



LA POLÍTICA SOCIAL MUNICIPAL EN MÉXICO: LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE SU EVALUACIÓN

MUNICIPAL SOCIAL POLICY IN MEXICO: INSTITUTIONALIZATION OF THE EVALUATION

María Luisa García Bátiz¹
Jarumy Rosas Arellano²

Recibido: 20/08/2014

Aceptado: 13/11/2014

RESUMEN

La literatura académica ha dado cuenta de los beneficios que proporciona la evaluación de políticas públicas para la toma de decisiones, sin embargo, estas acciones pueden tener un carácter efímero en caso de que no se encuentren institucionalizadas. Ante este panorama, el contexto de la institucionalización de la evaluación de política social en México ha mostrado grandes avances a partir de la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); no obstante, se tiene poca información sobre la influencia de estos cambios en los gobiernos municipales. Por lo anterior, el objetivo de este trabajo es presentar una aproximación a los principales elementos que permiten incrementar la posibilidad de que se realice evaluación de política social municipal para obtener información que beneficie la toma de decisiones. Para cumplir con dicho objetivo se realiza un análisis exploratorio de la institucionalidad de la evaluación en los programas de Apoyo a Mujeres Jefas de Familia y en Situación Vulnerable y de Apoyo

1. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara, Maestra en Desarrollo Urbano por el Colegio de México y Licenciada en Economía por la Universidad de Guadalajara. Actualmente es investigadora nivel I en el Sistema Nacional de Investigadores (SIN) y coordinadora de investigación y posgrado de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: maluisagarciabatiz@gmail.com

2. Estudiante del Doctorado en Ciencias Económico Administrativas con especialidad en Políticas Públicas y Maestra en Políticas Públicas de Gobiernos Locales, ambas por la Universidad de Guadalajara. Ha laborado como asistente de investigación en el Departamento de Estudios Regionales- INESER de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: jarumy.rosas@gmail.com

a Jefas de Familia, implementados en los municipios de Zapopan y Tlajomulco de Zúñiga, ambos en el estado de Jalisco, México. Dicho ejercicio se realiza considerando la existencia de demanda y oferta para la evaluación, la determinación de recursos y mecanismos para realizar estos procesos y la definición del uso y difusión de los resultados obtenidos mediante la evaluación de política social municipal.

PALABRAS CLAVE

Política Social, Institucionalización, Gobierno Municipal.

ABSTRACT

The academic literature has reported on the benefits provided by the evaluation of public policies for decision making, however, these actions may be ephemeral if they are not institutionalized. Against this background, the context of the institutionalization of the evaluation of social policy in Mexico has shown great progress from the creation of the National Council for the Evaluation of Social Development Policy (CONEVAL for this acronym in Spanish) however, little is known about the influence of these changes on local governments. Therefore, the aim of this paper is to present an approach to the main elements that will increase the possibility that municipal social policy evaluation is performed to generate benefits for decision making. To meet this objective was performed an exploratory analysis of the institutionalization of the evaluation of the programs of Support for Women Heads of Family and Vulnerable Situation and Support of Women Heads of Family, implemented in the municipalities of Zapopan and Tlajomulco de Zuniga is made, both in the state of Jalisco, Mexico. This exercise is carried out considering the existence of demand and supply for the evaluation, identification of resources and mechanisms for these processes and defining the use and dissemination of the results obtained by evaluating municipal social policy.

KEYWORDS

Social Policy, Institutionalization, Municipal Government

1. INTRODUCCIÓN

La evaluación de políticas públicas ha propiciado la creación de un amplio campo de estudio que pretende proporcionar rigor metodológico y científico a estas acciones, sin embargo, cualquier esfuerzo que se realice en la materia puede resultar efímero si no existe una base sólida que permita proporcionar continuidad a los ejercicios de evaluación y el uso de la información obtenida a través de los mismos, la cual puede ser proporcionada a través de la institucionalización de la evaluación.

La búsqueda de la institucionalización de la evaluación se ha convertido en un reto para los diversos órdenes de gobierno en México, alcanzando un mayor o menor grado de éxito entre los mismos, por lo cual, este trabajo tiene la intención de continuar en la línea de análisis presentada previamente por García y Rosas (2013), el cual da cuenta de la baja institucionalización de la políticas social en los gobiernos municipales mexicanos, pretendiendo en esta ocasión realizar un análisis exploratorio de la institucionalidad de la evaluación de política social en el ámbito municipal de México, con el objetivo de presentar una aproximación a los principales elementos que permiten incrementar las posibilidades de que estos procesos se realicen y se logre obtener información útil para la toma de decisiones en estos órdenes de gobierno.

Para lo anterior, se realizará un análisis exploratorio de la institucionalización de la evaluación de política social municipal dentro de un contexto nacional donde se ha observado un avance significativo en la evaluación de política social y la creación de organismos e instituciones que fortalecen el diseño e implementación de estos procesos. Así, este artículo se compone de cuatro apartados, el primero señala los elementos teóricos que dan sustento a este trabajo, mientras que el segundo apartado describe brevemente la situación de la institucionalización de la evaluación de política social en los diversos órdenes de gobierno y presenta una propuesta para su análisis, misma que es ejemplificada mediante dos casos de estudio en el tercer apartado, el cual es seguido por una breve reflexión sobre las dificultades que atraviesan los municipios para institucionalizar la evaluación de su política social y se finaliza con las conclusiones de este trabajo.

2. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN

Los inicios de la evaluación de política pública como campo de estudio se remiten a finales de la década de los 50's en Estados Unidos, en aras de identificar la diferencia existente entre los resultados esperados y obtenidos en la implementación de diversas políticas, lo cual ha permitido que actualmente se reconozca la expansión y rigurosidad metodológica de este campo logrando reconocer la existencia de la teoría general de evaluación³.

Así, la evaluación de política pública puede ser entendida como “la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social, para valorizar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social” (Rossi y Freeman, 1989: 14) o como “una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones” (Cardozo, 2006: 43).

De esta forma es posible reconocer los beneficios de la evaluación al considerar que “evaluar es un ejercicio fundamental para revisar la coherencia de las políticas consigo mismas, con los valores que invocan y medios que emplean” (Merino, 2011); adicionalmente Stufflebeam y Shinkfield (1987) determinan que la evaluación tiene tres funciones; la primera apunta al perfeccionamiento, el cual se alcanza debido a la información que se obtiene y la aplicación de la misma en la búsqueda de incrementar la calidad y mejora de la política pública; la segunda función es la recapitulación, entendida como “el análisis retrospectiva acerca de los proyecto terminados, programas ya hechos o productos ya acabados” (Stufflebeam y Shinkfield, 1987) y por último, la evaluación es útil para la ejemplificación, que básicamente permite aprender sobre los resultados obtenidos y como estos pueden ser ventajosos para la implementación de la política en otros contextos.

Así, es posible reconocer la utilidad de la evaluación para la política pública, sin embargo, esto no significa que el diseño e implementación de estas acciones así como el uso de los resultados obtenidos sean garantizados, por lo cual, la literatura reconoce la necesidad de que los mismos se encuentren institucionalizados dentro de sus espacios de competencia gubernamental. El concepto de institucionalización se relaciona directamente con las instituciones, las cuales han sido ampliamente estudiadas, de tal forma que

3. Para ampliar más sobre el tema ver Alkin y Christie (2012)

Urpelainen (2011) identifica tres líneas conceptuales al respecto; la primera reconoce a las instituciones como “las reglas del juego” proporcionando límites al comportamiento y elecciones humanas, en segundo lugar, el autor reconoce la existencia de un enfoque que reconoce el origen social de las instituciones y su influencia en las creencias individuales y por último el tercer enfoque “que “da por sentado” la naturaleza de las instituciones y su proceso de externalización que hace que los patrones establecidos de comportamiento formen parte de la realidad objetiva” (p.217), por lo cual, se aleja del sentido individualista de las instituciones.

Este trabajo considera a las instituciones bajo la primera línea de estudios determinada por Urpelainen (2011), de tal forma que la institucionalización es entendida como el proceso para alcanzar la construcción de dichas instituciones, particularmente en materia de evaluación, Garde (2006) define la institucionalización de la evaluación como “el proceso político por el que se legitima un marco normativo adecuado para el desarrollo de la función de la evaluación, a partir de la estructuración de espacios e instancias de las Administraciones a las que encargar tal función” (p.18) Como resultado de un proceso de institucionalización es posible construir las instituciones y por ende el marco institucional que regula las acciones de los actores en materia de evaluación de política social.

Néstor (2012) realiza una breve exposición de la institucionalidad de la evaluación en América Latina y considera que se puede realizar una aproximación al mismo a través de lo que denomina como el Índice de Institucionalización del Sistema de Evaluación a través de cuatro elementos; demanda de evaluación, oferta de evaluación, vinculación entre oferta y demanda y uso de la evaluación. Una vez determinado el contenido de estas variables se les otorga un valor; alto o mucho (1), medio o poco (2) y bajo o nada (3). Por último, la estimación del índice se realiza mediante un promedio aritmético y se realiza la clasificación de los sistemas nacionales; la estimación del índice se realizaría mediante una clasificación de los sistemas nacionales de acuerdo a su nivel.

Considerar la estimación de la institucionalización de la evaluación es una de las principales aportaciones del documento, sin embargo, no se lleva a cabo la medición del mismo ni se especifica cómo lograr operacionalizarlo más allá de las respuestas a las preguntas determinadas. Adicionalmente, es importante considerar que este índice se contempla para los sistemas nacionales, siendo necesario adaptarlo para su implementación en otros órdenes de gobierno.

Cardozo (2009) realiza un estudio de la institucionalización de la cultura de la evaluación, a través de la identificación de las principales características de estas acciones en México, enfocándose en la evaluación de política social de corte federal. Para llevar a cabo este estudio realizó entrevistas a los principales actores involucrados en el proceso; autoridades, funcionarios, evaluadores y diputados; logrando identificar que la institucionalización presenta cambios en la normatividad, los mecanismos de selección, contratación y pagos, los recursos para realizar las evaluaciones así como la difusión y utilización de los resultados.

A través de su trabajo, Cardozo (2009) identifica serios problemas en la evaluación, ya que; es percibida como actividad administrativa, la programación de las evaluaciones implica que en ocasiones se evalúen programas de manera innecesaria, no existen diagnósticos de partida para futuras evaluaciones, falta de recursos así como información de difícil acceso y mala calidad originada por las evaluaciones. Así, la autora concluye que “se ha avanzado en el proceso de institucionalización de una cultura de la evaluación, pero aún subsisten importantes problemas por resolver” (p. 176)

Al revisar la literatura disponible sobre la institucionalización de la evaluación es posible identificar los elementos básicos que se deben determinar en el marco institucional en aras de que se propicien las condiciones necesarias para realizar procesos de evaluación de política social.

El primer elemento que se requiere institucionalizar para contar con estos procesos es la existencia de demanda de los mismos; debido a que si no se demanda este ejercicio, entonces no se realizará. La demanda de evaluación puede provenir de diversos actores o incluso desde el mismo marco institucional que requiera la evaluación de la política y los programas sociales. Así, ante la existencia de demanda de evaluación se conforma la oferta de la misma, siendo este el segundo elemento que se requiere institucionalizar. La oferta de evaluación se conforma a través de los actores o instituciones capacitados para realizar estos procesos; los cuales comúnmente son denominados evaluadores. De la misma forma que en la demanda, este elemento debe estar determinado en el marco institucional de tal forma que se especifiquen las condiciones de la misma.

Una vez determinada la demanda y oferta de evaluación es necesario contar con los recursos humanos, financieros y técnicos para realizar estos procesos. Este elemento debe estar inscrito en el marco institucional ya que proporciona los requerimientos para que la evaluación se convierta en un proceso activo que genere resultados, entendidos estos últimos como un producto de la evaluación.

El cuarto elemento necesario dentro de la institucionalización de la evaluación es la existencia de los lineamientos o mecanismos de evaluación, los cuales determinan las directrices a seguir durante el proceso, de lo contrario cada ejercicio de evaluación sería diferente y atendería a los deseos de la oferta y no necesariamente a las necesidades de la demanda de evaluación.

Una vez finalizado el proceso de evaluación de política social se obtendrá información sobre las condiciones de esta política. Sin embargo, uno de los principales deseos de los evaluadores es que los resultados de los ejercicios de evaluación sean utilizados para la toma de decisiones; por lo cual, si este elemento está determinado en el marco institucional, las probabilidades de que la información sea utilizada incrementan

La información obtenida como resultado de un proceso de evaluación de política social puede ser archivada en un escritorio de la administración pública o puede ser difundida a la población y los usuarios potenciales de la misma. Por lo anterior, se considera que el último elemento que debe estar inscrito en el marco institucional es el uso y la difusión de los resultados de la evaluación de la política social así como los medios a través de los cuales se realizará esta acción.

Los elementos mencionados anteriormente en su conjunto conforman los requerimientos mínimos para la existencia de procesos de evaluación de política social. Por lo anterior, la determinación de los mismos en el marco institucional proporciona una aproximación al grado de institucionalización de la evaluación.

3. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN LOS ESPACIOS MUNICIPALES EN MÉXICO

La práctica de la evaluación de política social en México se remonta a la década de los años 70's; no obstante, es hasta el año 2004 que se institucionalizan estas acciones a través de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) la cual representa un gran avance debido a "la necesidad de contar con un andamiaje institucional que coordinara una política social de estado a largo plazo, garantizara el uso y distribución adecuado de recursos y aminorara, en la medida de lo posible, el uso de los mismos con fines político-electorales era del todo inaplazable" (Valverde, 2004: 3).

Como parte de dicho andamiaje, la LGDS estipula la creación del Consejo

Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) que comienza sus operaciones en el año 2006 y tiene como objetivo “normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas” (Cámara de Diputados, 2005: 5). Actualmente este organismo se ha convertido en un actor referente en materia de evaluación en México y América Latina “ya que se han realizado esfuerzos importantes a nivel nacional para sistematizar y documentar de forma homogénea las evaluaciones realizadas” (Salas y Murillo, 2010: 160)

La influencia del Coneval en el espacio local, ya sea estatal o municipal se ha relacionado principalmente con la medición de la pobreza, la creación de inventarios de programas sociales así como la generación de información adicional y descriptiva sobre la evaluación y monitoreo en estos órdenes de gobierno, sin embargo, este organismo no realiza evaluaciones de programas y políticas locales debido a que estas acciones no son parte de sus competencias institucionales.

No obstante, las entidades federativas han realizado esfuerzos importantes por establecer los requerimientos para implementar procesos de evaluación de su política social; así, el CONEVAL realizó en el año 2013 un diagnóstico sobre la situación de la evaluación y el monitoreo en los gobiernos estatales a partir de la construcción del índice del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federales, conformado por ocho elementos y veintisiete variables.

Los resultados obtenidos mediante el índice permitieron reconocer que Oaxaca, el Estado de México y el Distrito Federal son las entidades con mayor avance en la evaluación y monitoreo, mientras que Baja California Sur, Sinaloa y Chiapas presentaron un menor avance. Los resultados en general señalan el desarrollo positivo de la evaluación:

“reflejado principalmente en que todas las entidades federativas cuentan con una LDS [Ley de Desarrollo Social]; en todas se solicita la creación de padrones de beneficiarios; la difusión de información de los programas de desarrollo social; se establece el mandato legal de evaluar la política y los programas de desarrollo social, así como la existencia y atribuciones del área responsable de efectuar y coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social” (Coneval, 2014: 33).

Adicionalmente, fue posible reconocer que el Estado de México, el Distrito Federal y Aguascalientes son los estados con mayores avances al establecer

un área responsable del monitoreo y evaluación de política social y Guanajuato, el Estado de México y Michoacán presentan los valores más altos al definir los elementos de estas áreas; mientras que el Distrito Federal, el Estado de México y Puebla son las entidades que tienen los mayores valores al especificar las facultades con las que cuentan las áreas de evaluación.

De forma particular los resultados son heterogéneos, ya que si bien todas o la mayoría de las entidades cuentan con los elementos normativos necesarios, el contenido y los requerimientos de los mismos presentan importantes diferencias, por lo cual, se identificó la necesidad de fortalecer el aspecto institucional ya que “la importancia de normar los instrumentos de monitoreo y evaluación radica en que fomenta su perdurabilidad en el tiempo” (Ibíd.: 78).

Por su parte, los gobiernos municipales han realizado esfuerzos importantes por mejorar su institucionalización social, no obstante, los resultados no han sido favorables, conclusión presentada en García y Rosas (2013), donde previamente se realizó una revisión documental de los 2,441 municipios del país y las 16 delegaciones del DF, con el propósito de identificar el grado de institucionalidad social municipal a través de dimensiones y variables que permitieran reconocer el estado de la institucionalidad en materia de política social en los municipios de México, antes de pretender reconocer la institucionalidad de la evaluación de dicha política.

Los resultados permitieron concluir que “los resultados obtenidos son desalentadores, ya que el porcentaje de municipios que tienen un bajo grado de institucionalidad es muy alto; lo que implica que no existen las condiciones institucionales para la implementación de políticas y programas sociales” (p. 19). Adicionalmente fue posible identificar una relación positiva entre el grado de institucionalidad social y el tamaño de los municipios, entendiendo que los más grandes cuentan con un mejor grado de institucionalidad y se reconoce que la mayor debilidad institucional de los municipios se encuentra en la falta de reglas para los actores.

La situación de la evaluación en las delegaciones del Distrito Federal requiere una mención particular, ya que la creación del Consejo de Evaluación de Política Social del Distrito Federal (EVALUA- DF) en el año 2007 y la institucionalidad derivada del mismo ha tenido gran influencia en la evaluación de política social en las delegaciones proporcionando los lineamientos institucionales requeridos de tal forma que se identifican grandes avances en materia de evaluación, no obstante “a pesar del avance en el establecimiento del marco normativo para el desarrollo de los programas sociales de las demarcaciones territoriales, queda pendiente la generación de mecanismos

jurídicos y políticas adecuadas para su cumplimiento” (De la Rosa, 2011: 36) Es necesario reconocer que a partir de la creación de la LGDS y el CONEVAL la evaluación de política social se ha extendido en los diversos órdenes de gobierno del país, de tal forma que las entidades federativas comenzaron a generar el marco institucional de su correspondiente política social, lo que trajo consigo nuevas responsabilidades en materia de diseño y evaluación de política social para los gobiernos municipales; sin embargo, la evaluación a nivel federal fue una atribución cedida al CONEVAL.

Actualmente el Distrito Federal y 24 estados de los 31 que conforman el Estado mexicano⁴ cuentan con una ley de desarrollo social o similar; no obstante, al realizar una revisión de estos documentos es posible identificar que en solo 14 entidades federativas, la evaluación de política social municipal es responsabilidad de estos órdenes de gobierno (ver tabla 1)

TABLA 1

ATRIBUCIONES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN MATERIA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICA SOCIAL MUNICIPAL

ESTADO	LEY	EVALUACIÓN POLÍTICA SOCIAL MUNICIPAL
AGUASCALIENTES	Ley de desarrollo social del estado de Aguascalientes	Art. 69 "...De la misma manera los municipios deberán realizar una evaluación anual de los resultados de la política municipal de desarrollo social..."
CAMPECHE	Ley de desarrollo social del estado de Campeche	Art. 12 frac X "Corresponde a los ayuntamientos de los municipios en el ámbito de su competencia: realizar el control y la evaluación de los programas y proyectos de desarrollo social que se ejecuten en el ámbito de su competencia
COLIMA	Ley de desarrollo social para el estado de Colima	Art. 34 Bis 9 frac. VII "Los ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones: Realizar el control y evaluación de los programas y acciones de desarrollo humano"
CHIHUAHUA	Ley de desarrollo social y humano para el estado de Chihuahua	Art. 70 "Los ayuntamientos deberán realizar una evaluación anual de los resultados e impacto de la política municipal de desarrollo social y humano..."

4. México está constituido como una federación conformada por 31 estados conocidos como entidades federativas los cuales poseen soberanía sobre su gobierno interior, así como por el Distrito Federal que es la sede de los poderes de la unión.

ESTADO	LEY	EVALUACIÓN POLÍTICA SOCIAL MUNICIPAL
DISTRITO FEDERAL	Ley de desarrollo social para el Distrito Federal	Art. 11 frac. IX "Corresponde a las delegaciones realizar el control y evaluación de los programas y proyectos de Desarrollo Social"
GUANAJUATO	Ley de desarrollo social y humano para el estado y los municipios de Guanajuato	Art. 8 frac. VII "Los ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones: Realizar el control y la evaluación de las políticas públicas municipales y de las metas y objetivos de los programas"
HIDALGO	Ley de desarrollo social del estado de Hidalgo	Artículo 30. "Las Dependencias y Organismos del Ejecutivo Estatal así como los Municipios contarán con sus propios órganos de evaluación"
JALISCO	Ley de desarrollo social del estado de Jalisco	Art. 61 "...Los municipios deberán realizar una evaluación anual de los resultados de la política municipal de desarrollo social..."
MICHOACÁN	Ley de desarrollo social para el Michoacán	Art. 6 frac. "Corresponde a los ayuntamientos, en materia de desarrollo social, lo siguiente: evaluar los programas y políticas públicas en materia de desarrollo social que se realicen en el ámbito de su competencia"
MORELOS	Ley de desarrollo social para el estado de Morelos	Artículo 57. "La evaluación interna es aquella que deben efectuar anual y sistemáticamente... los Ayuntamientos que ejecuten Programas o Acciones de Desarrollo Social. Los resultados de estas evaluaciones deberán ser publicados por los ejecutores en los términos que se establezcan en el Reglamento de esta Ley".
SAN LUIS POTOSÍ	Ley de desarrollo social para el estado y municipios del estado de San Luis Potosí	Art. 35 "Los ayuntamientos deberán evaluar anualmente los avances y resultados de la política de desarrollo social de sus respectivos municipios..."
SONORA	Ley de desarrollo social del estado de Sonora	Artículo 21.- "Los Comités Municipales se entenderán como las instancias o células básicas de planeación, promoción y evaluación del desarrollo social" Artículo 57.- "Es función de la Comisión evaluar periódicamente el impacto de las políticas, los programas y las acciones de desarrollo social... así como promover con los gobiernos municipales dicha evaluación en el ámbito de su competencia".
TABASCO	Ley de desarrollo social del estado de Tabasco	Artículo 40. Fracc. VII- "Corresponde a los Gobiernos municipales... Establecer mecanismos de control y evaluación de los programas y proyectos de desarrollo social"
ZACATECAS	Ley de desarrollo social para el estado y municipios de Zacatecas	Artículo 20 Fracc. XIV "Promover la realización de estudios sobre los problemas de marginación, vulnerabilidad y pobreza que se suscitan en el Municipio, así como fomentar la participación de las instituciones académicas y de investigación en la planeación, ejecución y evaluación de la política municipal de desarrollo social"

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

De esta manera, 721 municipios de los 2,445 existentes en el país tienen responsabilidades para evaluar la política social; sin embargo, estas atribuciones se encuentran determinadas por el marco institucional estatal, sin que necesariamente sean respaldadas por la reglamentación municipal. Así, el estudio de la institucionalización de la evaluación de la política social en los gobiernos municipales requiere que estas acciones se encuentren determinadas en el marco normativo de este orden de gobierno, lo que implica realizar algunas adaptaciones para identificar los elementos básicos de la evaluación descritos en el apartado anterior.

- **Demanda de la evaluación:** El marco institucional de la evaluación de política social municipal debe especificar a los actores que demandan la evaluación de políticas y programas sociales, ya sea el ejecutivo municipal, el cabildo o alguna comisión edilicia, entre otros. Además, entre más abierta sea la demanda de la evaluación, existen mayores posibilidades de implementarla, ante las exigencias de los actores. En este sentido, el marco institucional formal debería señalar las características de dicha demanda; la cual puede ser participativa, e involucrar a diversos sectores de la sociedad, como académicos y organizaciones de la sociedad civil; transparente, al especificar los mecanismos a través de los cuales se debe demandar un proceso de evaluación y por último, informada,
- **Oferta de la evaluación:** De manera similar se requiere que el marco institucional determine la oferta existente, señalando si la evaluación será realizada por universidades, organismos de la sociedad civil o el propio ayuntamiento. La apertura de los gobiernos municipales a la evaluación externa de sus programas puede generar aportaciones importantes; un incremento de la transparencia durante el proceso de evaluación, la creación o fortalecimiento de las capacidades gubernamentales y sociales mientras se realiza la evaluación, debido a la cercanía de los funcionarios o actores de la sociedad civil con los recursos humanos calificados que realizan la evaluación externa, propiciando procesos de aprendizaje y construcción de capacidades.
- **Recursos para realizar la evaluación:** Para realizar un ejercicio de evaluación se requiere recursos financieros, los cuales generalmente se convierten en el principal obstáculo en los gobiernos municipales debido a la escasez de los mismos; no obstante, es necesario que se determine en el marco institucional cuáles serán los medios destinados a esta actividad y lo que se obtendrá al ejercer

dichos recursos, entendidos estos últimos como los productos finales esperados. Al institucionalizar dichos elementos se incrementan las posibilidades de realizar procesos de evaluación al contar con recursos financieros asignados y se mejora la transparencia de estos recursos, cuyo ejercicio es comprobable a partir de los resultados obtenidos en la evaluación.

- **Mecanismos de evaluación:** Para considerar la evaluación de políticas o programas sociales municipales es necesario determinar el tipo de evaluación que se realizará (diseño, consistencia, resultados, impacto, satisfacción, etc.) y los mecanismos y procedimientos, atendiendo a las características particulares del mismo. Adicionalmente se requiere que la regularidad con la cual se realizará el ejercicio de evaluación sea especificada en el documento.

- **Uso y difusión de la evaluación:** El marco institucional debe especificar el uso que se dará a los resultados de la evaluación; el cual puede ser tan básico como la justificación de los recursos ejercidos hasta la necesidad de un rediseño de la política o programa social. Asimismo se requiere que el marco institucional establezca las condiciones y medios a través de los cuales se realizará la difusión de los resultados.

Identificar estos elementos y por ende obtener una aproximación a la institucionalización de la evaluación de la política social en los gobiernos municipales, requiere un análisis minucioso sobre los diversos programas sociales que un municipio puede ofrecer y que en su conjunto dan forma y caracterizan este tipo de políticas públicas; sin embargo, realizar este ejercicio para los más de dos mil municipios en México rebaza los alcances de este documento; de tal forma que el objetivo de este trabajo es presentar una propuesta analítica para estudiar la institucionalización de la evaluación de las políticas sociales que se diseñan e implementan en el municipio cuya aplicación ejemplificamos a través de dos programas sociales municipales enfocados en las mujeres jefas de familia; ya que consideramos que esta podría ser una manera o forma más operativa de conocer o encontrar evidencias.

La selección de estos programas para entender la institucionalidad de la evaluación de política social municipal se relaciona con las características de los mismos, ya que han sido programas que han perdurado en dos periodos de gobierno, lo que permite determinar la existencia de continuidad en los mismos. Adicionalmente, los programas focalizados hacia las jefas de familia se han difundido a diversos municipios del país a partir del año 2007

momento en que se crea el primer programa a nivel local en la delegación Cuauhtémoc del Distrito Federal.

Por otra parte, se decidió ejemplificar la institucionalidad de la evaluación a partir de los programas de apoyo a mujeres jefas de familia en los municipios de Zapopan y Tlajomulco al considerar que estos municipios forman parte de la zona metropolitana de Guadalajara⁵, lo que idealmente permite suponer que cuentan con recursos y capacidades disponibles para realizar procesos de evaluación al tener una mayor dinámica económica, social y política en comparación con los municipios del interior de Jalisco.

4. LOS PROGRAMAS DE APOYO A JEFAS DE FAMILIA

A partir del año 2002 la política social federal comenzó a focalizar sus atenciones hacia las jefas de familia, por lo cual la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) implementó el programa Mujeres Jefas de Familia. Más tarde, esta acción fue replicada por los gobiernos municipales de todo el país, los cuales comenzaron a diseñar programas sociales para apoyar a este grupo de población objetivo.

Los programas de apoyo a jefas de familia llegan a los municipios Jalisco a partir del año 2010, sin embargo, pocos programas se han mantenido hasta la actualidad, reconociendo la existencia y continuidad de los programas implementados en los municipios de Zapopan y Tlajomulco de Zúñiga. Estos programas reciben una cantidad considerable de recursos públicos, por lo cual en primera instancia se justifica la implementación de procesos de evaluación sobre los mismos con el propósito de reconocer el efecto de estas acciones sobre la población objetivo de estos programas.

El Programa de Apoyo a Mujeres Jefas de Familia y en Situación Vulnerable es implementado en el municipio de Zapopan, Jalisco, por la Dirección General de Desarrollo Social (DGDS) a través del Instituto Municipal de la Mujer Zapopana y como objetivo de apoyar a las mujeres “en situación de vulnerabilidad a desarrollar y aumentar sus capacidades aptitudes y habilidades, otorgándoles oportunidades para su capacitación y protección

5. La zona metropolitana de Guadalajara está conformada por los municipios de Guadalajara (capital del estado), Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan del estado de Jalisco. Esta zona es la segunda metrópoli con mayor población en el país y concentra más de la mitad de la población del estado, por lo cual en su territorio se desarrollan importantes dinámicas en materia económica y política.

mediante el acceso a apoyos económicos que pueden ser monetarios o en especie” (Ayuntamiento de Zapopan, 2011).

La población objetivo de este programa está conformada por mujeres jefas de familia entre 15 y 65 años con al menos un hijo menor de 15 años, sin conyugue o con esposo que sufra de alguna discapacidad, se considere en situación vulnerable y no reciba beneficios por su participación en otro programa social.

El programa proporciona un apoyo económico de \$1,000 pesos cuatrimestrales así como la entrega mensual de una despensa y la oportunidad de obtener capacitación laboral para mejorar su situación económica. En correspondencia, el apoyo está condicionado a su asistencia a las capacitaciones, citas médicas y la participación regular de los menores a los centros educativos, de lo contrario el apoyo será retenido o suspendido.

Durante el tercer cuatrimestre del año 2012 se contaba con un padrón de 8,248 mujeres. El presupuesto planeado para el ejercicio de este programa durante el 2013 fue de 14 millones de pesos, con el cual se otorgaron 17,039 apoyos. Por otra parte, el presupuesto planeado del año 2014 para este programa es de más de 63 millones de pesos y en la primera mitad de este año se han entregado 40,186 despensas y 21,355 apoyos económicos.

Por otra parte, el Programa de Apoyo a Jefas de Familia del municipios de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, se implementa desde el año 2010 y tiene como objetivo “apoyar a las jefas de familia que viven en condiciones de pobreza patrimonial, que no perciben ningún tipo de apoyo económico... a fin de contribuir a mejorar su calidad de vida” (Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga, 2014).

Este programa es implementado por la Coordinación de Desarrollo Social a través de la Dirección General de Desarrollo Social (DGDS) y pretenden beneficiar a las mujeres jefas de familia, entendidas como aquellas que “asuman la responsabilidad económica y decisoria de ella” (Ibídem) que radican en el municipio, tengan al menos un hijo menor de edad que no cuente con apoyo de otro programa social y aprueben el estudio socio familiar. La población objetivo de este programa podrá ser beneficiada a través de un apoyo económico total de \$5,000 pesos anuales, otorgados mediante cinco entregas bimestrales a través de una tarjeta bancaria. A cambio del apoyo las beneficiarias deben asistir a un taller de economía familiar que se realiza antes de cada entrega así como participar en las reuniones que realice la DGDS.

El padrón de beneficiarias del programa de apoyo a jefas de familia se ha incrementado con el paso de los años; en 2010 se apoyó a 660 mujeres de 48 localidades que se incrementó a 900 y 997 mujeres en los años 2011 y 2012 respectivamente, alcanzando un padrón de beneficiarias de 1,100 en 2013 y 1,111 mujeres en 2014. Por otra parte, el presupuesto destinado a la operación del programa también se ha incrementado considerablemente, al pasar de poco más de tres millones de pesos en 2010 y 5 millones y medio en los años 2013 y 2014 respectivamente.

Estos programas se han convertido en un referente importante de la política social de cada municipio, permitiéndoles de esta forma una continuidad y estabilidad a pesar de los cambios políticos y administrativos del gobierno municipal. Adicionalmente, es posible reconocer que estos programas sociales utilizan recursos públicos para su funcionamiento, lo cual permite inicialmente justificar la necesidad de evaluarlos con el propósito de conocer su efecto sobre las jefas de familia, determinando como consecuencia la intención de identificar el estado de la institucionalización de la evaluación de estos programas a partir de los criterios señalados anteriormente, análisis que se presenta a continuación.

4.1 DEMANDA DE EVALUACIÓN.

De acuerdo al art. 90, fracción XVI del reglamento Interno del Ayuntamiento y la Administración Pública Municipal de Zapopan, la oficina de innovación gubernamental y tecnologías de la información es responsable de “Elaborar directamente o a través de terceros, estudios, procedimientos, metodologías, sistemas e instrumentos para la planeación, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos de la Administración Pública Municipal.” (Ayuntamiento de Zapopan, 2014), siendo el programa de apoyo a mujeres jefas de familia parte de las tareas implementadas por este orden de gobierno, por lo cual, el marco institucional determina que esta área de la estructura organizacional se convierte en el principal demandante de evaluación en el municipio.

Adicionalmente, el manual de organización de esta área señala como una de sus funciones “coordinar, elaborar e implementar estudios, procedimientos, metodologías, sistemas e instrumentos para planeación, seguimiento y evaluación de programas, proyectos, políticas públicas e indicadores en el municipio” (Ayuntamiento de Zapopan, S/F). Sin embargo, como se puede observar en esta ocasión, la oficina no es considerada como un demandante de evaluación, sino como un oferente, contrario a lo especificado en el reglamento interno.

Por otra parte, el artículo 82 fracc. XXXV del reglamento interno del municipio de Tlajomulco de Zúñiga, señala que la oficialía mayor administrativa tiene la responsabilidad de “dar seguimiento y evaluación a los programas de la Administración Municipal” (Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga, 2012) entre los cuales se incluye el programa de apoyo a jefas de familia; por lo cual, esta área de la estructura municipal se convierte en la demandante de la evaluación de este programa.

Resulta interesante reconocer que tanto en el municipio de Zapopan como Tlajomulco de Zúñiga, las áreas responsables de los programas de jefas de familia no son las principales demandantes de la evaluación, de tal forma que se reconoce que el marco institucional de ambos municipios establece la demanda interna de evaluación de estos programas a través de áreas de la administración municipal que no se encuentran relacionadas con el desarrollo social.

Adicionalmente es posible observar que el marco normativo no considera la posibilidad de una demanda externa de procesos de evaluación de estos programas, por lo cual se excluye la oportunidad de realizar evaluaciones externas, teniendo como consecuencia la falta de transparencia y la ausencia de oportunidades para construir capacidades gubernamentales y sociales mediante la interacción con recursos humanos calificados en el diseño e implementación de procesos de evaluación.

4.2 OFERTA DE EVALUACIÓN

En el municipio de Zapopan se encuentran establecidas diversas universidades de reconocido prestigio en el país que podrían convertirse en posibles oferentes de evaluación, sin embargo, el marco institucional del programa de apoyo a mujeres jefas de familia no contempla su participación, ya que solo se señala que la Dirección General de Desarrollo Social mediante la Dirección de Programación será quien “establecerá y desarrollará la metodología y los medios que considere pertinentes para la evaluación del programa” (Zapopan, 2014), entendiéndose que este actúa como el principal y único actor involucrado en la evaluación.

Por otra parte, en los últimos años el crecimiento del municipio de Tlajomulco de Zúñiga le ha permitido adquirir importancia dentro de la zona metropolitana de Guadalajara, por lo cual se cuenta con acceso a diversas organizaciones e instituciones que cuentan con

la capacidad de realizar proceso de evaluación de política pública, sin embargo, la evaluación externa no está contemplada dentro del marco institucional del programa de apoyo a mujeres jefas de familia, debido a que las reglas de operación señalan que la dirección de control y seguimiento a programas sociales municipales, perteneciente a la dirección de desarrollo social tiene la función de “diagnosticar y valorar mediante evaluaciones trimestrales, el estado que guarda el programa” (Tlajomulco de Zúñiga, 2014).

El reglamento interno del ayuntamiento en su artículo 80 bis fracc. II señala que la dirección de control y seguimiento a programas sociales municipales tiene la atribución de “implementar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social municipales” (Tlajomulco de Zúñiga, 2012)

La oferta de evaluación del programa de jefas de familia en el municipio de Zapopan y Tlajomulco de Zúñiga es interna, ya que en el primero el oferente de la evaluación del programa será la dirección de programación, mientras que en el segundo, dicha actividad la oferta solo la dirección de control y seguimiento de programas sociales municipales. Es importante considerar esta situación, debido a que existen instituciones capacitadas para ofrecer procesos de evaluación en dichos municipios, sin embargo, el marco institucional del programa de jefas de familia no considera la posibilidad de incorporar a la oferta externa.

4.3 RECURSOS PARA REALIZAR LA EVALUACIÓN.

Dada la estructura presupuestal de los gobiernos municipales es complicado determinar la existencia de recursos financieros para realizar procesos de evaluación, sin embargo, al revisar el presupuesto se puede observar que la Dirección General de Desarrollo Social cuenta con un presupuesto para el año 2014 de más de 148 millones de pesos, mientras que la Dirección General de Innovación Gubernamental y Tecnologías de la Información tiene un presupuesto de más de 165 millones de pesos.

El presupuesto del año 2014 destinado a la dirección de desarrollo social de Tlajomulco de Zúñiga que es responsable de la implementación del programa de apoyo a jefas de familia es de poco más de 11 millones de pesos, sin embargo, al igual que en el municipio de Zapopan, la clasificación presupuestal de estos municipios no per-

mite determinar si algún porcentaje de estos recursos se encuentran aprobados para la implementación de procesos de evaluación de los programas de jefas de familia.

Adicionalmente, la información identificada no permite concluir la existencia de elementos que señalen los productos que se espera obtener a partir del ejercicio de los recursos financieros asignados a los programas de jefas de familia de ambos municipios, por lo cual determinar la institucionalización de recursos para realizar procesos de evaluación de estos programas en Zapopan y Tlajomulco no es concluyente.

4.4 MECANISMOS DE EVALUACIÓN

Las reglas de operación del programa de apoyo a jefas de familia indican, como se señaló anteriormente que la DGDS determinará los lineamientos y metodologías para realizar la evaluación, sin embargo, en dicho documento se describen cuatro indicadores que se utilizarán para realizar la evaluación, los cuales se limitan a la estimación de la proporción de mujeres que son beneficiadas por el programa en comparación con las metas, el total de mujeres en esta situación dentro del municipio y las que solicitaron su ingreso al programa, así como el porcentaje de beneficiarias que participan en los programas de capacitación.

Adicionalmente, es posible identificar en este marco institucional la posibilidad de realizar evaluaciones de impacto sin embargo, esta simple mención no es secundada por algún tipo de evidencia que permita determinar un panorama más favorable para la realización de procesos de evaluación.

De acuerdo a las reglas de operación del programa de apoyo a jefas de familia de municipio de Tlajomulco señala que la evaluación del mismo tendrá la “finalidad de valorar, el impacto, calidad y transparencia del programa” (Tlajomulco de Zúñiga, 2014) de tal forma que se implementarán tres tipos de evaluaciones; evaluación de beneficiarias, evaluaciones administrativas y evaluaciones de transparencia.

La evaluación de beneficiarias se realizará mediante una encuesta de satisfacción con una periodicidad cuatrimestral, mientras que la evaluación administrativa pretenderá conocer el uso de los recursos destinados a la implementación del programa, misma que tendrá

una temporalidad semestral y por último, la evaluación de transparencia se enfocará, como su nombre lo indica, en la transparencia de los procesos relacionados con el programa y la determinación del padrón de beneficiarios y se pretende que esta evaluación se realice de manera continua.

En el municipio de Zapopan no fue posible identificar la institucionalización de los mecanismos de evaluación del programa jefas de familia, situación contraria a la presentada en el programa similar implementado en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, en el cual es posible reconocer el tipo de evaluación requerida y la periodicidad de la misma. Esta situación permite incrementar la implementación de procesos de evaluación de este programa y facilita los elementos requeridos para incrementar la transparencia de los mismos.

4.5 USO Y DIFUSIÓN DE LA EVALUACIÓN.

En el marco institucional que rige al programa mujeres jefas de familia del municipio de Zapopan no es posible observar algún elemento que determina la posible difusión de los resultados de la evaluación del mismo y por ende no se define el uso que se le pueda proporcionar a los mismos. Por otra parte, el marco institucional que rige la implementación del programa de apoyo a jefas de familia de Tlajomulco de Zúñiga tampoco determina el uso que se dará a los resultados de la evaluación ni los lineamientos de difusión de la misma.

Si bien en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga es posible reconocer la institucionalización de los mecanismos de evaluación del programa jefas de familia, no se identifica el uso y difusión que se dará a la información obtenida, por lo cual, al igual que en el municipio de Zapopan, este elemento de la evaluación no se encuentra institucionalizado en los programas de jefas de familia.

De esta forma se puede observar que lamentablemente la institucionalización de la evaluación del programa jefas de familia del municipio de Zapopan y Tlajomulco de Zúñiga es muy baja, ya que si bien se determina la demanda, esta se realiza de forma interna y a través de áreas de la administración municipal que no se relacionan con las direcciones de desarrollo social; adicionalmente se excluye la posibilidad de contar con una demanda abierta que propicie la transparencia y la construcción de capacidades gubernamentales y sociales.

TABLA 2

RESULTADOS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE JEFAS DE FAMILIA EN LOS MUNICIPIOS DE ZAPOPAN Y TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO.

VARIABLE	MUNICIPIO DE ZAPOPAN	MUNICIPIO DE TLAJOMULCO
Demanda de la evaluación	Interna	Interna
Oferta de la evaluación	Interna	Interna
Recursos para realizar la evaluación	No concluyentes	No concluyentes
Mecanismos para la evaluación	No especificados	Especificados
Uso y difusión de la evaluación	No especificados	No Especificados

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

La oferta de la evaluación de los programas de jefas de familia en ambos municipios es interna a pesar de que en ambos territorios se cuenta con instituciones educativas que son capaces de realizar estos procesos; adicionalmente se reconoce que la estructura actual de los presupuestos municipales evita concluir la institucionalización de los recursos destinados a la evaluación de los programas de jefas de familia en ambos municipios.

Los mecanismos de evaluación del programa de jefas de familia se encuentran institucionalizados solo en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, sin embargo, el uso y difusión de la evaluación de estos programas no se encuentra institucionalizada en ninguno de los municipios estudiados, lo cual permite concluir que la institucionalización de la evaluación del programa jefas de familia de los municipios de Zapopan y Tlajomulco es muy limitada, lo que evitará la obtención de información que mejore la toma de decisiones sobre la dirección que deben seguir dichos programas.

5. INHIBIDORES DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICA SOCIAL MUNICIPAL

La baja institucionalización de la evaluación de los programas sociales presentados requiere realizar una reflexión en las razones que inhiben estos procesos y la continuidad de los mismos, la cual generalmente se relaciona con la falta de capacidades gubernamentales. De acuerdo a Repetto (2004) en Latinoamérica se han realizado grandes avances en la política social, sin embargo, queda pendiente la generación de un sistema de incentivos que

vincule la evaluación a los actores involucrados en la misma y la influencia de los resultados al rediseño de la política social.

De esta forma, el autor reconoce que la capacidad estatal tiene una serie de atributos entre los que se encuentra la evaluación, la cual puede encontrarse institucionalizada pero carecer de aplicabilidad, ya que “la evaluación no solo de los avances metodológicos y logísticos, no se da en la práctica; aun cuando existen acuerdos generalizados y de implicancia práctica sobre el valor que generan las evaluaciones (incluido el monitoreo)” (p.24). Así, el autor señala que la capacidad estatal mantiene una fuerte relación con el cambio institucional, ya que se auxilia de este para realizar los procesos de construcción de capacidades, sin embargo realizar estos procesos no es una tarea sencilla ya que “implican nuevos equilibrios en los resultados de las interacciones de los actores y, a la vez, están sujetos a múltiples reacciones políticas, económicas, organizacionales, legales y culturales. Estas transformaciones de la institucionalidad requieren actores con voluntad, poder y liderazgo” (p.34)

Sin embargo, Rosas (2011) señala que existen deficiencias en las capacidades humanas, institucionales, organizacionales y financieras de los gobiernos municipales que limitan a la política social, de tal forma que se reconoce la falta de profesionalización de los recursos humanos responsables de este tipo de políticas, la ausencia de incentivos para la construcción de capacidades relacionadas con el diseño, implementación y evaluación de política social, la falta de recursos financieros y la ausencia de fuentes alternativas de ingresos así como un escaso marco institucional que proporcione los lineamientos requeridos para normar las acciones de los actores que se involucran en la política social de los gobiernos municipales.

De manera particular, Sánchez (2014) determina que existen tres problemas fundamentales que influyen en la evaluación de política social en los gobiernos municipales que pueden ser relacionados con la falta de capacidades organizacionales y/o políticas, financieras y humanas; así el primer problema se relaciona con la escasa cultura de la evaluación, reflejada en los diseños de este tipo de política, los cuales no incluyen mecanismos que señalen el uso de los resultados de evaluación para un futuro rediseño de la política, debido principalmente al “corto plazo del gobierno municipal y la no reelección, pues el funcionario en turno intenta hacer más en menos tiempo, y al estar cierto de la no continuidad, percibe la evaluación como algo no prioritario” (p.13)

El segundo problema son los altos costos de la evaluación, debido a que estos

procesos se realizan de forma particular, lo que requiere una construcción metodológica que sea adecuada para los objetivos de la evaluación y el diseño del programa y por último, el tercer problema se relaciona con la falta de recursos humanos calificados para realizar las evaluaciones, ya sea de forma interna al no existir un sistema civil de carrera y de reclutamiento que proporcione continuidad a los funcionarios o profesionistas que realicen evaluación; o de manera externa, debido a que las instituciones de educación superior no proporcionan suficientes profesionistas especializados en la evaluación de política social.

De manera general puede considerarse que la institucionalización de la evaluación de la política social está fuertemente relacionada con las capacidades estatales, las cuales fomentarían la determinación del andamiaje institucional necesario para evaluar este tipo de políticas en los gobiernos municipales, no obstante, en este apartado se han señalado algunas limitantes relacionadas con la ausencia de capacidades como la falta de recursos humanos especializados en la evaluación, problemas financieros que reducen la probabilidad de realizar procesos de evaluación de política social, relaciones políticas entre los actores involucrados en el diseño, implementación de evaluación de este tipo de políticas y la ausencia de un sistema de incentivos que fomente la institucionalización de la evaluación y el uso continuo de los resultados obtenidos en los procesos de evaluación de política social en los gobiernos municipales.

CONCLUSIONES

La evaluación de políticas públicas, y de la política social de forma particular, proporciona grandes beneficios para la toma de decisiones, ya que permite analizar la coherencia de estas acciones con los problemas públicos que se desean solucionar, proporciona un análisis retrospectivo de las decisiones y resultados y genera a su vez información útil para los tomadores de decisiones. Estas y más razones han influido para que en los últimos años se hayan presentados avances importantes en la institucionalización de la evaluación de la política social en México.

No obstante, estos avances no se han realizado de manera homogénea, de tal forma que la literatura ha permitido reconocer que los gobiernos municipales presentan un mayor rezago en la materia. Así, el objetivo de este trabajo fue realizar una aportación que permita reconocer aquellos elementos que deben identificarse en el marco institucional de la política social que incrementen

las probabilidades de que estos gobiernos realicen procesos de evaluación que proporcionen información para la toma de decisiones.

Como resultado de este trabajo se reconoce que la institucionalización de la evaluación debe determinar la demanda y oferta de evaluación, los recursos destinados a estas acciones, los mecanismos de evaluación así como el uso y difusión que se dará a los resultados obtenidos a través de estos procesos. En un intento de ejemplificar el reconocimiento estos elementos en la política social municipal se presentaron los casos de dos programas sociales municipales, dejando por sentado que dicho ejercicio tiene limitaciones importantes, debido a que no es posible obtener una aproximación a la institucionalización de la evaluación de la política social de un municipio única y exclusivamente a partir de la identificación de los elementos propuestos en un solo programa, sin embargo, consideramos que los casos descritos permiten ilustrar la intención de la propuesta analítica objeto de este trabajo. Los resultados obtenidos mediante el análisis exploratorio de los casos presentados permiten señalar que los programas estudiados tienen una baja institucionalización de la evaluación; ya que si bien se señala la demanda de estos procesos, la oferta es interna, no fue posible reconocer los recursos destinados a estos procesos ni se determina el uso de la información obtenida a partir del proceso de evaluación y los mecanismos de difusión que se utilizarían.

Para determinar el grado de institucionalidad de la evaluación de la política social de los municipios que implementan los programas presentados en este trabajo sería necesario realizar un análisis más amplio que incorporará la política social en su totalidad. Adicionalmente se reconoce que el análisis presentado puede enriquecerse a partir de un estudio comparativo entre política social municipal de entidades federativas diferentes; siendo estas limitantes unas potenciales líneas de investigación futuras.

No obstante, la literatura existente permite reconocer las dificultades que enfrentan los gobiernos municipales para incrementar su institucionalidad, la cual se relaciona fuertemente con la falta de capacidades estatales. La ausencia de capacidades humanas, financieras y económicas, políticas y organizacionales inhiben la institucionalización de la evaluación en los gobiernos municipales, al considerar que dicho proceso tiene implicaciones sobre los actores involucrados en el diseño, implementación y evaluación de la política social, por lo cual es necesario contar con voluntad política y poder de negociación para que la evaluación y los resultados obtenidos vayan más allá del papel y logren la influencia deseada sobre la toma de decisiones.

BIBLIOGRAFÍA

Alkin, M. C. y Christie C. (2012). "An evaluation theory tree". En M. C. (edit), *Evaluation roots. A wider perspective of theorists' views and influences* (p. 11-57). Los Angeles: Sage.

Asamblea legislativa del Distrito Federal (2000) *Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal*. México

Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga (2012) *Reglamento interno del municipio de Tlajomulco de Zúñiga*. Disponible en www.tlajomulco.gob.mx. Consultado el 15 de agosto de 2014.

Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga (2014) *Reglas de operación del programa de Apoyo a Jefas de Familia*. Disponible en www.tlajomulco.gob.mx. Consultado el 15 de agosto de 2014.

Ayuntamiento de Zapopan (2011) *Reglas de operación del programa de apoyo a mujeres jefas de familia y en situación vulnerable*. Disponibles en www.zapopan.gob.mx consultado el 14 de agosto de 2014.

Ayuntamiento de Zapopan (2014) *Reglamento Interno del Ayuntamiento y la Administración Pública Municipal de Zapopan* Disponibles en www.zapopan.gob.mx. Consultado el 14 de agosto de 2014.

Ayuntamiento de Zapopan (s/f) *Manual de organización de la oficina de innovación gubernamental y tecnologías de la información* Disponibles en www.zapopan.gob.mx. Consultado el 14 de agosto de 2014.

Cámara de Diputados. (2004). *Ley general de desarrollo social*, 1–18. México.

Cámara de Diputados. (2005) *Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. México.

Cámara de Diputados (2007) *Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal*. México.

Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México* (p. 365). México: Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados.

Cardozo, M. (2009). "La institucionalización de una cultura de la evaluación en la administración pública mexicana: avances y desafíos pendientes". *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 49, 175–198.

CONEVAL (2014) *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas*, 2013. Disponible en www.coneval.gob.mx. Consultado en octubre 2014.

Congreso del Estado de Aguascalientes (2009) *Ley de Desarrollo Social del Estado de Aguascalientes*. México

Congreso del Estado de Campeche (2008) *Ley de Desarrollo Social del Estado de Campeche*. México.

Congreso del Estado de Chihuahua (2007) *Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Chihuahua*. México

Congreso del Estado de Colima (2009) *Ley de Desarrollo Social para el Estado de Colima*. México.

Congreso del Estado de Guanajuato (2006) *Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los Municipios de Guanajuato*. México.

Congreso del Estado de Hidalgo (2006) *Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo*. México.

Congreso del Estado de Jalisco (2004) *Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco*. México.

Congreso del Estado de Michoacán (2007) *Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán*. México.

Congreso del Estado de Morelos (2013) *Ley de Desarrollo Social para el Estado de Morelos*. México.

Congreso del Estado de San Luis Potosí (2008) *Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios del Estado de San Luis Potosí*. México.

Congreso del Estado de Sonora (2006) *Ley de Desarrollo Social del Estado de Sonora*. México.

Congreso del Estado de Tabasco (2007) *Ley de Desarrollo Social del Estado de Tabasco*. México.

Congreso del Estado de Tamaulipas (2004) *Ley de Desarrollo Social para el Estado de Tamaulipas*. México.

Congreso del Estado de Zacatecas (2009), *Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de Zacatecas*. México.

De la Rosa, J. (2011) Políticas y programas sociales aplicados en el gobierno del Distrito Federal en 1997-2010: Valoración del aporte de los programas sociales de las demarcaciones territoriales al bienestar social de la población del Distrito Federal. Disponible en www.evalua.df.gob.mx consultado el 28 de octubre de 2014

García, L y Rosas, J. (2013) "La institucionalización de la política social en los gobiernos municipales mexicanos". Ponencia presentada en el VIII congreso IGLOM *Los municipios mexicanos hoy: ¿autonomía o centralización?* (25-27 septiembre) México: IGLOM.

Garde, J. A. (2006). "La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España". *Auditoría Pública*, 39, 17-26.

- Merino, M. (2011) "Sobre la evaluación de política pública". En Salcedo, R. (comp) *Evaluación de políticas públicas*. México: Siglo XXI
- Néstor, O. (2012). "La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina". *Presupuesto Y Gasto Público*, 68, 41–52.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal : requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina* (No. I-52) (p. 46). Washington, D.C.
- Rosas, J. (2011). *Evaluación de las capacidades de los gobiernos municipales de Jalisco para implementar política social*. Tesis de Maestría. México.
- Rossi, P. y Freeman, H. (1989). *Evaluación: un enfoque sistemático para programas sociales* (p. 293). México: Trillas.
- Salas, I. A., & Murillo, F. (2010). "La evaluación de los programas públicos en México: Una mirada crítica al CONEVAL". *Tribuna de Economía ICE*, (857), 153–162.
- Sánchez, A. (2014) "La evaluación de políticas públicas en Jalisco". Ponencia presentada en el *III Coloquio de Invierno de Políticas Públicas* (27-28 febrero) México: Universidad de Guadalajara.
- Stufflebeam, D. y Shinkfield A.J (1987) *Evaluación sistemática*. Guía teórica y práctica. Barcelona: Paidós/MEC.
- Urpelainen, J. (2011). "The origins of social institutions". *Journal of Theoretical Politics*, 23(2), 215–240.
- Valverde, K. (2004) "Avances recientes para impulsar las políticas sociales; una reflexión en torno a la ley general de desarrollo social y el desarrollo participativo en México". *IX Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública*. (2-5 noviembre) España: CLAD

