para el uso de las evaluaciones es la naturaleza del proceso de toma de decisiones, mismas que no siempre se llevan a cabo en momentos o lugares formales, sino más bien, se desarrollan gradualmente a medida que los funcionarios trabajan en distintos cargos, por lo tanto, las decisiones *ad hoc* se vuelven rutinarias y se repiten constantemente, de tal modo que el proceso no consiste tanto en tomar como en acumular decisiones.

Aunado a lo anterior, el autor menciona que la falta de mecanismos que vinculen a la evaluación estrechamente con el diseño de políticas; por lo general los gobiernos no cuentan con canales ni procedimientos institucionalizados para conectar los hallazgos de la evaluación con las arenas en las que se toman decisiones, dificultando así la retroalimentación de los resultados de las evaluaciones a los supervisores o partes interesadas. Por otro lado, también menciona que existen limitantes para el uso adecuado de las evaluaciones y que no dependen directamente de las instituciones públicas o de los diseñadores de política, como por ejemplo, se señala que algunos estudios evaluativos se conceptualizan y se conducen de manera deficiente, se interpretan inadecuadamente y presentan sesgo de los investigadores.

Al respecto de las limitantes señaladas, se vinculan algunos retos que tiene la evaluación en nuestro país, entre las cuales González (2013) menciona que el conocer si los programas de gobierno permiten el logro de objetivos establecidos en el PED es uno de ellos, pero que además existen otros como el fortalecimiento de la utilización de la información de desempeño por parte de los funcionarios responsables, el establecimiento de los procesos de revisión, actualización y mejora continua de las MIR, la expansión de la oferta de evaluadores de calidad, la ampliación de la oferta evaluativa no solo a programas sociales, la expansión del MyE a niveles estatales y municipales, por último, la generación de información sobre el progreso de los programas evaluados para una toma de decisiones informada.

En México, según Weiss (2015) los tomadores de decisiones pueden llegar a hablar bien de la evaluación, sin embargo, al momento en que llegan los resultados, exhiben informes y los hallazgos sólo si la evaluación justifica la acción que ya tenían pensado llevar a cabo. Además, se ha encontrado que los encargados de diseñar políticas parecen ignorar sus resultados de evaluación y optan por seguir con políticas que eligieron por otras razones que habitualmente no usan los conocimientos como insumo para operar las dinámicas organizacionales.

Por otro lado, tanto Weiss (2015) como González (2013), hablan también de las condiciones que promueven el uso de las evaluaciones en los procesos de política pública, como las siguientes:

1. Un sistema democrático: en este sistema se observan más actores involucrados en establecer e influir en las políticas, a diferencia del sistema autoritario.
2. Un sistema político competitivo: en lugares donde un partido político ejerce prácticamente el control total, la evaluación no suele utilizarse.
3. Descentralización de las políticas: la evaluación parece tener mayor oportunidad de influir en las políticas cuando el control gubernamental sobre éstas no se encuentra centralizado sólidamente en los organismos de alto nivel.
4. La especialización funcional podría facilitar la entrada de la evaluación en la arena política: cuando los (as) diseñadores de políticas son expertos especializados en lo

sustancial de sus temas, tienden a asociarse con más expertos en el tema mediante diversas redes, por lo tanto, son más propensos a recibir reflexiones ofrecidas por la evaluación.

5. Formación académica y profesional de los diseñadores de políticas: cuando la formación del funcionario (a) y/o de su grupo de trabajo es en ciencias sociales, facilita el uso de la investigación y evaluación, mientras que la abogacía no confía en estos sistemas de retroalimentación.
6. La formación de estudiantes en el tema de evaluación; universidades críticas y con una metodología robusta en ciencias sociales.
7. Disposición de diversas organizaciones de investigación que trabajen en estudios orientados al diseño de políticas. También, las distintas disciplinas deben considerar la oportunidad de colaborar con funcionarios gubernamentales y creadores de políticas como un estilo de trabajo gratificante y de utilidad social.
8. Desarrollo de espacios públicos como foros donde se intercambie información entre actores académicos y funcionarios públicos, con la finalidad de reducir la brecha entre la comunidad científica y la gubernamental.
9. Un clima de racionalidad. Donde se desarrolle una cultura en la cual la ciudadanía suponga que las políticas se formulan en respuesta a una revisión de los problemas existentes y después un análisis de las soluciones alternativas.
10. Naturaleza de los temas de la agenda de políticas. La influencia de los evaluadores en las temáticas tratadas en la evaluación no debe generar conflictos de interés o vaga experiencia en el tema que se esté tratando en la evaluación.

En cuanto a lo que González (2013) señala como principales avances del Monitoreo y Evaluación, se encuentra la formación de un sustento normativo e institucional robusto; el establecimiento de lineamientos para la evaluación y un programa anual de evaluación; la institucionalización del seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora, el Modelo Sintético de Información del Desempeño diseñado por la SHCP y la incorporación de nuevos criterios al proceso de presupuestación que realizan las unidades responsables considerando la evidencia del monitoreo y evaluación para el establecimiento de sus programas y presupuestos; la existencia de mecanismos que incentivan el uso de la información de

Monitoreo y Evaluación; la publicación de informes de las evaluaciones realizadas por el CONEVAL y SHCP; y por último, el establecimiento de la metodología para evaluar la pobreza con enfoque multidimensional a cargo del CONEVAL, misma que permite informar la política de desarrollo social.

Como se menciona a lo largo del presente capítulo, distintos autores hablan sobre los avances en materia de institucionalización de la evaluación, así como sus limitaciones que han impedido una adopción del uso de este medio para la mejora de políticas públicas. Al respecto, es importante adicionar que dentro de estas limitaciones también se encuentran aquellas pertenecientes al poder legislativo. Sobre esto, Cancino (2013) hace un análisis sobre el papel que juegan los (as) legisladores (as) en la aprobación de los presupuestos y programas públicos anuales. Una de sus conclusiones es que la información resultante de las evaluaciones, aún no es integrada de manera sistemática al proceso de análisis, de discusión del gasto público federal, y de la deliberación y aprobación del presupuesto, y que esta situación ocurre tanto a nivel federal como en las entidades federativas. Así, el autor menciona que entre los principales motivos del escaso uso de la información derivada de las evaluaciones se encuentran el desconocimiento de las y los legisladores sobre de la importancia y los alcances de tales herramientas y la falta de un órgano técnico especializado dentro de los Congresos que se encargue de sistematizar, procesar y analizar la información; otras situaciones tales como la carencia de procedimientos para el tratamiento de la información que las comisiones requieran, sobre todo cuando pueda existir un entorpecimiento de la gestión dentro de los Congresos debido al gran volumen de información disponible.

Relacionado con lo anterior, en el estado de Yucatán se identifica una carencia en el uso de los resultados de las evaluaciones de los programas sociales como parte importante a la hora de la aprobación de los presupuestos anuales. A través de una solicitud de transparencia con N° de folio 01176419 dirigido al H. Congreso del Estado de Yucatán, se solicitó la evidencia de la recepción de los documento con los resultados correspondientes a las evaluaciones 2014 a 2017, de los Programas Presupuestarios Carencia por Calidad, Espacios y Servicios Básicos en la Vivienda, Carencia por Calidad, Espacios y Servicios Básicos en la Vivienda, y

Carencia por Acceso a la Alimentación. Sobre la solicitud de información mencionada, el sujeto responsable contestó que no era parte de sus atribuciones y que la solicitud se remitiría a la instancia correspondiente. Tiempo después, el sujeto obligado hizo contestación vía oficio entregando acuses de recibido de oficios enviados por la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado (SAF) haciendo referencia a la entrega de Informes Trimestrales sobre las Finanzas Públicas del Estado de Yucatán; no obstante, dicha información no corresponde a los documentos donde se analicen los resultados de las evaluaciones de los Programas Presupuestarios mencionados, y que además, el ejercicio de evaluación es coordinado por la Secretaría Técnica de Planeación (SEPLAN) y no por la SAF.

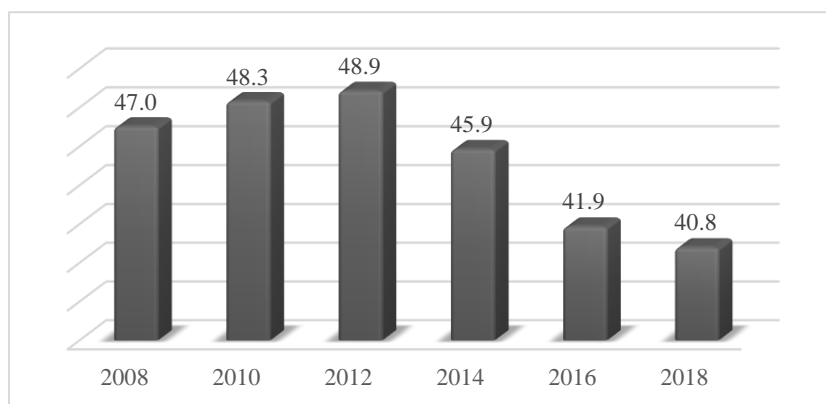


## CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES SOBRE LA SITUACIÓN DE POBREZA Y PROGRAMAS SOCIALES EN YUCATÁN

### El contexto de pobreza en Yucatán

La situación de pobreza en el estado se ha mantenido en niveles similares en los últimos diez años, al menos desde que se estableció una medición. Al respecto, en el año 2008 los niveles de pobreza se estimaron en un 47.0% de la población viviendo en estas condiciones; en comparación con las últimas estimaciones correspondientes al año 2018, se estima que el 40.8% de la población (Gráfica 1), es decir, poco más de 900 mil personas se encuentra en condiciones de pobreza, cifra que se redujo en apenas un 0.7% respecto de 2008. A pesar de existir una disminución en el porcentaje de pobreza, no significa que en realidad esto represente una mejoría real en la situación de la personas; mediante este análisis numérico, es justo reconocer que los niveles de pobreza no han tenido cambios significativos, lo cual refleja que este problema persiste y la acción pública en su conjunto no ha podido resarcirlo.

**Gráfica 1. Porcentaje de la población en condiciones de pobreza en Yucatán, 2008-2018.**

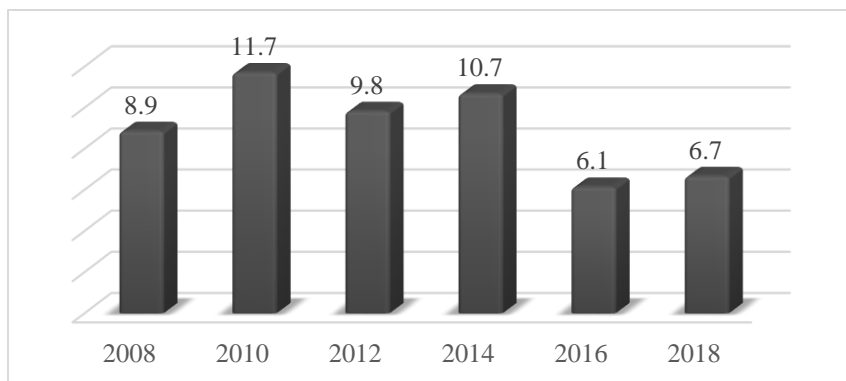


Fuente: elaboración propia con base en información de Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018.

En cuanto a la situación de pobreza extrema, a diferencia de la pobreza en general, este subgrupo ha experimentado variaciones más notables. Actualmente, en el estado habitan

aproximadamente 147 mil personas en estas condiciones, cifra que presentó una reducción del 13.9% respecto de 2008.

**Gráfica 2. Porcentaje de la población en condiciones de pobreza extrema en Yucatán, 2008-2018.**



Fuente: elaboración propia con base en información de Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018.

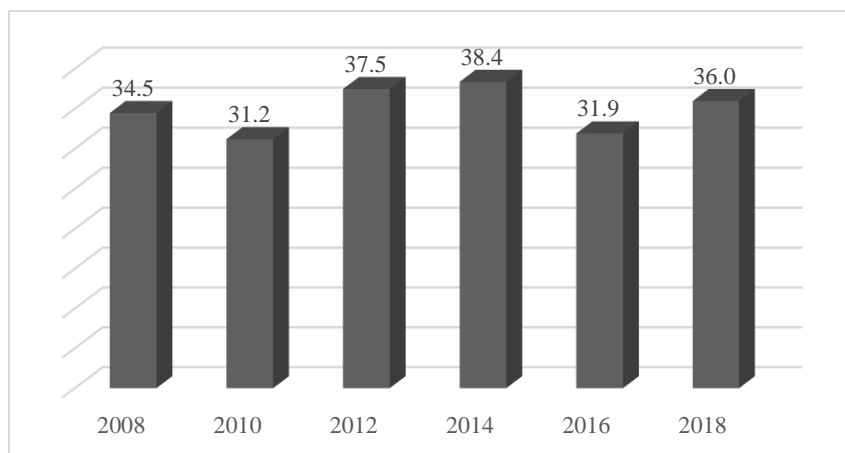
Las reducciones en el número de personas en condiciones de pobreza extrema no necesariamente son atribuibles a políticas sociales exitosas, en sí, no existe evidencia de que sea así; además, la información publicada por Coneval, tampoco refleja una mejoría en los ingresos de las personas. En 2018, el 12.5% de personas obtenían un ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos (línea mínima de bienestar), es decir, ese porcentaje de personas no obtuvieron un ingreso suficiente para cubrir el costo de una canasta básica alimentaria, y la situación no presentó una mejoría significativa a lo largo de diez años, esto debido a que apenas se presentó un decremento de 0.5 puntos porcentuales, en comparación con el periodo de 2008 y un incremento de 0.7 puntos porcentuales con relación al año 2016; si bien, la situación económica del país en 2014 no fue alentadora, este indicador fue en incremento desde 2010, y fue hasta 2018 que pudo regresar a niveles similares a los de hace diez años.

Otra situación relacionada con la precariedad que se vive en el estado, es la desnutrición; según los resultados de la medición de pobreza realizada por CONEVAL, en 2018 el 13.1% de la población vivía en condiciones de inseguridad alimentaria moderada, lo cual posiciona

a Yucatán como el décimo con mayor porcentaje a nivel nacional y el doceavo con mayor inseguridad alimentaria leve.

En cuanto a la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, ésta no ha presentado cambios relevantes y los niveles oscilan en promedio en casi un 40% de la población en estas condiciones desde el año 2008 hasta la actualidad. Si analizamos los componentes del indicador de esta carencia, se puede observar que la población que cocina sin chimenea cuando usan leña o carbón prácticamente no ha tenido cambios, a pesar de que desde el año 2014 se entregaron estufas ecológicas a través del Programa Carencia por Calidad, Espacios y Servicios Básicos en la Vivienda en su componente de Mejoramiento de la Vivienda: modalidad de estufas ecológicas. En este caso particular, no existen evidencias de que el Programa referido sea un causante directo de este estancamiento, sin embargo, en definitiva algo no está funcionando, sobre todo, cuando se entrega un bien que “ataca” directamente a este componente en específico de la carencia.

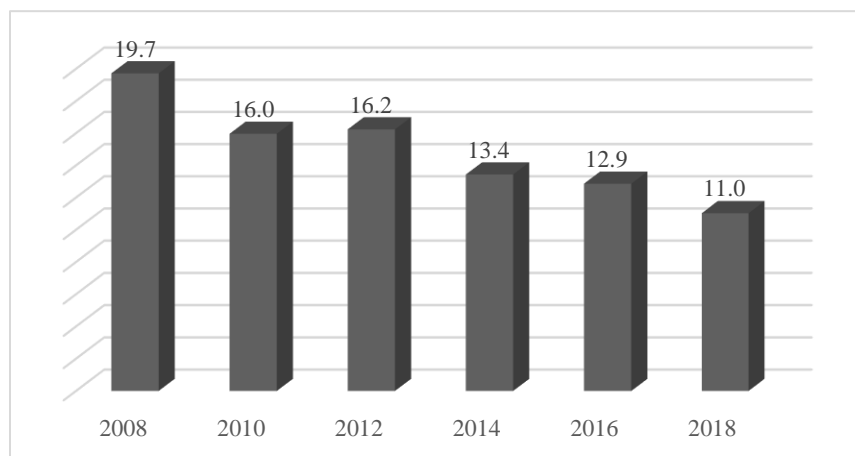
**Gráfica 3. Porcentaje de la población en viviendas sin chimenea cuando usan leña o carbón para cocinar, 2008-2018.**



Fuente: elaboración propia con base en información de Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018.

En cuanto al componente de hacinamiento como parte de la carencia por calidad y espacios de la vivienda, muestra un comportamiento distinto, esto debido a que desde el año 2012 el porcentaje de la población que vive en esta situación ha ido en decremento.

**Gráfica 4. Porcentaje de la población en viviendas con hacinamiento, 2008-2018.**



Fuente: elaboración propia con base en información de Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018.

### **Proceso para la elaboración de programas presupuestarios del Gobierno del Estado de Yucatán**

En Yucatán, la aplicación del modelo de PbR es contemporáneo; antes del año 2016 los programas presupuestarios se regían por medio de lineamientos federales, tal es el caso de los tres programas contemplados en el presente estudio. Es en abril del año 2015, que se publicaron los lineamientos para el diseño y aprobación de los programas presupuestarios, normatividad que regula hasta ahora la aplicación de las herramientas contempladas en el modelo de PbR.

En relación a la evaluación, se considera dentro de estos lineamientos que todos los programas presupuestarios deben contar con un diseño que permita evaluarlos. También, se establece que deberá considerarse el resultado de las evaluaciones que se realicen respecto

del cumplimiento de los objetivos y metas de los programas presupuestarios en el proceso de programación y presupuestación. Además de estas consideraciones, el “*Capítulo I. Disposiciones generales*” en su Artículo 9, tercer punto, se establece el mejoramiento del diseño de los programas presupuestarios mediante la incorporación de las recomendaciones y resultados que surjan de la evaluación de los programas presupuestarios; mientras que en el Artículo 8 del mismo capítulo, se establecen como las atribuciones de la Secretaría de Administración y Finanzas, la verificación de que se incorporen a los elementos del diseño las recomendaciones obtenidas de la evaluación del desempeño (Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, 2015).

De tal modo, la institucionalización de la evaluación en el estado es prácticamente nueva y su uso es escaso, precisamente porque esto viene como una etapa posterior una vez que esta primera etapa se fortalece. Es así que actualmente también se identifica una capacidad técnica y operativa deficiente dentro del proceso del diseño y actualización de los programas presupuestarios; al respecto, la SAF estableció en 2019 un periodo de cuatro semanas para el diseño de todos los programas presupuestarios, desde el diagnóstico situacional, análisis de coherencia, elaboración de árboles de problemas y objetivos y la MIR, hasta las fichas de indicadores a nivel fin, propósito, componente y actividades, es decir, estableció de manera irreal un periodo de un mes para diseñar políticas públicas en todos los ámbitos sin utilizar los resultados de las evaluaciones anteriores como parte esencial de este proceso, así como lo establecen los lineamientos antes descritos.

Este problema de periodos cortos de tiempo destinados a la elaboración de programas presupuestarios se da desde años anteriores, en sí, la política pública en Yucatán se diseña de manera “express” sin un tecnicismo apto para considerarse eficiente y eficaz.

### **Carencia por Calidad, Espacios y Servicios Básicos en la Vivienda**

El Programa de Mejoramiento de Vivienda en la Modalidad de Estufas Ecológicas, responde al componente de “Estufas ecológicas con chimenea instalada” en el Programa Presupuestario Carencia por Calidad, Espacios y Servicios Básicos en la Vivienda, mismo que fue ejecutado por la Secretaría de Desarrollo Social en el año 2016, con la entrega de 33

mil estufas ecológicas en 91 municipios del estado. Este programa, se ejecuta desde el año 2013 bajo lineamientos federales, es hasta el año 2016 que se publicaron las ROP únicamente para la Modalidad de Estufas Ecológicas pero no en sí para el Programa Presupuestario.

Para años anteriores, los programas que entregaban estufas ecológicas, pisos firmes, cuartos adicionales y baños ecológicos con biodigestor de lodo, se regían también por medio de lineamientos federales y no estatales. Además, para periodos anteriores a 2015, no existía ninguna normatividad estatal que obligara la elaboración de matrices de indicadores, como tampoco árboles de problemas y objetivos.

Los lineamientos que regulaban la ejecución de los componentes de este programa fue el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), específicamente del Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (FISE), cuyo propósito es el financiamiento de acciones sociales básicas, obras e inversiones dirigidos a la población habitante en las zonas de atención prioritaria, localidades con alto y muy alto rezago educativo o en condiciones de pobreza extrema; esta caracterización de la población objetivo se mantuvo en las ROP estatales creadas en 2016 para la modalidad de estufas ecológicas, con la diferencia de que se establecieron municipios donde se ejecutaría el programa.

Para el año 2016, según la SEPLAN (2016) se ejercieron 164 millones 473 mil 290 pesos del FISE en el programa por Calidad, Espacios y Servicios Básicos en la Vivienda; esta cifra representó un 94.3% del presupuesto ejercido total del FISE para Yucatán en ese año (\$174,397,583.40).



**Tabla 3. Información estadística del programa presupuestario Carencia por calidad, espacios y servicios básicos en la vivienda.**

VARIABLES	2013	2014	2015	2016
Personas beneficiadas con el programa Carencia por Calidad, Espacios y Servicios Básicos en la Vivienda	NA	0	68,552	51,299
Mujeres beneficiadas con el programa Carencia por Calidad, Espacios y Servicios Básicos en la Vivienda	NA	0	3,496	35,719
Familias beneficiadas con la entrega de estufas ecológicas y tinacos	NA	36,000	0	33,000 a/
Sanitarios construidos	NA	NA	NA	NA
Metros cuadrados de construcción de pisos de cemento en vivienda	NA	NA	0	240,212 b/
Techos de concreto construidos o mejorados en viviendas con techos de material endeble	0	NA	0	NA
Cuartos adicionales construidos en viviendas con hacinamiento	0	NA	0	4,445
Muros firmes construidos para viviendas con muros de material endeble	0	NA	0	NA
Viviendas con estufa ecológica instalada	0	0	17,138	33,000
Viviendas con servicio de energía eléctrica instalado	0	0	0	NA
Viviendas con servicio de agua potable instalado	0	0	0	NA
Construcción de sanitarios ecológicos rurales c/	3,089	3,104	3,306	5,275

a/ En el 2016 solo se entregaron estufas ecológicas

b/ Metros cuadrados (28 metros cuadrados por cuarto)

c/ En 2015 esta variable se encontraba en el Programa Presupuestario 117 Saneamiento de Aguas Residuales.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol); Dirección de Superación de Retazo Social, Departamento de Vivienda e Infraestructura Básica, Instituto de Vivienda del Estado de Yucatán (IVEY); Dirección de Planeación Territorial, Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Yucatán (JAPAY); Gerencia de Fortalecimiento a Municipio, Subdirección Técnica, Departamento de Programación, Seguimiento y Control.

Fuente: Resultados de los programas presupuestarios 2016 seguimiento al desempeño. SEPLAN 2016.

La tabla 3, muestra algunas estadísticas del programa, no obstante, la información mostrada se encuentra incompleta, si bien, en 2014 existe un gasto y evidencias de que se entregaron estufas ecológicas, no se registra en la Cuenta Pública el número de beneficiarias y beneficiarios como tampoco el número de viviendas beneficiadas.

### **Construcción, Ampliación y Mejoramiento de Vivienda**

El programa de Construcción, Ampliación y Mejoramiento de Vivienda, es operado desde el año 2013, coordinado por el IVEY, con objeto de contribuir a disminuir la población que vive con carencia por calidad de espacios en la vivienda en el Estado; el programa se encontraba conformado por cuatro componentes: unidades básicas de vivienda entregadas; acciones de ampliación y/o mejoramiento de viviendas entregadas; créditos y apoyos de mejoramiento de vivienda entregados; lotes entregados.

El presente programa, estuvo constantemente en observación debido a la supuesta duplicidad con el programa de Carencia por calidad, espacios y servicios básicos en la vivienda, por lo que para 2019, el programa dejó de operar para incluirse en el actual programa Casa Digna.

En relación al presupuesto, el programa presentó decrementos de 2014 hasta 2017, donde se muestra un incremento de 2016 a 2017 de 52%, año previo a las elecciones en el estado. Según los resultados de la evaluación de desempeño, el programa mostró inconsistencias en

el número de personas beneficiadas, además de una mala focalización de los recursos, justamente otorgando mayor porcentaje a la ciudad de Mérida, municipio con grado de marginación muy bajo.

**Tabla 4. Información estadística del programa presupuestario Construcción, Ampliación y Mejoramiento de Vivienda.**

Información estadística del programa presupuestario

VARIABLES	2013	2014	2015	2016
Personas beneficiadas con el Programa Construcción, Ampliación y Mejoramiento de Vivienda para Grupos Vulnerables a/	3,155	2,268	675	542
Mujeres beneficiadas con el Programa Construcción, Ampliación y Mejoramiento de Vivienda para Grupos Vulnerables	NA	ND	ND	ND
Viviendas mejoradas con un techo de concreto b/	819	454	0	22
Viviendas ampliadas con una recámara adicional b/	1,402	1,400	0	0 c/
Viviendas mejoradas con piso firme	48	2	0	0 d/
Viviendas de personas con discapacidad mejoradas	78	13	10	87
Viviendas de personas con discapacidad ampliadas con una recámara adicional	74	16	25	56
Viviendas de personas con discapacidad ampliadas con un baño	6	3	20	31
Créditos para mejoramiento de viviendas otorgados	728	337	150	68
Vivienda nueva entregada	NA	43	228	0
Lotes entregados c/	0	287,942	242	365

a/ El total de las personas beneficiadas del Programa contabiliza únicamente al solicitante directo, es decir, jefes y jefas de hogar que hicieron la solicitud; no contempla a los indirectos o integrantes del hogar.

b/ Viviendas edificadas con los fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo).

c/ En 2016 sólo se construyeron recámaras adicionales en viviendas para personas con discapacidad.

d/ En 2016 las acciones fueron ejecutadas a través del Programa Empleo Temporal de SEDATU y reportadas en el Programa Presupuestario Carentía por Calidad, Espacios y Servicios Básico en la Vivienda.

e/ A partir de 2015 se mide el número de lotes entregados ya que en 2014 el total de lotes entregados está medido en metros cuadrados.

Fuente: Instituto de Vivienda del Estado de Yucatán (IVEY), Dirección de Vivienda, Departamento de Apoyo a la Vivienda, Departamento de Crédito, Departamento de Regularización y Operación Comercial. Activar Windows

## Carencia por Acceso a la Alimentación

El programa de Carencia por Acceso a la Alimentación, se creó en 2013 a principios de la administración 2012-2018. Hasta ese entonces, no existían reglas de operación, sino hasta el 2017 cuando se emitieron y se re-diseñó el programa, cuyo objeto fue reducir el número de personas en situación de carencia por acceso a la alimentación.

El presente programa fue coordinado por la SEDESOL, mientras que entre las dependencias corresponsables se encontraban el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Secretaría de la Juventud (SEJUVE) y la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER) (Tabla 5). Durante el análisis para el re-diseño de este programa y posterior a la evaluación, se identificaron duplicidades en los programas con componentes de provisión de alimentos en comedores, tanto del DIF, SEDESOL y SEJUVE, por lo tanto, se realizaron un número considerable de mejoras. Ante el cambio de administración, el presente programa dejó de ejecutarse, así como todos sus componentes.



**Tabla 5. Componentes del Programa Carencia por Acceso a la Alimentación.**

<b>Dependencia o entidad</b>	<b>Programas de bienes y servicios públicos</b>	<b>Componentes</b>
Secretaría de Desarrollo Social	Programa Nutricional Integral	Mediciones antropométricas y de hemoglobina realizadas
		Capacitación y orientación nutricional otorgada.
		Complemento nutricional otorgado
		Despensa nutricional entregada
	Programa Producción Social de Traspatio	Paquetes de producción para autoconsumo entregados
Secretaría de Desarrollo Rural	Programa Producción Pecuaria de Traspatio	Paquetes de aves de traspatio
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en Yucatán	Programa Atención al Menor de Cinco Años en Riesgo no Escolarizado	Dotación alimenticia dirigida a menores de cinco años proporcionada
	Programa Desayunos escolares	Desayunos escolares entregados
	Programa Espacios de Alimentación, Encuentro y Desarrollo	Ración alimentaria proporcionada

	Programa Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables	Despensa básica entregada
		Despensas tipo comedor entregadas
Secretaría de la Juventud	Comedor Poder Joven	Ración alimenticia en los Comedores Poder Joven proporcionada
		Capacitación a los beneficiarios otorgada
		Apoyos económicos a coordinadores y promotores jóvenes entregados

Fuente: DOF. Decreto por el que se regula el Programa Presupuestario Carencia por Acceso a la Alimentación.

Por otro lado, según el informe anual de la cuenta pública el cual muestra algunas estadísticas del programa, el número de beneficiarios y beneficiarias de 2013 a 2014, incrementaron considerablemente, lo cual no tiene mucha relación con el incremento presupuestal que se registró en ese periodo, es decir, mientras que el presupuesto ejercido de 2013 a 2014 incrementó un 4%, el número de beneficiarias y beneficiarios incrementó un 585%. Por lo tanto, estas estadísticas reportadas por el Gobierno del Estado, no tienen nada de sentido.



**Tabla 6. Información estadística del programa presupuestario Carencia por Acceso a la Alimentación.**

Información estadística del programa presupuestario				
VARIABLES	2013	2014	2015	2016
Personas beneficiadas con el programa Carencia por acceso a la alimentación	38,884	266,163	233,821	263,069
Mujeres beneficiadas con el programa de Carencia por Acceso a la Alimentación	0	21,869	119,249	162,951
Desayunos escolares a/	21,232,100 R/	19,981,180 R/	18,567,790 R/	20,446,878
Raciones alimenticias b/	3,413,619	2,826,495	637,395	3,235,050
Paquetes nutricionales c/	167,889	119,316	14,946	91,000
Orientaciones alimentarias	633	842	1,049	1,159
Personas que recibieron orientación alimentaria	1,703	19,473	18,645	18,205
Consultas de vigilancia nutricional d/	1,010	23,486	27,827	31,806
Huertos de Traspatio e/	4,316	4,913	819	1,000
Paquetes de aves de traspatio	56,666	101,618	102,212	51,721
Cursos para los comités de los comedores comunitarios	58	60	62	11
Talleres para prevenir factores de riesgo de desnutrición infantil y anemia	317	417	189	213
Pláticas a los padres de niños y niñas en riesgo de desnutrición	ND	810	474	640
Niñas y niños menores de cinco años en estado de desnutrición o riesgo que recibieron suplemento alimenticio	25,391	21,869	3,997	4,284
Despensa básica f/	299,536 R/	288,371 R/	341,955 R/	203,686
Despensa tipo comedor g/	ND	ND	341,955	12,216
Dotación alimenticia entregada a menores de cinco años h/	ND	ND	3,252	47,466

a/ Se dividen en desayunos fríos y desayunos calientes. Los desayunos fríos contienen: 250 ml de leche descremada, una porción de cereal, barra o galleta integral y un paquete de fruta deshidratada de 20 g. Los desayunos calientes contienen: 250 ml de leche descremada, un platillo compuesto por tres grupos de alimentos que podrán ser carne, huevo o pescado; verduras; cereales o leguminosas, y fruta fresca.  
b/ Las raciones alimenticias son preparadas en comedores comunitarios y consisten en platillos calientes elaborados con base en los lineamientos de la Estrategia de Asistencia Social Alimentaria.  
c/ El paquete nutricional está integrado por 200 g de pasta para sopa, 210 g de leche fortificada en polvo, 300 g de frijol, 500 g de lenteja, 500 g de arroz, 1 kg de harina de maíz, 500 g de cereal, 1 kg de galletas sabor vainilla y 400 g de enlatado de verduras.  
d/ La vigilancia nutricional consiste en la realización de mediciones de peso, talla y hemoglobina.  
e/ El huerto de traspatio consiste en paquete de herramientas, una regadera, un tinaco, rollo de malla de alambre, paquetes de semillas, un manual de operación, repelente, biofertilizante.  
f/ La despensa básica consiste en 500 g de lenteja, 430 g de ensalada de verduras, 1 kg de arroz, 140 g de atún, 450 g de avena, 1 kg de frijol, 240 g de leche en polvo y 200 g de pasta para sopa.  
g/ La despensa tipo comedor contiene 946 ml de aceite, 1 kg de harina de maíz, 500 g de lentejas, 1 kg de harina de trigo, 430 g de ensalada de verduras, 330 g de soya, 1 kg de arroz, 140 g de atún, 240 g de leche, 450 g de avena, 1 kg de frijol negro, 200 g de pasta para sopa de codo y 200 g de pasta para espagueti.  
h/ Para niños y niñas de entre seis y once meses de edad: 500 g de lenteja, 1 kg de arroz, 2 pizzas de 200 g de pasta, 400 g de cebada, 1 kg de frijol, 450 g de garbanzo, 400 g de chicharo, 3 pizzas de 430 g de ensaladas de verduras y 2 pizzas de 270 g de avena. Para niñas y niños de entre 1 y 5 años, 4 sobres de 250 g de suplemento infantil, 500 g de lenteja, 1 kg de arroz, 2 pizzas de 200g pasta, 140 g de atún, 2 latas de 430 g de ensalada de verduras y 360 g de leche.  
R/ Cifra revisada

## CAPÍTULO 3. RESULTADOS

En la administración anterior, los programas de Carencia por Calidad, Espacios y Servicios Básicos en la Vivienda y Ampliación y Mejoramiento de Vivienda, y Carencia por Acceso a la Alimentación, tuvieron mejoras derivado de las recomendaciones de la evaluación de diseño, evaluación de desempeño y, evaluación de consistencia y resultados del Fondo de Infraestructura Social Estatal, además de haber utilizado los resultados de la medición de la pobreza que realiza el Coneval cada dos años, para actualizar los indicadores y determinar nuevos municipios prioritarios. A pesar de que el cumplimiento a los aspectos susceptibles de mejora (ASM) se realizaron de manera muy lenta, esto debido a cuestiones políticas en tiempos de mucho movimiento electoral, pero sobre todo, por valoraciones de la Secretaría de Administración y Finanzas (SAF) que rechazaron algunas de las modificaciones a los programas, lo cual derivó en un incumplimiento del cien por ciento de todos los ASM comprometidos. Otro aspecto influenciado en el incumplimiento de las mejoras a los programas, fue la madurez en la que se encontraba el sistema de evaluación que para ese entonces, prácticamente no se realizaban evaluaciones de diseño de los programas presupuestarios y tenía apenas unos meses que la SAF habría publicado sus “Lineamientos para el Diseño y Aprobación de los Programas Presupuestarios” en 2015. Debido a lo anterior, el diseño de los programas sociales no se realizaba con rigor técnico, lo cual los hacía prácticamente no evaluables. Hasta para antes de las reformas al sistema de evaluación en Yucatán, se realizaban evaluaciones a los fondos federales de los programas sociales, cuyos resultados siempre fueron positivos, ya que lo fundamental de este tipo de evaluaciones, es determinar si se ejerció bien el recurso, dejando fuera muchos aspectos técnicos necesarios para determinar la calidad de los programas.

Al inicio de la nueva administración estatal, no había mucha certeza de hacia dónde se iban a dirigir o qué programas iban a implementar. Al respecto, se encontró que las recomendaciones emitidas en los resultados de las evaluaciones dos programas sociales fueron consultadas y utilizadas como insumo para el rediseño del programa de Carencia por Calidad, Espacios y Servicios Básicos en la Vivienda en esta nueva administración estatal.

Algo muy positivo que se encontró, es que la utilización de los resultados no solo quedo en una planeación "de escritorio", sino que además llevaron a cabo un levantamiento de encuestas en hogares para confirmar si los comentarios plasmados en las evaluaciones eran verídicas. Como caso contrario, se encuentra el del Programa de Carencia por Acceso a la Alimentación, el cual, a pesar de haber mejorado en su diseño incluso más que el programa de Carencia por Calidad, Espacios y Servicios Básicos en la Vivienda y Ampliación, su ejecución no fue considerada para esta nueva administración. En sí, la decisión de eliminar este programa no fue sustentada por los resultados de las evaluaciones y sí por priorizar la reducción de otros indicadores de pobreza en un lapso de dos años.

En cuanto al uso de las evaluaciones para el diseño o modificaciones a los programas y políticas públicas, se encontró que las dependencias si bien, sí cumplen con el seguimiento a los ASM, sus cambios no son estructurales, limitándose solo a la revisión de la planeación y el rediseño de formatos, por lo tanto, se identificó una institucionalización del uso de las evaluaciones en proceso todavía, probablemente en una primera etapa. Dentro de las valoraciones sobre la madurez de la institucionalización del uso de las evaluaciones dentro de las organizaciones de gobierno, se podría decir que debido a las exigencias de la SEPLAN sobre la importancia de evaluar, es que las dependencias se someten a dicho ejercicio; de cualquier manera, es un buen paso para el proceso de institucionalización del uso de la evaluación, al menos, así lo demuestran las evidencias, las cuales señalan que al menos en los programas sociales coordinados por la SEDESOL, seguirán utilizando a las evaluaciones para revisar y aplicar algunas mejoras a los programas presupuestarios, considerando que el fortalecimiento al marco jurídico y normativo del estado no tiene mucho tiempo de haberse implementado. Relacionado con lo anterior, hasta el día de hoy el ejercicio de la evaluación en Yucatán es voluntario y dentro del marco normativo no se considera obligatorio y tampoco alguna sanción por no evaluar a los programas sociales, incluso, no existe ninguna ley de desarrollo social que establezca las bases. Por lo tanto, se considera muy importante que el marco normativo funja como mecanismo para obligar a las entidades estatales a evaluar, y para que esto suceda, en el presente trabajo de investigación se recomienda someter la

obligatoriedad de evaluar a los programas sociales y de cumplir con los ASM en su totalidad en un tiempo determinado.

Por otro lado, se encontró que actualmente los hacedores de la política social, en su mayoría no cuentan con la formación en políticas públicas y en ciencias sociales; según lo identificado en el presente trabajo, los puestos clave para el diseño de políticas sociales, son ocupados por personas abogadas y otras con formación en ciencias matemáticas. Esto no necesariamente podría implicar un mal diseño de los programas, probablemente sí implicaría un menor uso de herramientas técnicas que les permitan tener un panorama más amplio del alcance que las acciones de política pudieran tener y, un menor incentivo para el uso de las evaluaciones. Un ejemplo real de lo anterior, es la falta de análisis de alternativas de política; este punto es crucial para determinar cuál es la opción más eficiente y efectiva para disminuir la problemática que se está interviniendo. Al respecto, dentro de la presente investigación se encontró que las políticas sociales no tienen un estudio técnico de alternativas, lo cual, deja en duda si lo que se plateó como intervención, tendría los mejores resultados.

Esta falta de tecnicismo en el diseño de programas y políticas, se debe principalmente a que las y los hacedores de política pública no le dan la importancia a las herramientas de análisis y, esto surge por un desconocimiento de su relevancia. En suma, otro factor que obstaculiza el uso de la evaluación son los fondos federales; en Yucatán, el mayor porcentaje de presupuesto para el financiamiento de los programas sociales provienen del ejecutivo federal. Las ROP de los fondos federales para el combate a la pobreza, constan de aspectos homologados para todo el país, sin considerar el contexto social y económico de cada estado y, además, los tiempos para el ejercicio del presupuesto es muy corto, factor que incita a que tanto los cambios como la operación de los programas se realicen mal, la mayoría de las veces sin sustento técnico, por la preocupación de concluir en tiempo y forma con el año fiscal en curso.

Como parte de este tipo de limitaciones que es un factor externo, es necesario un reforzamiento de los aspectos técnicos dentro de las oficinas de gobierno, lo cual puede

resolver aquello que no se está considerando en el diseño y en la evaluación. Relacionado con esto, la existencia de una Secretaría Técnica de Planeación y Evaluación (SEPLAN), es un punto clave para la institucionalización de la evaluación en el estado. Dentro del ciclo de las políticas públicas en Yucatán, como se mencionó anteriormente se encuentran involucradas la SEPLAN y la SAF, una como encargada de coordinar planear y evaluar, la otra como la encargada de revisar y presupuestar. Se identificó que entre estas dos dependencias existe una coordinación en el monitoreo de los programas sociales, si bien una coordinación muchas veces complicada y desarticulada. Sobre esto, una de las limitantes para que los ASM de los programas evaluados se solventen por completo, es la falta de homologación en la metodología considerada para la construcción de los programas del Gobierno del Estado, lo cual, generó en 2017 y 2018 un rechazo a algunas recomendaciones derivadas de las evaluaciones para el re-diseño de los programas de "Carencia por calidad, espacios y servicios básicos en la vivienda", "Carencia por Acceso a la Alimentación" y, "Construcción, Ampliación y Mejoramiento de Vivienda", situación que se sigue presentando. Los resultados de la presente investigación, muestran también que el fallo técnico por parte de la SAF hacia los ASM, se debe a que las recomendaciones derivadas de las o los evaluadores no consideraron el contexto local del estado, por lo tanto, se encontró que en algunas de las evaluaciones no se utilizó la metodología creada por la SAF y en cambio, utilizaron metodologías nacionales y hasta internacionales, lo cual, se considera inviable por el contexto primermundista en el que esas metodologías fueron diseñadas.

Otro punto identificado, es que la misma SAF no considera todos los aspectos mínimos dentro de su proceso para la elaboración de programas presupuestarios; en 2015 la propia SAF publicó los "Lineamientos para el Diseño y Aprobación de los Programas Presupuestarios", el cual contiene los aspectos obligatorios para incluir en todo diseño de programas, sin embargo, en los procesos de presupuestación no solicita todos estos aspectos, por lo tanto, la SAF cae en incumplimiento de sus propios lineamientos, factor que impide la evaluabilidad de los programas. Para resarcir el problema de la no evaluabilidad, la SEPLAN en 2019 ejecutó un programa de evaluación de pre diseño, con la finalidad de asegurar que

los programas cuenten con los aspectos mínimos y con sustento técnico para poder ser evaluados en otro tipo de evaluaciones.

En cuanto al uso de las evaluaciones para la asignación presupuestal, se encontró que si bien las evaluaciones son utilizadas para la mejora de aspectos operativos y de diseño, no son del todo utilizadas como un insumo técnico para la asignación de presupuesto, sin embargo, es un paso siguiente por suceder. Sobre esto, durante el 2018 y 2019 la SEPLAN emitió recomendaciones a la SAF considerando aspectos técnicos derivados de las evaluaciones de los programas y que se sugerían como importantes a tomar en cuenta al momento de la asignación presupuestal, pero no siempre fueron considerados.

Por otro lado, se muestran otros aspectos positivos en cuanto a la revisión y sobre todo el monitoreo de los programas sociales; en 2018, los programas de "Carencia por calidad, espacios y servicios básicos en la vivienda" y "Carencia por Acceso a la Alimentación", se encontraban en constante revisión por parte de la SEDESOL y la SAF; estas mejoras se basaron en las recomendaciones de las evaluaciones y en la actualización de indicadores de medición de la pobreza del CONEVAL. Actualmente, derivado del re-diseño del programa "Carencia por calidad, espacios y servicios básicos en la vivienda", lo que ahora es programa "Casa Digna", se identificaron mejoras en cuanto a su sistema de información, mismo que funge como insumo principal para dar seguimiento al programa y para focalizar a la población beneficiaria.

En 2018-2019, mientras se re-diseñaba el programa, se realizó un levantamiento de encuestas en viviendas con la finalidad de identificar las carencias y características sociodemográficas de los hogares; esta información fue utilizada para elegir a las y los beneficiarios y, actualmente se utiliza para monitorear el trabajo operativo. Se determinó en el presente trabajo, que el fortalecimiento a los sistemas de información de los programas sociales, es una mejora nunca antes vista en el estado que sin duda es y seguirá siendo un insumo para el uso de las evaluaciones y para la mejora de los programas en todo el ciclo de política.



Relacionado con lo anterior, se identificó que dentro de las dependencias todavía no se utilizan a las evaluaciones para realizar cambios estructurales en los programas y tampoco los sistemas de información, sino más bien, los cambios son superficiales y en cuestiones operativas. Otra evidencia de la falta de cultura de la evaluación, es el nulo recurso destinado a este ejercicio; actualmente, ninguna dependencia estatal ha destinado recursos para la evaluación, por lo tanto, es la SEPLAN quien financia a todas las evaluaciones destinando un presupuesto entre un millón y medio y dos millones al año, esto implica una cantidad muy baja de evaluaciones debido al poco recurso que se destina. De tal modo, con poco recurso destinado a la evaluación y un alto costo de las evaluaciones, considerando que la SEPLAN selecciona a personas evaluadoras miembros del Colegio de Evaluadores de México, lo cual, según lo mencionado, asegura la calidad de las evaluaciones. Como un aspecto positivo, se identificó que actualmente el proceso de selección de las y los evaluadores es transparente y riguroso, sin embargo, uno negativo es que no se encontró alguna evidencia de que dentro de este proceso se asegurara el *expertis* en el tema específico de cada programa.

En cuanto a los tipos de evaluación que se realizan en Yucatán, se encontró que es la SEPLAN quien determina el tipo de evaluación a la que se someten los programas, es decir, esta dependencia emite una convocatoria para invitar a las dependencias al proceso de evaluación, pero es la SEPLAN quien decide si se evalúa y el tipo de evaluación. Según la investigación realizada, las evaluaciones en Yucatán comienzan de lo simple a lo complejo, realizando en su mayoría evaluaciones de diseño y pre-diseño con la finalidad de asegurar la evaluabilidad de los programas, ya que debido al incumplimiento de la SAF de considerar los aspectos básicos que debe contener un programa para que se pueda decir que tienen un peso técnico, un gran porcentaje de evaluaciones no pueden ser evaluadas. Estas limitantes técnicas, son otra causa por la cual no se realizan otros tipos de evaluación más complejas y por lo cual el sistema de evaluación en Yucatán no se ha fortalecido y se encuentra en una primera etapa de madurez.

En cuanto al principio de participación ciudadana para la discusión de las políticas públicas, se muestra un avance en el fortalecimiento de los mecanismos de participación del sector académico y de ONG's. A finales de 2018, para la construcción del Plan Estatal de Desarrollo

2018-2014, se realizaron mesas de trabajo con representantes de asociaciones civiles, personas empresarias y funcionariado del gobierno del estado; dentro de las mesas por sector, se recabaron líneas de acción sugeridas por estos actores, mismas que en su mayoría forman parte del plan para los próximos seis años. En las mesas del sector social, se discutió el tema de los apoyos sociales y se pusieron en duda los resultados obtenidos con los programas para el combate a la pobreza de la administración anterior. En cuanto a la participación para la construcción de los programas sociales de esta nueva administración, se realizó un foro con 100 representantes de los municipios, con la finalidad de presentarles el panorama de pobreza y de invitarles a participar en la estrategia tripartita.

En relación a lo anterior, a pesar de que no se abrió la discusión en foros públicos con sociedad y academia para el diseño de los nuevos programas sociales como Casa Digna, según las personas entrevistadas, muchas de las aportaciones que surgieron en las mesas para la construcción del PED 2018-2014, sí fueron consideradas; con la participación de asociaciones, academia y empresas, se tiene un buen indicador que contribuirá al fortalecimiento del uso de las evaluaciones, debido a que los resultados de la implementación de las acciones de gobierno estarán más a la expectativa ciudadana.

Aunado a lo anterior, se identificó otro medio de fortalecimiento de la participación ciudadana, específicamente de la población joven. La SEPLAN implementó en 2019 el programa de "Jóvenes Evaluadores", el cual consistió en involucrar a egresados de estudios universitarios de nivel licenciatura y posgrado en procesos de evaluación de programas presupuestarios, con la finalidad de contribuir al incremento del mercado de evaluadores en el estado. Si bien, la participación de distintos sectores de la sociedad y la academia influyen de manera directa en el uso de las evaluaciones por parte de las instancias gubernamentales, se determinó que en Yucatán se han fortalecido estas vías de participación ciudadana, lo cual representa un avance en lo que se espera que influya en una institucionalización del uso de las evaluaciones.

Definitivamente queda todavía pendiente el generar más vías y momentos para incrementar el involucramiento de la academia en la discusión de las políticas sociales y, sobre todo, en el proceso de la evaluación. Al respecto, se identificó que actualmente el equipo diseñador del programa Casa Digna coordinada por la SEDESOL, ha creado un vínculo con la Universidad Autónoma de Yucatán para la discusión sobre la viabilidad de re-direccionar el programa hacia la restauración de la Casa Maya tomando en cuenta la preservación de la identidad cultural de las familias yucatecas. La discusión sobre considerar a la Casa Maya como una vivienda no endeble, lleva ya varios años, incluso para la estrategia MEJORAR en donde se incluían los programas de “Carencia por calidad, espacios y servicios básicos en la vivienda” y “Construcción, Ampliación y Mejoramiento de Vivienda”, se llevó el tema hasta CONAVI y CONEVAL, sin embargo nuevamente surge el problema de las reglas de operación y la existencia de una metodología para la medición de la pobreza homologada a nivel nacional. Sobre esto, se encuentran interesantes las implicaciones sobre lo que se considera carencia dentro de la medición de la pobreza; durante un proceso de levantamiento de encuestas por parte de la SEDESOL a una muestra de personas habitantes de los hogares, se determinó que el 100% no estaría de acuerdo en que le restauren su Casa Maya, debido a que consideran que el tener este tipo de vivienda es de "pobres", no obstante, existen estudios académicos que demuestran que la Casa Maya es resistente a huracanes, mantiene un saneamiento adecuado, es adaptable al clima extremadamente caluroso y preserva la identidad cultural.

Por último, otro de los aspectos que facilitan la institucionalización de la evaluación y que fueron analizados en el presente trabajo, es el grado de conocimiento y uso de las evaluaciones dentro de las discusiones en la Cámara de Diputados en Yucatán. Al respecto, se emitió una solicitud de transparencia al Congreso del Estado de Yucatán con folio 01176419, en el cual se solicitó como evidencia copias con sello de recibido de los oficios por medio de los cuales se enviaron los informes de resultados de las evaluaciones de diseño y desempeño realizadas a los programas “Carencia por calidad, espacios y servicios básicos en la vivienda”, “Carencia por Acceso a la Alimentación” y “Construcción, Ampliación y Mejoramiento de Vivienda”. La respuesta emitida por parte del Congreso del Estado, no tuvo

relación con lo solicitado, en cambio, envió los oficios de recepción de los informes trimestrales de sobre las finanzas públicas del estado de Yucatán.

En suma, dentro del Congreso del Estado, no existe un órgano técnico real que analice la información y haga verdaderos estudios de investigación y en donde se puedan discutir los resultados de los programas sociales; si bien, existe el Instituto de Investigaciones Legislativas del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, sin embargo, sus productos son de pésima calidad y muchos de ellos son “copia y pega” de información del INEGI. Dentro de las comisiones permanentes y especiales, no se encontró alguno que aborde temas de evaluación o donde se involucren las discusiones sobre los resultados de las evaluaciones técnicas de los programas sociales; lo que sí se encontró es que se involucran en las discusiones sobre los resultados de la medición de la pobreza del CONEVAL, y sobre esta información determinan el desempeño de los programas sociales.

Por lo tanto, según lo identificado en el presente trabajo de investigación, dentro de la discusión para la aprobación del presupuesto 2017 y 2018, no se consideraron los resultados de las evaluaciones realizadas a los programas “Carencia por Calidad, Espacios y Servicios Básicos en la Vivienda”, “Carencia por Acceso a la Alimentación” y “Construcción, Ampliación y Mejoramiento de Vivienda”.

Finalmente, se encontró que de los once aspectos que limitan la institucionalización del uso de la evaluación de la política social y en general de las políticas públicas, se cumplen cinco, lo cual representa un 45% de cumplimiento, y una puntuación del 95 sobre el total que es de 200 puntos (Tabla 7).

**Tabla 7. Cumplimiento a los aspectos que facilitan el uso de las evaluaciones.**

Aspecto	Cumplimiento	Ponderación	Descripción
<p>Conocimiento de los legisladores sobre la importancia y los alcances de la evaluación.</p>	<p>No</p>	<p>15</p>	<p>Para la aprobación del presupuesto 2017 y 2018, no se utilizaron las evaluaciones de los programas sociales “Carencia por Calidad, Espacios y Servicios Básicos en la Vivienda”, “Carencia por Acceso a la Alimentación” y “Construcción, Ampliación y Mejoramiento de Vivienda”, incluso, no se tuvo el conocimiento sobre la existencia de los documentos con las recomendaciones de las evaluaciones dentro del Congreso.</p> <p>Se encontró que para la discusión del presupuesto de los programas sociales, se hace mayor referencia a los informes trimestrales sobre las finanzas públicas del estado de Yucatán, sin embargo, no se utilizaron los informes derivados de las evaluaciones de diseño y tampoco de desempeño de los Programas analizados en el presente trabajo.</p> <p>La situación anterior, deja de lado la importancia de las evaluaciones en la toma de decisiones presupuestales desde el nivel legislativo. Incluso, considerando las necesidades de evaluación en el estado, no hay evidencias de que la legislación anterior pusiera sobre la mesa el incremento del presupuesto dirigido a las evaluaciones de la política social del estado.</p>
<p>Existencia de un órgano técnico especializado dentro de los Congresos que se encargue de sistematizar, procesar y analizar la información.</p>	<p>No</p>	<p>10</p>	<p>Existe el Instituto de Investigaciones Legislativas del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, sin embargo, no cuenta con investigaciones y tampoco publicaciones de índole técnico. Dentro de la revisión del acervo de estudios e informes, se identificó que un gran número de publicaciones son copia y pega de tablas y presentaciones de INEGI (sin citarlos) y únicamente da una descripción muy general de indicadores que de por sí se explican por sí solos, es decir, no existe un análisis de la información y mucho menos un acervo de investigación con rigor técnico y metodológico.</p> <p>Esta falta de un órgano técnico especializado es un factor que impide que a nivel legislativo se exija o se apueste por el fortalecimiento de los sistemas de información, mismos que son pieza clave de las evidencias que permiten el diseño de políticas públicas eficientes y eficaces.</p>

			<p>Por lo tanto, se concluye que la falta de incentivos para la generación de evidencias de política pública es y ha sido un obstáculo para la institucionalización del uso de las evaluaciones.</p>
<p>Diseñadores de política pública que se especializan en el tema.</p>	No	25	<p>Actualmente, las y los tomadores de decisiones no se especializan en políticas públicas, incluso sus formaciones corresponden a la mercadotecnia, abogacía y ciencias matemáticas. Solo en algunos casos se identificó experiencia y especialización en administración pública, específicamente en un puesto de Dirección en la SEDESOL del estado de Yucatán.</p> <p>En la administración anterior, se identificó que las y los re-diseñadores de los programas de Carencia por Calidad, Espacios y Servicios Básicos en la Vivienda, Construcción, Ampliación y Mejoramiento de Vivienda y, Carencia por Acceso a la Alimentación, sí contaban con una especialización en políticas públicas, específicamente las y los hacedores de política de la SEDESOL del gobierno del estado de Yucatán. Sin embargo, la revisión de estos programas en su momento no pasó por expertas y expertos en el tema de pobreza en algunos casos, con expertos en políticas públicas.</p> <p>Sobre este punto en particular, se concluye que las políticas sociales se construyeron “desde el escritorio”, sin una metodología participativa y por un grupo muy reducido de personas, solo algunas con formación en políticas públicas.</p>
<p>Formación del funcionario (a) y/o de su grupo de trabajo es en ciencias sociales.</p>	No	20	<p>Se detectó que en las dependencias encargadas del seguimiento a la evaluación y/o a la creación de programas presupuestarios, en su mayoría no cuentan con funcionarias o funcionarios especializados en políticas públicas, y tampoco formaciones académicas en ramas de las ciencias sociales. El dato que más llama la atención, es que dentro del área de presupuestación, quien se encarga de emitir la valoración técnica de qué aspectos susceptibles de mejora son aceptados o rechazados, sólo un 10% del personal tiene una formación en políticas públicas, mientras que el resto, incluyendo los puestos de toma de decisiones, no cuentan con esta formación.</p> <p>En el caso de las y los re-diseñadores de los programas de Carencia por Calidad, Espacios y Servicios Básicos en la Vivienda, Construcción y, Ampliación y Mejoramiento de Vivienda y, Carencia por Acceso a la Alimentación, en su mayoría sí contaban con una formación en ciencias sociales y políticas públicas.</p> <p>Lo verdaderamente grave de esta situación, es que dentro de la instancia encargada de la revisión y validación de los programas</p>

			<p>sociales, no se identifique un rigor técnico y de expertis en el tema de políticas públicas, lo cual, es una gran barrera para la calidad de las políticas públicas del estado, poniendo en peligro el uso eficiente y efectivo de los recursos públicos.</p>
<p>Colaboración con universidades para la creación de políticas públicas.</p>	No	15	<p>El diseño de las políticas sociales, específicamente los programas para el combate a la carencia por calidad y espacios en la vivienda y carencia por servicios básicos en la vivienda de la nueva administración, no se realizaron en colaboración con el sector académico. Lo que se identificó como positivo es que a partir del año 2020, la SEDESOL se está vinculando con la Universidad Autónoma De Yucatán (UADY) para discutir la viabilidad de implementar el programa de “restauración de la Casa Maya”.</p> <p>A pesar de los esfuerzos por fortalecer la vinculación con la academia, actualmente los programas sociales dirigidos a reducir las carencias en las viviendas se ejecutan desde una construcción meramente gubernamental.</p>
<p>Foros públicos donde se discutan las políticas.</p>	Sí	10	<p>En el proceso de creación del Plan Estatal de Desarrollo 2018-2024, se realizaron foros de consulta ciudadana y mesas de trabajo interinstitucionales, en las que se recabaron propuestas de líneas de acción a implementar en la nueva administración. En estas actividades se incluyeron mesas del sector social y se tomaron en cuenta gran parte de las propuestas ciudadanas, mismas que ahora guían la política social.</p> <p>Adicional, se realizaron foros municipales con presidencias municipales y sus equipos de asesoría, en donde se presentaron los principales problemas de pobreza y carencias sociales; se recabaron experiencias y se extendió la invitación a que asignaran recursos para participar en el programa de “Casa Digna”, de manera tripartita.</p>
<p>Disposición de alternativas de políticas y sus análisis.</p>	No	20	<p>Los programas de Carencia por Calidad, Espacios y Servicios Básicos en la Vivienda, Construcción y, Ampliación y Mejoramiento de Vivienda, Carencia por Acceso a la Alimentación, no dispusieron de alternativas de política. Para la nueva política social dirigida al combate de las carencias sociales en las viviendas, denominado “Casa Digna”, tampoco se cuenta con alternativas de política. Incluso, se identificó que a pesar de que existen los “<i>Lineamientos para el Diseño y Aprobación de los Programas Presupuestarios</i>”, mismos que contienen los aspectos básicos que deben contener los programas presupuestarios, actualmente la misma SAF no considera todos estos aspectos en sus formatos de diseño de programas</p>

			<p>presupuestario, incluido el análisis de alternativas. La situación a la cual se presta la SAF de validar programas presupuestarios que no cuentan con aspectos mínimos necesarios que aseguren la calidad, cae en incumplimiento de la normativa, afecta gravemente la evaluabilidad de los programas y condena a las políticas públicas al fracaso.</p> <p>El tema de la evaluabilidad de los programas, es un foco rojo que llevó a la SEPLAN a ejecutar en 2019 un programa de evaluación de pre-diseño con la finalidad de asegurar la evaluabilidad de los programas seleccionados. El ejercicio mencionado, consistió en evaluar programas a pesar de no contar con los aspectos mínimos necesarios para ser evaluados en su diseño, para que al cumplir con los aspectos susceptibles de mejora derivados de la evaluación, el programa ya cuente con lo mínimo indispensable para ser ejecutado y evaluado posteriormente.</p>
<p>Evaluadores expertos en el tema de la evaluación.</p>	Sí	25	<p>La SEPLAN, quien es instancia coordinadora de las evaluaciones en Yucatán, emite los TER para las evaluaciones y específicamente se convoca a evaluadoras o evaluadores de la Academia Nacional de Evaluadores de México. Una vez realizada la convocatoria y de pre-seleccionar a las o los candidatos, se establecen ciertos filtros, entre ellos, dos entrevistas, el análisis de su experiencia en la evaluación y la disponibilidad para la realización de lo requerido en los términos.</p> <p>Según lo mencionado por la SEPLAN, se aseguran de que la o el evaluador cuente con las características adecuadas para asegurar la calidad de las evaluaciones, considerando que este ejercicio es fundamental para mejorar las políticas públicas del estado.</p>
<p>Institucionalización del seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora.</p>	Sí	20	<p>Las dependencias del gobierno del estado han realizado esfuerzos por mejorar los programas sociales y, en general, los programas presupuestarios incluso de otros sectores. Aunque de manera lenta, se ha incorporado una mayor responsabilidad en el seguimiento a los ASM. Actualmente, en su mayoría los cambios a los que se les da prioridad consisten en formatos o aspectos superficiales, pero no de estructura en sí. Por lo tanto, si hablamos de institucionalización del seguimiento a los ASM, como parte de la cultura organizacional, estamos hablando de que todavía se están sentando las bases para que suceda, pero sí se identifica un avance.</p> <p>Definitivamente, la institucionalización del seguimiento a los ASM, viene de la mano con una obligatoriedad normativa, si bien, las mejoras hechas a los programas sociales se realizan con miras a cumplir con una solicitud obligatoria, todavía no se mira a la evaluación como un aliado para mejorar, incluso, se sigue</p>



			<p>percibiendo cierto miedo a ser evaluadas o evaluados. Otro aspecto importante que refleja la poca madurez de la institucionalización de su uso, es la nula asignación de recurso a las evaluaciones, desde las dependencias del Gobierno del Estado. Por último, para obtener un avance en el fortalecimiento de la institucionalización del uso de la evaluación, es muy recomendable la creación de áreas de evaluación y monitoreo de los programas dentro de cada una de las dependencias e instancias, y no solo dejarlo a niveles de planeación.</p>
<p>Incorporación de nuevos criterios al proceso de presupuestación considerando la evidencia del monitoreo y evaluación para el establecimiento de sus programas y presupuestos.</p>	Sí	20	<p>La SEPLAN emite recomendaciones a la SAF en cuanto a la asignación de presupuestos de los programas; en la entrevista a la SAF, mencionan que no todas las recomendaciones se aceptan sino sólo algunas, en cambio, la SEPLAN recalcó que hasta el día de hoy, para la asignación de presupuesto no se consideran los resultados de las evaluaciones, pero sí se consideran para aspectos de diseño y planeación.</p> <p>Por lo tanto, se considera que si bien la asignación de presupuesto no considera del todo los resultados de las evaluaciones, se evidencian los esfuerzos por mejorar la planeación desde los resultados de la evaluación, que finalmente se ve después reflejado en el presupuesto.</p> <p>Como se observa en la tabla 1 “Gasto ejercido por Programa Presupuestario”, y en otras evidencias del presupuesto de otros sectores, la asignación presupuestal no necesariamente es un medio para castiga a las dependencias que incumplan con los ASM, o incluso, para castigar a los programas que no cumplan con sus propios objetivos de política. La asignación presupuestal basado en evidencias de política, es un criterio que sigue pendiente, mientras que se avanza en la incorporación de nuevos criterios a través de una mejor planeación y un mejor diseño de programas.</p>
<p>Revisión y actualización continua de las MIR.</p>	Sí	20	<p>Derivado de las evaluaciones, la SAF realiza modificaciones, siempre y cuando sea solicitado por la dependencia coordinadora del programa. Para el caso de los tres programas de la administración anterior sujetas a estudio, sí tuvieron modificaciones derivadas de las recomendaciones de las evaluaciones; estas revisiones y actualizaciones fueron realizadas y solicitadas por la SEDESOL. Actualmente, se siguen revisando las MIR y actualizando en caso de que procesa la recomendación de las o los evaluadores.</p>

## CONCLUSIONES

La institucionalización de la evaluación en Yucatán es un proceso que comenzó hace no más de cuatro años. Los esfuerzos dirigidos a fortalecer la rigurosidad con la cual se diseñan los programas, van de la mano con el incremento del número de evaluaciones que se implementan actualmente. Se puede decir, que la evaluación en Yucatán se encuentra en una primera fase, reforzando aquello que es superficial y no estructural. Las y los hacedores de políticas sociales y, en general de las políticas públicas, carecen de formaciones técnicas que limitan el uso de las evaluaciones y en sí de un buen diseño de las acciones focalizadas a resarcir las condiciones de pobreza de las familias yucatecas.

La existencia de una Secretaría Técnica de Planeación y Evaluación (SEPLAN) que tiene entre sus funciones asesorar y emitir recomendaciones técnicas a dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal para considerar el uso de las evaluaciones en la mejora de los programas, es una ventaja que acelerará su institucionalización. Para lograrlo, es fundamental que los programas cuenten con los aspectos mínimos necesarios para ser evaluados. Al respecto, en 2019 la SEPLAN ejecutó el programa de evaluación de pre diseño para algunos programas para asegurar su evaluabilidad; de seguir así, se espera que un gran número de programas puedan ser evaluados más adelante con evaluaciones más complejas.

Para consolidar una institucionalización del uso de la evaluación, es fundamental que la Secretaría de Administración y Finanzas (SAF) asegure la calidad de los programas desde la etapa del diseño, dando cumplimiento a la normativa local, de no ser así, esta institucionalización seguirá rezagada.

Adicional, el fortalecimiento de la participación ciudadana, academia y ONG's que se registra actualmente en Yucatán, es una pieza clave para que las dependencias estén buscando a la evaluación como un medio para mejorar los aspectos técnicos que generen mejores resultados y evitar ser criticados, aquellos resultados que estos actores sociales esperan del

sector público. Por lo tanto, se identificó que el acceso a la información y la transparencia, son factores que influyen en la institucionalización del uso de las evaluaciones.

Si bien, es importante el fortalecimiento técnico de las oficinas gubernamentales encargadas del diseño de los programas y políticas sociales, también es necesaria la voluntad política de hacer bien las cosas. El uso de los recursos públicos de los programas sociales para promocionar una imagen política, es una limitante de la institucionalización. Durante 2015 y 2016, los programas sociales ejecutaron una gran cantidad de acciones de vivienda, sin embargo, estas acciones fueron implementadas sin enfoque de género e interculturalidad y, sin ningún tipo de sensibilización a las y los beneficiarios, considerando la relevancia de la identidad cultural como una barrera de cambios hacia lo “correcto”, según lo establecido por las metodologías de medición de la pobreza.

La voluntad política de considerar lo técnico, no sólo queda en los hacedores de política pública, sino también en las y los legisladores quienes tienen la responsabilidad de contribuir a generar las condiciones para que los objetivos del Estado se cumplan. Sobre esto, las y los diputados no cuentan con una cultura de evaluación consolidada, más bien, dan seguimiento a los ingresos y egresos de los programas y a los indicadores de la medición de la pobreza de Coneval, lo cual significa que se debe generar un interés en lo estructural de las políticas públicas y no enfocarse a los compromisos e intereses políticos.

Por último, según lo encontrado en la presente investigación, se acepta la hipótesis de que no hay una institucionalización del uso de la evaluación de la política social en Yucatán. Como se menciona a lo largo de los resultados, se identificaron aspectos positivos que posibilitan un comienzo de este proceso que tomará algunos años, pero al menos, ya existen las bases normativas y de participación ciudadana; queda claro que los factores que más han imposibilitado esta institucionalización consta de formaciones técnicas, voluntad política y una coordinación todavía deficiente entre los dos actores técnicos encargados de la aprobación de los programas y políticas, sobre todo, un compromiso por parte de la SAF que aún queda en duda, sobre el acompañamiento real para generar programas con sustento técnico.

## BIBLIOGRAFÍA

Baixauli, M. (27 de Enero de 2014). La institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas. Bilbao, España: Universidad del País Vasco.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos*. Nueva York: BID.

Cejudo, G. (2011). *De las recomendaciones a las acciones: El uso de la evaluación en la mejora del desempeño del gobierno*. Distrito Federal: CIDE-SFP.

Conde, C. (2017). Avances y retrocesos de la evaluación en México. *Política y Cultura*(47), 9-40.

Coneval. (2016). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en los municipios capitales 2016*. Ciudad de México: Coneval.

CONEVAL. (2016). *Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en los Municipios Capitales 2016*. Ciudad de México: CONEVAL.

Coneval. (2017). *Informe de seguimiento los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2016-2017: Balance anual sobre el uso de las evaluaciones*. Ciudad de México.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. (2004). Ley general de desarrollo social. *Extraído de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf)*. Última reforma publicada en el DOF DEL 25/06/2018.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. (2006). Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria. *Extraído de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Ley\\_Federal\\_dePresupuesto\\_y\\_Responsabilidad\\_Hacendaria.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Ley_Federal_dePresupuesto_y_Responsabilidad_Hacendaria.pdf)*. Última reforma publicada en el DOF DEL 30/12/2015.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. (2016). Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria. *Extraído de*



[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf). Última reforma publicada en el DOF DEL 27/01/2017.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. (1917). Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Extraído de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf). Última reforma publicada en el DOF DEL 20/12/2019.

Feinstein, O., & García, M. (2015). Seguimiento y evaluación. En J. Kaufmann, M. Sanginés, & G. Mauricio, *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe* (págs. 209-248). Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.

Hernández, N. (Septiembre-diciembre de 2017). Monitoreo y evaluación ¿una práctica pendiente en las entidades en México? El caso del estado de Hidalgo. *Revista electrónica del centro de estudios en administración pública*(27), 1-19.

Kaufmann, J., Sanginés, M., & Santiso, C. (2015). Tendencias de la gestión para resultados en el desarrollo en América Latina y el Caribe. En J. Kaufmann, M. Sanginés, & M. García, *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe* (págs. 25-48). Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.

Luna, V. (2016). La evaluación de políticas públicas centrada en el uso de resultados y de aprendizajes. *RevIISE*, 8(8), 7-14.

Makón, M., & Vereá, M. (2015). Presupuesto por resultados. En J. Kaufmann, M. Sanginés, & G. Mauricio, *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe* (págs. 81-118). Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.

Montiel, M. J. (2011). *¿Cómo se utilizan las evaluaciones en los programas gubernamentales en México?* Distrito Federal: CIDE-SFP.

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

Pérez, G., & Maldonado, C. (2015). *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*. México D.F.: CIDE.

Pignatta, M. (Enero de 2015). Monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina: brechas por cerrar. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 49-69.

Weiss, C. (2015). Preparando el terreno. En Maldonado, C. y Pérez G. (Comp.), *Antología sobre evaluación* (pp. 43-83) México: Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., Colección Gobierno y Políticas Públicas.

Gutiérrez, A. (2015) Gasto público y Presupuesto Base Cero en México. Revista *El cotidiano* núm. 192 (pp. 13-32) México, Distrito Federal: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Consultado en línea el 8 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32539883003>

Cabrero, E. (2000) Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, vol. IX, num.2, (pp- 180-229). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Consultado en línea el 20 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=133/13309201>

Cancino, M. (2013) Avances y retos en el Poder Legislativo en Informe. *Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y desafíos*. México: CIDE-Centro CLEAR para América Latina- Comunidad de Profesionales y Expertos en Gestión para Resultados en el Desarrollo de México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2015). *La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL*. México: CONEVAL.

Gobierno del Estado, Poder Ejecutivo. (2015). Diario Oficial del Estado de Yucatán (No. 32832 - Vespertino). *Acuerdo SAF 34/2015 por el que se expiden los lineamientos para el*

diseño y aprobación de los programas presupuestarios. Recuperado de: [http://www.yucatan.gob.mx/gobierno/diario\\_oficial.php](http://www.yucatan.gob.mx/gobierno/diario_oficial.php)

Gobierno del Estado, Poder Ejecutivo. (2019). Diario Oficial del Estado de Yucatán (No. 33844). *Decreto 53/2019 por el que se aprueba y ordena la publicación del Plan Estatal de Desarrollo 2018-2014.* Recuperado de: [http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario\\_oficial/diarios/2019/2019-03-30\\_1.pdf](http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2019/2019-03-30_1.pdf)

Gobierno del Estado, Poder Ejecutivo. (2010). Diario Oficial del Estado de Yucatán (No. 33844). *Decreto 364/2010 por el que se emite la Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán.* Recuperado de: [file:///C:/Users/usuario/Downloads/db06418fb9f26fc5f5b268b8e66a2a1f%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/db06418fb9f26fc5f5b268b8e66a2a1f%20(1).pdf)

Gobierno del Estado, Poder Ejecutivo. (2012). Diario Oficial del Estado de Yucatán (No. 32195 - Suplemento). *Decreto Núm. 565 Reglamento de la Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán.* Recuperado de: [http://www.yucatan.gob.mx/gobierno/diario\\_oficial.php](http://www.yucatan.gob.mx/gobierno/diario_oficial.php)

Secretaría General del Poder Legislativo. (2016). Diario Oficial del Estado de Yucatán. *Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental.* México: H. Congreso del Estado de Yucatán. Recuperado de: [http://www.congresoyucatan.gob.mx/detalle\\_ley.php?idley=137](http://www.congresoyucatan.gob.mx/detalle_ley.php?idley=137)

Gobierno del Estado, Poder Ejecutivo. (2017). Diario Oficial del Estado de Yucatán. *Decreto Núm. XXX/2017 por el que se regula el Programa Presupuestario Carencia por Acceso a la Alimentación.* Recuperado de: [http://www.yucatan.gob.mx/docs/mir/MIR\\_394\\_2.pdf](http://www.yucatan.gob.mx/docs/mir/MIR_394_2.pdf)

Gobierno del Estado, Poder Ejecutivo. (2017). Diario Oficial del Estado de Yucatán. *Decreto Núm. XXX/2017 por el que se regula el Programa de Mejoramiento de Vivienda en la Modalidad de Equipamiento de Estufas Ecológicas.* Recuperado de: [http://www.yucatan.gob.mx/docs/mir/MIR\\_162\\_2.pdf](http://www.yucatan.gob.mx/docs/mir/MIR_162_2.pdf)