

Evaluación de la gestión municipal. Propuesta para el fortalecimiento de los esquemas de evaluación en los municipios de México

*Gerardo Roldán Ceballos**

*Carlos Jair Juárez Sánchez***

Recepción: 21 de junio de 2025 / Aceptación: 25 de noviembre de 2025.

Resumen En términos generales, como práctica, la evaluación ha logrado avances significativos en México en las últimas dos décadas. Sin embargo, su consolidación sistemática ha constituido un desafío mucho mayor en el ámbito municipal que en los ámbitos estatal y federal porque no todos los municipios cumplen con sus obligaciones en materia de evaluación del desempeño. De acuerdo con esta premisa, existe una ventana de oportunidad para que los municipios trabajen en la valoración, institucionalización y consolidación de sus respectivos sistemas de monitoreo y evaluación. Ello permitirá que los evaluadores municipales cuenten con herramientas que les permitan retroalimentar el desempeño alcanzado por la gestión municipal, a fin de que las autoridades locales tomen decisiones sobre una base de información sólida y confiable.

Palabras clave: evaluación, monitoreo, plan de desarrollo municipal, presupuesto basado en resultados.

.....

* Profesor investigador en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Autónoma de México. Correo: roldan_ger@yahoo.com.mx. Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-5086-9081>.

** Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Autónoma de México. Correo: carlosjuarez.edomex@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-5997-0441>.

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 internacional. 

DOI: 10.32870/cer.v0i138.7954

*Evaluation of municipal management.
Proposal for strengthening evaluation schemes
in Mexican municipalities*

Abstract In general terms, performance evaluation has made significant progress in Mexico over the last two decades. However, its systematic consolidation has been a much greater challenge at the municipal level than at the state and federal levels because not all municipalities comply with their performance evaluation obligations. Given this, there is an opportunity for municipalities to work on assessing, institutionalizing, and consolidating their respective monitoring and evaluation systems. This will provide municipal evaluators with tools to provide feedback on the performance of municipal management, enabling local authorities to make decisions based on solid and reliable information.

Keywords: evaluation, monitoring, municipal development plan, results-based budgeting.

Introducción

En el marco de la gestión para resultados en el desarrollo (GPRD), la evaluación ha hecho avances significativos en México en las últimas dos décadas por su utilidad a corto plazo en generar información relevante para la toma de decisiones en el ámbito público, y a largo plazo, para sentar las bases de una mejora progresiva en la gestión pública de la federación, las entidades federativas y los municipios del país.

De manera puntual, los procesos de evaluación de la gestión pública han permitido detectar grandes áreas de oportunidad que suelen presentarse en la operación cotidiana de los programas presupuestarios de la administración pública. En consecuencia, se han dado facilidades para que la estructura, los actores y los responsables que intervienen y

.....

¹ Autores como Grindle (2007, p. 17) han trabajado el concepto de «Estados frágiles», el cual parte del reconocimiento de que los Estados (en realidad cualquier ámbito de gobierno) difieren en sus niveles de institucionalización, organización y legitimidad. En términos generales, los Estados débiles o colapsados se caracterizan por una estabilidad estructural e institucional baja o muy baja, una capacidad organizacional limitada y una legitimidad fuertemente cuestionada o inexistente. En contraste, los Estados sólidos presentan más altos niveles de estabilidad institucional, capacidad organizativa y legitimidad.

operan en el ciclo presupuestario cuentan con información que retroalimente el desempeño de su trabajo.

Sin embargo, aunque se han presentado dichos avances, la consolidación sistemática de la evaluación aplicada a la planeación estratégica del plan de desarrollo y la planeación operativa del presupuesto basado en resultados (del PBR) han constituido un desafío mucho mayor en el ámbito municipal que en el estatal y el federal, fundamentalmente por la heterogeneidad de las capacidades directivas, institucionales, administrativas, financieras y tecnológicas de los municipios mexicanos. Debido a ello se pueden diferenciar los municipios frágiles de los consolidados.¹

De acuerdo con esta panorámica, existe una gran ventana de oportunidad para que los municipios puedan trabajar en instaurar, consolidar y mejorar progresivamente sus sistemas de evaluación, a fin de que sus autoridades tomen decisiones públicas basadas en información sólida y confiable. En este artículo se proponen algunas consideraciones teóricas al respecto.

Antecedente histórico de la GPRD en México

De forma inercial, durante muchos años la administración pública ha sido juzgada duramente por el escrutinio público debido, entre otras razones, al uso de esquemas poco autocríticos e imprácticos de evaluación del desempeño en su gestión. Esta tendencia ha marcado la pauta para que la percepción social de la actuación pública sea en general negativa, de gasto sin control o fundamento, opacidad, corrupción, ineficacia e ineficiencia, sin que ello sea necesariamente cierto.

Como una alternativa para revalorizar la actuación pública, surgió el modelo *management by results* (MBR) o gestión para resultados (GPR) (Drucker, 1999). Se trata de un modelo racional que busca reorientar el enfoque tradicional de la administración pública (que pone énfasis en los procesos institucionales) hacia un enfoque estratégico en el que predominan los valores, las técnicas y los métodos organizacionales que promuevan la consecución de resultados y la generación de valor público.²

La GPR es producto de diversos enfoques que provienen principalmente de la academia y la iniciativa privada y han sido trasladados al ámbito público, así como de la visión de organismos internacionales (García y García, 2010). El éxito de este modelo en

.....

² El concepto de valor público se puede entender como la realización de acciones con una alta rentabilidad para la sociedad.

América Latina y el Caribe se debe en gran medida al trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)³ ya que si bien la GpR fue pensada para funcionar en países con un alto nivel de desarrollo, este modelo se extendió rápidamente en la región por medio de una variante conocida como gestión para resultados en el desarrollo (GpRD), adaptada para su incorporación en países con un grado de desarrollo medio, como México.

De hecho, se podría decir que a inicios de este milenio existía en el ámbito internacional el interés genuino de promover la adopción de dicho modelo en diversos países. De acuerdo con la OCDE, «La GpRD se basa en varios años de trabajo de instituciones del sector público y agencias de desarrollo que refleja un consenso mundial emergente sobre la importancia de la medición del desempeño en el desarrollo internacional» (OCDE, 2008, p. 24), como se observa en el diagrama 1.

Como se aprecia en el diagrama 1, la GpRD basa su funcionamiento en el «ciclo de gestión». A través de éste interactúan cinco grandes campos interdependientes llamados «pilares», cada uno de los cuales representa un elemento básico para la obtención de resultados en distintas esferas del quehacer público, que suelen ser por demás complejas. Dichos pilares son: 1) planificación para resultados; 2) presupuesto por resultados; 3) gestión financiera, auditoría y adquisiciones; 4) gestión de programas y proyectos, y 5) monitoreo y evaluación.

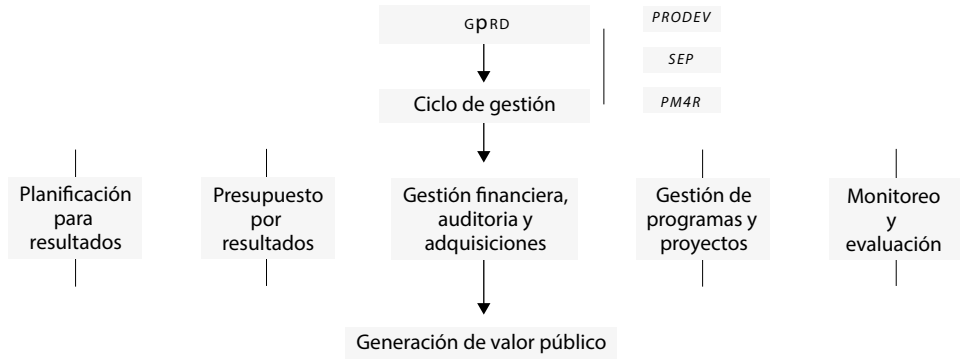
La consolidación de la GpRD en México ha sido gradual, aunque se debería admitir que los avances alcanzados por las instituciones mexicanas en los años anteriores a las reformas facilitaron que dicho modelo no partiera de cero en su instrumentación.⁴ Sin

.....

³ Lo anterior fue posible gracias al uso de varios instrumentos fundamentales: 1) el pilar externo del Programa de Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (Prodev), un programa de apoyo técnico y financiero del BID para la instrumentación de la GpRD en países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), y 2) el sistema de evaluación Prodev (denominado SEP), que tuvo la finalidad de proporcionar elementos para que los gobiernos que adoptaron la GpRD realizaran un autodiagnóstico en la instrumentación de los pilares del ciclo de gestión, a fin de conocer el grado de avance alcanzado en el marco de dicho modelo. De manera complementaria, en los inicios de este milenio, el BID impulsó la adopción de la metodología PM4R o *Project Management for Results* para la certificación de profesionales en gestión de proyectos enmarcados en la GpRD.

⁴ Por ejemplo, en lo referente a la planeación, la ley en la materia data de 1983, por lo que los cambios en el marco de la GpRD no fueron instaurativos, sino de mejora, pues introdujeron metodologías y técnicas de planeación estratégica en la estructura de la planeación para el desarrollo. De igual forma,

DIAGRAMA 1. Funcionamiento de la GPRD



Fuente: Elaboración propia.

embargo, también se puede señalar que de los cinco pilares de la gestión sólo dos no contaron con estas bases institucionales previas, haciendo referencia concretamente al presupuesto por resultados (PPR) y el monitoreo y evaluación (M & E), que fueron creando condiciones sobre la marcha.

Respecto al primer caso, en 2006 la Administración Pública Federal puso en marcha en todas sus dependencias el modelo de presupuesto basado en resultados y sistema de evaluación del desempeño (PPR-SED); sin embargo, esto no implicó un desarrollo uniforme y escalonado en los ámbitos estatal y municipal. Para ello tuvo que darse un proceso institucional arduo y complejo que transitó por diversas reformas⁵ y cuyo resultado

en el pilar de gestión financiera, auditoría y adquisiciones México partió de una base institucional ya hecha porque, por mencionar algo, la Auditoría Superior de la Federación data de 1999 (aunque entró en funciones en 2001) y el sistema Compranet de 2002, por lo que la GPRD no hizo sino fortalecer lo ya existente. En este sentido, como señala Grindle (2007), las intervenciones públicas no se instrumentan en el vacío, sino que se apoyan en alguna base de capacidad preexistente, aunque ésta sea limitada. La pregunta sobre qué se puede construir permite identificar con mayor precisión qué intervenciones resultan más adecuadas en contextos específicos.

⁵ La reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007 al contenido del artículo 134 de la ley fundamental, complementada con la expedición de la Ley General de Contabilidad Gubernamental de 2008 y las reformas de 2012 y 2013, a través de las cuales se instituyó formalmente dicho modelo en las modificaciones al artículo 61 fracción II, inciso c), de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

permitió que dicho modelo quedara formalmente establecido en una ley general, que dispone su uso obligatorio en los procesos de planeación programática y presupuestal en los tres ámbitos de gobierno.⁶

En cuanto al segundo caso, la Administración Pública Federal sólo tenía intentos, y en el mejor de los casos, sistemas muy básicos de monitoreo y evaluación (M & E) de la gestión pública vigentes.⁷ Pero el 20 de enero de 2004 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Desarrollo Social, cuyo Título Quinto. De la evaluación de la política de desarrollo social, instituía los procesos de evaluación que se llevarían a cabo por medio de un organismo público descentralizado denominado Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).⁸

.....

⁶ En América Latina y el Caribe no todos los países han decidido consolidar un modelo en el que los gobiernos municipales participen activamente en los procesos de evaluación. El caso de Chile es particularmente relevante. Debido a su carácter centralista, la evaluación de programas gubernamentales (EPG) es conducida desde el nivel central por la Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile. En este esquema no participan directamente los gobiernos regionales ni las municipalidades (a diferencia de México, donde existe la autoevaluación), pues la valoración del desempeño subnacional se realiza principalmente por medio de mecanismos de monitoreo de carácter presupuestario, más que mediante evaluaciones de gestión, como sucede en nuestro país. Entre ellos destacan la supervisión permanente de la Contraloría General de la República y el seguimiento continuo de la situación financiera de los gobiernos locales.

⁷ El trabajo de Castro, López, Busjeet y Fernández (2009) es muy puntual en el análisis histórico de los esfuerzos de evaluación de la Administración Pública Federal. Llega a identificar hasta tres etapas en el desarrollo de los sistemas M & E. Sin embargo, dada la antigüedad del trabajo, posiblemente con los esfuerzos hechos por el Coneval y la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los últimos años, aunados a los avances en los portales institucionales y de transparencia, posiblemente nos encontremos en una cuarta etapa; sin embargo, debido a los cambios planteados por el gobierno federal para la desaparición del Coneval (recordemos que era un organismo descentralizado en proceso de constitución como un órgano constitucional autónomo desde 2014, pero que en el marco de reformas constitucionales de 2024, el gobierno federal optó por desincorporarlo y trasladar sus funciones al Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]), quizá se pueda hablar de una quinta etapa que no necesariamente refleje una madurez del sistema de evaluación pública en nuestro país.

⁸ El artículo tercero transitorio de la Ley General de Desarrollo Social estableció un término legal para

Inmersos en esta dinámica de conformación de bases legales para el funcionamiento de instituciones enfocadas en el seguimiento y la evaluación, el siguiente punto en la agenda llegó en 2006 con la expedición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Coneval, 2018), que introdujo la figura del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), vinculando de esta manera el pilar de gestión de la P P P con el de la M & E.

Sin embargo, en este recuento histórico aún faltaba consolidar un elemento crucial en torno al desarrollo de la evaluación del desempeño en México, que llegaría de forma contundente con la publicación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en diciembre de 2008, específicamente en lo correspondiente a su artículo 79, el cual establece la obligación concurrente (para los tres ámbitos de gobierno) de crear un Programa Anual de Evaluación (PAE).

El PAE y la evaluación municipal

¿Qué es un PAE? Es una obligación legal que tienen todos los entes fiscalizables del país de evaluar el desempeño de sus programas presupuestarios.⁹ Dicha evaluación tiene que ser necesariamente por medio de técnicas (denominadas términos de referencia o TDR) y metodologías específicas avaladas en su momento por el extinto Coneval.

Por la complejidad de algunas de estas técnicas empleadas en el PAE, las evaluaciones pueden ser hechas por agentes externos, expertos o de forma directa,¹⁰ con la finalidad de

.....

que tanto el Coneval como la Comisión Nacional de Desarrollo Social y la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social quedaran formalmente instituidos en un plazo no mayor de 180 días naturales a partir de la entrada en vigor del decreto de ley.

⁹ Particularmente de los programas que operaron con alguna fuente de financiamiento federal, como las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33) y las aportaciones federales sujetas a convenios de descentralización, reasignación o subsidios, también llamadas Transferencias Federales Etiquetadas (TFE) (ramos 4, 11, 12, 23 y 25, entre otros).

¹⁰ Los lineamientos para la evaluación de los programas presupuestarios federales, que son la base para los lineamientos estatales y municipales existentes, establecen la posibilidad de que la evaluación que se haga en el marco del PAE la realicen agentes externos a la administración pública, ya sean consultorías, empresas prestadoras de servicios de evaluación o personas físicas con actividad empresarial y el perfil profesional adecuado, entre otras; o la haga directamente la administración pública si tiene personal técnico y calificado para realizarla.

realizar análisis minuciosos de diversos aspectos del comportamiento de los programas presupuestarios. Algunos de estos análisis son la evaluación del diseño del programa, el desempeño alcanzado, los procesos realizados, el impacto social logrado, la consistencia de los resultados obtenidos o algún otro aspecto específico de interés general.¹¹

A pesar de lo anterior, en algunos contextos el PAE suele verse como un simple requisito de ley, dejando de lado su enorme potencial para generar utilidad pública. Concretamente, en el ámbito municipal, el PAE contribuye a fortalecer los siguientes aspectos (Juárez, 2023): contribuye a la evaluación del desempeño de la administración pública en el marco de la GPRD, a la evaluación de los avances de la política de desarrollo social en el país y a la evaluación de la gestión del gasto federalizado en los gobiernos subnacionales.

Contribuye a la evaluación del desempeño de la administración pública en el marco de la gprd

A través del PAE, las administraciones municipales pueden identificar aspectos susceptibles de mejora en el diseño, la instrumentación y los resultados de sus programas presupuestarios. Estas áreas de oportunidad se suelen trabajar mediante «convenios de mejora» que se establecen entre el evaluador, los sujetos evaluados y la contraloría interna municipal. El fin que persigue esta dinámica es establecer un compromiso formal de mejora continua de la gestión de programas presupuestarios municipales, con el objeto de fortalecer progresivamente el desempeño programático y presupuestal.

Contribuye a la evaluación de los avances de la política de desarrollo social en el país

El PAE contribuye a atender la necesidad de estimar los avances de la política de desarrollo social en el país,¹² lo que le confiere una gran utilidad pública para evaluar el resultante de los procesos de descentralización de recursos y facultades que comenzaron a inicios de

.....

¹¹ Por ejemplo, en una evaluación de impacto el evaluador debe emplear métodos estadísticos para estimar el factor «contrafactual», es decir, aquello que habría sucedido con los beneficiarios del programa de no haber recibido los bienes o servicios otorgados por el mismo.

¹² Tal como lo dispone el Título Quinto, Capítulo I, de la Ley General de Desarrollo Social, cabe señalar que desde 2025 las mediciones de pobreza que realice el Inegi y antes realizaba el Coneval deben hacerlas al menos cada dos años las entidades federativas, y cada cinco años, con información desagregada, los municipios.

la década de 1990 como parte de una estrategia integral de combate a la pobreza, pero que no tuvieron un seguimiento directo que permitiera referir el grado de avance en el tema.¹³

Los resultados que se obtienen en la evaluación de programas presupuestarios estatales y municipales de naturaleza social en el marco del PAE proporcionan información relevante a la autoridad evaluadora para la emisión del *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, que analiza el comportamiento de la pobreza multidimensional en México.

*Contribuye a la evaluación de la gestión del gasto federalizado
en los gobiernos subnacionales*

Una regla no escrita del PAE es que la evaluación que se haga debe aplicarse a al menos uno de los programas presupuestarios que operaron con recursos provenientes de la federación.

A nadie sorprende que la dependencia de ingresos de los municipios de recursos federales provenientes de aportaciones, subsidios y convenios de descentralización y re-asignación sea muy alta, por lo que los programas presupuestarios municipales suelen operar con diversas fuentes de financiamiento propias, estatales y federales.¹⁴

El Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac) ha establecido un formato

.....

¹³ La descentralización permitió conferir la gestión de servicios como salud y educación al ámbito estatal; aunque las competencias de dirección quedaron a cargo de la federación, este proceso sirvió para hacer partícipes a los gobiernos locales de estos aspectos de la vida pública del país. En materia presupuestal, se creó el ramo «solidaridad», que se convertiría en el ramo de desarrollo social y productivo en regiones de pobreza, y finalmente en el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, con el objeto de incluir la participación de los estados y municipios en la política nacional de combate y superación de la pobreza.

¹⁴ En esta dinámica, los programas presupuestarios utilizan tales ingresos para fondear sus acciones en el marco del PBR, transformándolos en gastos para el cumplimiento de los fines, propósitos, componentes y actividades del programa de que se trate. No obstante, es preciso señalar que, como lo dispone la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la ministración de recursos federales y su ingreso en las arcas municipales no implica que pierdan su carácter federal, por lo que particularmente en las aportaciones federales y de algunos programas con reglas de operación muy específicas, éstos están etiquetados y destinados única y exclusivamente al objeto del gasto para el que fueron transferidos.

como requisito para que los municipios puedan informar a la federación los resultados de evaluaciones de recursos federales ministrados. Asimismo, mediante el Sistema de Recursos Federales Transferidos (Sistema *RFTF*),¹⁵ los municipios están obligados a reportar periódicamente información sobre avances físico-financieros de obras realizadas con recursos federales dentro del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (*PASH*).¹⁶

Áreas de oportunidad en evaluación municipal

Como se ha expuesto, la utilidad del *PAE* es múltiple; sin embargo, también se debe precisar que se trata de un instrumento que presenta diversas áreas de oportunidad, que deben ser atendidas diligentemente para mejorar su alcance en el ámbito municipal. Son cuestiones que demandan voluntad pública y que, de llegar a establecerse soluciones oportunas, podrían generar cambios sustantivos en el desarrollo, la aplicación y el alcance de las evaluaciones en el ámbito municipal, tal y como se menciona a continuación.

No existe ninguna instancia local que revise el cumplimiento y contenido del pae

A diferencia del ámbito federal, en el que actúan directamente instancias específicas de revisión, en los municipios no existe ninguna instancia que demande el cumplimiento de la obligación del *PAE*.¹⁷ Si bien es cierto que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (*SHCP*) requiere información muy puntual a los municipios de evaluaciones realizadas a programas financiados con recursos federales a través de mecanismos consolidados (de forma directa mediante el sistema *RFT* e indirectamente por medio del Sistema de

.....

¹⁵ Antes denominado Sistema de Formato Único (*SFU*).

¹⁶ Ambos instrumentos contribuyen a que la autoridad hacendaria pueda valorar el desempeño de la gestión de gasto federalizado en los municipios; sin embargo, aunque este instrumento tiene muchas ventajas en el ámbito público, hasta la fecha sigue siendo subutilizado.

¹⁷ Aunque el *PAE* se ha consolidado en la cultura administrativa del ámbito federal, a nivel local aún hay una resistencia muy evidente a llevar a cabo la evaluación. El hecho de que a nivel federal el *PAE* sea revisado por el Coneval (respecto a los programas presupuestarios de orden social, mientras que los programas no sociales son revisados por la Unidad de Evaluación del Desempeño de la *SHCP*) genera certidumbre y la necesidad de trabajar en los aspectos susceptibles de mejora. Pero en el ámbito municipal no sucede así, ya que es común que los municipios no cumplan con la formulación del *PAE* porque no cuentan con incentivos legales ni institucionales para hacerlo.

Evaluaciones de la Armonización Contable [SEVAC]), por conducto del Conac, ello no garantiza que las unidades responsables realicen el PAE en cumplimiento al marco normativo, pues no existe quién se los requiera.

En este sentido, podría resultar funcional que fueran las propias entidades superiores de fiscalización locales (ESFL) las que solicitaran el envío de los informes de evaluación del PAE en el marco de la presentación de la cuenta pública municipal.¹⁸ Con ello se incrementaría la cantidad y calidad de las evaluaciones que realicen los gobiernos municipales a los programas presupuestarios clave en su gestión de gobierno.

Aunque siempre es honesto destacar que se habrá de cumplir con dos aspectos. El primero de ellos es que los servidores públicos de los órganos fiscalizadores cuenten con la capacitación correspondiente. El segundo es que el PAE evalúa programas presupuestarios ejecutados con recursos federales, por lo que correspondería a la ya saturada Auditoría Superior de la Federación, que también habría de contar con el personal debidamente capacitado para esta labor en atención a que la naturaleza social, económica y jurídica del municipio es diferente de la que tienen los otros dos ámbitos de gobierno.

Técnicas de evaluación diseñadas para el ámbito federal

No se puede dejar de señalar que el Coneval surge como una instancia federal,¹⁹ por lo que las técnicas evaluatorias y los TDR emitidos fueron pensados para operar en dicho ámbito de la administración pública. Estas técnicas llegaron paulatinamente a los gobiernos locales; sin embargo, inclusive en este contexto, los gobiernos estatales cuentan con mayores opciones de evaluación instituidas que los propios municipios.²⁰

.....

¹⁸ Actualmente, las entidades superiores de fiscalización y las contralorías internas municipales (u homólogas) sólo requieren esta clase de información cuando hacen auditorías como parte de su programa anual en la materia. Es indispensable que esta información se requiera de oficio mediante un proceso de entrega estandarizado, como lo es la entrega de la cuenta pública municipal (considerando el principio jurídico de anualidad), con la finalidad de vivificar el espíritu de la norma y que la integración de los informes de evaluación del PAE no terminen en el archivo de la burocracia municipal.

¹⁹ Inicialmente como organismo público descentralizado y actualmente en proceso de transición a un organismo constitucional autónomo.

²⁰ Además de las técnicas evaluatorias aplicables al ámbito municipal, los gobiernos estatales pueden realizar evaluaciones de desempeño o de coordinación a los fondos de aportaciones (Ramo 33), con el objeto de generar información que les permita mejorar el funcionamiento y la operación de éstos.

Aquí vale la pena hacer una reflexión: los T d R deben ser instrumentos que delimiten clara y específicamente los distintos aspectos de los servicios o programas que se han de valorar bajo su régimen, con la finalidad de que pasen a ser una constante y no una variable en el análisis de la evaluación. Para ello deben considerar las características propias de cada actividad que se somete a este escrutinio y deben ser muy claras y aplicables para poder identificar con precisión el procedimiento y los resultados obtenidos en el marco de la evaluación.²¹

Insuficiencia de nivel técnico para la realización de evaluaciones

En el marco de lo que establece el artículo 8o de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la SHCP emite anualmente un informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del P b R - S E D.²²

Para 2024, la SHCP evaluó una muestra de 47 municipios y dos demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Los resultados son contrastantes pues del total de la muestra sólo 30 municipios cuentan con un PAE y cumplen con la difusión del informe de evaluación para conocimiento de la ciudadanía. Por otro lado, destaca el hecho de que la mayoría de los municipios de la muestra no contaban con un sistema puntual de seguimiento a las acciones de mejora del desempeño, y la mayoría de ellos no se ajustaban a los cronogramas de ejecución del PAE, lo cual implica una desatención a su propia programación de actividades, y esto hace que el instrumento no sirva o se genere sólo para el

.....

²¹ Por mencionar algunos ejemplos, se debería considerar algún T d R que permita identificar la calidad de la planeación y ejecución de un programa presupuestario (valorando el grado de improvisación que se tenga y contemplando elementos más detallados que los que ofrezca una evaluación de consistencia y resultados), la gestión presupuestal detallada de un programa (valorando los ingresos y egresos, así como cantidad, destino y comportamiento de trasposos presupuestarios) o la contribución del programa presupuestario municipal al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (O D S) de la Agenda 2030 para el Desarrollo.

²² La metodología empleada por la SHCP en el apartado de «evaluación» estima, en una muestra de municipios, si la administración municipal cuenta con un PAE, y si es así, cuántas evaluaciones se realizaron, su apego al cronograma de ejecución, el tipo de evaluación empleada y si el proceso cuenta con T d R, el tipo de contratación, la documentación soporte del informe evaluatorio, los mecanismos de difusión de los resultados y la formalización del convenio de mejora (SHCP, 2024).

impacto político de hacerlo y no para el beneficio social que ello implica ni para impulsar la mejora continua de la administración pública.

El informe de la SHCP revela que existen aspectos del PAE que siguen sin ser atendidos por los responsables de las evaluaciones. En concreto, los instrumentos técnicos del PAE, y específicamente el convenio de mejora, resulta ser un paso que los evaluadores suelen no llevar a cabo. Este asunto no es menor, pues de nada sirve una evaluación tan profunda sobre aspectos concretos de la gestión de un programa presupuestario si no se compromete a sus ejecutores a fortalecer la gestión realizada mediante la facilitación de observaciones y alternativas de mejora.

Propuestas a las limitaciones detectadas

Una alternativa para atender estas problemáticas es fortalecer la capacitación de los servidores públicos mediante instancias especializadas. Existen avances relevantes, como el diplomado en línea tipo MOOC sobre evaluación de programas públicos impulsado por la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP; las capacitaciones y los materiales técnicos del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec) en finanzas públicas, y los programas de formación municipal de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), particularmente de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán (FES Acatlán), que además desarrolla iniciativas de apoyo a la investigación en seguimiento y evaluación municipal. No obstante, se requiere una mayor participación académica y científica para consolidar estos esfuerzos y ampliar su alcance al nivel nacional.

A partir de lo anterior, no se puede dejar de señalar que, aun cuando dichas instancias coadyuven en la capacitación del servicio público municipal en materia de evaluación, la instancia que debería asumir directamente la responsabilidad en la materia es el órgano que llegue a asumir las funciones que realizaba el Coneval, en el marco de las reformas de simplificación administrativa realizadas en 2024.

Esto debe ser así porque el contexto en que se desarrolla esta problemática demanda que sea de inmediato, pues fenómenos como la alta rotación de personal, la politización de puestos públicos, y sobre todo la ausencia de sistemas profesionales de carrera, se convierten en factores que juegan en detrimento de la formación de cuadros técnicos capaces de realizar este tipo de trabajos en el ámbito municipal.

Otros instrumentos de evaluación de la gestión municipal

En este punto, debemos analizar otro de los pilares de la GPRD que tiene que ver con la planificación para resultados. En México, la planeación para el desarrollo se sustenta en lo dispuesto por el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la regulación concreta de esta materia data de 1983, cuando se expidió la Ley de Planeación, reformada en mayo de 2023.

El sistema de planeación democrática para el desarrollo, en sus distintos ámbitos, ha cambiado. Los planes de desarrollo han dejado de ser visiones discursivas del gobierno en turno para transformarse progresivamente en documentos técnicos de previsión y proyección de acciones públicas concretas. La incorporación de mecanismos estratégicos de seguimiento y evaluación de estos instrumentos ha permitido determinar el grado de avance y cumplimiento de obras, proyectos, acciones y recursos planeados en el marco del desarrollo. En el ámbito local, el seguimiento y la evaluación del plan de desarrollo municipal se realiza mediante mecanismos muy puntuales, dos de los cuales a analizaremos continuación.

El informe de gobierno

El informe de gobierno es una figura clave para la rendición de cuentas en el ámbito del municipio. Se trata de un informe detallado que rinde el presidente municipal, en sesión solemne de cabildo, del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el año de que se informa.

Dependiendo de la entidad federativa, el informe del gobierno municipal se presenta en los últimos meses del año.²³ Por ejemplo, en Chiapas, Hidalgo, Guanajuato, Campeche, Tamaulipas, San Luis Potosí y Guerrero los municipios rinden su informe en septiembre, mientras que en Baja California y Puebla lo hacen en octubre. En los municipios de Sinaloa, Tabasco, Estado de México y Jalisco el informe se presenta en diciembre.

En algunos casos, como ocurre en los municipios de Puebla y Sonora, sus respectivas leyes orgánicas señalan que no sólo se trata de un ejercicio de rendición de cuentas, sino de un informe pormenorizado del cumplimiento del plan de desarrollo municipal (PDM). Esto lo convierte en un ejercicio de evaluación de la gestión del municipio, con lo cual se limita el ritual político y se trabaja formalmente en un documento técnico de

.....

²³ El caso de los municipios del estado de Michoacán es sui géneris, ya que éstos presentan su informe de gobierno en agosto. Cuando se trata del año de renovación de ayuntamientos se presenta en julio.

transparencia, control y evaluación para el escrutinio no sólo de los órganos fiscalizadores, sino de la sociedad en su conjunto.²⁴

En este sentido, es preciso señalar que, en lo fundamental, la base del informe de gobierno es el propio plan de desarrollo municipal, pues en la mayoría de los casos se integra a partir del uso de la estructura y el contenido de este último. Por ejemplo, en los municipios del Estado de México dicho informe se realiza observando la estructura programática utilizada en el P D M, lo cual vincula el contenido de dicho instrumento (en su función estratégica) con la función operativa del presupuesto basado en resultados municipal (P b R M).

El informe de ejecución del plan de desarrollo municipal

Los informes periódicos de ejecución del plan de desarrollo municipal son instrumentos concretos de evaluación de la gestión municipal, y se realizan para determinar el avance y, en su caso, para instrumentar los ajustes necesarios para cumplir con el contenido estratégico del plan de desarrollo municipal vigente.

La estructura del documento, los parámetros de evaluación, las fechas de presentación, las técnicas y la metodología que emplear, los mecanismos de difusión y las instancias de revisión de dichos informes varían en la mayoría de los municipios; sin embargo, su común denominador es la utilidad de dicho instrumento para los tomadores de decisiones en el ámbito municipal,²⁵ pues permite contar con un panorama general del avance y comportamiento del plan de desarrollo municipal, el desempeño alcanzado por las dependencias de los municipios durante el año y el comportamiento de los programas presupuestarios evaluados.

En cada entidad se presentan dinámicas diferenciadas. Por ejemplo, los municipios de Puebla aplican metodologías del Coneval para evaluar no sólo los programas presupuestarios municipales, sino también el P D M en su conjunto, mediante procesos que culminan en un documento integral con información sustantiva para la toma de decisiones. Por otra parte, en la Ciudad de México los programas de gobierno de las alcaldías (P G A)

.....

²⁴ Sin embargo, en sentido estricto, el informe de gobierno es un documento de rendición de cuentas y no de evaluación con parámetros concretos. En este sentido, lo que está pendiente aún es el desarrollo de métodos y técnicas que permitan completar el tránsito de lo político a lo técnico.

²⁵ Dicho informe no es exclusivo del ámbito municipal, ya que el artículo sexto de la Ley de Planeación establece el Informe Anual de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

se monitorean y evalúan mediante el Sistema de Seguimiento a Indicadores de Desempeño y Avance Presupuestal (SSIA P), el cual vincula funcionalmente el P G A con el programa operativo anual (P O A). Asimismo, los municipios del Estado de México elaboran anualmente su informe de ejecución, que actualiza el diagnóstico del P G A y evalúa su desempeño programático, financiero y estratégico.²⁶

Sin embargo, como ocurre con el P A E, los informes de evaluación del P D M suelen caracterizarse por ser instrumentos técnicamente complejos. Si a ello se suma que en algunos contextos se ha dejado de exigir su elaboración por la autoridad estatal, es frecuente que los municipios opten por no elaborarlos.

En resumen, existen por lo menos tres instrumentos concurrentes que permiten llevar a cabo la evaluación de la gestión municipal en el país.

CUADRO 1. Principales diferencias de los Instrumentos Evaluatorios de la Gestión Municipal			
Parámetro / Instrumento	P A E	Informe de Gobierno	Informe de Ejecución del P D M
Objeto:	Evaluar aspectos concretos de los Pp	Rendir cuentas de las acciones realizadas durante un año	Evaluar los avances alcanzados en la implementación del P D M
Alcance:	Programático	Estratégico	Programático-Estratégico
Instrumento Base:	P B R	P D M	P D M
Periodicidad:	Anual	Anual	Anual
Complejidad Técnica:	Alta	Media	Alta
Obligatoriedad	Si	Si	Si
Fuente Metodológica:	T D R S de Coneval	Guías y lineamientos Estatales (solo en algunos casos)	Guías y lineamientos Estatales
Utilidad Pública:	Identificar áreas de mejora en la ejecución de los programas	Rendir cuentas a la ciudadanía y autoridades locales	Contar con información estratégica para la toma de decisiones
Fuente: Elaboración propia.			

Propuesta para el fortalecimiento de los esquemas de evaluación en el ámbito municipal de México

Hasta este punto se ha mencionado cómo se ha desarrollado la evaluación de la gestión municipal en el marco de la G P R D, sus alcances y limitaciones, así como sus principales instrumentos. A continuación se presenta una propuesta para el fortalecimiento de los

esquemas de evaluación municipales, tomando como referencia el autodiagnóstico, la instrumentación de acciones estratégicas y la consolidación de la evaluación municipal.

Autodiagnóstico

Los sistemas de evaluación del desempeño en el ámbito federal, y en muchos casos los estatales, cuentan con un desarrollo institucional bastante sólido (Coneval, 2018). En contraste, los avances que presentan los sistemas de monitoreo y evaluación a nivel municipal no son tan sobresalientes, sobre todo porque dependen en gran medida del apoyo y los incentivos que ofrezca la autoridad estatal en la materia, lo cual los vuelve dependientes de factores externos.

Sin embargo, comprender que en la medida en que los municipios fomenten la consolidación de sistemas de monitoreo y evaluación eficaces y con capacidad para captar, procesar y generar información valiosa para retroalimentar la gestión municipal les permitirá a las autoridades municipales contar con datos precisos para la toma de decisiones (OEI, 2023).

Con base en lo anterior, un primer paso para fortalecer los esquemas de evaluación en el ámbito municipal es elaborar un autodiagnóstico de las capacidades institucionales con las que se cuenta, el cual deberá valorar aspectos esenciales como los siguientes:

- Identificar si se cuenta con personal suficiente, capacitado, con experiencia y que satisfaga los perfiles de puesto del área administrativa municipal encargada de evaluar la gestión municipal.
- *Identificar el grado de desarrollo del marco normativo alcanzado.* Es decir, si las normas jurídicas y las técnicas aplicables favorecen la instrumentación de la evaluación, vista como un proceso sistemático en el ámbito público.
- *Identificar el grado de avance en la instrumentación del modelo PBR-SED* con base en valorar la pertinencia, utilidad e idoneidad de los procesos de integración, seguimiento y evaluación programática.
- *Valorar si el contenido del PDM satisface los requisitos mínimos indispensables* (por lo general suelen ser los establecidos por una autoridad revisora del ámbito estatal). De no ser así, valorar la pertinencia de una reconducción estratégica.
- En el factor tecnológico, *identificar si se cuenta con un sistema informático que apoye las tareas de la administración pública relacionadas con la gestión programática y presupuestal del PBR-SED.* Si no es así, validar la pertinencia, la relación costo-beneficio y la capacidad presupuestal para adquirirlo o contratar uno.

- *Validar la calidad de elementos estratégicos del desarrollo*, como las matrices de indicadores de resultados (MIR) utilizadas en el proceso de planeación programática, los indicadores de seguimiento de la gestión municipal y las metas empleadas en la programación anual del PBR.
- *Validar la complejidad, flexibilidad y pertinencia de los mecanismos establecidos para la realización de ajustes, trasposos y reconducciones programático-presupuestales en el marco del PBR o reconducciones estratégicas al PDM.*
- *Valorar el grado de cumplimiento respecto a la integración de los informes, reportes o formatos de seguimiento al PDM y el PBR*, que por lo general son requeridos directamente por las entidades superiores de fiscalización de los estados.
- *Valorar si se efectúa la integración de los instrumentos concurrentes de evaluación de la gestión municipal.* Considerando básicamente la elaboración del PAE y sus instrumentos técnicos, el informe de gobierno y el informe anual de ejecución.

Estas recomendaciones para el autodiagnóstico no son limitativas, por lo que están sujetas a contextualización y adiciones que pudieran sumar los interesados para determinar el nivel de desarrollo institucional alcanzado en materia de evaluación. Todo ello tiene como finalidad identificar áreas de oportunidad en la gestión de los sistemas de evaluación a nivel municipal para que, una vez que se tengan, se puedan atender a partir de los enfoques que se señalan en el siguiente apartado.

Instrumentación de acciones estratégicas

Con base en las facultades reglamentarias establecidas por medio del artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los municipios cuentan con alternativas para atender las áreas de oportunidad identificadas en el autodiagnóstico que realicen.²⁶ Para ello se propone la realización de las siguientes acciones:

- *Regulación.* A partir de los hallazgos y las áreas de oportunidad detectadas en la fase de autodiagnóstico, se sugiere atender dichos aspectos mediante el desarrollo normativo en el ámbito municipal. Una posible solución sería establecer un «regla-

.....

²⁶ Cabe señalar que en muchos casos habrá elementos que ya estén normados y regulados en el ámbito estatal, como puede ser la estandarización de formatos y la emisión de manuales, guías, metodologías o lineamientos rectores en materia de planeación, programación, presupuestación, seguimiento, control y evaluación, ante lo cual se sugiere identificar estos elementos a fin de no trasgredir la esfera de competencias de dicha autoridad. Ello implica, por ejemplo, que

mento municipal de planeación»²⁷ que norme y permita orientar los procesos de planeación, programación, seguimiento y evaluación con base en las disposiciones normativas generales y estatales aplicables.

- *Institucionalización.* La institucionalización se perfila como una herramienta eficaz para dotar a la administración pública municipal de las instancias y los aspectos necesarios para su óptimo funcionamiento. En este punto es preciso identificar, mediante la realización del autodiagnóstico, si las áreas de oportunidad se centran en el plano tecnológico, administrativo, presupuestal o en el factor humano.

Algunos municipios han llevado a cabo procesos de institucionalización pragmáticos muy eficientes. Por ejemplo, ante la falta de ello, los gobiernos municipales han formalizado instancias propias de planeación y evaluación, llegando incluso a instituir organismos públicos en la materia.²⁸ Han reajustado sus procesos operativos mediante reformas a sus manuales de procedimientos, desarrollado sistemas de monitoreo y evaluación con base en sus propias necesidades de información y contratado licencias para el uso y aprovechamiento de *softwares* especializados;²⁹ inclusive han

.....

si en algún ordenamiento la autoridad establece fechas de entrega de informes de seguimiento del PBR, la autoridad municipal, en uso de su facultad reglamentaria, no podrá modificar esta fecha, pues la misma obedece a un proceso de mayor jerarquía llevado a cabo en el marco de la actividad legislativa de la soberanía estatal, y lo mismo sucede para procedimientos estandarizados, cauciones y limitaciones que establezca la legislación aplicable.

²⁷ Por ejemplo, el programa federal Guía Consultiva de Desempeño Municipal requiere en el módulo 1 que los municipios presenten, como parte de su evidencia, la aprobación de un ordenamiento en materia de planeación estratégica. Aunque la mayoría de los estados ya cuentan con ordenamientos que cumplen esta función; el propósito de esta iniciativa no es sobrerregular una materia, sino incorporar las necesidades locales específicas de la planeación municipal a un ordenamiento que facilite esta tarea.

²⁸ Ello se ha dado, por ejemplo, con la creación de institutos municipales de planeación por decreto mediante el procedimiento legislativo en el ámbito estatal, constituyendo así organismos públicos municipales con autonomía presupuestal, técnica y de gestión sujetos a los requerimientos y con las facultades que establezca el decreto de ley por el que se creen.

²⁹ Hoy en día existen diversos proveedores en el mercado de *software* especializados en gestión gubernamental, contabilidad y finanzas, administración de proyectos, seguimiento programático, etc. Inclusive, algunas instancias públicas ofrecen servicios relacionados con la gestión

llegado a desarrollar y documentar los procesos exitosos, para constituir «buenas prácticas» en materia de gestión de información, planeación estratégica, monitoreo y evaluación de la gestión municipal.³⁰

- *Rediseño.* Se trata de un supuesto en el que, como resultado del autodiagnóstico, la autoridad municipal se plantea la posibilidad de modificar aspectos ya existentes o de instrumentar cambios muy puntuales con el objeto de consolidar el proceso evaluatorio de la gestión municipal. Algunos de estos cambios parciales pueden ser la incorporación de algún elemento no considerado anteriormente,³¹ la sustitución de información, procedimientos o herramientas poco útiles en el marco de la evaluación municipal,³² e incluso la redefinición de estructuras administrativas.³³

.....

de dichos sistemas; por ejemplo, el Indetec cuenta con un sistema muy accesible denominado Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad Gubernamental.NET (SAACG.NET), que opera la información municipal en materia presupuestal y contable. Los gobiernos municipales pueden elegir entre una gran variedad de servicios, precios y productos al optar por el que más se ajuste a su dinámica y sus necesidades.

³⁰ El experto en evaluación Michael Q. Patton refiere una serie de razonamientos que apuntan al abuso que existe del reconocimiento y la divulgación de «mejores prácticas» en el sector gubernamental. Advierte que estos procesos suelen pasar por alto la contextualización de las mismas prácticas que elogian, y que existe muy poca profundidad en el análisis de la evidencia, calidad de la información, opiniones secundarias y probabilidad de éxito en la valoración de «mejores prácticas en el ámbito de gobierno». No desestima estos elementos; por el contrario, los asume como valiosos, pero hace énfasis en el hecho de tomar con mayor seriedad el tema y de no convertirlo en un fenómeno político (Patton, 2018).

³¹ Un claro ejemplo puede ser el caso de un municipio que, inercialmente, no estuviera realizando su PAE, pero que ahora lo incorpora a sus tareas de evaluación; o el de otro que no cuente con un sistema estandarizado de valoración del desempeño de metas e indicadores del PBR, que ahora lo instrumente con el objeto de homologar los resultados de las evaluaciones realizadas a dicho instrumento.

³² Un ejemplo de ello puede ser una revisión integral del contenido de la programación anual del PBR a efecto de contar con un programa anual en forma para el ejercicio fiscal entrante. En este supuesto, se tendrían que depurar y desincorporar metas e indicadores que no contribuyan a dimensionar el grado de eficacia, eficiencia, efectividad y economía de la gestión municipal,

- *Asistencia técnica externa.* Cuando no se cuente con personal suficientemente capacitado en la administración pública municipal para realizar los procesos anteriormente expuestos, siempre existe la posibilidad de contratar algún agente externo, despacho o consultoría que pueda llevar a cabo esta encomienda.

Consolidación de la evaluación municipal

Una vez efectuados los cambios necesarios para que los sistemas de evaluación de la gestión municipal operen en condiciones aceptables, con base en las necesidades racionales de la administración pública municipal, lo siguiente será consolidar dicho sistema. Por tal razón, se recomienda que la etapa de diagnóstico y cambios sea hecha durante el primer año de gestión, a efecto de que en los años subsecuentes el sistema se consolide de forma adecuada y dé los resultados esperados. Con el propósito de consolidar dicho objetivo, se propone la instrumentación de un esquema basado en las «cuatro C»:

- *Continuidad.* Como ya se ha señalado en el presente trabajo, el talón de Aquiles de la evaluación de la gestión municipal es la falta de continuidad y consistencia imperante en el tema.³⁴ Si bien la instrumentación de sistemas civiles de carrera en este

.....

como pueden ser metas e indicadores duplicados, irrelevantes o poco prácticos, con ausencia de claridad y hasta inaplicables o poco realistas.

³³ Puede darse el caso de que la unidad administrativa encargada de llevar a cabo los procesos de evaluación de la gestión municipal no esté dando resultados, por lo que se puede optar por la sustitución de personal, la reorganización de la estructura administrativa o la contratación de asesoría externa. En este último caso las universidades públicas tendrán que desempeñar un papel muy importante y protagónico para vincular su quehacer con las necesidades del servicio público.

³⁴ Es común escuchar en el ámbito municipal que en el primer año de gestión los servidores públicos llegan a aprender, en el segundo consolidan sus proyectos y en el tercero, justo cuando ya dominan sus respectivas áreas de influencia, se deben retirar, para repetir el ciclo de forma indefinida. Por ello es imperativo impulsar el servicio civil de carrera en el ámbito municipal, lo que no sólo facilitará la profesionalización de las funciones que desarrollan los servidores públicos municipales, sino que también permitirá regular la rotación de personal, e inclusive mejorar la relación laboral del municipio con sus trabajadores en función del derecho constitucional al trabajo, pues al no existir movimientos masivos trianuales de personal,

ámbito se posiciona como una propuesta viable para solucionar esta problemática (por lo menos en lo concerniente al factor humano), en realidad se trata de un tema que se discute desde hace varios años y en el que ningún gobierno local ha querido asumir los costos políticos de una iniciativa de esta naturaleza.³⁵

Aunque la evaluación del desempeño lleva ya más de dos décadas de existencia en el ámbito público subnacional, su consolidación institucional sigue siendo limitada. Los casos de éxito sostenido son relativamente escasos, y con frecuencia los avances logrados durante una administración se interrumpen ante los cambios de gobierno. La falta de continuidad, apropiación institucional y mecanismos que trasciendan los ciclos políticos ha impedido que muchos esfuerzos en materia de seguimiento y evaluación se conviertan en prácticas permanentes de gestión pública.³⁶

Por ello, la continuidad no puede depender enteramente de la voluntad política del presidente municipal o las autoridades con capacidad de decisión en turno, sino del trabajo administrativo con buenos resultados; es decir, en la medida en que las administraciones municipales consoliden los elementos del modelo P b R - S E D, inviertan

.....

los laudos laborales no impactarán con la misma intensidad que hoy lo hacen las finanzas públicas municipales.

³⁵ Dicho costo no es en absoluto rentable desde el enfoque político. Seguramente se tendría que enfrentar resistencias internas y paros sindicales, presiones de grupos políticos externos, costo financiero de la instrumentación, cabildeo legislativo local o supresión de compromisos políticos, entre otros factores que los presidentes municipales no están dispuestos a asumir.

³⁶ Por ejemplo, destaca el caso del municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, que desarrolló en 2022 un sistema propio denominado Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal (SEDEM), mediante el cual articuló los procesos de seguimiento y evaluación tanto del PDM como del P b R M. Este sistema integraba diversos instrumentos de monitoreo, reportes periódicos e informes de evaluación, y era operado permanentemente por la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE) para medir el desempeño de las dependencias municipales. En 2025, con el cambio de administración, el sistema desapareció a pesar de que fue reconocido en 2024 por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed) como una buena práctica municipal e incorporado a su Banco de Buenas Prácticas. Véase Banco de Buenas Prácticas Municipales de Tlalnepantla de Baz, <http://siglo.inafed.gob.mx/siguia/docs/BancoBuenasPracticas/Banco%20BPP%202024%20M1%20Organizacion%20-%20Tlalnepantla%20de%20Baz%20Mex.pdf>

una mayor cantidad de recursos humanos, financieros y tecnológicos en sus sistemas de M & E, regulen e institucionalicen sus procesos de evaluación clave para retroalimentar la gestión municipal y cumplan con las obligaciones de ley en torno a la integración del P A E, el informe de gobierno y el informe de ejecución del P D M, sólo así se podrá influir positivamente en la cultura administrativa municipal en beneficio de la continuidad.

- *Corresponsabilización de los servidores públicos municipales.* Para hablar de corresponsabilización en el ámbito de la evaluación municipal se requiere necesariamente hablar de la utilidad pública de las evaluaciones. De poco o nada sirve contar con esquemas de evaluación de primer nivel si los productos y la información resultante de los procesos evaluatorios no se emplea para mejorar la gestión municipal.

En este orden de ideas, la corresponsabilización implica, por una parte, la labor que deben desempeñar las unidades administrativas responsables de realizar las evaluaciones y, por otra, los compromisos que asuman los sujetos evaluados para mejorar progresivamente su planeación programática y presupuestal en el marco de la G P R D.

En este punto es preciso señalar que para algunos autores la evaluación forma parte de una dinámica en la que intervienen múltiples actores, que condicionan el alcance y la efectividad de las intervenciones públicas (Peters y Pierre, 2016). Por ello, para generar una auténtica corresponsabilidad en el plano de la evaluación se debe reconocer que existen intereses legítimos de los actores involucrados, los cuales pueden ser desde contar con un salario competitivo, e inclusive con instalaciones e insumos suficientes para realizar su trabajo, hasta cuestiones no onerosas, como el reconocimiento público de los logros alcanzados.

- *Coordinación intergubernamental.* En esta área de consolidación lo que deberán procurar los gobiernos municipales es llevar a cabo acciones estratégicas con otras instancias y ámbitos de gobierno que les permitan documentar, certificar, cooperar o coordinar sus funciones de evaluación municipal.

Por ejemplo, los municipios del Estado de México pueden suscribir un convenio marco, a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (Copladem), para trabajar en conjunto dentro del Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación del Desarrollo (SIMED-Edomex), con diversos beneficios, como la asistencia técnica para instrumentar el plan de desarrollo municipal y la capacitación para la evaluación respectiva.

De igual modo, el Gobierno del Estado de Puebla, por medio del SED, cuenta con el Sistema ASPEC, uno de los componentes más avanzados y tecnificados a nivel estatal, a través del cual procesa sistemáticamente los aspectos susceptibles de mejora del PAE. Con ello en perspectiva, los municipios de dicha entidad podrían adoptar este modelo coordinarse o convenir con la autoridad estatal para establecer esquemas de trabajo que les permitan fortalecer considerablemente sus procesos evaluatorios en el marco del PAE.

- *Cultura de la evaluación.* Quizás se trate del aspecto más difícil de llevar a cabo en la consolidación de la evaluación municipal, debido a que implica una transformación general de la percepción que se tiene sobre la utilidad y las aplicaciones prácticas de la evaluación y sus alcances.

La cultura de la evaluación pasa necesariamente por entender que evaluar no es simplemente una etapa del proceso administrativo público o una fase más del ciclo presupuestario, sino que se trata de un elemento imprescindible para la mejora continua de la gestión pública municipal.³⁷ Por ello, hablar de este tema no es fácil, y mucho menos influir positivamente en su adopción en el ámbito municipal.

Realmente se trata del punto culminante de todo lo ya analizado en el presente trabajo. Implica evaluar y hacerlo de la mejor manera posible, de tal forma que se constituya en una actividad institucional e impersonal para que, independientemente del

.....

³⁷ En este sentido, el estudio y la práctica de la evaluación en el ámbito privado tiene una ventaja considerable con respecto a estos mismos aspectos en el ámbito público. Para la iniciativa privada, evaluar se ha constituido en un referente previo de cara a invertir su capital en proyectos e iniciativas, por más prometedores que aparenten ser. Asimismo, las más importantes escuelas de negocios del continente, como Harvard, Chicago y Wharton, ofrecen programas muy completos de gestión empresarial, de entre los cuales han surgido grandes exponentes, y han desarrollado modelos de gestión, promovido herramientas operativas para el día a día y podido estructurar corrientes de pensamiento en torno a la evaluación, lo cual nos da una idea de los alcances de la «cultura de la evaluación» en un ámbito tan competitivo. Con base en esta lógica, la evaluación en el ámbito municipal apenas comienza a dar muestras de efectividad, y en los próximos años, académicos, administradores y la sociedad civil deberán trabajar arduamente no sólo para no retroceder en lo ya alcanzado, sino para mejorar progresivamente en la capacidad de evaluar la gestión pública y efectuar los cambios necesarios para una actuación eficaz.

CUADRO 2. Resumen de la propuesta de fortalecimiento de los Esquemas de Evaluación Municipal

Autodiagnóstico	Alcances
• Personal • Desarrollo Normativo • Modelo PBR-SED • PDM • Tecnología • MIR • Traspasos y reconducciones • Informes de seguimiento • Informes de evaluación	Determinar el grado de desarrollo institucional del municipio para la implementación de esquemas efectivos de evaluación de la gestión municipal e identificar áreas de oportunidad.
Implementación de Acciones Estratégicas	Alcances
• Regulación • Institucionalización • Rediseño • Asistencia Técnica externa	Se utilizan las herramientas institucionales, metodológicas y jurídicas existentes para atender las áreas de oportunidad detectadas en el autodiagnóstico.
Consolidación de la Evaluación Municipal:	Alcances
• Continuidad y consistencia • Corresponsabilización • Coordinación Intergubernamental • Cultura de la evaluación	Se afianzan los resultados obtenidos en la etapa de consolidación y se fortalecen los procesos de seguimiento y evaluación de la gestión municipal.

Fuente: elaboración propia.

periodo de gobierno de que se trate o del servidor público que suceda en el cargo, la evaluación de la gestión municipal tendrá que estar sujeta a los estándares más altos de eficacia, eficiencia, efectividad y calidad.

Con este análisis en perspectiva, está claro que los desafíos para la evaluación en el ámbito municipal son bastante complejos. Sin embargo, si algo ha distinguido a los gobiernos locales es que suelen desafiar las expectativas y lograr cambios verdaderamente significativos, y no tenemos la menor duda de que quizás más pronto que tarde la evaluación municipal se constituya en un tema de alta prioridad para el ámbito público, con las ventajas y perspectivas que ello implica.

Referencias

- Asenjo, C. (2016). *Guía para el diseño, gestión y utilización de evaluaciones de programas y políticas públicas*. Programa Eurososocial, documento de trabajo número 45.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2006, 30 de marzo). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.dof.gob.mx/>
- Cardozo, M. (2008). La institucionalización de una cultura de la evaluación en la administración pública mexicana: avances y desafíos pendientes. *Convergencia*, 16(49). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352009000100007
- Castro, M., López, G., Busjeet, G. y Fernández, X. (2009). *El sistema de M & E de México: un salto de nivel sectorial al nacional*. Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/536741468046454127/pdf/El-sistema-de-M-E-de-Mexico-un-salto-del-nivel-sectorial-al-nacional.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2018). *Sistema de monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social en México. Memorias del Coneval 2006-2018* (2ª ed.). Coneval. <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Sistema-de-monitoreo-y-evaluacion-politica.pdf>
- Drucker, P. F. (1999). *Managing for results: economic tasks and risk-taking decisions*. Routledge.
- García, R. y García, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gesti%C3%B3n-para-resultados-en-el-desarrollo-Avances-y-desaf%C3%ADos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Grindle, M. (2007). Good enough governance revisited. *Development Policy Review*, 25(5), 553-574. https://courses.washington.edu/pbaf531/Grindle_GoodEnoughGovRevisited.pdf
- Hood, C. (2011). ¿Una gestión pública para todo momento? En G. Cejudo (comp.), *Nueva gestión pública* (pp. 48-74). Siglo Veintiuno.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (s.f.). *Consulta de indicadores sociodemográficos y económicos por área geográfica*. <https://www.inegi.org.mx/>
- Juárez, C. J. (2023). *El programa anual de evaluación (PAE) como instrumento para la evaluación de programas presupuestarios municipales en el marco de la gestión para resultados (GPR)*. El caso del Programa Anual de Evaluación 2020 del municipio de Atizapán de Zaragoza. Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México. Acatlán, Naucalpan, Estado de México. <http://132.248.9.195/ptd2023/julio/0842822/Index.html>
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)

(2023). *¿Cómo hacer un sistema de monitoreo y evaluación? Cuatro estudios de caso de políticas de ciencia, tecnología e innovación*. OEI. <https://oei.int/oficinas/secretaria-general/publicaciones/forcyt-como-hacer-un-sistema-de-monitoreo-y-evaluacion-cuatro-estudios-de-caso-de-politicas-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion-2023>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2008). *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*. OCDE.

Patton, M. (2018). Evaluación, gestión del conocimiento, mejores prácticas y lecciones aprendidas de gran calidad. En C. Maldonado y G. Pérez (comps.), *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina* (2ª ed.) (pp. 239-254). Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Peters, G. y Pierre, J. (eds.) (2016). *The handbook of public policy*. Edward Elgar Publishing.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2024). *Informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del presupuesto basado en resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño*. Transparencia Presupuestaria. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Entidades-Federativas>