



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**“UN BALANCE DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
Y LOS RECONOCIMIENTOS A LAS PRÁCTICAS EXITOSAS  
GUBERNAMENTALES EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y EN  
MÉXICO. PREMIO POLÍTICAS PÚBLICAS INNOVADORAS 2008  
PROMOVIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**P R E S E N T A:**

**MARÍA DEL CARMEN AVILA LEYVA**

**ASESOR: DR. MARCO ANTONIO GUADARRAMA FLORES**

**JUNIO DE 2009**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## ÍNDICE

	Pág.
<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>I. Las relaciones internacionales en el ámbito local</b>	
1.1. Sustento teórico.....	9
1.1.1. El concepto de globalización.....	9
1.1.2. Algunos enfoques de la globalización.....	10
La hiperglobalización.....	11
La teoría escéptica.....	12
La teoría transformacionista .....	13
1.2. Evolución de las relaciones internacionales en el contexto local.....	16
1.2.1. La globalización y los gobiernos subnacionales .....	16
1.3. Inclusión de las relaciones internacionales en la arena local.....	20
1.4. Incremento de las relaciones internacionales en el ámbito local mexicano.....	30
1.5. Las políticas públicas desde una perspectiva internacional	
1.5.1. Nociones generales acerca de las políticas públicas.....	35
1.5.2. Concepto de políticas públicas.....	38
1.5.3. Las políticas públicas en el contexto internacional.....	40
<b>II. La evaluación de políticas públicas: conceptualización, clasificación, agentes evaluadores y buenas prácticas en el ámbito internacional y en México</b>	
2.1. Algunas consideraciones generales acerca del concepto de evaluación.....	47
2.1.1. Características de la evaluación .....	51
2.1.2. Tipos de evaluación.....	52
2.1.3. Criterios de evaluación.....	56
2.2. La evaluación de las políticas públicas en el contexto internacional.....	57

	<b>Pág.</b>
2.2.1. Algunos ejemplos de esquemas de evaluación en gobiernos nacionales .....	<b>58</b>
Evaluación gubernamental en el caso español.....	<b>59</b>
Evaluación gubernamental en Francia.....	<b>63</b>
Evaluación gubernamental en Chile.....	<b>68</b>
2.2.2. Esquemas de evaluación implementados desde los organismos internacionales	
Banco Mundial – Grupo de Evaluación Independiente (GEI) .....	<b>74</b>
Banco Interamericano de Desarrollo.....	<b>81</b>
Organización de las Naciones Unidas.....	<b>84</b>
Fondo de Población de las Naciones Unidas en México.....	<b>86</b>
Organización de Estados Americanos.....	<b>89</b>
2.3. Sistema de evaluación en el estado mexicano.....	<b>91</b>
2.4. Premios y reconocimientos a prácticas exitosas como mecanismo para la evaluación de políticas públicas nacionales y locales .....	<b>98</b>
2.4.1. Premio Internacional de Dubai para las Mejores Prácticas.....	<b>103</b>
2.4.2. Reconocimientos en el caso español.....	<b>105</b>
2.4.3. Premio INNOVA.....	<b>107</b>
2.4.4. Premios y reconocimientos nacionales a la innovación, Modernización y Desarrollo Administrativo (IMDA).....	<b>110</b>
2.4.5. Premio Gobierno y Gestión Local.....	<b>111</b>
<b>III. La experiencia en el Estado de México: Premio “Políticas Públicas Innovadoras 2008”</b>	
3.1. El nacimiento de una nueva propuesta para los gobiernos locales del Estado de México.....	<b>116</b>
3.1.1. Algunas consideraciones político-administrativas.....	<b>117</b>
3.1.2. ¿Por qué el Estado de México?.....	<b>119</b>
3.2. Premio “Políticas Públicas Innovadoras 2008”.....	<b>121</b>
3.2.1. Participantes.....	<b>121</b>
3.2.2. Organización y seguimiento al premio.....	<b>123</b>

	<b>Pág.</b>
3.2.3. Etapas del premio.....	<b>126</b>
3.3. Impacto y tareas pendientes.....	<b>135</b>
<b>Conclusiones</b> .....	<b>137</b>
<b>Bibliografía consultada</b> .....	<b>145</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>153</b>

## **Introducción**

Para abordar el tema central de este trabajo es necesario establecer un panorama general de tres grandes rubros: las relaciones internacionales en el contexto local; la evaluación de las políticas públicas locales; y el surgimiento de reconocimientos nacionales e internacionales a las políticas públicas locales consideradas como exitosas.

Hasta hace algunos años, uno de los temas que tradicionalmente permanecían ajenos a los gobiernos estatales y aún más a los gobiernos locales, era el de las relaciones internacionales.

Los fenómenos y sucesos del ámbito exterior se veían como algo intrascendente para la realidad local que demandaba la solución de problemas concretos para los que las cuestiones internacionales no ofrecían alternativa; en este sentido, la gran mayoría de los gobiernos subnacionales se encontraban al margen de la vinculación con la arena internacional, la cual era considerada una materia exclusiva de los gobiernos nacionales.

Es un hecho que la creciente intensidad de las relaciones internacionales de las entidades locales no es algo pasajero, pues los marcos de referencia y los estímulos para la acción de éstos, en la esfera exterior y en la nacional, se modificaron de forma estructural y propiciaron espacios de intercambio y reflexión que hacen de las vinculaciones internacionales entre los diferentes ámbitos de gobierno, un tema poco estudiado y una manifestación más del equilibrio de poder alcanzado entre estos.

A partir de la segunda mitad de la década de los noventa, el activismo internacional de los gobiernos locales mexicanos ha ido en incremento en términos del número, extensión y profundidad de sus vínculos con otros gobiernos subnacionales, organismos internacionales, agencias de cooperación, entre otros actores.

Este fenómeno ha sido impulsado desde el sistema internacional por la globalización y, desde la perspectiva interna por una mayor democratización del sistema político, al

presentarse la alternancia en los tres órdenes de gobierno y la estrategia de descentralización de las políticas públicas.

Asimismo, los estudios realizados sobre los nuevos actores pocas veces incluyen el análisis de los gobiernos locales sean regiones, provincias, cantones, estados o municipios, porque los vínculos externos de estos territorios se identifican como manifestaciones internacionales de la distribución interna de competencias entre los ámbitos de gobierno o como la expresión de conflictos puramente domésticos<sup>1</sup>.

En México el vacío se inscribe en un marco más amplio: el de las relaciones intergubernamentales que, según lo que señala Rubén Monroy Luna<sup>2</sup>, son los mecanismos de comunicación e interacción entre los distintos órdenes de gobierno, comunes en cualquier régimen federal. Este vacío se explica por la inexistencia de órdenes regionales y locales autónomos que implican una auténtica negociación a partir de la existencia de intereses distintos y de la capacidad de ambas partes por defenderlos e impulsarlos.<sup>3</sup>

Hasta hace algunos años, con sus variaciones y matices, los gobiernos locales se erigieron como los brazos político-administrativos del ejecutivo federal y estatal. En tiempos recientes, el sistema internacional y el país han experimentado cambios profundos que ampliaron el marco de actuación de los municipios y generaron diversos incentivos para la estructuración de un papel más activo de las administraciones locales, reconociéndolos ahora como un orden más de gobierno.

Si bien la legislación vigente en muchos países establece claramente que la política exterior es una materia federal, los nexos de los estados y municipios en el ámbito internacional se han incrementado tanto en volumen como en complejidad mediante

---

<sup>1</sup> Monroy Luna, Rubén. Federalismo y Relaciones Internacionales. Secretaría de Gobernación. México. 2007. p. 13.

<sup>2</sup> Maestro en Desarrollo Económico Local por la London School of Economics, Reino Unido. Licenciado en Relaciones Internacionales por el Colegio de México. Director de Coordinación Operativa y Programas de Apoyo a los Gobiernos Locales en el INAFED-SEGOB.

<sup>3</sup> Monroy Luna, Rubén. Op. Cit. p. 13.

canales formales e informales y para gran cantidad de temas económicos, sociales, políticos, culturales, ambientales y tecnológicos.

Actualmente las relaciones que se dan entre organismos locales e internacionales, son muestra de ciudades y municipalidades que en distintas latitudes comparten ciertos problemas y posibles soluciones a los mismos. Esta hermandad de circunstancias del mundo contemporáneo produjo a lo largo de las últimas décadas del siglo XX una nueva relación que trajo a su vez un nuevo concepto de las relaciones internacionales, que inicia como gestos de buena voluntad que reconocen similitudes meramente geográficas o bien de carácter histórico o cultural<sup>4</sup>.

Este inicio en poco tiempo incluiría el interés comercial como reconocimiento de un posible acuerdo recíprocamente ventajoso en la búsqueda de la prosperidad de los habitantes de dichas comunidades.<sup>5</sup>

Lo anterior ha llevado a los gobiernos locales a fortalecer sus relaciones más allá del entorno nacional al implementar oficinas de asuntos internacionales, participar en foros en el exterior y coordinar entre sí y por conducto de los organismos internacionales la promoción de buenas prácticas gubernamentales, lo que ha hecho de la competencia por atraer inversión extranjera e impulsar la exportación de productos y de experiencias innovadoras un fenómeno que ha cobrado intensidad y que se puede contar por cientos.

Es importante hacer un paréntesis para considerar que la política exterior, vista como una variable de la política interna, interpreta la realidad nacional y la relaciona con las tendencias positivas y eventualmente negativas de la globalización en función de las relaciones limítrofes, regionales y mundiales. De los resultados de la relación entre las demandas del proceso político, económico y social interno y los límites y las posibilidades que ofrece el entorno mundial globalizado, surgen las bases conceptuales, los atributos, los intereses nacionales, los principios, la agenda, las

---

<sup>4</sup> Arámbula Reyes, Alma. Las relaciones internacionales de las autoridades locales. Centro de Documentación, Información y Análisis. Cámara de Diputados. LX legislatura. Marzo, 2008. p.. 2

<sup>5</sup> Idem.



prioridades y el modelo de gestión institucional de las políticas de un país y sus territorios para el contexto local e internacional.

El mundo se ha caracterizado por el cambio y en la actualidad éste se da con mayor agilidad y profundidad. Uno de los cambios más importantes en la política mundial a fines del siglo XX, es el grado en que la agenda internacional de las políticas públicas ya no se define dentro de las fronteras de lo nacional, ahora los foros se abren para establecer temas y estrategias comunes.

En las décadas de 1980 y 1990, la política mundial se va a constituir como una dimensión más del análisis de las políticas públicas que a partir de las teorías de la globalización va a cobrar relevancia, pues las potencias mundiales al evaluar el contexto de los problemas propios se dan cuenta que no podían estar aisladas del entorno internacional lo que provoca la generación de políticas públicas en un marco común.

De este modo, la historia del *globalismo* de acuerdo con lo que señalan Martin Albrow y Elizabeth King en su ensayo *Globalization, Knowledge and Society* nos da una pauta para hacer referencia [...] *a aquellos valores que toman al mundo real como objeto de preocupación, el planeta entero como entorno físico, todos los seres vivos como ciudadanos del mundo, consumidores y productores con un interés común en las medidas colectivas para resolver problemas internacionales*<sup>6</sup>.

Asimismo, el tema de las políticas públicas derivado de la transformación de procesos y estructuras que la globalización ha provocado en los países, en sus distintos órdenes de gobierno, cobra énfasis dentro de las agendas locales y de la agenda internacional.

Aunado a lo arriba señalado, las políticas públicas son decisiones de gobierno enfocadas a resolver problemas comunitarios que surgen de la sociedad; las acciones que un gobierno elige hacer o no hacer a favor de sus ciudadanos en

---

<sup>6</sup> Albrow Martin y King Elizabeth (Eds.). *Globalization, Knowledge and Society*. London: Sage. 1990.

donde se establecen mecanismos y acciones afirmativas en apoyo de las situaciones difíciles que viven algunos grupos de población considerados vulnerables.

Una de las realidades de las políticas públicas en la actualidad es seguir detalladamente los procesos de invención, la difusión y la restricción social a través del planeta a fin de calcular la importancia de acontecimientos concretos<sup>7</sup>.

A medida que el mundo se ha contraído y la interdependencia entre las naciones se ha fortalecido mediante la ciencia y la tecnología, la construcción de políticas públicas cobra mayor relieve y la articulación de acciones implica que cada participante se va a ver impactado por el contexto en el que se enmarca su realidad.

Actualmente, el accionar internacional no es labor exclusiva de los diplomáticos tradicionales, cada día se suman más actores y los gobiernos locales no son la excepción pues al ser el vínculo directo con la ciudadanía coadyuvan con las cancillerías o ministerios de relaciones exteriores, en la implementación de diversas líneas de acción de los planes y programas derivados de la propia agenda internacional. Así es como la agenda de las políticas públicas adquiere un tono internacional, pues a lo largo y ancho del mundo aparecen al mismo tiempo los mismos problemas en diferentes sociedades, lo que ha llevado a la construcción de escenarios que determinen soluciones comunes.

En México, la acción internacional de los gobiernos locales es un fenómeno relativamente reciente. Al igual que en el nuestro, en gran número de países se ha fortalecido la voluntad de los gobiernos locales por participar más activamente en la implementación de políticas que inciden directamente en su desarrollo, así como en el estrechamiento de los vínculos con la sociedad civil y su inclusión en la toma de decisiones, visión que no deja de lado a los asuntos internacionales.

---

<sup>7</sup> Parsons, Wayne. Políticas Públicas. Introducción a la teoría práctica del análisis de políticas públicas. FLACSO. Ed. 2007. p. 260.

Con el propósito de optimizar la acción de gobierno es observable un creciente interés por los métodos de evaluación<sup>8</sup> de los programas y políticas públicas<sup>9</sup>. Esta evaluación se va a llevar a cabo con dos propósitos principales:

- a) Para aprender de la experiencia, extrayendo lecciones que puedan aplicarse con el fin de mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas (y/o programas y/o proyectos).
- b) Para la rendición de cuentas al público y/o a quienes han aportado los recursos utilizados.

El primer propósito se cumple con las llamadas evaluaciones formativas, cuya finalidad es el aprendizaje; en tanto que el segundo caracteriza a las llamadas evaluaciones sumativas, que formulan un juicio sobre el valor de lo evaluado.

Con respecto al primer propósito, la evaluación dará lecciones sobre lo que ha funcionado bien y lo que ha fallado y las razones de éxitos y fracasos, propios y ajenos. Si las políticas públicas se implementaran siempre de acuerdo con las intenciones y si no hubiera efectos no buscados, la evaluación no sería útil, excepto para confirmar el logro de los objetivos. En ese tipo de mundo no habría incertidumbre pues al coincidir lo planeado con lo realizado no habría diferencias entre *ex ante* y *ex post*<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> El uso del concepto de evaluación varía según los diversos criterios que se emplean tanto para programas como políticas sectoriales. La evaluación asume, consiguientemente, formas diferentes según el abanico de posibilidades metodológicas. No obstante, cabe establecer un rasgo común a todos ellos: el modo sistemático de obtener información sobre las actividades, características y resultados de las políticas, programas o acciones puestos en vigor. Feinstein, Osvaldo. Evaluación pragmática de políticas públicas, en Información Comercial Española. Revista de Economía. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. N° 836 (Mayo-Junio). Madrid. 2007. pp. 19-31.

<sup>9</sup> Esquemas de adaptación y mejora funcional han sido generados, en buena medida, por un acto reflejo de las instancias administrativas al confrontar el proceso incierto -aunque irreversible- de modernización y racionalización de la gestión pública, ejemplo de ello es el progresivo aumento de algunos patrones de eficiencia y sistematización característicos de las administraciones públicas de los países más desarrollados de nuestro entorno geográfico y cultural. Moreno, L. & Ziglio, E. (1992). Evaluación y Maximización de Políticas Sociales, en Moreno, L. & Pérez-Yruela, M. (comps.), Política Social y Estado del Bienestar, pp. 79-106. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales. Patton, M.Q. (Ed) (1985), Culture and Evaluation. San Francisco: Jossey-Bass.

<sup>10</sup> Feinstein, Osvaldo. Op. Cit. p.20.

Pero en el mundo de las políticas públicas no siempre pueden implementarse conforme a las intenciones y los planes, en ocasiones no se cumplen o se cumplen sólo parcialmente. Además, frecuentemente se presentan efectos no buscados, positivos y/o negativos. *Por lo tanto, es importante verificar qué es lo que realmente ha sucedido y el grado en que se han cumplido los objetivos, lo cual permitirá mejorar la eficacia y eficiencia de las intervenciones futuras, posibilitando un mejor uso de los recursos para alcanzar un mayor nivel de resultados positivos y evitar o mitigar los efectos indeseados*<sup>11</sup>.

De esta forma los países y organismos internacionales han desarrollado esquemas de evaluación enfocados en su mayoría, a la orientación con base en resultados, lo que ha permitido un enriquecimiento del posicionamiento de las realidades y peculiaridades de las regiones y localidades en el ámbito nacional e internacional.

Derivado de los procesos de globalización y la contextualización de las políticas públicas en el quehacer internacional y nacional, los esquemas de evaluación han resultado un mecanismo trascendente para identificar aquellas políticas que han sido realmente efectivas y para reorientar acciones y metas en los casos que no han cumplido por el propósito original. No obstante, estos mecanismos que en los contextos nacionales son rigurosos y sujetos a leyes, fiscalización e inclusive sanciones, son limitativos cuando se trata de la difusión o réplica de buenas prácticas en localidades de características semejantes dentro y fuera del territorio nacional.

Lo anterior hace que desde organismos internacionales como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos o la Organización de las Naciones Unidas, se promueva la instrumentación de reconocimientos a la labor de los gobiernos locales.

Los reconocimientos son una forma de evaluación poco explotada y poco difundida que resulta interesante si se considera que dentro de su estructuración se busca recuperar todos los aspectos que identifican a las políticas públicas locales como

---

<sup>11</sup> Ídem. p. 23.

exitosas, permiten su réplica y en muchos casos, su continuidad más allá de un periodo de gobierno determinado.

Este esquema informal de evaluación –porque no cumple con los requisitos de fiscalización implementados por los gobiernos nacionales- resulta una práctica exitosa que del contexto internacional se ha bajado a los gobiernos nacionales y locales pues, se ve que en los premios y/o reconocimientos los municipios encuentran una forma de evaluación y un incentivo para el seguimiento de acciones que benefician a su población.

Es así como una evaluación bien realizada y adecuadamente utilizada permite aprender de la experiencia e identificar las razones de éxitos y fracasos, propios y ajenos.

Derivado de un interés personal por dar seguimiento a la participación de los gobiernos locales en el contexto internacional, este trabajo de investigación busca reflejar cómo es que a partir de la experiencia generada por otros países y organismos internacionales, en México se adoptan prácticas exitosas que buscan otorgar un reconocimiento a las políticas públicas innovadoras desarrolladas en los gobiernos locales, como es el caso de la iniciativa que ha promovido el Congreso del Estado de México, conocida como premio “Políticas Públicas Innovadoras 2008”.

## Capítulo I

### Las relaciones internacionales en el ámbito local

#### 1.1. Sustento Teórico

Para cumplir con el rigor científico de la disciplina de las Relaciones Internacionales se destacan algunas de las teorías y definiciones que apoyan el fenómeno que actualmente se presenta en muchos de los gobiernos nacionales derivado del proceso de globalización que se vive en el mundo: la generación de políticas públicas de gobiernos locales participativos consideradas innovadoras que, debido al impacto positivo entre la población, se hacen acreedoras a un reconocimiento por el cual se difunde su trascendencia, se motiva su continuidad más allá de un periodo de gobierno específico y se vuelve un caso de éxito que puede ser compartido y replicado en otros gobiernos locales dentro y fuera de un país determinado.

En este apartado, se muestra una caracterización general del proceso de conformación y cambio del sistema internacional a partir del análisis del concepto de globalización y sus efectos en la reestructuración política de los estados-nación, especialmente en lo que toca a la distribución del poder entre los distintos órdenes de gobierno que lo conforman y que a su vez permite el activismo internacional de los gobiernos locales.

##### 1.1.1. El concepto de globalización

La globalización refleja una percepción ampliamente difundida de que el mundo cambia rápidamente al crear espacios sociales compartidos derivado de la integración económica y los avances tecnológicos que hacen que lo que sucede en un lugar tenga consecuencias en otro.

A partir de lo que establece David Held en su libro *La Democracia y el orden global*, inicialmente la globalización debe ser pensada como la expansión, profundización y

aceleración de la interconexión de todos los aspectos de la vida social contemporánea<sup>1</sup>. En este sentido, *el concepto de globalización al incluir la expansión tiene un componente espacial muy importante, al implicar un territorio que trasciende: el nacional y el local. Al mismo tiempo, al establecer la interconexión, la globalización se entiende como un proceso que vincula diversos elementos y que además, se extiende aceleradamente.*<sup>2</sup>

Si se utilizan los componentes de alcance espacial, vinculación y velocidad, se tiene que la globalización *es un proceso, o un conjunto de procesos, que incorpora la transformación de la organización espacial de las relaciones sociales y transacciones –en términos de su extensión, intensidad, velocidad e impacto-, generando flujos de redes de actividad, interacción y ejercicio del poder, transcontinentales o interregionales*<sup>3</sup>.

Dicho de otro modo, en un sistema global creciente e interconectado, el ejercicio del poder mediante decisiones, acciones o inacciones en un estado o región puede tener consecuencias significativas en comunidades y países de otros continentes. La extensión de las vinculaciones de la globalización implica que los núcleos de poder y el ejercicio del mismo se alejen de los actores y lugares donde se experimentan las consecuencias.

### **1.1.2. Algunos enfoques de la globalización**

Existen muy variados enfoques metodológicos para analizar el concepto de globalización. Por un lado, David Held señala que puede considerarse el punto de vista histórico o temporal a partir de la identificación de las distintas globalizaciones ocurridas en el tiempo, o identificar diferentes etapas de integración. Por otro, es

---

<sup>1</sup> David, Held. *La Democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona, España. Ed. Paidós. 1997. P. 42.

<sup>2</sup> Monroy Luna, Rubén. Op. Cit. p. 28.

<sup>3</sup> David Held, Anthony McGrew, et. al. *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Gran Bretaña. Polity Press, 1999. Pp. 109-115.

posible analizarla desde el enfoque de su contenido y sus consecuencias, como son las ocurridas en la estructura del estado-nación y en el futuro del mismo.

A partir de este segundo enfoque es posible identificar tres tesis de la globalización: la hiperglobalizadora, la escéptica y la transformacionista. Esta clasificación responde a las coincidencias y divergencias de varios autores respecto de los impactos de la globalización en los países y la perspectiva de éstos como un elemento organizador del sistema internacional.<sup>4</sup>

### **La hiperglobalización**

Esta escuela considera que el mundo se ha convertido en un mercado global y sobre todo, que se vive una nueva era donde los estados se han convertido en algo “innatural” e incluso en malos negocios en el marco de la economía global. Es evidente que esta visión privilegia la lógica económica y, en su variante liberal, celebra la aparición de un mercado global y de un principio de competencia universal que, desde su perspectiva, incentiva el progreso de todos los hombres con iniciativa.

En términos de sus implicaciones económicas, esta tesis establece que la globalización económica provoca una desnacionalización de las economías a través del establecimiento de redes transnacionales de producción, comercio y finanzas que diluyen y restan importancia a las fronteras nacionales. En esta economía sin límites territoriales, los gobiernos nacionales son relegados a ser transmisores o débiles intermediarios del flujo de capital e información entre las instancias locales y supranacionales.

La declinación del poder del estado se refleja en una creciente dispersión de la autoridad en detrimento del estado, en donde la globalización es un fenómeno fundamentalmente económico que promueve una mayor integración de los mercados y obliga a los gobiernos a implementar políticas económicas neoliberales a partir de

---

<sup>4</sup> David, Held. Op. Cit. pp. 41-44.



relaciones de interdependencia compleja<sup>5</sup>. En suma, los gobiernos nacionales se vuelven incapaces de mantener bajo control los sucesos al interior de sus fronteras, así como de satisfacer las demandas de sus ciudadanos.

La vertiente no económica de la hiperglobalización establece que en la actualidad está creándose una civilización global definida por estándares comunes en cuanto a la estructura política, institucional y económica de los estados, debido a la expansión de la democracia liberal. De ahí que las condiciones para el surgimiento de un mercado y de una sociedad global no hayan sido más propicias; en este sentido, las instituciones internacionales adquieren un mayor poder a costa de los estados y la infraestructura de comunicación favorece el intercambio rápido e intenso de información.

### **La teoría escéptica**

Para los escépticos, la globalización y la regionalización no son parte del mismo fenómeno y, aún más, consideran que se tratan de tendencias contrarias pues en comparación con la era de los grandes imperios, la economía internacional está menos globalizada en términos del número de países y regiones incluidas en la integración económica.

---

<sup>5</sup> En el neoliberalismo, a partir de sus postulados se elabora un modelo ideal de la política mundial opuesto al modelo característico del realismo político, el modelo de la interdependencia compleja cuyas características son: a) La existencia de múltiples canales conectando las sociedades. Estos canales serían las relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales. b) La agenda de las relaciones interestatales consiste en múltiples problemas que no están ordenados en una jerarquía clara y consistente. Esta ausencia de jerarquía entre los problemas significa, entre otras cosas, que la seguridad militar no domina consistentemente la agenda. Muchos problemas surgen de lo que normalmente se considera política interior y la distinción entre problemas internos y externos se diluye. c) La fuerza militar no es utilizada por los gobiernos, respecto de otros gobiernos dentro de la región o respecto de los problemas, cuando prevalece la interdependencia compleja. Puede, sin embargo, ser importante en las relaciones de estos gobiernos con gobiernos de fuera de la región o respecto de otros problemas.

Estas tres características de la interdependencia compleja originan procesos políticos distintos, que traducen los recursos de poder en poder como control de resultados. Los objetivos variarían también en función de las áreas de problemas al igual que la distribución de poder. Keohane, R.O. & Nye, J.S. 1997. *Interdependence in World Politics*. In Crane, G.T. & Amawi, A., The theoretical evolution of international political economy: a reader. New York: Oxford University Press.

Lejos de considerar que el poder de los estados nacionales se reduce, los escépticos establecen que la centralización del poder de algunos países se expande a partir de la regulación y transnacionalización de sus economías. Incluso se menciona la idea de que la liberalización ha sido impulsada por los Estados Unidos como una política deliberada de efectos globales y, en cierto sentido imperialista a partir de la Segunda Guerra Mundial.<sup>6</sup>

La tesis escéptica contrasta con la hiperglobalizalista en lo relativo a la expansión de la democracia liberal. La primera resalta la inequidad y asimetría del proceso de internacionalización entre los estados; más que promover la aparición de una sociedad global fundamentada en instituciones democráticas comunes, el proceso globalizador incita las reacciones fundamentalistas y nacionalistas en detrimento de la tolerancia y el pluralismo de los sistemas democráticos.

### **La teoría transformacionista**

En esta perspectiva, la idea central es que el estado-nación está lejos de desaparecer pero experimenta profundos cambios. La globalización es la fuerza fundamental que impulsa la reestructuración de las sociedades modernas y, especialmente, del sistema internacional.

El proceso contemporáneo de globalización no tiene una dirección orientada hacia la desaparición del estado, a cambio los gobiernos y las sociedades han tenido que ajustarse a un mundo donde ya no existe una división clara entre lo externo y lo doméstico<sup>7</sup>.

Para los que se ubican en esta teoría, la existencia de un sistema global no se considera como evidencia del surgimiento de una sociedad mundial basada en esquemas comunes. Por el contrario y en este punto existe cierta coincidencia con la escuela escéptica, la globalización está asociada con nuevos patrones de

---

<sup>6</sup> Gilpin, R. The Political Economy of International Relations. Princeton University Press. 1987, cit. en David Held, et. al. Op.citp. p. 6.

<sup>7</sup> David, Held, et al. Op. Cit. pp. 133-139.

estratificación global que implican la inserción de algunos países al proceso y la marginación de otros.

En el núcleo de esta escuela concurre la idea de una reestructuración profunda del poder, funciones y autoridad de los gobiernos nacionales.

De acuerdo con lo que señala Octavio Ianni en su libro *Teorías de la Globalización*, aunque las transformaciones carecen de un final claramente identificable, cierto es que el estado y sus políticas se encuentran en un proceso de adaptación en esta nueva redistribución del poder, tal como se muestra en el terreno económico, donde *el espacio de la economía nacional ya no coincide con el de las fronteras nacionales obligando a un ajuste de estrategias y políticas*<sup>8</sup>.

Cabe destacar que la teoría transformacionista reconoce que la supremacía sobre los propios territorios permanece en los estados, al tiempo que la jurisdicción de las instituciones y el derecho internacional tienen mayor influencia sobre lo que sucede en el seno del estado. De esta forma, el estado se ubica en un sistema yuxtapuesto – en varios niveles- con las instancias locales y regionales por un lado y las organizaciones internacionales por otro<sup>9</sup>.

Entonces, la globalización no sólo se asocia a una reestructuración del estado sino también a la aparición de organizaciones económicas, políticas y sociales no territoriales, tan poderosas como las empresas multinacionales, los organismos internacionales y los movimientos sociales transnacionales. En este sentido, en la medida en que la autoridad se dispersa y se comparte con diversas instancias que trascienden las fronteras, el mundo ya no puede ser concebido solamente bajo una estructura de estados-nación.

Al ocurrir esta transferencia de poder, los gobiernos nacionales han dirigido sus estrategias hacia el exterior, han diseñado tácticas cooperativas y creado regímenes

---

<sup>8</sup> Ianni, Octavio. *Teorías de la Globalización*. Siglo XXI Editores. México. 1996. p. 51.

<sup>9</sup> Ídem.

internacionales<sup>10</sup> que les permitan controlar, aunque sea parcialmente, la serie de flujos económicos, políticos, sociales, culturales y tecnológicos que se encuentran fuera de su alcance. Por lo tanto, lejos de desaparecer, el estado se transforma y, en cierto sentido, se vuelve más activo para adaptarse a su nuevo entorno<sup>11</sup>.

La tesis transformacionista es la explicación de la globalización que se adapta mejor a la expansión de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales<sup>12</sup> los cuales, al ser actores autónomos del estado y con intereses parecidos a los nacionales, aprovechan la reestructuración y el proceso de adaptación del estado para multiplicar sus vínculos hacia el exterior.

Los gobiernos locales, no podrían expandir sus relaciones internacionales en el marco de una tendencia hacia la desaparición del estado (según lo establecido en la tesis de la hiperglobalización), ni su creciente activismo internacional se explicaría en un entorno donde nada ha cambiado (según menciona la tesis escéptica).

---

<sup>10</sup> Las relaciones de interdependencia tienen lugar con frecuencia y son afectadas en el marco de un conjunto de normas y procedimientos que regularizan el comportamiento y controlan sus efectos. Estas series de acuerdos de gobiernos que afectan las relaciones de interdependencia, son los que los autores que estudian denominan regímenes internacionales.

La teoría de los regímenes internacionales en cuanto a expresión de la interdependencia compleja que caracteriza hoy las Relaciones Internacionales, marcadas por el juego conjunto de las relaciones diplomático – estratégicas y de las relaciones económico-internacionales, constituye uno de los desarrollos teóricos más interesantes de la década de los años ochenta del siglo XX.

La teoría de los regímenes internacionales pretende explicar en un contexto complejo en el que el conflicto continúa siendo una realidad, las situaciones de orden existentes en un campo concreto de actividad internacional. Keohane y Nye definen los regímenes internacionales, en este sentido como redes de reglas, normas y procedimientos que regulan el comportamiento y controlan sus efectos.

La teoría de regímenes internacionales viene a presentar de alguna forma una aproximación o reconciliación entre las interpretaciones realista e idealista, mejor, neorrealista y globalista de las Relaciones Internacionales, entrando de lleno en la corriente actualmente dominante en este campo que afirma el pluralismo paradigmático. (Keohane, R.O. & Nye, J.S. 1997. *Interdependence in World Politics*. In Crane, G.T. & Amawi, A., The Theoretical evolution of international political economy: a reader. New York: Oxford University Press.)

<sup>11</sup> Monroy Luna, Ruben. Op.cit. p. 35.

<sup>12</sup> Gobiernos subnacionales: término genérico utilizado para designar las divisiones territoriales que poseen los Estados soberanos en cualquier nivel con carácter político-administrativo. Una entidad subnacional normalmente supone un gobierno o una administración local con un cierto grado de autonomía en un número variable de materias.

## **1.2. Evolución de las relaciones internacionales en el contexto local**

Hasta hace poco más de 20 años, la mayoría de los gobiernos subnacionales permanecían al margen de los procesos de vinculación en la arena internacional, la cual, como ya se mencionó, era una materia exclusiva de los gobiernos nacionales.

Esto ha cambiado, pues en la actualidad es evidente que la relación de los estados y municipios es ya una práctica gracias a los canales formales e informales de comunicación que se han generado, derivados del proceso globalizador.

Asimismo, el interés y el aumento de la participación de los gobiernos subnacionales en la esfera internacional se debe, en palabras de Jorge Schiavon, en gran medida a los procesos de apertura, democratización, descentralización y reforma estructural dentro de los estados y de manera externa, esta marcada tendencia tiene que ver con la creciente interdependencia y la globalización, las cuales contribuyen a abrir espacios de acción.<sup>13</sup>

### **1.2.1. La globalización y los gobiernos subnacionales**

Con el final de la guerra fría, la estructura internacional del poder cambió radicalmente pasando de un sistema bipolar, a una estructura híbrida de poder, donde existe unipolaridad en términos militares y de seguridad internacional, tripolaridad en el área económica (EUA, Europa y Japón) y multipolaridad en el ámbito cultural, donde cada vez más las diferencias entre culturas o civilizaciones tienen mayor relevancia en el funcionamiento del sistema internacional.<sup>14</sup>

Como consecuencia se produjo una creciente interdependencia en el sistema internacional, que experimentó una ampliación y diversificación importantes en los temas de la agenda de política exterior, pasando de los temas de alta política – seguridad internacional- y de carácter económico -principalmente cooperación económica en las áreas de comercio y finanzas internacionales- a una gran

---

<sup>13</sup> Schiavon, Jorge A. La Proyección de las entidades federativas; México ante el mundo. Instituto Matías Romero. SRE. México. 2006. p. 12.

<sup>14</sup> Op. Cit. p. 25.

diversidad de nuevos temas como derechos humanos, medio ambiente y recursos naturales, migración, combate al narcotráfico y crimen organizado internacional entre muchos otros.<sup>15</sup>

En este sentido, aún cuando el estado permanezca como el actor preponderante del sistema internacional, según la teoría transformacionista de la globalización, con los cambios que se han sucedido, enfrenta un profundo proceso de adaptación y redefinición en cuanto a su soberanía. Estas modificaciones estructurales inciden en el número de actores internos que participan en las relaciones internacionales.

La multiplicación de temas y de instancias participantes en el ámbito internacional ha generado un número de interacciones y redes de tal forma que el estado, por sí solo, es incapaz de cubrir. De ahí que tenga que priorizar sus esfuerzos internacionales hacia los asuntos relacionados directamente con su interés nacional y dejar al resto de los actores, entre los que se encuentran los gobiernos locales, otros temas y vinculaciones correspondientes a los asuntos de la nueva agenda internacional.<sup>16</sup>

Tradicionalmente los ministerios de relaciones exteriores de los estados son responsables primarios de la conducción de la política exterior. Sin embargo, la velocidad de la expansión de los flujos y conexiones ha dispersado los contactos internacionales entre un mayor número de agencias nacionales y a otros órdenes de gobierno, situación que busca atender las diversas peticiones y redes internacionales que se han formado en el transcurso del proceso de globalización. *El estado, como mediador entre las relaciones de las regiones con el mercado global, ha dejado paso a un sistema de relaciones más complejo, dentro del cual los territorios locales*

---

<sup>15</sup> Op. Cit. p 24.

<sup>16</sup> La globalización impulsa ciertas tendencias a favor de la descentralización [...] Las soluciones centralistas por lo regular llegan tarde y cuando llegan muchas veces no atienden las particularidades regionales, mucho menos las municipales. Además se percibe una creciente carencia de legitimidad de políticas que no consideran cada vez más importantes características culturales y étnicas locales. Las regiones están cada vez más inmersas en una competencia internacional, con menos protecciones, lo que les hace exigir a los gobiernos locales mayores competencias y participación. Bernard Ehrenzeller, Rudolk Hrbek, et. al. Theme I. Federalism and Foreign Relations, en Blindernbacher, Raoul y Arnold Keller (eds.), *Federalism in a Changing World – Learning from Each Other*, Sankt Gallen, Internationale Föderalismuskonferenz. 2002. p. 66.

*actúan dentro del estado, pero también dentro de los regímenes transnacionales y de la economía global*<sup>17</sup>.

Desde esta perspectiva, se presentan múltiples posibilidades de interacción para los gobiernos locales, dado el creciente número de instancias públicas, privadas y sociales que participan y moldean el ámbito internacional. En adición a este incremento, la expansión de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales se facilita por tres factores:

- La existencia de regímenes internacionales
- La creciente institucionalización de la política internacional
- El avance tecnológico en las comunicaciones

La creciente institucionalización del sistema internacional está relacionada con los factores antes mencionados y se traduce en la creación de un mayor número de instancias con las cuales se pueden interactuar, así como en marcos referenciales más definidos en el contexto internacional. Desde el enfoque de los gobiernos subnacionales, es importante destacar el surgimiento de diversas organizaciones internacionales que agrupan gobiernos estatales, provinciales y locales de todo el mundo, como una muestra de los desarrollos recientes en este sentido.<sup>18</sup>

Además, es indudable que el avance tecnológico de las telecomunicaciones ha facilitado y abaratado la vinculación y el flujo de información para cualquier individuo, organización o gobierno. Este hecho permite que los gobiernos locales estructuren relaciones internacionales con múltiples actores y para un gran número de temas.

---

<sup>17</sup> Keating, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias, en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Marcial Pns. Madrid. 2000. p. 14.

<sup>18</sup> En los últimos años se han formado organizaciones que agrupan ciudades, condados y municipios de todo el mundo y que celebran conferencias al menos anualmente para discutir los temas internacionales que impactan directamente las agendas locales. Estas asociaciones ofrecen a sus agremiados diversas ofertas de capacitación y experiencias exitosas de gestión local internacionales. Ejemplo de estas organizaciones están: la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) con sede en París, la Organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la International City/County Management Association (ICMA) o las asociaciones de gobiernos locales en diversos países.

Los gobiernos subnacionales son parte de la estructura formal de los estados y en este sentido, su proceso histórico ha estado estrechamente vinculado al del estado-nación. No obstante, la reforma estructural del estado en su proceso de adaptación a los cambios del sistema internacional dentro del proceso de la globalización, ha ocasionado e incentivado la generación y ampliación de redes y contactos internacionales, bajo esquemas autónomos, por parte de los gobiernos subnacionales.

La poca claridad de los límites entre la política internacional y la doméstica ha influido en la distribución interna del poder en los estados, y la globalización lo hace especialmente a favor de los gobiernos locales que en la actualidad cuentan con mayores oportunidades de interacción internacional, sin que esto signifique ir en contra del gobierno nacional.

Asimismo, es importante comentar que el proceso de globalización es asimétrico y que en su expansión reconoce las diferencias de poder; en consecuencia en la institucionalización, los regímenes internacionales incorporan en sus estructuras el reconocimiento de las asimetrías, aunque constituyen un marco más cierto para la participación en el ámbito internacional. Como ejemplo de lo anterior, la CEPAL señala que *con la globalización se viene observando una notable concentración económica en el mundo entero y las múltiples tensiones distributivas provocadas por el proceso de globalización, entre un país y otro y dentro del mismo país.*<sup>19</sup>

La transformación del sistema internacional ha tenido importantes implicaciones en el estado, entre ellos la generación de puentes de contacto directo entre los gobiernos subnacionales y los actores internacionales.

Paralelamente a la globalización e interdependencia en el sistema internacional, en el curso de las últimas tres décadas ha habido una ola de democratización, descentralización y liberalización económica a nivel internacional. Esta democratización en el mundo en desarrollo y el aumento de la descentralización económica han abierto espacios de participación a los gobiernos subnacionales, que

---

<sup>19</sup> Consejo Económico para América Latina – CEPAL. *Globalización y Desarrollo*. Brasilia. 2002. p. 16.



anteriormente estaban monopolizados por gobiernos centrales poco representativos de sus intereses, como ya se ha mencionado antes.

Y como ocurre en los mercados globalizados y competitivos, las entidades que más se benefician del incremento en sus actividades internacionales son aquellas que cuentan con mayores esquemas de competitividad local y eficiencia en la gestión externa.<sup>20</sup>

### **1.3. Inclusión de las relaciones internacionales en la arena local**

En la Antigüedad había grandes civilizaciones con escasos contactos entre sí, que dominaban un grupo disperso y poco definido de pueblos y territorio. Los emperadores controlaban un espacio regularmente definido, pero difícilmente se podría decir que lo gobernaban pues carecían de instituciones, mecanismos y personal necesarios para implementar una administración completa y regular sobre sus territorios<sup>21</sup>.

En la Edad Media, la política era un asunto local y personalizado. Las guerras eran frecuentes ante la imposibilidad de que algún monarca pudiera considerarse como auténtico soberano. *Debido a los crecientes conflictos entre los monarcas, a la nobleza terrateniente, a la expansión del comercio y las relaciones del mercado, a los avances tecnológicos –especialmente en el ámbito militar- y al surgimiento del absolutismo el entorno de las soberanías difusas y poco controladas se transformó.*<sup>22</sup>

En su búsqueda por centralizar el poder político y militar, el absolutismo allanó el camino hacia la creación de regímenes seculares. Esta concentración de poder detonó una serie de acontecimientos de gran importancia para el desarrollo del sistema internacional de estados: el establecimiento de ámbitos de autoridad territorialmente definidos; la concentración del manejo tributario; la centralización del poder administrativo; la monopolización gradual del poder militar con la introducción

---

<sup>20</sup> Schiavon, Jorge A. Op.Cit. p. 139.

<sup>21</sup> David Held, Anthony McGrew, et. al. Op. cit. 1999. pp.35-37.

<sup>22</sup> Ídem.

de ejércitos permanentes; la creación de nuevos y más efectivos mecanismos de legislación y de aplicación de la misma; así como la formalización de las relaciones entre estos estados por medio de la diplomacia y sus instituciones<sup>23</sup>.

En este sentido, se eliminaron los centros rivales de poder, como la Iglesia y la nobleza para dejar al estado como el único capaz de ejercer el monopolio de la violencia física, con base en un orden político impersonal caracterizado por su legitimidad legal y secular. Así, poco a poco se dejaron atrás las ideas de que el poder político emana de un derecho divino o de la tradición.

En el corazón de este proceso estuvo la habilidad de los estados de asegurar y fortalecer sus bases de poder y consecuentemente, de ordenar los asuntos domésticos y externos. Esta habilidad dependió de la capacidad estatal para organizar los medios de coerción y de utilizarlos cuando fuera necesario. Con el tiempo aprovecharon los recursos de una población numerosa, una fortaleza comercial y la innovación tecnológica para establecer las reglas de la dominación política para los territorios más cercanos y acumular los recursos suficientes para expandir sus jurisdicciones.<sup>24</sup>

Al final del siglo XVIII, Europa dejó de ser un simple mosaico de entes políticos, para convertirse en una auténtica sociedad de estados en los que los principios de soberanía<sup>25</sup> y territorialidad<sup>26</sup> adquirieron un carácter supremo. La consolidación del poder de cada estado fue, al mismo tiempo, parte del proceso de formación del sistema interestatal ante la exigencia y urgencia de cada estado de contar con una autoridad soberana y sin restricciones sobre un territorio claramente limitado, hecho

---

<sup>23</sup> Ídem.

<sup>24</sup> Ídem. p. 39

<sup>25</sup> Término que indica un poder que no reconoce otro por encima de él. Fue acuñado por Juan Bodino para designar el atributo fundamental del Estado, reafirmandose por encima del Imperio (en referencia al Sacro Imperio Romano Germánico), la Iglesia y los señores feudales y que sólo reconoce estar limitada por la ley natural y por Dios. La crítica a realizar a este concepto de soberanía es su carácter absoluto: lejos de haber un poder omnímodo, las distintas entidades políticas están codeterminadas y están lejos de ser totalidades distributivas: unos Estados condicionan la soberanía de otros. De la Cueva, Mario. La idea del Estado. México. Fondo de Cultura Económica. p. 26.

<sup>26</sup> Término que define el marco espacial sobre el que se ejerce el poder político. Diccionario de la Real Academia Española.

que implicó el reconocimiento de la misma capacidad para el resto de los estados dentro de sus propias fronteras.

Por tanto, el desarrollo de la soberanía del estado fue central al proceso de reconocimiento mutuo en el que los estados se otorgaban recíprocamente derecho de jurisdicción sobre sus respectivas comunidades y territorios.<sup>27</sup>

Con los tratados de Westphalia de 1648, se consolidó un sistema internacional distinto al anterior, cuya estructuración básica a través del estado-nación, prevalece hasta nuestros días. Las características fundamentales del modelo establecido, se referían a un mundo organizado en estados soberanos que reconocen autoridad superior donde los procesos de legislación, solución de controversias y aplicación de la ley les son propios bajo un marco de principios internacionales (derecho internacional) orientados a establecer un sistema mínimo de reglas de coexistencia<sup>28</sup>.

A partir de la firma de estos tratados, las relaciones internacionales se han caracterizado por ser interacciones entre estados soberanos con territorios bien definidos donde la conducción de la política exterior es una facultad exclusiva de los mismos y cuya función principal es salvaguardar su independencia e integridad territorial. La política exterior es la política pública de los estados orientada hacia el mundo externo.<sup>29</sup>

En este contexto, la generación de relaciones duraderas entre los estados y sus pueblos es un objetivo importante, siempre y cuando permita la consecución de los intereses nacionales.

Con el imperialismo, el estado dejó de ser un producto histórico europeo. La expansión europea provocó el rompimiento de formas políticas pre-estatales en todo el mundo. Las características principales de los estados modernos, es decir, la centralización del poder político, la expansión de la administración estatal, el

---

<sup>27</sup> Principio que define el marco especial sobre el que se ejerce el poder político. David Held, et. al. Op.citp. p. 8.

<sup>28</sup> Traducción al español del ensayo de Ali Antun Katar. O Legado de Westphalia. [www.letraseartes.com.br](http://www.letraseartes.com.br)

<sup>29</sup> G.R. Berrige y Alan James, A Dictionary of Diplomacy. Nueva York, Palgrave, 2001. p 94, en Schiavon, Jorge A. La Proyección de las entidades federativas; México ante el mundo. Instituto Matías Romero. SRE. México. 2006. pp10. p 15

gobierno territorialmente definido, la aparición de ejércitos regulares entre otras, serían impuestas por diversas culturas en las nuevas tierras colonizadas para ampliar el sistema internacional de estado.

Al utilizar la imposición de monopolios comerciales, cada imperio intentaba asegurarse un control exclusivo de determinadas rutas para su propio enriquecimiento. De esta forma, los imperios europeos se convirtieron en los agentes de globalización más importantes del siglo XIX, al crear nuevas formas de dominación y subordinación similares por diversas regiones del mundo, apoyados en las nuevas tecnologías de transportes y comunicaciones que facilitaron la aplicación de los mecanismos de control político.<sup>30</sup>

Las formas de dominación trascendieron las fronteras imperiales y se crearon nuevos mecanismos que garantizaban la expansión política y de otros ámbitos mediante nuevas organizaciones transnacionales y corporaciones multinacionales que constituían sistemas de poder al funcionar de manera autónoma a los imperios que favorecieron su surgimiento.

En consecuencia, aparecieron bancos transnacionales, empresas de alcance mundial y un grupo de organizaciones internacionales que constituyeron una especie de gobierno transnacional al regular y determinar lo relativo a asuntos tan distintos como comunicaciones y transportes, agricultura, comercio, salud, educación, ciencia e investigación, propiedad industrial e intelectual, entre otros.

La política amplió el alcance espacial de las relaciones de poder antes limitadas a los territorios nacionales, y en esta medida las acciones y decisiones políticas surgidas en una parte del mundo pudieron adquirir rápidamente características globales.

Además de la evolución del comportamiento de los gobiernos centrales en la esfera internacional y derivado del efecto globalizador, es importante destacar cómo es que, desde un punto de vista teórico, los estudiosos del tema ubican el posicionamiento de los gobiernos locales en la esfera internacional.

---

<sup>30</sup> David Held, et. al. Op.cit. p. 41.

Para ello, la investigación sobre los orígenes y la evolución de la actividad internacional de los gobiernos locales es ubicada a principios de los años ochenta, cuando Ivo Duchack acuñó el término paradiplomacia para referirse a las actividades que los gobiernos no centrales desarrollaban en otros estados en cuestión de comercio, industria y cultura, así como con el exterior. Sin embargo dicho concepto ha caído en desuso y se ha preferido utilizar el término “diplomacia local”.<sup>31</sup>

Para Duchack y Soldatos, la paradiplomacia, ahora diplomacia local, consiste en los contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales y otros actores internacionales, tales como los estado-naciones, gobiernos locales similares, empresas privadas, organizaciones internacionales, entre otros. Estas actividades no representan la política exterior de un estado puesto que ésta es una atribución exclusiva de los gobiernos centrales; pero se trata de acciones que complementan y apoyan la política exterior puesto que el sufijo “para” significa “paralelo”, junto a” o “asociado”.<sup>32</sup>

En este sentido, la paradiplomacia no se ocupa de los temas de la *high politic* como sería la seguridad nacional, defensa, los tratados de libre comercio, la celebración de alianzas, etc. que son exclusivos del gobierno federal. En cambio, se ocupa de la *low politic* que incluye temas de protección al medio ambiente, atracción de inversiones, turismo, intercambios culturales, entre otros.<sup>33</sup>

Otro enfoque que permite comprender mejor la inclusión de lo local en lo internacional es el enfoque de la “interdependencia compleja”, propuesto por Robert Keohane y Joseph Nye a través de la cual explicaba que la creciente presencia de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales se debía a la existencia de múltiples canales de comunicación entre actores locales gubernamentales y no gubernamentales sin la supervisión, necesariamente, del gobierno central. Esta noción de una mayor participación de actores subnacionales

---

<sup>31</sup> Dávila Consuelo, Schiavon, Jorge A. y Velázquez Rafael (coord.). Diplomacia Local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas. UNAM. México, 2009. p. 56

<sup>32</sup> Ídem. p 27.

<sup>33</sup> Ídem.

cuestionaba el realismo clásico que sólo reconocía al estado unitario como el actor básico para formular y ejecutar la política exterior.<sup>34</sup>

Con el cambio geopolítico de los últimos años del siglo XX, se consolida el fenómeno globalizador en todas sus formas y, con ello, al interior de los diversos estados se impulsa un proceso de reforma política-económica como medio para incorporar a los países a la dinámica de los procesos globales. Este proceso de reforma tiene que ver con la descentralización, democratización, proliferación de iniciativas de la sociedad civil y desarrollo participativo que en conjunto permiten, en lo interno, la vigorización del poder local, y en lo externo, enfocan desde una nueva perspectiva el papel y lugar de las comunidades y de sus emanaciones representativas en el escenario internacional.<sup>35</sup>

En este contexto, para establecer más claramente el grado de participación que pueden llegar a tener los gobiernos locales se utiliza la siguiente tipología que contempla cuatro niveles que en grado creciente son: autarquía, participación internacional, relaciones internacionales y política exterior.<sup>36</sup>

- **Autarquía.** Este nivel supone que la entidad no cuenta con relaciones de importancia con el exterior, o bien, que su participación se da de manera esporádica o en áreas o temas de poca trascendencia.
- **Presencia internacional.** La importancia que los estados dan a sus relaciones con el exterior, al considerarlas como una asignatura que puede contribuir de manera efectiva al desarrollo del estado. Sin embargo, el tipo de relación que se construye tiene un enfoque primordialmente económico.

---

<sup>34</sup> Dávila Consuelo, Schiavon, Jorge A. y Velázquez Rafael (coord.). Diplomacia Local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas. UNAM. México, 2009. p. 28-29.

<sup>35</sup> Ponce Adame, Esther. La dimensión internacional de los municipios mexicanos: marco teórico normativo y práctica de una realidad, en Dávila Consuelo, Schiavon, Jorge A. y Velázquez Rafael (coord.). Diplomacia Local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas. UNAM. México, 2009. p. 399

<sup>36</sup> Schiavon, Jorge A. La Proyección de las entidades federativas; México ante el mundo. Instituto Matías Romero. SRE. México. 2006. p 97-102.

- **Relaciones internacionales.** Una entidad federativa lleva a cabo relaciones internacionales, en la medida en que el gobierno estatal dé a sus relaciones con el exterior un tratamiento específico y centralizado. Por lo tanto, hablar de relaciones internacionales implica contar con una dependencia dentro de la estructura gubernamental dedicada exclusivamente a coordinar las relaciones del estado con el exterior.
- **Política exterior.** En términos muy generales, la política exterior se define como “toda política adoptada por un estado en relación con el mundo exterior”. Esta acepción general del término se enriquece al incorporar el elemento interno i de interne s nacional. Así, la política exterior es entendida como una estrategia o curso planeado de acción desarrollado por los tomadores de decisión en un estado frente a otros estados o entidades internacionales para alcanzar determinadas metas definidas en términos del interés nacional.

Una herramienta más que da elementos para considerar la actividad internacional de los gobiernos no centrales es la de los tres niveles de análisis propuestos por primera vez por Kenneth Waltz. Originalmente este enfoque fue creado para buscar la fuente del conflicto internacional al dividir en tres niveles las posibles explicaciones: el sistémico, el estatal y el individual<sup>37</sup>. Luego el paradigma fue utilizado para explicar el proceso de toma de decisiones de la política exterior y ahora esta herramienta se puede utilizar para explicar la creciente actividad internacional de los gobiernos locales.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Si se considera el **nivel sistémico**, la explicación de una mayor presencia de las entidades locales en los asuntos mundiales radicaría en el creciente proceso de globalización e interdependencia, en donde la globalización ha obligado a los actores a generar una mayor actividad internacional para atraer beneficios y no quedarse al margen de este proceso. Si se estudia el **nivel estatal**, la posición geográfica, el rasgo político y las características demográficas son factores que generan áreas de oportunidad para ubicar a los gobiernos subnacionales en el ámbito internacional. Por último, **el nivel individual**, considera las ambiciones personales, el código de ética, las percepciones y la formación de los tomadores de decisiones como elementos que tendrán un impacto significativo en la generación de política pública en la esfera internacional. Dávila Consuelo, Schiavon, Jorge A. y Velázquez Rafael (coord.). Op. Cit. pp. 29-30.

<sup>38</sup> Dávila Consuelo, Schiavon, Jorge A. y Velázquez Rafael (coord.). Op. Cit. p. 29.

Como complemento, no hay que dejar de lado que la inclusión de lo local en el ámbito exterior tiene su fundamento, de acuerdo con lo que señala Jorge Schiavon, en dos razones: primero al ser parte de este tipo de foros, los estados y municipios demuestran su interés por ser parte activa en la discusión de temas que consideren relevantes (por ejemplo, las ciudades en la globalización, el desarrollo regional en un mundo global), lo cual habla de su intencionalidad de interactuar más allá de su ámbito local o regional. Segundo, la participación en estos foros puede, además traer consigo la consecuente ganancia del prestigio, lo cual puede representar un activo valioso en el momento de iniciar o afianzar relaciones.<sup>39</sup>

Siempre que la participación de las entidades federativas se enmarque dentro de la legalidad y se encuentre en sintonía con la política exterior de los estados nacionales y, por lo tanto, sea complementaria a ésta, se puede considerar que este fenómeno serpa positivo para las unidades subnacionales, ya que permitirá mayores y mejores esquemas de cooperación y relación de éstos con el mundo.<sup>40</sup>

En los últimos años, como ya se ha mencionado con anterioridad, la presencia de los gobiernos locales en el escenario internacional ha aumentado significativamente como consecuencia del proceso globalizador y de interdependencia entre los estados.

Derivado de lo anterior, hoy, una acción a distancia incide en las condiciones sociales y espacios cognitivos de lugares específicos y comunidades políticas, por lo que los acontecimientos globales frecuentemente tienen consecuencias locales.

A pesar de que los estados permanecen como los actores más poderosos del sistema internacional, ahora comparten la arena con un amplio espectro de actores como las instituciones supranacionales y las organizaciones no gubernamentales<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Schiavon, Jorge A. Op. Cit. p 139

<sup>40</sup> Ídem.

<sup>41</sup> Torres, Blanca. La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México. Instituto Matías Romero. Pp. 19-13.



*De esta forma la arena internacional se concibe como un sistema poliárquico de actores en donde la autoridad y las fuentes de la acción políticas son muy diversas*<sup>42</sup>.

Además, la extensión de las relaciones de poder que se experimentan hoy en día, no sólo se refiere a asuntos geopolíticos (seguridad internacional y asuntos militares, por ejemplo) sino a una gran diversidad de temas económicos, sociales y ambientales. Así es como los asuntos concernientes a la contaminación, drogas, derechos humanos, entre otros, se han incluido en la agenda internacional y han penetrado y entrecruzado las jurisdicciones territoriales nacionales.

Ante la diversificación de temas, también ha concurrido una multiplicidad de actores. La denominada gobernabilidad global<sup>43</sup> no sólo se compone de las instituciones formales y tradicionales del derecho internacional, también son consideradas organizaciones y grupos de presión que conforman e influyen en las reglas y los sistemas de autoridad internacional. Así los regímenes internacionales comprenden un gran número de actores incluidos los gobiernos, departamentos gubernamentales y autoridades subnacionales.

De ahí que el estado, como mediador entre las relaciones de las regiones con el mercado global, ha dejado paso a un sistema de relaciones más complejo, dentro del cual los actores emergentes actúan no sólo en el territorio nacional sino en los regímenes transnacionales y en la economía global.<sup>44</sup>

El crecimiento explosivo de la comunicación y la interacción gubernamental y transnacional –es decir, de las redes de política o de comunicación que vinculan a funcionarios de todas las agencias de un estado, así como a sus similares de otros estados o de organizaciones internacionales-, se extiende día a día y son facilitadas

---

<sup>42</sup> La poliarquía es [...] un sistema político en el cual todos los grupos activos y legítimos de la población se pueden hacer oír en alguna fase crucial del proceso de toma de decisiones. [...] en este sentido, la mayoría (por lo menos los miembros políticamente activos) casi siempre deciden en el sistema poliárquico. Dahl, Robert A. La Poliarquía. Ed. Tecnos S.A., Madrid. 1989. p. 170.

<sup>43</sup> Se refiere a las instituciones formales y reglas internacionales, así como a las organizaciones y grupos de presión que, en la persecución de sus intereses, tienen implicaciones en los sistemas de autoridad y reglas globales. David Held, et. al. Op. Cit. p. 50.

<sup>44</sup> Keating, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias, en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.). Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones. Madrid. Marcial Pons. 2000. p. 14.

por las comunicaciones electrónicas. Esta expansión ha tenido efectos en la política interior; los gobiernos nacionales se encuentran atrapados en un espectro de regímenes globales, regionales y multilaterales que los obligan a adaptarse y a modificar sus estructuras para intentar abarcar el mayor número de interacciones<sup>45</sup>.

En palabras de Manuel Castells, los estados han dejado de ser soberanos; sean grandes o pequeños no tienen por sí mismos capacidad de controlar los flujos globales de capital, de tecnología, los medios de comunicación o Internet. Los estados nacionales son constituciones históricas que representan identidades, coaliciones de intereses y proyectos nacionales que se están adaptando a través de a través de alianzas entre ellos, con la organización de redes interestatales y la construcción de instituciones supranacionales que puedan conseguir una mayor poder de negociación e influencia en este mundo de flujos globales; y mediante la descentralización regional y local que permite a las entidades públicas tener mayor flexibilidad para adaptarse a estos continuos cambios de flujos de comercio, capital e información<sup>46</sup>.

De este modo, *“hemos pasado de un estado-nación a un estado-red, que está constituido por una red de relaciones entre los estados-nación, las instituciones supranacionales, las internacionales y los entes locales y regionales, que tienen una creciente capacidad de gestión. El ejercicio de la política pasa cada vez más por una continua interacción, a veces negociada, a veces conflictiva, entre estos niveles distintos de instituciones estatales que forman el estado-red”*<sup>47</sup>.

Con esta transformación, las estructuras estatales se han adaptado a un entorno cambiante que a su vez genera estímulos y facilita la vinculación internacional de otros actores como son los gobiernos subnacionales.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> David Held, et. al. Op. Cit. p. 75.

<sup>46</sup> Castells, Manuel. Los Estados ya no pueden gobernar; sólo negociar. Referencia: <http://catedras.fsoc.uba.ar/toer/articulos/txt-castells.html>

<sup>47</sup> Idem.

<sup>48</sup> De acuerdo con Manuel Castells la transformación del capitalismo ha sido fundamental para la reestructura del Estado. El mismo capitalismo ha sufrido un proceso de reestructuración profunda caracterizado por: una mayor flexibilidad en la gestión; la descentralización e interconexión de las empresas; un aumento de poder considerable del capital frente al trabajo, con el declive de movimiento sindical; una individualización y diversificación

Adicionalmente, un elemento que ha impulsado la reestructuración del estado ha sido la evolución de las tecnologías de la información, las cuales permiten a los individuos y grupos trascender las barreras geográficas que alguna vez impidieron el contacto y, además potenciar un rango muy amplio de intercambio de experiencias e información política y de otros ámbitos.

Lo anterior apoya la idea de que cada vez se hace más difusa la separación entre las normas y relaciones nacionales e internacionales. Las actividades de un mayor número de instancias de gobierno, cortes nacionales, foros de discusión, entre otros, reflejan las preocupaciones, estándares e incluso políticas del sistema internacional. Sin embargo, la participación de las ciudades, municipalidades y estados sigue dependiendo de las estructuras locales, tradiciones, distribución del poder, fortaleza económica y el conocimiento de los mismos gobiernos respecto a los beneficios de desarrollar sus propias relaciones exteriores más allá de los confines del gobierno central, buscando siempre el beneficio local. En este punto y para concluir con este apartado es que se encuentra cabida a la frase del estadista suizo Alfred Escher: “unidad hacia el interior y diversidad hacia el exterior”.

#### **1.4. Incremento de las relaciones internacionales en el ámbito local mexicano**

Las transformaciones del sistema internacional resultan insuficientes para identificar exactamente las causas y motivaciones de la intensificación de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales. La globalización es un fenómeno presente desde hace varias décadas; sin embargo, el activismo internacional de los gobiernos locales no ha ocurrido al mismo ritmo.

El desarrollo de este activismo es mucho más reciente -incluso tardío- si se le compara con otras entidades locales que aparecieron al inicio de la década de los

---

crecientes en las relaciones de trabajo; la incorporación masiva de la mujer al trabajo retribuido; la intervención del Estado par desregular los mercados de forma selectiva y dismantelar el Estado de bienestar, con intensidad y orientaciones diferentes según la naturaleza de las fuerzas políticas y las instituciones de cada sociedad; la intensificación de la competencia económica global en un contexto de diferenciación geográfica y cultural de los escenarios para la acumulación y la gestión de capital. Castellls, Manuel. La Sociedad Red. La era de la información: economía, sociedad y cultura. Madrid. Alianza Editorial. 1998. pp. 27-28.

ochenta. En este sentido, el estudio de la estructura doméstica puede resultar apropiada para responder por qué los municipios mexicanos enfrentan presiones internacionales de forma distinta, aunque son similares a la de cualquier otro gobierno subnacional.

De alguna manera, este enfoque permite identificar y comprender la vinculación entre el ámbito internacional y la configuración doméstica y la proclividad de los gobiernos locales de México a ser más receptivos ante las redes internacionales y en relación con la apertura a la penetración internacional.

Dado que los contactos internacionales de los gobiernos subnacionales repercuten en la política exterior de cada uno de los estados, podría suponerse que su activismo hacia el exterior repercutirá en alguna manera en el sistema internacional<sup>49</sup>.

A partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, el proceso de democratización política remitida a un pluralismo y alternancia de los partidos en el poder, tuvo consecuencias amplias al afectar el funcionamiento de las instituciones más importantes del sistema político mexicano al punto que hizo posible que algunas de ellas como las gubernaturas, el congreso federal y en algunos casos las alcaldías, desplegaran una influencia hasta entonces desconocida<sup>50</sup>.

Este fenómeno sobresale básicamente porque el nuevo rol político asumido por los gobiernos locales, como auténticos mandatarios y como contrapeso del gobierno federal, se logró sin que se introdujeran modificaciones constitucionales que redondearan o redistribuyeran facultades. No obstante, el ejercicio de sus atribuciones implicaba altos costos políticos.

Durante mucho tiempo, el presidente de México dominó a los poderes legislativo y judicial y dirigió un sistema federal altamente centralizado en el cual estados y municipios estaban sometidos a los dictados del gobierno federal. En este contexto, no se reconocía al gobierno subnacional como interlocutor o con la capacidad de

---

<sup>49</sup> Monroy Luna, Rubén. Op.Cit. p. 58.

<sup>50</sup> Ídem.

interactuar con otros órdenes de gobierno en la definición de programas o políticas públicas que le concernieran, mucho menos con actores internacionales.

El poder presidencial prevalecía decisivamente sobre el de los gobernadores y presidentes municipales debido a la capacidad del presidente de seleccionarlos y removerlos de su cargo por medio de mecanismos constitucionales, vía el Senado o la Cámara de Diputados, que eran controlados por el partido en el gobierno.

El presidente era incapaz de mantener un control y un monitoreo absoluto de lo que sucedía en cada entidad federativa y mucho menos en cada municipio; sin embargo, el poder presidencial de nombrar y remover fue suficiente para someter a las autoridades locales y ubicarlas en una posición de extrema vulnerabilidad y subordinación a la autoridad central.<sup>51</sup>

Las fuentes de poder del presidencialismo conformaron y modificaron a través de los años según la existencia simultánea de cuatro condiciones<sup>52</sup>:

- Un sistema presidencialista previsto y definido por la Constitución.
- Un gobierno unificado en el cual el partido gobernante controla la presidencia y el Congreso.
- Miembros de partido gobernante sumamente disciplinados a los esquemas del partido.
- Un presidente al que se le reconoce como líder del partido en el poder.

La homogeneidad político-partidaria y la protección institucional hicieron que el presidente se convirtiera en el centro del sistema y dominara la actuación de políticos, poderes e instituciones. No obstante, dicha configuración no fue un arreglo deliberado con el que se buscara dotar de facultades excesivas al poder ejecutivo federal, sino el resultado de una práctica política que privilegió la necesidad de integrar poderes locales y establecer un sistema único en todo el país.

---

<sup>51</sup> Hernández Rodríguez, Rogelio. Cambio político y renovación institucional, en Foro Internacional. Vol. XLIII. Tomo 4. p. 798.

<sup>52</sup> Monroy Luna, Rubén. Op. Cit. p. 61.

A nivel estatal y municipal se reproducía el sistema político presidencialista, en el que la lealtad al presidente era la norma. Por ello, los gobernadores tenían poco margen de acción en asuntos internacionales, por lo que tratar de realizar acciones en el ámbito mundial de manera independiente conllevaba altos costos políticos. En suma, el ejecutivo federal tenía el monopolio de la política exterior.

Pero poco a poco las fuentes de poder que antes aseguraban la permanencia y vigencia del partido tendieron a desvanecerse. Así, el poder político comenzó a descentralizarse a los otros poderes y distintos órdenes de gobierno, lo que dejó al presidencialismo sin esa posición de efectividad como mecanismo catalizador de estabilidad y eficiencia del sistema político mexicano.<sup>53</sup>

Lo anterior permitió que, en términos generales, entre 1989 y el año 2000 el sistema se debilitara y la competencia electoral diera paso a una comprobada alternancia que había alcanzado a la presidencia de la República. Esta alternancia permitió renovar los esquemas de participación de los gobiernos locales y abrir la posibilidad de vincularse con actores internacionales.

Debido a factores estructurales (crisis económica), institucionales (reformas electorales), culturales (modernización) e internacionales (globalización), la hegemonía del PRI se fue erosionando gradualmente durante las últimas décadas, hasta perder la “joya” del sistema político mexicano, la Presidencia de la República, en las elecciones del 2 de julio de 2000. Así, la democratización del sistema, aunada a la liberalización comercial y la descentralización, crearon los incentivos para que las entidades federativas buscaran participar más activamente en materia de política exterior, con la finalidad de avanzar sus intereses locales y fortalecer su autonomía frente al gobierno federal.<sup>54</sup>

Derivado de la alternancia en el poder en los tres ámbitos de gobierno, los estudiosos han podido establecer que entre mayor sea la división de poder y propósito dentro de un sistema político, mayor presencia de actores con intereses

---

<sup>53</sup> Ídem. p. 85.

<sup>54</sup> Schiavon, Jorge A. Op. Cit. p 76.

diversos habrá en el mismo. Por lo tanto, se puede suponer que aquellos actores posicionados en diferentes ramas del gobiernos federal u órdenes de gobierno estatales y locales no necesariamente comparten intereses y preferencias con el ejecutivo federal, lo que en el caso mexicano ha derivado en una creciente participación de las entidades locales en asuntos internacionales pues se generan los incentivos para que éstos, al no verse representados hacia el exterior, busquen participar más activamente en dicha materia.<sup>55</sup>

Sin embargo, el jefe de estado o gobierno aún conserva la facultad de conducir la política exterior, generalmente a través de su cancillería, y en el marco de la Constitución Política Mexicana, la Ley sobre la Celebración de Tratados y demás leyes secundarias que tienen relación con el tema, puede establecerse que en la actualidad ninguno de los estados y municipios lleva a cabo una política exterior propia pues al existir exclusividad del Ejecutivo federal para dirigir ésta, la legislación misma constituye un obstáculo para que las entidades locales establezcan relaciones con el exterior y generen esquemas de cooperación mediante acuerdos interinstitucionales directamente o por medio de la S.R.E.<sup>56</sup>

El cambio estructural que ha sufrido el sistema político mexicano ha estimulado la expansión de las relaciones internacionales de los gobiernos locales. La descentralización política, provocada por la transferencia del poder a favor de los gobiernos subnacionales, ha dado mayor capacidad a los estados a negociar con otros órdenes de gobierno y ha estimulado, diversificado e intensificado sus vínculos internacionales con otros actores.

En la actualidad, los gobiernos locales tienen la posibilidad de generar su propias estrategias de contacto internacional dada la desaparición de la relación de subordinación con el ejecutivo federal que tenía anteriormente.

Además, desde el tema económico y tecnológico derivado de esta modificación estructural de poder y bajo la vorágine del fenómeno globalizador, los gobiernos

---

<sup>55</sup> Ídem. p 82.

<sup>56</sup> Dávila Consuelo, Schiavon, Jorge A. y Velázquez Rafael (coord.). Diplomacia Local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas. UNAM. México, 2009. p. 52

subnacionales han incursionado en el ámbito internacional para atraer nuevas inversiones, llevar al exterior propuestas de exportación y participar en los espacios y foros internacionales con el objetivo de difundir casos de éxito y rescatar buenas prácticas que permitan mantener vigente su agenda local, posicionándolos como referente en temas específicos.

Las diferentes entidades de la República Mexicana han incrementado sustancialmente sus actividades internacionales en los últimos años debido a la creciente globalización e interdependencia económica en el sistema internacional y, paralelamente, a los procesos de descentralización, democratización y reforma económica en el país, los cuales han generado los incentivos y aumentado los márgenes de autonomía para que los estados y municipios de México desarrollen con mayor intensidad actividades fuera de las fronteras nacionales.<sup>57</sup>

## **1.5. Las políticas públicas desde una perspectiva internacional**

### **1.5.1. Nociones generales acerca de las políticas públicas**

De la noción antigua de estado<sup>58</sup> se conserva la idea de derecho y de justicia. *A partir del Renacimiento se introdujo la palabra estado en la literatura política, con el sentido que se usa actualmente, la cual remitía a pueblos arraigados a un territorio local, comunidades integradas con independencia una de otra y presencia de un poder político capaz de tener centralizados los poderes públicos*<sup>59</sup>. De este modo se superan las dos acepciones que le antecedían, república o principado, en tanto dos formas de gobernar a los pueblos.

---

<sup>57</sup> Ídem. p. 12.

<sup>58</sup> La palabra Estado deriva de la voz latina status, que significa condición o constitución; y su acepción moderna tiene origen en el término empleado por los romanos en la época clásica, aunque no lo utilizaron con la significación actual. Al hablar de su comunidad usaban preferentemente las denominaciones imperio, pueblo, o res publica. Silva Santisteban G.S., Luis. Fundamentos de ciencia política. Lima. 1988. p. 13.

<sup>59</sup> Gómez, Rafael. La ley eterna de la historia, sociedad y derecho, según San Agustín. Ed. Universidad de Navarra, Pamplona, España, 1972, p. 162.



Si bien es difícil integrar una definición del estado en la que todos los pensadores estén de acuerdo, todos los estados modernos tienen la característica de ser estados nacionales en los cuales un aparato de gobierno reclama para sí determinado territorio, posee códigos de leyes formalizados y tiene el respaldo que da la fuerza militar para cohesión de una población al interior y su defensa al exterior.<sup>60</sup>

Lo anterior, según la percepción de Francisco Piñón Gaytán, en *La Filosofía del poder: Maquiavelo y Hobbes*, puede considerarse como un parte-aguas en la explicación de las fuentes, formas y ejercicio del poder; la visión refleja ese cambio en la interpretación de la política.<sup>61</sup>

El gobierno aparece como administrador del poder político de un pueblo para su integración al interior, en donde el ente estatal es resultado de la unión entre pueblo y gobernantes. A partir de esta idea Piñón Gaytán encuentra una justificación de la intervención del estado en la protección de la sociedad para obtener mayor gobernabilidad y es donde aparece como característica democrática, la aplicación de la política pública para el bienestar social. Así, la propuesta de que el poder del estado puede y debe atender los desequilibrios o extremos sociales, tiene pertinencia<sup>62</sup>.

Como complemento a la percepción de Gaytán, Luis F. Aguilar establece que el tipo de relaciones que se establece entre la sociedad y su instancia de gobierno es diverso y mutable; bajo esta perspectiva la dirección de la sociedad no puede correr exclusivamente a cargo del gobierno.<sup>63</sup>

Para que haya éxito en el ejercicio justo del poder se requiere de la operación simultánea y coordinada entre el poder público, el capital productivo, el capital social y

---

<sup>60</sup> Giddens, Anthony. *Sociología*. Alianza Editorial, Madrid, 1991, pp. 435.

<sup>61</sup> Piñón Gaytán, Francisco. *La filosofía del poder: Maquiavelo y Hobbes*, en Ávalos Gerardo Tenorio y Dolores París María (coords.) *Política y Estado en el pensamiento moderno*. p.48.

<sup>62</sup> Ídem. pp.49-50.

<sup>63</sup> Aguilar, Luis F. *Gobernanza y Justicia*. <http://www.focal.ca/pdf/aguilar.pdf>

la ciudadanía, por lo que el proceso de toma de decisiones se lleva a cabo la corresponsabilidad entre el gobierno, las organizaciones privadas y las sociales.<sup>64</sup>

A principios del siglo XX, la idea de que el gobierno podría, mediante la formulación de políticas, resolver problemas incluidos los asociados al tema económico, comienza a establecer una nueva relación entre la política y el gobierno. Otras formas de investigación enfocadas a las políticas públicas habrían de desarrollarse en el periodo entreguerras y hasta la década de 1950 y principios de 1960<sup>65</sup>.

*Fue en Estados Unidos donde se registró un desplazamiento hacia un enfoque más unificado para el estudio de los problemas y las políticas públicas dirigido a la atención de los problemas fundamentales que surgen del ajuste de las sociedades y los gobiernos. En este sentido, el énfasis de las políticas públicas va a demandar elegir los problemas que coadyuvarán a ejecutar proyectos y estrategias que brinden beneficios a la sociedad<sup>66</sup>.*

El análisis de las políticas públicas se enfoca a que la estructura gubernamental debe mejorar las técnicas para conducir un sistema con el fin de hacerlo más eficiente mediante la gestión inteligente. Para ello, Parsons destaca que el sector público al buscar la aplicación de políticas públicas debe<sup>67</sup>:

- Asumir tareas complejas y en ocasiones ambiguas.
- Enfrentar problemas al poner en práctica sus decisiones.
- Asegurar oportunidades; participar en actividades con trascendencia; responder a problemas de la realidad local.
- Funcionar en nombre del interés público.
- Mantener estándares mínimos de apoyo requeridos en el sector de que se trate.

---

<sup>64</sup> Ídem.

<sup>65</sup> Parsons, Wayne. Op. cit. p. 51.

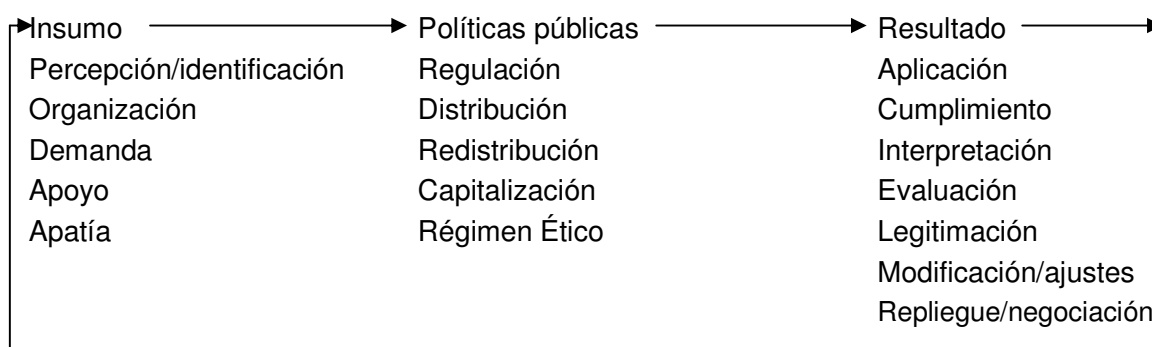
<sup>66</sup> Ídem. p. 52.

<sup>67</sup> Ídem. p. 53.

- Mantener una visión real de las limitaciones para el cumplimiento de metas y estrategias y tenga formas de rendición de cuentas a las instituciones del sector público sin dejar de lado la existencia de controles gerenciales.

Es así como el significado moderno de las políticas, según la noción inglesa, hace referencia a la forma de tomar una medida para formular un plan, una serie de objetivos político-administrativos, por lo que la función de las políticas públicas podrá etiquetar un ámbito de actividades; establecer propuestas concretas; definir decisiones gubernamentales; inferir una autorización formal; y definir un programa, resultado, impacto y proceso.<sup>68</sup>

### ***El proceso de las políticas públicas como insumos y productos***



Parsons, Wayne. Políticas Públicas. Introducción a la teoría práctica del análisis de políticas públicas. p. 54.

### **1.5.2. Concepto de políticas públicas**

Las políticas públicas son el producto de los procesos de toma de decisiones del estado<sup>69</sup> frente a determinados problemas públicos.<sup>70</sup> Estos procesos de toma de decisión implican acciones u omisiones de las instituciones gubernamentales.

<sup>68</sup> Ídem. p. 54.

<sup>69</sup> Refiriéndonos al concepto amplio de Estado, el cual está constituido por población, gobierno y territorio. Dicha concepción, cuyo origen puede remontarse al menos a los tiempos del dominio cultural griego, alcanza amplia difusión y prestigio gracias a la obra "El Príncipe" de Maquiavelo, en donde, después de múltiples evoluciones, terminó sustituyendo a las definiciones que se referían al nivel más alto de organización de un grupo de individuos sobre el territorio que ocupaban (*civitas* y *res publica*) y que se da en virtud de un poder de mando. Así

El gobierno como entidad administradora de los recursos y proveedora del orden y de la seguridad de la sociedad, está obligado a atender y resolver los problemas públicos y en consecuencia, a llevar a cabo el proceso de diseño, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas que sean necesarias para tal fin.<sup>71</sup>

El concepto y valorización de lo público ha sido sistemáticamente un asunto medular para todas las sociedades cuya formación de sus estados nacionales fueron acompañadas por una cultura de libertades civiles y políticas individuales<sup>72</sup>.

En los países desarrollados, *mientras que lo público se sustenta en la tradición política que destaca prioritariamente los valores de la suma de acciones de individuos libres e informados, en contra de cualquier tipo de política que se superponga a las libertades personales; lo privado, enfatiza las relaciones de intercambios libres entre individuos, con la finalidad de lograr utilidades de beneficio personal y no colectivo*<sup>73</sup>.

Si se habla de políticas entendidas como estrategias encaminadas a una finalidad determinada, que comúnmente es la resolución de problemas, Aguilar Villanueva menciona que, *una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie,*

---

es, que a partir de "*El Príncipe*" este vocablo mutó de un significado genérico de situación a uno específico relativo a la posesión perenne y absoluta de un territorio y del control de sus habitantes. Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Contribución a una teoría general de la política. Ed. Plaza y Janes Editores, S. A. Barcelona. 1987. 1a edición. pp. 71-73.

<sup>70</sup> Dícese, en términos de distinguir los problemas individuales, de aquellos que inciden en el conjunto de la sociedad. El ámbito de lo privado es el relativo a los diversos intercambios libres (competitivos o cooperativos) entre individuos para la obtención de utilidades reservadas y exclusivas. El ámbito de lo público rebasa, en cambio, la restricción individual, privativa y concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos del grupo social cualesquiera que trate la sociedad y lo que puede ser argumentado como algo que es de interés y utilidad para todos los individuos de la asociación política. Aguilar, Villanueva, Luis, F. El estudio de las Políticas Públicas (estudio introductorio y edición). Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2ª ed. México 1996. p. 28.

<sup>71</sup> Esto no implica a un gobierno de corte totalitario o paternalista, sino a la responsabilidad del gobierno por ser eficiente en sus obligaciones de administrar los recursos públicos de la sociedad y buscar en todo momento su bienestar. Bobbio, Norberto, op. cit. supra, nota 7, pp. 116-126.

<sup>72</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. Op. cit. p. 27.

<sup>73</sup> *Ibid.* pp. 28-29.

*presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos*<sup>74</sup>.

Con base en lo mencionado, el proceso de la aplicación de las políticas públicas – considerando sus cuatro grandes etapas diseño, elaboración, implementación y evaluación- ofrece una amplia gama de estrategias de acción, que llevan implícita la corresponsabilidad entre el gobierno y los gobernados.<sup>75</sup>

Las políticas públicas implican también actividades de comunicación vinculadas a la implementación de estrategias con las que es posible proveer de elementos evidenciales, argumentativos y de persuasión, todos ellos necesarios para la obtención de consensos.<sup>76</sup>

En síntesis, una política pública implica el establecimiento de una o más estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos y/o a la obtención de mayores niveles de bienestar social resultantes de procesos de decisión en donde se establecen medios, agentes y fines a seguir para la obtención de los objetivos señalados.

### **1.5.3. Las políticas públicas en el contexto internacional**

Suele decirse que el análisis comparado de las políticas públicas pretende responder las interrogantes: ¿por qué países o regiones similares adoptan políticas diferentes? y ¿por qué aquellos que son diferentes en múltiples aspectos políticos, económicos, sociales y culturales optan por políticas semejantes?.

Para dar respuesta, Rubén Monroy destaca que la política mundial es un componente fundamental para el estudio de las políticas públicas en los ámbitos

---

<sup>74</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. Op. cit. p 32.

<sup>75</sup> *Ibíd.* p. 32.

<sup>76</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. Op. cit. p. 27.

nacional y local, pues adquiere relevancia a partir del surgimiento de las teorías de la globalización<sup>77</sup>.

Es así como la acción exterior de los gobiernos locales comienza a considerarse como un fenómeno de creciente interés. La dinámica labor que las provincias, ciudades y entidades subnacionales han emprendido en la esfera internacional sin duda ha venido a enriquecer el posicionamiento de las realidades y peculiaridades de las regiones y localidades de nuestros países, así como ha complementado y enriquecido la política exterior<sup>78</sup> de los gobiernos centrales.

Derivado de lo anterior, la agenda de las políticas públicas adquiere poco a poco un tono internacional. A lo largo y ancho del mundo aparecen los mismos problemas en un mismo tiempo pero en sociedades diferentes, lo que ha llevado a la construcción de escenarios que determinen soluciones comunes.

---

<sup>77</sup> Monroy Luna, Rubén. Op. Cit. p. 79.

<sup>78</sup> La política exterior como concepto analítico, hace referencia al estudio sistemático y/o la investigación dentro de los procesos y teorías de la política exterior o internacional. También puede ser definida como una política pública ejercida por los Estados en función de sus intereses nacionales con respecto a las relaciones con los demás países. La política externa es, también, una variable de la política interna. Los procesos internacionales, políticos, estratégicos, comerciales, financieros, sociales, demográficos, científico-tecnológicos, culturales y de comunicación, pueden influir negativa o positivamente en los esfuerzos de un gobierno para consolidar la democracia y el estado de derecho, avanzar en la transformación productiva con equidad social, ganar mercados y competitividad para las empresas, generar empleo, satisfacer las necesidades de salud, educación y vivienda.

La política internacional interpreta la realidad nacional y la relaciona con las tendencias positivas y eventualmente negativas de la globalización, en función de las relaciones limítrofes, regionales y mundiales. De los resultados de la ecuación entre las demandas del proceso político, económico y social interno y los límites y posibilidades que ofrece el entorno mundial globalizado, surgen las bases conceptuales, los atributos, los intereses nacionales, los principios, la agenda, las prioridades y el modelo de gestión institucional de la política exterior de un país.

En el estado moderno, las instituciones de gobierno constituyen los instrumentos políticos generalmente aceptados para mantener un marco de orden en la sociedad

En este contexto, la política exterior se sustenta en algunos principios históricos y en otros que se derivan de la modernidad: 1. Autonomía y afirmación de los referentes nacionales y sociales de la política exterior; 2. Preservación de la soberanía nacional y de la integridad del Estado; 3. Solución pacífica de las controversias; 4. Promoción de los valores de la democracia y del respeto a los derechos humanos; 5. Protección de los nacionales y de sus intereses en el exterior; 6. Regionalismo abierto, solidaridad y apertura a las corrientes universales; 7. Unidad, coherencia y descentralización en la gestión de la política exterior.

Debido a que el análisis de la política exterior implica tanto el estudio de la política internacional como de los asuntos domésticos, la política exterior deberá considerar también las siguientes etapas, en el proceso de toma de decisiones que apoyará la gestión de políticas públicas: la evaluación del ambiente político internacional y doméstico; la configuración de las metas; la determinación de opciones políticas; la acción formal de toma de decisiones (una decisión formal de política exterior se tomará en algún nivel dentro de un gobierno); la aplicación o implementación de la opción política escogida. M. Clarke. The Foreign Policy System: A Framework for Analysis, en M. Clarke and B. White (eds.) Understanding Foreign Policy. Cheltenham: Edward Elgar 1989. pp.27-59.

Con la desaparición de la vieja agenda Este-Oeste crece el número de estados-nación y el orden mundial, relativamente simple, es reemplazado por un patrón más complejo donde aparecen nuevos centros de toma de decisiones y la realidad de las políticas públicas se circunscribe a seguir detalladamente los procesos de la invención, la difusión y la restricción social a través del planeta a fin de calcular la importancia de acontecimientos concretos<sup>79</sup>.

En este mismo sentido, en la actualidad las políticas públicas no sólo tienen lugar en los sistemas nacionales, también en un sistema mundial, por lo que, desde el contexto internacional, no se deben perder de vista cinco características fundamentales para el análisis y generación de políticas públicas<sup>80</sup>:

Complejidad y Diversidad	La creciente complejidad y diversidad de las instituciones y las organizaciones, así como los temas en la agenda internacional, lleva a considerar que las cuestiones militares y la diplomacia han dejado de ser los únicos temas señalados como internacionales; hay temas en la agenda política nacional que están vinculados a cuestiones internacionales, como el bienestar económico, el medio ambiente, las tecnologías de la información. Estas nuevas relaciones estén en un proceso de creciente regionalización y cooperación transnacional
Intenso patrón de interacción	La interacción de los estados-nación se ha llevado a un nivel más alto y un alcance más amplio
Permeabilidad del Estado-Nación	Los vínculos estructurales entre lo interno y lo externo implican que la agenda nacional sea más receptiva

<sup>79</sup> Parsons, Wayne. Op. Cit. p. 260.

<sup>80</sup> Ídem. p. 264.

Cambios rápidos y en cascada	Los cambios no sólo son vertiginosos, sino que tienen la capacidad de “derramarse” impredeciblemente, toda vez que los temas se transforman en la medida que la cascada encuentra colectividad en su flujo
Fragilidad del orden y gobernanza	El orden internacional puede resultar mucho más frágil que los regímenes del estado-nación, pues la capacidad de los organismos internacionales de hacer cumplir sus decisiones varía considerablemente en función de sus temas

Parsons, Wayne. Políticas Públicas. Introducción a la teoría práctica del análisis de políticas públicas. p. 265.

A medida que el mundo se ha contraído y la interdependencia entre las naciones se ha fortalecido a través de la ciencia y la tecnología, la construcción de políticas públicas cobra mayor relieve, la articulación de acciones implica que cada participante se va a ver impactado por el contexto en el que se enmarca su realidad.

Actualmente, el accionar internacional no es labor exclusiva de los diplomáticos tradicionales. Cada día se suman más actores y los gobiernos locales no son la excepción, pues al ser el vínculo directo con la ciudadanía coadyuvan con las cancillerías o ministerios de relaciones internacionales en la implementación de diversas líneas de acción de los planes y programas derivados de la propia agenda internacional.

Derivado de lo anterior, establece que el impacto directo que genera la tendencia globalizadora y la interdependencia entre gobiernos, el panorama que se tiene de las políticas públicas bajo el ámbito internacional es que en una gran cantidad de países se ha fortalecido la voluntad de los gobiernos nacionales e incluso locales, por participar más activamente en la implementación de políticas que inciden directamente en su desarrollo, así como en el estrechamiento de los vínculos con la sociedad civil y su inclusión en la toma de decisiones.





## Capítulo II

### **La evaluación de políticas públicas: conceptualización, clasificación, agentes evaluadores y buenas prácticas en el ámbito internacional y en México**

La evaluación ha evolucionado en diferentes etapas. Cada una de ellas está marcada por un enfoque determinado y con distintas definiciones. En algunas de ellas, el peso reside más en medir la acción pública que en valorarla, otras se conforman con responder a formalidades burocráticas o descriptivas y otras más apuntan al carácter transformador de la evaluación en las organizaciones, las políticas públicas y la sociedad.

La evaluación nace en EEUU hacia los años 30 en forma de investigación sobre programas de educación e infraestructuras.

Si bien, la mayor profusión de estudios se produce en los primeros años de la década de los 60, a finales de ésta se produce una búsqueda activa de legitimación del lado de la ciencia y del experimentalismo que se convierte en el enfoque metodológico predominante. La evaluación era sinónimo de medición y cuantificación de resultados de la gestión pública y se concebía al servicio de los gestores<sup>1</sup>.

Por su parte, en los países europeos la práctica de la evaluación de políticas públicas comenzó a extenderse a partir de la conceptualización y del aprendizaje proveniente de los EEUU<sup>2</sup>.

Entre las década de los 60 y 70, la evaluación deviene fundamentalmente en una herramienta descriptiva de los programas públicos para la resolución de los problemas sociales, en tanto que instrumento político para la reconsideración de

---

<sup>1</sup> Parsons, Wayne. Op. Cit. p. 279.

<sup>2</sup> Ídem. p. 281.

políticas y presupuestos. El enfoque dominante respondía a una evaluación de carácter interno a la propia administración y a los gobiernos<sup>3</sup>.

Diez años más tarde, en los 80's, la evaluación comienza a interesar a los parlamentos y se asimila al juicio sobre las políticas y programas, centrándose no sólo en los objetivos de los mismos, sino en los impactos sociales producidos tras la intervención pública.

En Europa, la profundización en la gestión y control de los Fondos Estructurales de la Comunidad Europea para el desarrollo y equilibrio de sus estados miembros, propició el impulso de los sistemas de evaluación extendiéndose al conjunto de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, etc.

Posteriormente a partir de la década de los 90's, la evaluación se sitúa dentro de un proceso de debate orientado por los valores e intereses de los distintos actores sociales. En este contexto, se producen corrientes favorables a la evaluación en la mayoría de los países de la Unión Europea; surgen institutos o sociedades de evaluación y se desarrolla un amplio movimiento de conocimiento y experiencias que se dinamiza a través de redes de intercambio<sup>4</sup>.

En la actualidad, el concepto de evaluación trata de responder a nuevos retos, entre ellos, las decisiones sobre políticas públicas que plantean exigencias de oportunidad y requieren de la celeridad en sus respuestas, los cambios acelerados, la gestión de crisis y la incertidumbre que instan a la búsqueda de resultados operativos, disponibles en tiempo real y cada vez más, en el espacio virtual.

La evaluación en el siglo XXI no puede integrarse en paradigmas burocráticos incompatibles con las nuevas necesidades de la gestión pública. Sin perder rigor técnico, ni eficacia operativa, habrá de atender las necesidades de los decisores en el momento preciso<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Ídem. p. 282.

<sup>4</sup> Ídem. p. 284.

<sup>5</sup> Íbid. p. 285.

Paralelamente, esta nueva dimensión de la evaluación no puede perder de vista el bagaje histórico y el contenido teórico y práctico desarrollado a lo largo del tiempo, que han contribuido a configurar la evaluación como una actividad institucional específica con una identidad propia. Bajo este contexto, la evaluación se diferencia de la investigación aplicada por el juicio de valor que la caracteriza y por la mayor premura con la que debe atender los requerimientos políticos y administrativos.

## **2.1. Algunas consideraciones generales acerca del concepto de evaluación**

El concepto de evaluación es un término flexible y con usos diferentes, por lo que es posible aplicarlo a una gama muy variada de actividades humanas. Si consideramos el término evaluación en su acepción amplia, encontramos la de la Real Academia Española: evaluar es señalar el valor de una cosa.

Si se toma como referente la presentación que hacen María José Aguilar y Ezequiel Ander- Egg, el término evaluar es concebido como un proceso por el cual estimamos el mérito o el valor de algo; y en a una concepción más elaborada, evaluar es una forma de estimar, apreciar y calcular.<sup>6</sup>

Al hacer referencia al término valor y suponer un juicio de valor acerca de algo, la evaluación se vuelve un proceso orientado a emitir un juicio de valor. Se trata pues, de un juicio en el que se hace una valoración o estimación de algo, sea objeto, situación o proceso, dependiendo de los criterios.<sup>7</sup>

La evaluación, en tanto acción de examinar a partir de valores específicos, es una actividad que se realiza frecuentemente para valorar algo realizado o bien para tomar decisiones en torno a eventos de la vida cotidiana. De este modo, una vez que se ha

---

<sup>6</sup> Contrario el enfoque de evaluación de las políticas públicas o de la gestión gubernamental que se destaca en este documento, el cual busca resaltar la importancia de hacer un análisis de la implementación de las estrategias y utilización de recursos para identificar resultados y replantear acciones para logara una gestión que sea reconocida, se considera que el control busca mantener a los actores dentro de estrictos patrones establecidos por la cabeza de gobierno al fin de evitar cualquier desvío; básicamente estos patrones se enfocan a la fiscalización de recursos. En este caso el control es asociado a un aspecto negativo en el sentido de restricción, coerción, limitación e inhibición.

<sup>7</sup> Aguilar, María José y Ezequiel Ander- Egg. Evaluación de servicios y programas sociales. Ed. Siglo XXI. España. 1992. pp. 32-35.

llevado a cabo algo se presenta la costumbre de emitir una valoración al respecto, pensado en términos de haber alcanzado la meta establecida, aunque no necesariamente se haga uso de información suficiente ni se pretenda medir con precisión lo que se juzga. A esto, se le ha considerado como una manera informal de evaluar<sup>8</sup>.

El concepto de evaluación está muy ligado a la idea de medición, sin embargo no se trata de lo mismo. En este sentido, cabe considerar el concepto de medición como un acto o proceso para determinar la extensión y/o cuantificación de algo; a diferencia de la evaluación que hace referencia al acto o proceso de determinar el valor de ese algo. Así pues, la medición facilita la información y la evaluación implica valorar la información a fin de emitir un juicio sobre el objeto evaluado.<sup>9</sup>

<b>Medición</b>	<b>Evaluación</b>
acto o proceso para determinar la extensión y/o cuantificación de algo	Vs. acto o proceso de determinar el valor de ese algo

Por su parte, el seguimiento se refiere a la forma de evaluar logros y consiste en un proceso analítico mediante el cual se registra un conjunto de actividades y el trabajo implica recopilar, seleccionar, clasificar, procesar y analizar información específica sobre una acción o proceso previsto en un proyecto o actividad.<sup>10</sup>

Mientras el seguimiento tiene como objetivo lograr la consecución de las metas de un programa, la evaluación pretende enjuiciar esos logros y su nivel de obtención, así como los resultados alcanzados como consecuencia de dicho programa.

Además, el seguimiento contribuye en la tarea de evaluar, pues es la instancia por medio de la cual se integra lo que es posible llamar un sistema de información acerca

---

<sup>8</sup> Ídem. p. 38.

<sup>9</sup> Ídem. p. 5.

<sup>10</sup> Ibid. p. 6.

del objeto que se evalúa. Sin embargo, puede realizarse una evaluación sin que haya existido seguimiento del programa y viceversa<sup>11</sup>.

La evaluación es un examen o juicio de esos resultados pues juzga por qué ocurrió determinado evento sean actividades, resultados de éstas o su impacto<sup>12</sup>.

A diferencia de la programación que organiza y racionaliza la acción para el logro de metas y objetivos determinados, la evaluación es una forma de verificar y enjuiciar la racionalidad, para lo cual mide el cumplimiento de esos objetivos y metas previamente establecidos y la capacidad de alcanzarlos.<sup>13</sup>

La evaluación en sí, destaca el hecho de que existe la que es informal y la que se convierte en una tarea planeada y ejecutada como proceso sistemático conceptualizado y la diferencia entre ellas radica no en el propósito sino en el método. En la evaluación sistemática siempre se hace alusión a la investigación evaluativa, la cual obliga a plantear una estrategia metodológica<sup>14</sup>.

Una precondition de cualquier estudio evaluativo es la presencia de alguna actividad cuyos objetivos tienen algún tipo de valor<sup>15</sup>; vale decir que la meta de la evaluación de programas es realizar un juicio acerca de una actividad, recurso o resultado, sin olvidar que la función de la evaluación es determinar el valor o el grado de éxito en la consecución de un objetivo determinado<sup>16</sup> De esta noción derivan tres tipos de evaluación: de estructura, proceso e impacto.<sup>17</sup>

En el campo de las ciencias sociales existen definiciones que cuentan con importantes elementos prácticos en la solución de problemas; aquí la evaluación se enfoca al análisis de efectos y consecuencias de los diferentes modos de actuación

---

<sup>11</sup> Ídem.

<sup>12</sup> G. James. Evaluating in Public health Practice, en H. C. Shulberg, A. Sheldon y F. Baker, (Comps.), 1969, Program Evaluation in the Health Fields, Nueva York, Behavioral Publications; F. Champagne, et al., "Cadre conceptuel a l'évaluation des programmes de santé, en Rev. Epidemiologie et Santé Publique, vol.33, 1985, en Aguilar, María José y Ezequiel Ander- Egg, 1992, Op. Cit.

<sup>13</sup> Aguilar, María José y Ezequiel Ander- Egg, 1992, Op. Cit. p. 8.

<sup>14</sup> Ídem. p. 9.

<sup>15</sup> E.A. Schuman. Evaluative Research: Principles and Practice Public Service and Social Action Programs, Nueva York, Russell SAGE Foundation, 1967, en, Aguilar, María José y Ezequiel Ander- Egg. Op. Cit. 1992.

<sup>16</sup> A. Donabedian. Evaluating the Quality of Medical Care, en Milbank Memorial Fund Quarterly, vol. 44, 1966, en Aguilar, María José y Ezequiel Ander- Egg, Op. Cit. 1992.

<sup>17</sup> F. Champagne, et al. Op. Cit. 1985.

sobre una situación determinada para definir en un plazo cuáles son los más productivos en las soluciones.<sup>18</sup>

Así, la evaluación se entiende como un mecanismo de regulación de acciones que permite disminuir las posibilidades de fracaso que tiene un programa. Es decir, la evaluación sólo será útil si se emplea como medio para mejorar un programa determinado.

La evaluación se vuelve un medio para corregir errores y modificar cursos de acción y sólo tiene sentido en la medida que sirve para tomar decisiones concretas, de manera que se concibe como proceso sistemático de recopilación y valoración de información útil para una eventual toma de decisiones.

En consecuencia la evaluación es, necesariamente, una colección de conceptos y prácticas que han demostrado su utilidad, en el campo de las ciencias sociales y que se aplican de modo tal que pueden contribuir al perfeccionamiento de las actividades prácticas.<sup>19</sup>

*La evaluación también es una forma de investigación social aplicada, sistemática, planificada y dirigida; encaminada a identificar, obtener y proporcionar de manera válida datos e información suficiente y relevante en qué apoyar un juicio acerca del mérito y el valor de los diferentes componentes de un programa (tanto de la fase de diagnóstico, programación o ejecución), o de un conjunto de actividades específicas que se realizan, han realizado o realizarán con el propósito de producir efectos y resultados concretos; comprobando la extensión y el grado en que dichos logros se han dado, la evaluación sirve de base o guía para una toma de decisiones racional e inteligente entre cursos de acción, o para solucionar problemas y promover el conocimiento y la comprensión de los factores asociados al éxito o al fracaso de sus resultados.*<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> M. Marette, (dir.). *Guide du développement local*, París, 1980; Syros. R. Rezsóhazy, 1988, El desarrollo comunitario, Madrid, Nacea en Aguilar, María José y Ezequiel Ander- Egg. Op. Cit. 1992.

<sup>19</sup> S.P. Hayes. *Evaluación de proyectos de desarrollo*. Madrid, 1969, FOESSA, Euramérica, en Aguilar, María José y Ezequiel Ander- Egg. Op. Cit. 1992.

<sup>20</sup> Aguilar, María José y Ezequiel Ander- Egg. 1992. Op. Cit. p. 18.

De ahí que se traten de utilizar procedimientos encaminados a comprobar en qué grado se han conseguido o no las metas y los objetivos propuestos e identificar los factores o razones que han influido en ello.

Por ello una de las cuestiones importantes es visualizar si las modificaciones que se producen en la situación –problema, son resultado total o parcial.

### **2.1.1. Características de la evaluación**

Según la Agencia de Evaluación y Calidad del estado español, la evaluación de políticas públicas presenta una serie de características particulares<sup>21</sup>:

- Es una actividad específica y con identidad propia, claramente diferenciada de otras como el control interno, la auditoría financiera, la auditoría de gestión o el control presupuestario, pero con las cuales mantiene una estrecha relación de complementariedad.
- Incorpora un juicio valorativo basado en evidencias y criterios referenciales y que no cabría sustituir por una mera descripción o medición.
- Utiliza herramientas de las ciencias sociales (cuantitativas y cualitativas) y técnicas de la gerencia pública. Aplica de manera sistemática un método riguroso de tratamiento de la información, con el fin de llegar al mayor conocimiento de la realidad que examina.
- Se refiere tanto al diseño como a la aplicación, desarrollo y finalización de una intervención pública. Trata de obtener un aprendizaje y conocimiento integral de la intervención pública que analiza.
- Atiende a las vertientes de utilidad político-democrática (responsabilidad y transparencia gubernamental), estratégica y gerencial (mejora de la toma de decisiones y de la gestión).
- Promueve su utilización como herramienta estratégica y prospectiva y no sólo operativa y retrospectiva como en ocasiones se consideró en el pasado.

---

<sup>21</sup> Referencia: [http://www.aeval.es/es/evaluacion\\_de\\_politicas\\_publicas/](http://www.aeval.es/es/evaluacion_de_politicas_publicas/)



- La evaluación se concibe de modo pluralista y que media mecanismos para incorporar las percepciones y valoraciones de los actores clave.
- Su finalidad última será mejorar el servicio a la sociedad con una mayor eficacia del sector público y el perfeccionamiento de la calidad democrática.

### 2.1.2. Tipos de evaluación

En lo que respecta a la clasificación de la evaluación, Osvaldo Feinstein, señala que la evaluación se lleva a cabo con dos propósitos principales<sup>22</sup>:

- Para aprender de la experiencia, al extraer lecciones que puedan aplicarse con el fin de mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas y/o programas y/o proyectos;
- Para la rendición de cuentas al público y/o a quienes han aportado los recursos utilizados, en algunos casos se incluye al parlamento.

El primer propósito se cumple con las llamadas evaluaciones formativas, cuya finalidad es el aprendizaje, en tanto que el segundo propósito caracteriza a las llamadas evaluaciones sumativas, las cuales formulan un juicio sobre el valor de lo evaluado.

De acuerdo al momento en que se realizan las evaluaciones, se puede distinguir entre una evaluación *ex ante* y una *ex post*.

La evaluación *ex ante* corresponde al proceso de diseño de las políticas públicas u otras intervenciones y consiste en una consideración de la relevancia o pertinencia de la intervención y estimación de sus posibles efectos. Este tipo de evaluaciones no son realizadas cuando hay prisa por aprobar políticas que se busca sean

---

<sup>22</sup> Feinstein, Osvaldo. Evaluación pragmática de políticas públicas, en Información Comercial Española. Revista de Economía. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Nº 836 (Mayo-Junio). Madrid. 2007. pp. 19-31.

identificadas como señales de que se hace algo en relación a un problema que la población percibe como importante<sup>23</sup>.

La evaluación terminal o *ex post* según Feinstein, se realiza después de la fecha de terminación de una política pública y, aquéllas que tienen lugar después del inicio de la implementación pero antes de su conclusión son denominadas evaluaciones intermedias y suelen utilizarse para aportar elementos de juicio a la hora de decidir sobre la continuación de una política<sup>24</sup>.

Por su parte, la Agencia de Evaluación y Calidad del Gobierno Español, menciona que la clasificación puede variar en función del paradigma con que se trabaje, del campo de acción al que se dirija, de la perspectiva temporal, de los contenidos así como otras cuestiones o combinaciones de las anteriores:

<b>En función del paradigma:</b>	<b>En función del campo al que dirija su acción:</b>
Evaluación clásica, racionalista, positivista, experimentalista centrada en los objetivos	Evaluación estratégica
Evaluación pluralista, participativa, constructivista	

<b>En función del método de investigación:</b>	<b>En función del propósito:</b>
Evaluación descriptiva	Evaluación formativa
Evaluación analítica	
Evaluación integral	

<sup>23</sup> Ídem.

<sup>24</sup> Ídem.

En función de la perspectiva temporal:	En cuanto a los evaluadores:	En función de los contenidos:
Evaluación ex ante Evaluación intermedia Evaluación ex post	Evaluación interna Evaluación externa Evaluación mixta	Evaluación de necesidades Evaluación de conceptualización o diseño de la política o programa Evaluación de cobertura Evaluación de implementación Evaluación de resultados Evaluación de Impacto Meta-evaluación Síntesis de evaluaciones

Feinstein, Osvaldo. *Evaluación pragmática de políticas públicas*, en Información Comercial Española. Revista de Economía. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Nº 836 (Mayo-Junio). Madrid. 2007

En lo que respecta al caso mexicano, se han aceptado siete tipos de evaluación<sup>25</sup> :

La **evaluación descriptiva** basada en la elaboración de un inventario de los efectos de la intervención pública y que analiza los efectos o variaciones entre un estado inicial y uno final. Su intencionalidad es de carácter exhaustivo y neutral en términos de no proporcionar consideraciones éticas – valorativas. Es decir, el resultado de esta evaluación no juzgará si la política es un éxito o un fracaso, sólo informará los datos obtenidos de ella; por ejemplo ejemplo, número de individuos de cierto rango de edad y género en un periodo y lugar determinado. Este tipo de evaluación utiliza técnicas muy variadas como muestreos, encuestas, cuestionarios, etcétera.

La **evaluación clínica** explica por medio de la medición de la efectividad de la política con base en los objetivos de la misma y un razonamiento deductivo, por qué algunos objetivos se alcanzan y otros no. Las técnicas que más utiliza son tres: la encuesta estadística; la evaluación sumaria (antes y después) y la evaluación formativa (seguimiento progresivo).

<sup>25</sup> Referencia: <http://www.coneval.gob.mx>

La **evaluación normativa** califica la política con base en normas externas, aunque el evaluador puede definir sus propios objetivos con relativa independencia de los oficiales; mide la eficiencia, eficacia, equidad y pertinencia con base en definiciones y reglas propias; utiliza un razonamiento deductivo y las técnicas están sujetas al criterio del evaluador, así como los valores aceptados aunque con normas y principios establecidos formalmente y con anterioridad a la evaluación.

La **evaluación experimental** controla científicamente los efectos concretos de una política a partir de sus objetivos oficiales, compara al grupo afectado por la política con otro de referencia o control y utiliza un razonamiento inductivo, con técnicas sustentadas básicamente en grupos de control elegidos aleatoriamente y en aquéllos no equivalentes desde el punto de vista estadístico. Los valores de verdad se basan en todo aquello verificable a través de la experiencia.

La **evaluación pluralista** establece análisis colectivos y permanentes con la finalidad de mejorar la aplicación de la política con el acuerdo de los involucrados y de los propios objetivos generales de la misma. Utiliza el razonamiento inductivo con una noción de consenso que define los criterios de efectividad, eficiencia, equidad y adecuación. Las técnicas utilizadas derivan de la elección hecha por una comisión plural y en conformidad con las necesidades del caso. Este tipo de evaluación, definida por valores aceptados por los propios actores a partir de un contexto definido se sustenta en modelos como el lógico, el experimentalista, el pluralista y el demográfico.

La **evaluación cualitativa** señala que los resultados de la evaluación se crean a partir de criterios provenientes de diversas percepciones por ejemplo, hacer preguntas sobre algún tema en particular con opciones muy concretas de respuesta múltiple como: bueno, regular, malo.

Por último, la **evaluación cuantitativa** utiliza indicadores elaborados previamente y que posibilitan ser contabilizados numéricamente. Sus resultados son todos cuantificables: edades, tallas, pesos, etcétera.

### 2.1.3. Criterios de evaluación

Oswaldo Feinstein<sup>26</sup> afirma que la evaluación lleva a considerar sistemáticamente varios factores los cuales a veces se presentan como principios o criterios de la evaluación: la relevancia o pertinencia de lo que se evalúa, la eficacia o efectividad que se refiere al grado de logro de los objetivos y la eficiencia en el uso de los medios para alcanzar los objetivos.

En ocasiones, también se incorporan criterios específicos como:

- La sostenibilidad de los resultados que puede incluirse en la eficacia o efectividad\*.
- El desarrollo institucional, que en ocasiones es un objetivo o es un efecto no buscado.
- La coherencia de las políticas, programas o proyectos que puede subsumirse en la relevancia o pertinencia de la intervención.

Para el autor, la relevancia de una intervención se establece con la relación entre sus objetivos y la estrategia del país, sector, organización o institución que haya diseñado dicha intervención, en este sentido la evaluación no toma los objetivos como un dato (como hace la auditoría) sino que también los evalúa.

La eficacia es el grado en que se alcanzan los objetivos de una intervención. Como se mencionó anteriormente, si los objetivos contemplan un horizonte temporal que no se limita al corto plazo, el juicio acerca de la eficacia incluye la sostenibilidad de los resultados de la intervención<sup>27</sup>.

La eficiencia es el tercer criterio evaluativo. Hay formas diferentes para medir la eficiencia, muchas de las cuales son variantes del análisis costo-beneficio; si un proyecto ha permitido alcanzar un resultado relevante pero a un costo muy alto, la evaluación deberá poner en evidencia esta deficiencia.

---

<sup>26</sup> Feinstein, Oswaldo. Op. Cit. pp. 19-31.

\* Si los resultados no son sostenibles la eficacia sería sólo de corto plazo.

<sup>27</sup> Ídem.

Lo importante es relacionar los logros con los medios empleados para alcanzarlos y elaborar medidas que puedan compararse con las que se verifican en otros usos reales o potenciales del mismo monto y tipo de recursos.

Por último, la relación entre relevancia, eficacia y eficiencia puede mostrarse de la siguiente manera: la relevancia examina los objetivos a la luz de la estrategia; la eficacia corresponde al grado de logro de los objetivos y la eficiencia es la relación entre los niveles de logros alcanzados y los recursos utilizados.

## **2.2. La evaluación de las políticas públicas en el contexto internacional**

La globalización y las manifestaciones ciudadanas han puesto en evidencia la respuesta tardía de los gobiernos ante los cambios que sacuden al mundo, basta mencionar dos hechos contundentes que aparecieron en esta nueva realidad:

- Por un lado la sociedad civil se muestra cada vez más activa y participativa; ello acentúa el por qué las nuevas tecnologías de la información facilitan su comunicación y dotan a los ciudadanos de nuevas herramientas para el conocimiento y la exigencia de sus derechos.
- Por el otro, el sector privado reclama ser tomado en cuenta en las decisiones del gobierno, de este modo, sociedad y sector privado han puesto contra las cuerdas a los gobiernos en general.

Estos hechos coadyuvaron en la modificación del estado el cual, al no poder más con el desempeño de su papel como rector y omnipotente, se vio obligado a transformarse para dejar parte de su poder en manos de la entidades locales, ciudadanos y sectores de la sociedad civil, situación que llevó a los actores locales y sociedad a comprender la necesidad de realizar cambios y ser partícipes de ellos.

En los últimos 20 años, la mayoría de los países se han acercado a la democracia liberal, ya sea que la hayan recuperado o accedido a ella. Esta situación trajo como consecuencia que si bien no se desapareciera el viejo concepto de las democracias participativas, sí se trastocara o se ampliara. Ahora el ciudadano dice: “te elijo pero

también participo”, “dejo que manejes los recursos públicos pero te exijo cuentas”, “dejo que propongas soluciones pero quiero opinar sobre su pertinencia, para asegurar así que satisfaga mis necesidades”<sup>28</sup>.

En la democracia ahora toma mayor relevancia y sentido el término de corresponsabilidad. El gobierno debe estar consciente que ello no es una dádiva de la ciudadanía, sino producto de una demanda social para jugar un papel más activo en las decisiones y acciones gubernamentales<sup>29</sup>.

Adicionalmente, el sistema internacional, la estructura doméstica de cada país, las disposiciones jurídicas internacionales y nacionales determinan en gran medida las características de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales, pues establecen los marcos de acción para la generación de estrategias de vinculación y políticas públicas e incentivan las relaciones internacionales para el tratamiento de temas específicos. De ahí que algunos gobiernos locales den prioridad a los canales intergubernamentales para defender sus intereses y a esquemas de evaluación que también se apeguen a las necesidades del contexto internacional en el que se encuentran.

### **2.2.1. Algunos ejemplos de esquemas de evaluación en gobiernos nacionales**

Entre el número de variables y la cantidad de temas de las agendas nacional e internacional, el comportamiento de las entidades locales hacia adentro y hacia afuera presenta grandes variaciones.

Las formas, objetivos, intensidad, frecuencia e importancia de las intervenciones de los gobiernos no centrales suele ser muy divergentes debido a que dependen de diversas variables tales como: los mecanismos de coordinación, el esquema político-administrativo y la calidad de las estrategias establecidas en cada uno de los órdenes de gobierno.

---

<sup>28</sup> López Plascencia, José Abraham. Evaluación de la excelencia gubernamental. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala. 2006. p. 1.

<sup>29</sup> Ídem. pp 1-2.

Derivado de lo anterior, se presentan algunos ejemplos de los esquemas de evaluación formal que han desarrollado países europeos y de América Latina, como un referente de las posibilidades de verificación, replanteamiento y reconocimiento de políticas públicas locales.

Cabe hacer mención que la selección de estos modelos (España, Francia y Chile) se realizó derivado del conocimiento de los sistemas de evaluación que se dan a partir de las visitas a las Asociaciones de Gobiernos Locales en estos países, en donde se pudo conocer su aplicación y resultados así como posibles adecuaciones que podrían servir al caso mexicano.

### **Evaluación gubernamental en el caso español<sup>30</sup>**

La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios desarrolla una actividad institucional en la que se une la voluntad de mejorar la calidad de los servicios públicos con la de racionalizar el uso de los recursos públicos y rendir cuentas ante los ciudadanos. En esta línea, la evaluación constituye una herramienta esencial para conocer los efectos y resultados de las intervenciones públicas por lo que es considerado un instrumento de buen gobierno.

La Agencia es la primera, de acuerdo con un nuevo modelo de gestión pública, que se integra en un amplio proceso de modernización e innovación de las administraciones públicas en línea y que se organiza a partir de los principios de gobernanza de la Unión Europea: responsabilidad, eficiencia, participación, apertura y coherencia.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Referencia: <http://www.aeval.es>

<sup>31</sup> La Agencia tiene como propósito contribuir a: mejorar los servicios públicos y el conocimiento de los efectos en la sociedad de las políticas y programas públicos; promover una mayor racionalidad del gasto público y la optimización en el uso de los recursos; favorecer la productividad y competitividad de la economía española, eliminando trabas burocráticas; y aumentar la rendición de cuentas respecto a los ciudadanos y la calidad democrática, mediante la transparencia y la participación.



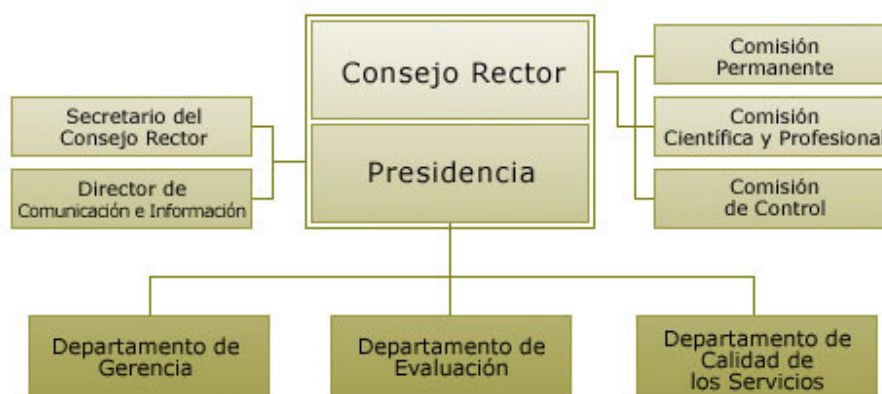
Un análisis detallado de la evaluación en España y los referentes internacionales se recogen en el Informe de la Comisión de Expertos sobre la creación de la Agencia Estatal, éste fue el primer paso para la creación de la Agencia de Evaluación.

Posteriormente y para dar cumplimiento al compromiso adquirido por el Gobierno, el 1 de enero de 2007 se constituye la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, la cual se integró por académicos y profesionales de prestigio de distintas disciplinas y por gestores públicos representativos.

La Agencia de Evaluación, adscrita al Ministerio de Administraciones Públicas, se configura como una entidad pública, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía y flexibilidad de gestión. Tiene como vocación convertirse en una institución de referencia que mantenga una perspectiva abierta a la participación y colaboración con distintos órganos de la administración general del estado, las comunidades autónomas y las administraciones locales.

La creación de la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios constituye un elemento clave en el proceso de institucionalización de la evaluación en España, pues aporta una mayor articulación al modelo global, dentro de un marco común inter-administrativo. Si bien existían previamente instituciones que realizaban evaluaciones, su dimensión era más bien sectorial o relacionada con las políticas de gasto.

#### Conformación de la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios



Referencia: <http://www.aeval.es>

Con esta institucionalización, se incorporó la evaluación a la agenda gubernamental y en los procesos de formación de políticas públicas, como factor clave para la gobernanza. Al mismo tiempo, se fomentó la participación de la ciudadanía y de los distintos actores sociales.

Para el estado español, construir una cultura de evaluación implicó promover el uso de la evaluación como una práctica institucional cotidiana en las administraciones públicas.

### ***Evaluaciones de la Agencia***

La realización de trabajos de evaluación y análisis de políticas y programas públicos constituye uno de los objetivos estratégicos de la Agencia. La difusión de su labor en este ámbito responde a un objetivo de aprendizaje y creación de una cultura evaluadora, así como al principio de transparencia y participación ciudadana.

En este campo cabe destacar las siguientes competencias atribuidas a la Agencia<sup>32</sup>:

- a. Realización de la evaluación de programas y políticas públicas que anualmente le encargue el Consejo de Ministros.
- b. Realización de una evaluación anual del grado de aplicación y de éxito de las principales medidas del Programa Nacional de Reformas, que es encargada por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y se hace pública.
- c. Realización de análisis del impacto normativo, con el objeto de facilitar la toma de decisiones regulatorias y de mejorar la calidad de las normas.

---

<sup>32</sup> Referencia: <http://www.aeval.es>

### ***Experiencias evaluadoras más destacadas***<sup>33</sup>

Entre las experiencias evaluadoras más destacadas en la Administración General del Estado (AGE) se encuentran las centradas en políticas sociales, sanitarias, educativas y tecnológicas, preocupadas por la eficacia de los programas y su impacto social y/o calidad de los servicios prestados, todas ellas de ámbito sectorial y especializado.

Es el caso de los trabajos realizados en materia educativa por ANECA - Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y la Acreditación - y el Instituto de Evaluación (antiguo INECSE), por la Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud en materia sanitaria, por el INEM y el Servicio Público de Empleo Estatal en materias laborales y de empleo, por la ANEP – Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva - en el sistema público de ciencia y tecnología o por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo en materia de cooperación internacional al desarrollo.

También se encuentran las aportaciones de otras instituciones públicas y privadas que desarrollan labores relacionadas con la evaluación (sociedades de evaluación, institutos de investigación, universidades) y las actividades de evaluación desarrolladas por algunas comunidades autónomas y por la administración local.

Después de este breve panorama, sólo cabe señalar que en el caso español, la conformación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios es una experiencia de éxito que ha permitido promover la cultura y la práctica de la evaluación, en todas las fases del ciclo de las políticas públicas y atender las necesidades estratégicas y de gestión.

---

<sup>33</sup> Ídem

## **Evaluación gubernamental en Francia<sup>34</sup>**

Otro caso de éxito y que resulta ilustrativo para el tema que nos ocupa es la experiencia de Francia, en donde la evaluación es una práctica que se ejecuta con el objetivo de avanzar en la modernidad, la eficacia y la competitividad y contrarrestar los efectos del funcionamiento burocrático y en ocasiones el centralismo estatal.

La experiencia del Comité Nacional de Evaluación de las Instituciones Científicas, Culturales y Profesionales de Francia ilustra las posibilidades y dificultades de un dispositivo de evaluación en términos del impacto y consecuencias de su tarea en el funcionamiento de las universidades y de otros organismos de educación superior, al mismo tiempo que destaca lo pertinente de su inserción entre los mecanismos de promoción de la transformación institucional y social.

### ***Carácter y estructura del Comité Nacional de Evaluación<sup>35</sup>***

La Ley de la Enseñanza Superior de 1984 que crea el Comité Nacional de Evaluación, establece en el artículo 65, como principales funciones de este Comité:

- a) Evaluar las instituciones de Enseñanza superior y apreciar el resultado de los convenios que son de su incumbencia.
- b) Recomendar medidas apropiadas para mejorar el funcionamiento de las instituciones así como la eficacia de la enseñanza y de la investigación.

En el discurso pronunciado por su primer presidente, en el momento de la instalación del Comité en mayo de 1985, se establecen las grandes orientaciones para el trabajo de evaluación, al declararse que el Comité es un instrumento fundamental para el éxito de la misión de las universidades francesas y no solamente de ellas sino de todas las instituciones públicas de carácter científico, cultural y profesional; también se reconoce que hasta ese momento no se había producido una verdadera evaluación de esas instituciones y que el Comité, al hacer más transparente el sistema universitario, llenaría ese vacío.

---

<sup>34</sup> Referencia: [http://www.anuies.mx/servicios/p\\_anuies/publicaciones/revsup/res083/txt9.htm](http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/res083/txt9.htm)

<sup>35</sup> Ídem

Asimismo, se señalan importantes expectativas al establecer que la evaluación es la única oportunidad de la universidad para recuperar la credibilidad que había perdido en la opinión pública.

En cuanto al carácter de la labor del Comité se enfatiza, en primer lugar, su independencia absoluta para adoptar enfoques metodológicos, procedimientos técnicos y en general, para realizar la evaluación como lo considere pertinente. En segundo lugar, se destaca la integridad y calidad profesional de los integrantes y de los expertos evaluadores. Esas dos características garantizan la responsabilidad y la objetividad del trabajo comprometido.

En complemento, se hace constar que con la creación de este organismo no se pretendió ejercer un control policíaco, sino determinar si las universidades pueden innovar, realizar proyectos audaces [...] y, *en todo caso, que aquél no tiene ningún poder de decisión; su función está circunscrita a proporcionar bases para la decisión de las instancias y autoridades correspondientes*<sup>36</sup>.

En su actuar, este comité ha entablado un diálogo con las instituciones y las ha apoyado en un proceso de mejoramiento convirtiendo a la evaluación en una actividad cotidiana en la vida de las instituciones públicas y en un instrumento para elevar la calidad e impulsar el desarrollo de la enseñanza superior del país.

El Comité Nacional de Evaluación de las Instituciones Científicas, Culturales y Profesionales de Carácter Público es, en síntesis, el encargado de analizar el conjunto de acciones y medidas puestas en práctica por las instituciones en el marco de su política científica y pedagógica, tanto para garantizar la calidad y desarrollo de la investigación y de la enseñanza como de la formación de profesores, la educación continua, la gestión de personal y la vida cotidiana en el campus. Asimismo, le corresponde analizar la influencia de las instituciones en el entorno regional, nacional e internacional y sus relaciones con otras instancias sociales y económicas.

---

<sup>36</sup> Ídem.

### ***Metodología de la evaluación***<sup>37</sup>

A grandes rasgos, el trabajo de evaluación propuesto por el Comité combina fases de recolección de datos cuantitativos mediante cuestionarios dirigidos al rector de la institución y a los directores de sus dependencias, servicios y fases de apreciación cualitativa<sup>38</sup>. El informe final se aprueba en una sesión plenaria del Comité. Además, se adjunta para su publicación, la respuesta del rector o del director de la institución evaluada.

Este procedimiento ha dado importantes resultados a la riqueza del diálogo entre evaluadores y al valor de la información que se obtiene en las propias instituciones, dada la gran preocupación que se tiene por conservar la especificidad de éstas.

No obstante, el Comité sigue con la perfección de sus herramientas. Después de seis años de experiencia y según la complejidad de la tarea, la metodología es evaluada permanentemente. Los principios de base han sido confirmados, se ha dado prioridad a lo cualitativo sobre lo cuantitativo y se ha tratado de mejorar la pertinencia de los trabajos, acelerar su ritmo y aumentar su impacto interno y externo.

Este esfuerzo comprende tanto el campo de la evaluación, la validación y tratamiento de los datos recolectados, como el papel de los expertos y la elaboración del informe final.

### ***Procedimiento general para la evaluación institucional***<sup>39</sup>

En general, el Comité Nacional de Evaluación interviene a solicitud de las propias instituciones. El proceso se desarrolla en un periodo de ocho a diez meses, de acuerdo con las etapas que a continuación se describen:

---

<sup>37</sup> Ídem.

<sup>38</sup> La fase de apreciación cualitativa básicamente consiste en realizar visitas al lugar en cuestión por los miembros del Comité encargado de la evaluación, del secretariado general y del coordinador; misiones de expertos y análisis de sus informes, así como visitas realizadas a las instituciones con el objetivo de comprobar avances y logro de metas establecidas.

<sup>39</sup> Referencia: [http://www.anuies.mx/servicios/p\\_anuies/publicaciones/revsup/res083/txt9.htm](http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/res083/txt9.htm)

El primer contacto. Una vez hecha la solicitud de la institución al Comité y que éste da su aprobación, se pide al Presidente, Rector o Director que integre un expediente de aquélla. Este debe incluir un conjunto de documentos existentes así como una opinión acerca de las fuerzas y debilidades de la universidad o la escuela a evaluar.

La primera visita. Una vez recibido el expediente, se organiza una visita de un día a la institución. El Comité designa a dos de sus miembros para cada institución como responsables de la evaluación, quienes son responsables también de la redacción del informe final.

El cuestionario. Los responsables de la ejecución de la evaluación realizan una solicitud directa de información complementaria a los directores de unidad de la institución; esta solicitud adopta la modalidad de cuestionario con el propósito de obtener información precisa sobre la organización, funcionamiento, políticas y otros aspectos de la vida institucional.

Los expertos. En función de la magnitud y complejidad de la institución, el Comité designa un cierto número de expertos, entre 15 y 30 para las universidades y algunos menos para otras escuelas. En general, este equipo se compone de profesores e investigadores, aunque en algunos casos se requiere de otro personal no universitario, conocedor del tema a analizar.

La misión del experto. Después del análisis del expediente enviado por el Presidente y de las respuestas a los cuestionarios, los expertos se trasladan a la institución donde permanecen de dos a cuatro días, durante los cuales se entrevistan con los miembros de la comunidad escolar; analizan otros documentos; observan el funcionamiento general y confrontan la realidad con la información recibida. Como apoyo a esta tarea el grupo de trabajo aplica la "Guía del Experto", documento elaborado con el objetivo de establecer los aspectos básicos a observar además de los que el propio experto estime necesarios.

Los informes. Una vez concluida la misión, los expertos redactan un informe confidencial. Cuando se trata de aspectos generales que conciernen la institución en

su conjunto (la administración, el gobierno, etcétera) los dos miembros del Comité designados, con apoyo del Secretariado, realizan el análisis. Eventualmente, pueden recibir ayuda de expertos generalistas.<sup>40</sup>

Los dos miembros delegados del Comité reciben información transversal además de la disciplinaria o interdisciplinaria y con base en ella, elaboran el informe final.

La segunda visita. Después de leer y analizar el conjunto de los informes de los expertos, el Comité organiza una última visita para confrontar la opinión que se han formado los dos miembros designados y el juicio que el Presidente y los directores de la institución tienen acerca de sus áreas de responsabilidad. Las entrevistas particulares con estos últimos y la visión de conjunto final con el Presidente y aquéllos concluyen el diálogo emprendido desde la primera visita.

El informe final. Solamente después la confrontación es posible elaborar el informe definitivo, que se discutirá y aprobará por el Comité reunido en sesión plenaria. El informe se envía al Presidente de la República, al Ministro de la Educación Nacional, al ministro encargado de la enseñanza superior y al rector o director de la institución.

Debido a la calidad con que el Comité Nacional de Evaluación realiza la evaluación de instituciones, en la actualidad cuenta con un reconocimiento nacional e internacional, esto puede constatarse en las solicitudes que permanentemente.

En complemento, los resultados de las evaluaciones son ya uno de los elementos considerados por el poder público para orientar las políticas de enseñanza superior, por ejemplo, en cuanto al establecimiento de esquemas alternativos de enseñanza para el nivel o para la integración y asignación de recursos sobre criterios e indicadores más objetivos de apreciación de resultados.

La importancia de la evaluación ha despertado un interés tal que el primer ministro ha solicitado que la práctica de ésta se extienda y constituya una obligación para todos los servicios públicos de Francia (Decreto No. 90-82 de enero de 1990). En el

---

<sup>40</sup> El Comité ha denominado como expertos generalistas a antiguos rectores o directores de instituciones que se considera pueden aportar una visión integral del caso de evaluación.



sistema de enseñanza superior y de investigación científica, cada vez más sensible a la competencia internacional, la evaluación es una exigencia para todos los equipos científicos y una referencia indispensable que va más allá de los límites de los organismos y de los países.

Desde su creación en 1985, el Comité Nacional de Evaluación ha tenido un papel de pionero y por ello la evaluación ya no se percibe necesariamente como una forma más de inspección o de control.

De acuerdo con lo señalado por el propio Comité, su función es mantener un papel de catalizador y de promotor que favorezca la difusión de la innovación y la adopción de criterios de mayor calidad y racionalidad para dar una mejor respuesta a las necesidades que el futuro presenta.

### **Evaluación gubernamental en Chile<sup>41</sup>**

El caso chileno parte de la idea de que los gobiernos han experimentado un cambio significativo en el ámbito de sus actividades a lo largo de las últimas décadas. Actualmente, una parte importante de éstas consisten en la prestación de servicios en contextos de crecientes exigencias desde la ciudadanía. En este marco la administración pública ha debido avanzar en procedimientos para mejorar la transparencia, gestión institucional y resultados del uso de los recursos.

Derivado de lo anterior, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile desarrolló e introdujo diferentes instrumentos con el objeto de mejorar la gestión de los servicios públicos y hacer más transparente y mejorar el análisis y formulación de los presupuestos orientándolo cada vez más por los resultados de sus diferentes acciones, programas o proyectos.

El enriquecimiento de este enfoque tuvo un fuerte impulso a partir del año 2000, lo que permitió al gobierno disponer de un sistema de evaluación y seguimiento del

---

<sup>41</sup> El presente apartado se encuentra compuesto de extractos del documento titulado Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La experiencia chilena. Informe presentado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile. Referencia: <http://www1.worldbank.org>

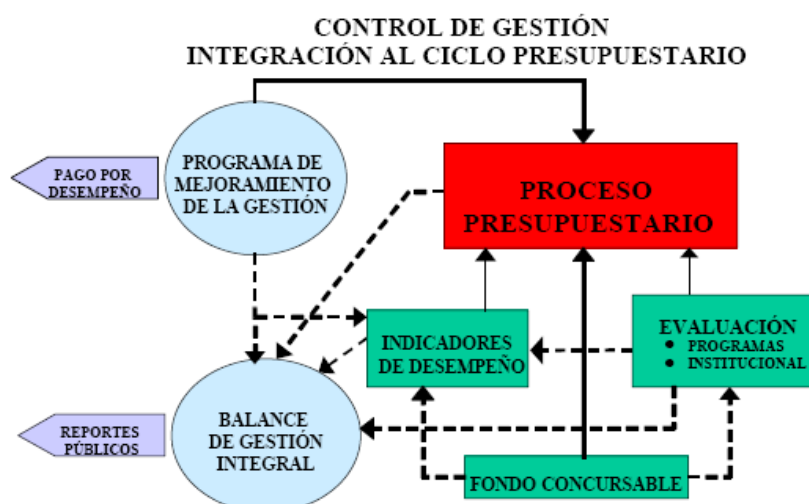
desempeño de la gestión presupuestaria que retroalimenta el ciclo de toma de decisiones.

Este sistema, comprende los siguientes instrumentos:

Indicadores de desempeño	Evaluación de programas e institucional
Programas de mejoramiento de la gestión (PMG)	Un pago por desempeño a los funcionarios
Balances de gestión integral	

Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La experiencia chilena. <http://www1.worldbank.org>

Estos instrumentos, además de estar integrados al proceso presupuestario, generan una sinergia derivada de los elementos conceptuales de sus diseños y de los procedimientos que ordenan su implementación.



Sistema de Control de gestión y Presupuestos por Resultados. La experiencia Chilena. Octubre 2003. [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl).

A continuación se describen brevemente algunos de los instrumentos utilizados en este sistema:

### ***Indicadores de desempeño***<sup>42</sup>

La incorporación de indicadores y metas de desempeño al proceso presupuestario se inició en el año 1994, con el objeto de disponer de información del desempeño de las instituciones y enriquecer el análisis en la formulación del presupuesto y su discusión en el Congreso Nacional.

Los indicadores de desempeño son un instrumento que entrega información cuantitativa o cualitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los productos (bienes y/o servicios) generados por la institución.

Entre los años 2001-2004 se han definido metas a través de indicadores en forma creciente y sistemática. La formulación de indicadores en el período ha mostrado significativos mejoramientos, pues cada año avanza en identificar los productos claves de las instituciones y comprometer mejores indicadores y metas para ellos. Los indicadores y sus metas se presentan como información complementaria al Proyecto de Ley de Presupuesto y el cumplimiento es parte de la evaluación de la ejecución financiera que la administración presenta al Congreso Nacional cada año. Esta experiencia ha creado espacios de trabajo con los profesionales de las instituciones y ha facilitado la integración del concepto de indicadores en otros instrumentos de gestión.

---

<sup>42</sup> Sistema de Control de gestión y Presupuestos por Resultados. La experiencia Chilena, Octubre 2003. [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl), Control de Gestión.

### ***Evaluación institucional y de programas***<sup>43</sup>

Con el objeto de disponer de información que apoye la gestión, el análisis y toma de decisiones de asignación de recursos públicos, a partir del año 1997 el gobierno incorpora diferentes líneas de evaluación *ex-post*. Inicialmente utilizó la evaluación de programas a través de la línea denominada evaluación de programas gubernamentales (EPG), posteriormente se incorporaron la evaluación de impacto (EI) y la evaluación institucional denominada evaluación comprehensiva del gasto (ECG).

La línea EPG se ha basado en la metodología de marco lógico utilizada por organismos multilaterales de desarrollo. Dicha metodología se centra en identificar los objetivos de los programas y luego determinar la consistencia de su diseño y resultados con esos objetivos. De este modo permite que, sobre la base de los antecedentes e información existente, se concluyan juicios evaluativos de los principales aspectos del desempeño de los programas en un plazo y costos razonables.

Al considerar que la metodología de marco lógico utilizada en la línea EPG es aplicada mediante el uso de la información disponible por el programa y en un período de tiempo relativamente corto, algunos juicios evaluativos sobre resultados finales de los programas muchas veces son no conclusivos. Es por eso que a partir del año 2001 se incorpora la línea de trabajo consistente en Evaluaciones de Impacto (EI) de programas públicos en las que se utilizan instrumentos y metodologías más complejas de recolección y análisis de información.

Además, la línea de Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG) iniciada el año 2002 tiene por objeto evaluar el conjunto de objetivos estratégicos, programas y procedimientos de una institución. Lo anterior implica evaluar la consistencia entre sus objetivos y programas, la racionalidad de la estructura institucional y la distribución de funciones entre las distintas unidades de trabajo, así como la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos institucionales.

---

<sup>43</sup> Ídem.

El diseño de las tres líneas de evaluación se basa en requisitos comunes: ser independientes, confiables, públicas, pertinentes, eficientes y oportunas<sup>44</sup>.

En los últimos años se han analizado los resultados de las evaluaciones identificándose efectos concretos en la gestión y asignación de recursos. Respecto de esto último cabe señalar que la información de las evaluaciones no es utilizada en forma mecánica sino como una contribución al análisis y toma de decisiones.

El cuadro siguiente resume las recomendaciones e implicancias de 87 programas evaluados entre los años 2000-2004.

#### **Recomendaciones-Implicancias Programas Evaluados Años 2000-2004 (EPG y EI)**

Categoría	Porcentaje de Programas
Ajustes Menores	24%
Modificaciones Importantes en el Diseño de Componentes y/o Procesos de Gestión	39%
Rediseño Sustantivo	21%
Reubicación Institucional	6%
Finalización del Programa	10%
Total Programas	87

Sistema de Control de gestión y Presupuestos por Resultados. La experiencia Chilena. Octubre 2003. [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl).

A partir del año 2000, las recomendaciones formuladas por los evaluadores son analizadas en el Ministerio de Hacienda junto con la institución evaluada con el

---

<sup>44</sup> El carácter de independiente se concreta mediante una modalidad de ejecución de las evaluaciones externas al sector público realizada por paneles de expertos, universidades o consultoras cuya selección se efectúa a través de concursos. El carácter público de la información se cumple con el envío de los informes finales de cada evaluación al Congreso Nacional y a las instituciones públicas con responsabilidades sobre la toma de decisiones que afectan al programa respectivo. A partir del año 2003 los resultados de las evaluaciones también son presentados en la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso. La pertinencia de las evaluaciones se aborda en la definición de los ámbitos de evaluación incorporados. El requisito de eficiencia establece la relación con la necesidad de que las evaluaciones se realicen a costos posibles de solventar, lo que unido a los requisitos anteriores busca que, en plazos y costos razonables, se obtengan juicios evaluativos que respondan a las principales necesidades de información. Finalmente, el requisito de oportunidad se relaciona con la necesidad de que los resultados de las evaluaciones estén disponibles para el proceso de formulación de presupuestos.

objeto de precisar cómo y cuándo éstas serán incorporadas con carácter de compromisos institucionales. El seguimiento a estos compromisos muestra un alto cumplimiento en la incorporación de mejoramientos derivados y/o apoyados por los resultados de las evaluaciones.

### ***Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG)***<sup>45</sup>

En el año 1998, se inició el desarrollo de Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos, con una asociación entre el cumplimiento de objetivos de gestión y un incentivo de carácter monetario para los funcionarios que se desempeñan en ellos.

A partir del año 2001, los Programas de Mejoramiento de la Gestión se estructuran con base en un conjunto de áreas comunes para todas las instituciones del sector público, denominado *programa marco*. Éste ha incluido sistemas de gestión en las áreas de recursos humanos; calidad de atención de usuarios; planificación/control/gestión territorial integrada; administración financiera; y enfoque de género.

El programa marco comprende etapas de desarrollo de los sistemas de gestión que lo integran. Cada etapa define claramente sus contenidos y exigencias de modo tal que el cumplimiento de cada una se efectúa según requisitos preestablecidos.

La experiencia en la aplicación de los PMG mostró que los servicios han avanzado en el desarrollo de los sistemas de gestión que lo conforman, lo que ha permitido a los funcionarios recibir un beneficio económico a la vez que se construye una base más sólida a partir de la cual enfrentan otras exigencias y procesos propios de un sector público que se moderniza para cumplir con sus principales desafíos.

Para profundizar los avances logrados, el Ministerio de Hacienda ha considerado deseable la aplicación de un estándar externo que continúe con la promoción de la excelencia y que haga reconocibles los logros por parte la sociedad. Con este fin, la formulación de los PMG introduce los primeros elementos para transitar

---

<sup>45</sup> Referencia: <http://www1.worldbank.org>

gradualmente hacia un mecanismo de certificación externa de sistemas de gestión para los servicios públicos.

De este modo, el avance en el desarrollo y consolidación de cada uno de los instrumentos descritos, tanto de sus aspectos metodológicos como procesos de trabajo, han logrado fomentar e impulsar mejoramiento de gestión en los programas e instituciones públicas. A su vez, ha permitido que el ciclo del presupuesto y el trabajo con el Congreso dispongan de más y mejor información para su análisis y la correspondiente toma de decisiones.

Después de esta rápida revisión de algunos ejemplos de evaluación en los gobiernos nacionales, podemos darnos cuenta de las similitudes y de la variedad de ámbitos de aplicación. Esta situación es perceptible gracias al entorno globalizador en el que se desenvuelven los países y en el que ahora participan diversos actores.

### **2.2.2. Esquemas de evaluación implementados desde los Organismos Internacionales**

#### **Banco Mundial - Grupo de Evaluación Independiente (GEI)<sup>46</sup>**

Con el nacimiento del GEI, el Banco Mundial (BM) establece como meta general mejorar la eficacia en términos del desarrollo a través de la excelencia y la independencia en las labores de evaluación, lo que a su vez incluye avanzar a un plano mayor, reducir el circuito de información, construir capacidades de evaluación, invertir en conocimiento y asociaciones y gestionar resultados.

El GEI responde directamente ante el Directorio Ejecutivo del Banco, el cual supervisa el trabajo a través de su Comité de Eficacia en Términos del Desarrollo (CODE). El CODE, fundado en 1994 como un comité permanente y parte del Directorio Ejecutivo, supervisa el sistema de evaluación de operaciones del Banco y

---

<sup>46</sup> La información que se presenta en este apartado fue consultada en su totalidad en la página <http://www.bancomundial.org/evaluacion/>

de la Corporación Financiera Internacional; está compuesto por ocho miembros y se rige por los siguientes términos de referencia<sup>47</sup>:

- Revisar el programa de trabajo y los informes generados por el IEG y el Grupo de Evaluación de Operaciones (GEO) de la Corporación Financiera Internacional (CFI) (y las respuestas de la gerencia) e identificar los temas en materia de políticas públicas para la consideración por parte del Directorio.
- Expresar satisfacción respecto de la adecuación y eficacia de las actividades de evaluación y autoevaluación de operaciones del Banco.
- Examinar algunos temas que tienen relación con la evaluación de las operaciones y la eficacia en términos del desarrollo, para su revisión y decisión por parte del Directorio.

En los últimos 30 años, el Banco Mundial ha desarrollado un sistema de evaluación cada vez más riguroso.

De acuerdo con dos revisiones independientes patrocinadas por las unidades de evaluación de los bancos regionales de desarrollo, los instrumentos y enfoques de evaluación que aplica el Banco son los que más se aproximan a las prácticas recomendadas entre los bancos multilaterales de desarrollo.

En el caso del GEI, la evaluación mide los logros en relación con las políticas institucionales, los objetivos programáticos de todo el Banco y las metas fijadas para cada operación. Su diseño contempla<sup>48</sup>:

- ✓ Ofrecer una base objetiva para evaluar el desempeño de políticas, programas, proyectos y procesos;
- ✓ Ayudar a que la responsabilidad por el logro de los objetivos del Banco sea compartida; y

---

<sup>47</sup> Ídem.

<sup>48</sup> Ídem.



- ✓ Mejorar políticas, programas y proyectos identificando y divulgando las lecciones aprendidas de la experiencia y haciendo recomendaciones a partir de los hallazgos de las evaluaciones.

### ***Enfoques de la evaluación***<sup>49</sup>

Para emprender la evaluación del trabajo en pos del desarrollo, el Banco Mundial utiliza un enfoque basado en los objetivos que ofrece tres ventajas importantes:

- Mejora la responsabilidad al centrar su atención en descubrir hasta qué punto se han alcanzado realmente los objetivos acordados con el Directorio Ejecutivo del Banco;
- Promueve la eficacia toda vez que vincula el uso de recursos escasos con el logro de resultados específicos; y
- Permite hacer comparaciones puesto que aplica una métrica común a través del amplio espectro de sectores y países a los que el Banco entrega financiamiento.

Además, el GEI evalúa las intervenciones de desarrollo comparando sus resultados con los objetivos establecidos por las propias intervenciones. A nivel de proyectos, esta metodología se centra en los resultados, la sostenibilidad y el impacto en el desarrollo institucional de las operaciones del Banco.

En cuanto a los resultados, el GEI realiza la evaluación por medio de tres factores:

- La pertinencia de los objetivos de la intervención respecto de las necesidades del país y las prioridades institucionales;
- La eficacia, es decir, hasta qué punto se han alcanzado (o se espera alcanzar) los objetivos en materia de desarrollo; y
- La eficiencia, es decir, hasta qué punto se han alcanzado (o se espera alcanzar) los objetivos sin utilizar más recursos de los necesarios.

---

<sup>49</sup> Ídem

La medición de la sostenibilidad evalúa la capacidad de adaptarse al riesgo de que surjan cambios en los flujos de beneficios en el tiempo y responde a preguntas como: ¿Cuán susceptible es el proyecto a los cambios en el entorno operativo? ¿Continuará el proyecto produciendo beneficios netos durante el tiempo proyectado o incluso más? ¿Qué capacidad tiene el proyecto de superar los impactos y el cambio en las circunstancias?.

La sostenibilidad refleja la capacidad de un proyecto de adaptarse a los riesgos y se calcula en función de la probabilidad de que los beneficios netos proyectados se mantengan o aumenten durante la vida útil del proyecto.

La medición del impacto del proyecto en el desarrollo institucional evalúa hasta qué punto un proyecto mejora la capacidad de un país o región de utilizar los recursos humanos, financieros y naturales de manera más eficaz, equitativa y sostenible.

Las evaluaciones del desempeño del Banco y de los prestatarios que realiza el GEI se centran en la calidad del trabajo de cada asociado durante las distintas etapas del proyecto, es decir, la identificación, la preparación, la evaluación y la ejecución. El desempeño del Banco se evalúa teniendo en cuenta hasta qué punto los servicios prestados fueron capaces de asegurar calidad desde un comienzo y apoyaron la ejecución a través de una adecuada supervisión (entre otros aspectos, garantizar disposiciones adecuadas de transición para el funcionamiento normal del proyecto). La evaluación del desempeño de los prestatarios pondera hasta qué punto éstos fueron capaces de asumir la autoría y la responsabilidad en cuanto a asegurar la calidad de la elaboración y la ejecución de proyecto y cumplieron con los tratos y acuerdos en pos de alcanzar los objetivos en materia de desarrollo y sostenibilidad.

## ***Herramientas para la evaluación***

Las herramientas que utiliza el GEI para propiciar la responsabilidad y el aprendizaje son<sup>50</sup>:

### Revisiones de proyectos

Los proyectos que se someten a evaluaciones de desempeño se seleccionan según una variedad de criterios. En primer lugar, el personal de operaciones prepara una autoevaluación (conocida como informe final de ejecución o IFE) para cada proyecto terminado y califica su desempeño. Luego, el personal del GEI revisa cada IFE, valida la autocalificación e identifica aquellos proyectos que contienen un buen potencial para profundizar el aprendizaje como postulantes para una evaluación de desempeño de proyectos (PPA, por sus siglas en inglés).

En segundo lugar, los proyectos que tienen relación con sectores, áreas temáticas o países que están en espera de ser evaluados son postulantes atractivos para las evaluaciones de desempeño de proyectos. En tercer lugar, los proyectos seleccionados para las PPA se agrupan con el fin de reducir costos y aumentar su impacto.

### Evaluaciones de la asistencia al país (CAE)

Este tipo de evaluaciones examinan el desempeño del Banco en un país en particular, por lo general en los últimos cuatro o cinco años, e informan sobre su conformidad con la correspondiente Estrategia de Asistencia al País (EAP) del Banco y sobre la eficacia general de la EAP específica.

### Revisiones sectoriales y temáticas

Las Revisiones sectoriales y temáticas se realizan cerca de 6 por año y examinan el desempeño y la experiencia del Banco en un sector de financiamiento (por ejemplo el agrícola, de transportes y similares) o un área temática (pobreza, género, etc.) en un

---

<sup>50</sup> Idem.

período de cinco a diez años, e informan sobre su conformidad con las políticas y prácticas recomendadas del Banco, además de la eficacia en términos de desarrollo de las actividades que realiza el Banco.

Para extender el impacto de las evaluaciones sectoriales y temáticas, junto con las evaluaciones de país, su entrega se programa antes de la revisión de un Documento de Estrategias de Sector (SSP, por sus siglas en inglés) o una EAP. El flujo de los SSP revisados se programa hasta tres años por adelantado y las EAP con una antelación de hasta dos años. Las revisiones sectoriales y temáticas del GEI se elaboran seis meses o un año antes de finalizar el SSP, de tal forma que el SSP revisado pueda incorporar las lecciones o recomendaciones de la revisión del GEI, lo que a su vez es analizado por el Comité sobre Eficacia en términos del Desarrollo del Directorio (CODE, por sus siglas en inglés) una vez que termina la revisión.

#### Revisiones de procesos

Este tipo de revisiones, se realizan 2 ó 3 veces por año y tratan de examinar las actividades en curso, tales como la coordinación de la ayuda o la contribución de donaciones para el desarrollo, que informan sobre su eficacia general, compatibilidad con los objetivos establecidos y efectividad. Las evaluaciones de procesos se generan en respuesta a una solicitud del Directorio o como respuesta a otras exigencias. La revisión del GEI en torno a la coordinación de la ayuda surgió de los análisis efectuados por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) sobre la unificación de los procedimientos de los donantes. La revisión de los Estudios de Pobreza siguió a una primera evaluación de tales estudios realizada por el GEI y los miembros del Directorio solicitaron que el estudio de seguimiento prestara especial atención a los puntos de vista de los responsables de las políticas en los países en desarrollo.

### ***Informes de las evaluaciones***<sup>51</sup>

Las estrategias que lleva a cabo el GEI, están determinadas de acuerdo al tipo de evaluación. Por lo general, éstas se llevan a cabo después de terminado el proyecto de un prestatario, en este caso el Grupo realiza una auditoría para medir el resultado del proyecto en comparación con los objetivos originales. Esto se suma a un informe final de ejecución que identifica los resultados, problemas y lecciones aprendidas y que es preparado por el personal de operaciones.

Para realizar las evaluaciones la práctica más efectiva que utiliza el Banco es la interacción de su personal no sólo en lo que respecta a la planificación de las evaluaciones, sino con el propósito de asegurar una entrega oportuna en el contexto del proceso de toma de decisiones. Gracias a esa importante interacción, el personal tiene la oportunidad de analizar las interpretaciones que hace el GEI de los documentos que ellos preparan.

Para la realización de un informe final de ejecución, se requieren identificar los resultados, los problemas y las lecciones aprendidas en materia de desarrollo respecto de los proyectos financiados por el Banco. Estos informes se preparan al final de cada período de desembolso de un préstamo otorgado por el Banco Mundial y puede extenderse de uno a diez años. Los informes se presentan al Directorio Ejecutivo del Banco para fines de información.

En la elaboración de un informe de evaluación inicial del desempeño de un proyecto se califican los proyectos en términos de los resultados logrados en materia de desarrollo, para lo cual se consideran la pertinencia, eficacia y eficiencia, la sostenibilidad de esos resultados y el efecto en el desarrollo institucional. Se escoge uno de cada cuatro proyectos terminados aproximadamente 70 al año.

El informe de evaluación de impacto se encarga de evaluar el valor económico de los proyectos y los efectos a largo plazo en los pueblos y el medioambiente. Estas segundas revisiones a los proyectos se realizan cinco a ocho años después del

---

<sup>51</sup> Idem.

cierre de los desembolsos de un préstamo y también son preparados por el Grupo de evaluación independiente.

El informe y recomendación del panel de inspección, está integrado por tres miembros designados por el Directorio. Este panel revisa los reclamos de las partes afectadas, que sostienen que el Banco no cumplió sus políticas y procedimientos de operación respecto del diseño, la evaluación inicial y/o la ejecución de una operación financiada por el Banco y luego emite el respectivo informe; en este mismo sentido el Banco evalúa el cumplimiento de los beneficiarios de los préstamos que otorga.

Como se mencionó en un inicio, para el Banco Mundial la evaluación es un instrumento privilegiado para identificar los métodos más eficaces y eficientes de gestión y fomento de la asistencia para el desarrollo. En este sentido los enfoques, las herramientas y los resultados que presenta esta institución han sido un modelo exitoso que ha permitido a la institución y a los países que forman parte del Banco impulsar proyectos tangibles en los que se ha podido identificar, mediante el proceso de evaluación, los elementos necesarios que faciliten su continuidad.

### **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>52</sup>**

El BID, como institución internacional con múltiples gobernadores, se ha dado a la tarea de llevar a cabo sus actividades en los países miembros prestatarios sobre la base de un proceso formal y relativamente transparente que conjugue las prioridades y las opiniones de los países prestatarios con las del Banco.

Para el Banco la evaluación consiste en establecer en qué medida la realidad de un país determinado es congruente con las expectativas de sus programas y proyectos, para ello utiliza los procesos de evaluación como una herramienta que permite alcanzar el aprendizaje institucional, estimar sistemáticamente cuán efectivas son sus políticas para el desarrollo y ver qué resultados se obtienen de las actividades para las que otorga financiamiento.

---

<sup>52</sup> Referencia: <http://www.iadb.org>

En este caso, las actividades de evaluación son compartidas por<sup>53</sup>:

- La gerencia que se encarga de las evaluaciones de proyectos y de controlar y seguir las actividades de la cartera
- La Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)<sup>54</sup> que realiza evaluaciones de los Programas de país (CPEs) y evalúa los procesos, estrategias, políticas e instrumentos del Banco.
- La Oficina Regional de Apoyo a las Evaluaciones que prepara una revisión de la efectividad en el desarrollo como instrumento de evaluación anual de la cartera de proyectos de la institución.

## **Metodología propuesta por el Banco<sup>55</sup>**

### ***Alcance***

Las evaluaciones tienen por objeto cubrir el programa completo del Banco con el país en cuestión durante el período pertinente, que por lo general dura de dos a tres ciclos de programación. Deben abarcar, además de los préstamos y las actividades de cooperación técnica, productos no financieros como estudios, diálogos sobre políticas y los procesos seguidos para tratar los problemas suscitados durante la ejecución del programa.

La evaluación es de todo un programa y no de las partes que lo constituyen por lo que debe procurarse una cobertura amplia de todo el programa del Banco, incluidas las operaciones de asistencia técnica, los estudios económicos y sectoriales y otros productos no financieros.

---

<sup>53</sup> Ídem.

<sup>54</sup> La Oficina de Evaluación y Supervisión es una entidad independiente de la gerencia del Banco, y responde directamente al Directorio Ejecutivo. Analiza las estrategias, las políticas, los programas, las actividades y las funciones de apoyo para la entrega de servicios y de sistemas, con la finalidad de asegurar su cumplimiento de los objetivos y mandatos del Banco. También disemina las conclusiones de estas evaluaciones de manera que las recomendaciones puedan incorporarse en la preparación, evaluación y ejecución de futuras operaciones. Fuente: <http://www.iadb.org/ove/>

<sup>55</sup> Referencia: <http://www.iadb.org/>

Su duración de principio a fin, no debe superar los nueve meses y para llevarla a cabo deberán asignarse los recursos correspondientes a un año/persona de la OVE. La Administración también debe planificar la asignación de un caudal limitado de tiempo de personal al ejercicio de evaluación, para dar respuesta a preguntas de la OVE, suministrar datos de expedientes y archivos y examinar los borradores de la evaluación. Se trata de extraer el máximo valor posible de un nivel de esfuerzo predeterminado.

### ***Compilación de datos***

Debido a los límites relativamente estrictos de tiempo y recursos, las evaluaciones se basan principalmente en el examen de los documentos pertinentes del Banco, tales como: préstamos, planes de operaciones de CT, documentos de país, informes de misiones de programación, ejercicios de examen de cartera, entre otros.

A estos datos se agrega un examen de estudios recientes sobre el país y de todos los documentos oficiales relacionados con la planificación y las políticas de desarrollo, suplementando cuando sea necesario las fuentes secundarias de información con entrevistas con funcionarios del Banco y del país y posiblemente con otras técnicas de evaluación rápida, por ejemplo entrevistas con grupos escogidos y cuestionarios informales. En este caso, la OVE deberá acreditar la pertinencia de las opiniones subjetivas de las personas relacionadas con el programa 5 y deberá consignar claramente en el texto su carácter subjetivo.

### ***Formato y contenido***

El documento de la evaluación debe ser breve (de 25 páginas aproximadamente) incluyendo los anexos de los datos y el análisis en los que se fundamenta y debe constar de cuatro capítulos principales: los dos primeros dedicados al diagnóstico y programación, el tercero a la ejecución del programa y el cuarto a los resultados obtenidos.



## **Organización de las Naciones Unidas (ONU)<sup>56</sup>**

La evaluación que lleva a cabo la Organización de las Naciones Unidas se dirige primordialmente a las organizaciones dependientes y directamente relacionadas con ella, como son la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo Monetario Internacional, entre otros.

### ***Objetivos de la evaluación en la ONU<sup>57</sup>***

El principal objetivo de la evaluación es el de fortalecer la objetividad, la eficacia y la visibilidad de la función de evaluación en todo el sistema de las Naciones Unidas y para defender la importancia de la evaluación para el aprendizaje, la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

La evaluación exige una respuesta explícita de parte de las autoridades de gobierno y gerencia afectadas por sus recomendaciones. Ésta puede darse en forma de una respuesta de gerencia, un plan de acción y/o un acuerdo que especifique claramente las responsabilidades y rendiciones de cuentas.

Derivado de lo anterior, debe haber un seguimiento sistemático de la implementación de las recomendaciones de la evaluación que hubieran sido aceptadas por la gerencia y/o los órganos de gobierno, así como también, un informe periódico sobre el estado de implementación de las recomendaciones de la evaluación. Dicho informe debe presentarse a los órganos de gobierno y/o al jefe/a de la organización.

---

<sup>56</sup> La información de este apartado fue obtenida a través de la página Web <http://www.un.org/spanish/>

<sup>57</sup> Ídem.

### ***Grupo de evaluación de las Naciones Unidas (UNEG)<sup>58</sup>***

Este grupo es presidido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y es apoyado por un Secretario Ejecutivo y la Secretaría de la UNEG.

La UNEG ofrece un foro para que las últimas cuestiones de evaluación y promoción de la simplificación y la armonización de las prácticas de presentación de informes sean tratadas entre los miembros y de esta forma compartan experiencias e información.

### ***Bases y Criterios<sup>59</sup>***

Para realizar la evaluación se requiere que las organizaciones que forman parte del sistema de Naciones Unidas (UN) cuenten con un marco institucional adecuado para la gestión efectiva de su función de evaluación.

Para cumplir con lo arriba señalado las organizaciones deben elaborar una política de evaluación y actualizarla regularmente con base en las normas y los estándares de evaluación del sistema de las UN; asegurar que los planes de evaluación de actividades de evaluación sean presentados a sus órganos de gobierno y/o a los jefe/as de organizaciones para su revisión y/o aprobación; garantizar la existencia de mecanismos apropiados para el seguimiento de las evaluaciones y además formular una política explícita en materia de divulgación.

En esta etapa, el jefe de evaluación ejerce un rol que garantiza la función y operación de la evaluación de acuerdo con los más altos estándares de lo profesional. Él también es responsable de asegurar la elaboración de lineamientos de evaluación y debe de cerciorarse de que la función de evaluación sea dinámica, adaptándose a los nuevos desarrollos y a las necesidades cambiantes tanto dentro como fuera de la organización.

---

<sup>58</sup> Ídem.

<sup>59</sup> Ídem.

### ***El procedimiento***<sup>60</sup>

Las evaluaciones deben ser llevadas a cabo por equipos de evaluación altamente calificados. El número de evaluadores/as de un equipo dependerá del tamaño de la evaluación.

La selección de los evaluadores(as) será sobre la base de sus competencias y por medio de un proceso transparente; los evaluadores tienen que introducir distintos tipos de experiencia en el equipo y al menos un miembro del equipo, tendrá que contar con experiencia en el sector o en las áreas técnicas que aborda la evaluación, o debe tener un sólido conocimiento de la intervención. De preferencia, al menos un miembro adicional debe ser especialista en evaluación y tener experiencia en el uso de las metodologías de evaluación específicas que se emplearán en esta evaluación.

La composición de los equipos de evaluación debe ser balanceada en términos de género, geográficamente diversa e incluir profesionales de los países o regiones concernidos. Los cuales deben poseer un amplio conocimiento y comprensión de los principales temas y problemas de desarrollo económico y social en el país o países donde se desarrolla la evaluación o en países similares de la región.

### **Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)**<sup>61</sup>

Este organismo multilateral fue creado para constituir un fuerte internacional en materia de población. El UNFPA trabaja en más de 150 países en todo el mundo y tiene representantes en 65 naciones donde la asistencia es más necesaria. Enfatiza su trabajo en tres aspectos fundamentales: salud sexual y reproductiva, población y estrategias de desarrollo y movilización de apoyo sociales y políticos.

Como ejemplo de lo que señaló en el apartado anterior a continuación se describe el proceso de evaluación que realiza el UNFPA.

---

<sup>60</sup> Idem.

<sup>61</sup> <http://www.unfpa.org/monitoring/index.htm>

### **Bases y criterios de la evaluación**

<b>Actividad</b>	<b>¿Quién es el responsable?</b>	
	<b>Evaluación “impulsada por expertos”</b>	<b>Evaluación participativa</b>
Definir el propósito de la evaluación	Planificadores de la evaluación (Oficina del UNFPA en el país) Proveedor(es) de fondos	Pequeño grupo de interesados (2 a 5 personas) responsables de la coordinación de la evaluación desde el principio hasta el fin (grupo de coordinación). Debe incluir a los administradores de programas/proyectos
Definir las preguntas de evaluación y los métodos de reunión de datos	Planificadores de la evaluación (Oficina del UNFPA en el país) Evaluador(es) externo(s)	Todos los interesados en la evaluación seleccionados (administradores de programas/proyectos, personal sobre el terreno, otros encargados de tomar decisiones, según proceda)
Reunir y analizar datos	Evaluador(es) externo(s)	Pequeño grupo de interesados (10 a 12 personas) dividido en equipos encabezados por un jefe Evaluador(es) externo(s)
Administrar la logística (presupuestos; trabajo sobre el terreno; equipo y suministros)	Planificadores de la evaluación (Oficina del UNFPA en el país)	Miembro del personal del programa/proyectos (coordinador de logística)
Resumir los hallazgos del trabajo sobre el terreno	Evaluador(es) externo(s)	Jefes de equipos de trabajo sobre el terreno y algunos de los interesados que hayan intervenido en la reunión y análisis de datos
Formular las enseñanzas extraídas	Evaluador(es) externo(s)	Todos los interesados seleccionados Evaluador(es) externo(s)
Resumir los resultados de la evaluación (hallazgos y enseñanzas)	Evaluador(es) externo(s)	Evaluador(es) externo(s) Un miembro del grupo de coordinación

Actividad	¿Quién es el responsable?	
	Evaluación “impulsada por expertos”	Evaluación participativa
Elaborar un plan de acción para aplicar los resultados de la evaluación (hallazgos, conclusiones, enseñanzas, recomendaciones)	Planificadores de la evaluación (Oficina del UNFPA en el país) en consulta con las contrapartes nacionales	Pequeño grupo compuesto por los administradores de programas/proyectos, el personal sobre el terreno y evaluador(es) externo(s)
Preparar el informe	Evaluador(es) externo(s)	Pequeño grupo de interesados, evaluador(es) externo(s)
Distribuir y examinar el informe; seguimiento del cumplimiento del Plan de Acción	Planificadores de la evaluación (Oficina del UNFPA en el país)	Grupo de coordinación
Desarrollar el espíritu de colaboración e intercambio; coordinar y facilitar todas las etapas de la evaluación	Evaluador(es) externo(s) Planificadores de la evaluación (Oficina del UNFPA en el país)	Evaluador(es) externo(s) Grupo de coordinación Planificadores de la evaluación (Oficina del UNFPA en el país)
<a href="http://www.unfpa.org/monitoring/index.htm">http://www.unfpa.org/monitoring/index.htm</a>		

### **Estrategias<sup>62</sup>**

La primera estrategia corresponde a la identificación de los interesados relacionados con la evaluación o afectados por ésta a fin de responder a sus intereses y necesidades.

La segunda, es establecer la credibilidad del evaluador. Para que los grupos de interesados den crédito a los hallazgos, las siguientes características son decisivas: competencia profesional, integridad, independencia y capacidad de comunicación social y general.

La tercera es la selección de la información que debe ser suficientemente amplia para que responda a preguntas pertinentes acerca del programa, así como a los

<sup>62</sup> Idem.

intereses y necesidades de los interesados. Al planificar una evaluación también es importante distinguir la información esencial de la conveniente.

La cuarta corresponde a la transparencia de la valoración en donde las perspectivas, el fundamento y los procedimientos que se utilicen en la interpretación de los hallazgos deben describirse con todo cuidado, a fin de que queden claramente establecidas las bases para formular juicios de valor.

La quinta es la claridad de los informes. Los cuales deben describir con claridad el programa objeto de evaluación, incluidos su contexto, así como los propósitos, las preguntas, los procedimientos y los hallazgos de la evaluación. El lenguaje debe ser preciso y de fácil comprensión para los destinatarios previstos.

La sexta es la oportunidad de los informes en donde los hallazgos intermedios de importancia y los informes finales deben señalarse a la atención de los usuarios previstos de manera que éstos puedan utilizarlos oportunamente. Las evaluaciones pueden resultar sumamente útiles cuando se planifican según los procesos de toma de decisiones de los interesados.

La séptima y última hace referencia a los efectos de la evaluación. Aquí se necesita que la planificación, la realización y los informes de las evaluaciones alienten los distintos niveles de participación de los interesados.

### **Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>63</sup>**

La Organización de los Estados Americanos (OEA) reúne a los países del hemisferio occidental para fortalecer la cooperación mutua en torno a los valores de la democracia, defender los intereses comunes y debatir los grandes temas de la región y el mundo, en este sentido es considerada como el principal foro multilateral de la región para el fortalecimiento de la democracia, la promoción de los derechos humanos y la lucha contra problemas compartidos como la pobreza, el terrorismo, las drogas y la corrupción.

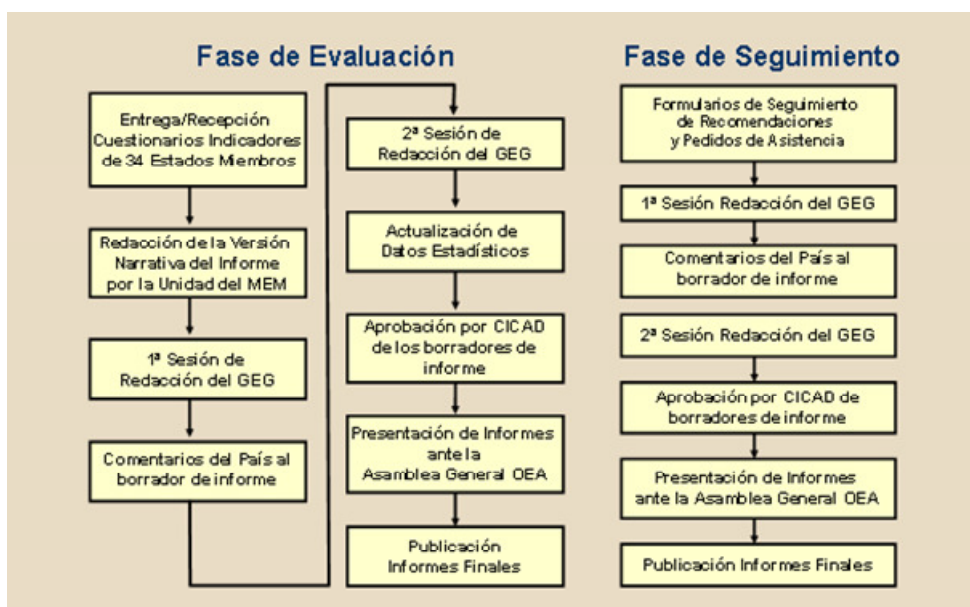
---

<sup>63</sup> Referencia: <http://www.oas.org/>

Debido a la importancia de su misión, el anhelo de convivir en paz y de propiciar el mejoramiento de todos los países en la independencia, la igualdad, el derecho y el interés general por la democracia representativa como condición para el desarrollo de la región, en la OEA se ha considerado la necesidad de fortalecer la solidaridad americana y la buena vecindad para la consolidación del continente, uno de los atributos que se le ha conferido a este organismo es el de poder evaluar su trabajo interno y las acciones que emprende para con los países miembros.

### Bases y criterios de la evaluación<sup>64</sup>

Las bases y criterios que requiere el sistema de evaluación del organismo, provienen del artículo 36 de su Carta Constitutiva y hacen referencia a la evaluación del trabajo de la institución hacia adentro y afuera. Es por eso que la OEA ha desarrollado un esquema simple de evaluación del desempeño que a su vez genera una fase de seguimiento y atención de áreas de oportunidad.



Referencia: <http://www.oas.org/>

<sup>64</sup> Ídem

Así pues, a través de los ejemplos aquí señalados podemos identificar una serie de coincidencias reflejadas en los esquemas que se han llegado a desarrollar en organismos nacionales o locales. Esta forma de evaluación permite rescatar las mejores experiencias para replicarlas en otros escenarios y por qué no, detectar las áreas de oportunidad y con ayuda de la interconectividad que existe, compartir las mejoras para fortalecer las prácticas evaluativas en el mundo.

### **2.3. Sistema de evaluación en el estado mexicano**

Para una utilización más efectiva de la evaluación, los investigadores y técnicos evaluadores se han ocupado particularmente de los métodos óptimos para exponer los resultados de esta actividad.

El voluminoso informe que estamos acostumbrados a leer es, en muy raras ocasiones, el medio más adecuado para presentar una evidencia evaluativa.

Derivado de lo anterior, con el propósito de optimizar la acción de gobierno es observable en los últimos tiempos un creciente interés de la Administración Pública por los métodos de evaluación de los programas, reformas y políticas públicas puestas en vigor. Semejantes procesos de adaptación y mejora funcional han sido generados, en buena medida, por un acto reflejo de las instancias administrativas al confrontar el proceso incierto -aunque irreversible- de modernización y racionalización de la gestión pública en México.

Con el propósito de seguir las tendencias internacionales de los esquemas de evaluación y de dar cumplimiento con la normativa establecida, desde el gobierno federal se han dictado diversas disposiciones que conforman el sistema de evaluación para los distintos órdenes de gobierno.

En la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** se encuentra regulado, aunque con escasez de disposiciones legales, el desempeño de la acción gubernamental donde se establece que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde coordinar junto con la Secretaría de la Función Pública, la



*evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar y validar con las dependencias y entidades de la administración pública federal los indicadores estratégicos para vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.*<sup>65</sup>

En lo que toca a las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, la ley señala que a ésta le corresponde *organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, además de coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales y concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal la validez de los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables*<sup>66</sup>.

Asimismo, en el título tercero de la citada ley, en su capítulo único se indica que *corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo.*

Otra disposición que fundamente el sistema de evaluación es la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento** la cual, en su artículo 110, establece que *la SHCP realizará trimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades y las metas de los programas aprobados, serán analizadas y evaluadas por las comisiones ordinarias de la cámara de diputados y que para esto el ejecutivo federal enviará trimestralmente a la cámara de diputados la información que sea necesaria.*

---

<sup>65</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 31. Diario Oficial de la Federación. Última Reforma del 28 de noviembre de 2008. p. 15.

<sup>66</sup> Op.cit. Artículo 37. p. 29.

Asimismo, la evaluación del desempeño se realizará mediante la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, por lo cual las instancias públicas a cargo de la evaluación del desempeño (SHCP y SFP) se sujetarán a las siguientes disposiciones<sup>67</sup>:

I. Efectuarán las evaluaciones por sí mismas o a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar;

II. Todas las evaluaciones se harán públicas y al menos deberán contener los datos generales del evaluador externo, los datos generales de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación al interior de la dependencia o entidad; la forma de contratación del evaluador externo; el tipo de evaluación contratada; la base de datos generada con la información de gabinete y/o de campo para el análisis de la evaluación; los instrumentos de recolección de información; una nota metodológica con la descripción de las técnicas y los modelos utilizados, acompañada del diseño por muestreo y los supuestos empleados; un resumen ejecutivo en el que se describan los principales hallazgos y recomendaciones; el costo total de la evaluación externa y la fuente de financiamiento.

III. Las evaluaciones podrán efectuarse respecto de las políticas públicas, los programas correspondientes y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo. Para tal efecto, se establecerán los métodos de evaluación que sean necesarios, los cuales podrán utilizarse de acuerdo con las características de las evaluaciones respectivas;

IV. Establecerán programas anuales de evaluaciones;

V. Las evaluaciones, en la medida de lo posible, deberán incluir información desagregada por sexo relacionada con las beneficiarias y beneficiarios de los

---

<sup>67</sup> Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Artículo 110. Diario Oficial de la Federación. Última Reforma 31 de diciembre de 2008. p. 86.

programas. Asimismo, en los casos que sea posible, las dependencias y entidades deberán presentar resultados con base en indicadores, desagregados por sexo, a fin de que se pueda medir el impacto y la incidencia de los programas de manera diferenciada entre mujeres y hombres y

VI. Deberán dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que se emitan derivado de las evaluaciones correspondientes.

Dicho sistema de evaluación del desempeño es obligatorio para los ejecutores de gasto e incorpora indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes.

Otro ordenamiento que se integra a este sistema son los **Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal**<sup>68</sup>, los cuales tienen como objetivo regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Asimismo, considera que los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades deben ser una expresión de los fines últimos que se fijan en el marco de los objetivos, estrategias y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que las dependencias y entidades deberán elaborar dichos objetivos estratégicos alineándolos y vinculándolos con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven del mismo, así como orientándolos al logro de la eficacia, eficiencia, economía y calidad en la Administración Pública Federal y al impacto social del ejercicio del gasto público.

El fin y objetivos de los programas federales deberán contribuir al cumplimiento de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades.

---

<sup>68</sup> Lineamientos generales para la evaluación de los programas generales de la administración pública federal. Diario Oficial de la Federación. 30 de marzo de 2007.

Para dar cumplimiento a lo arriba señalado, las dependencias y entidades deben dar a conocer a través de sus páginas de Internet, sus objetivos estratégicos y describir la forma en que cada uno de sus programas federales contribuye al logro de dichos objetivos, en los plazos que se determinen en el proceso presupuestario.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el CONEVAL en el ámbito de su competencia serán los encargados de evaluar la congruencia entre los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades y los fines de los programas federales. Dicha evaluación podrá realizarse anualmente y formará parte del proceso presupuestario.

La Función Pública por sí o por conducto de los órganos internos de control de las dependencias y entidades es la encargada de verificar la congruencia y veracidad de los reportes generados en el Sistema de Evaluación del Desempeño.

En estos mismos lineamientos, también se señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Función Pública y el Consejo en el ámbito de su competencia conformarán el sistema integral de monitoreo y evaluación basado en resultados con el propósito de proveer a las dependencias y entidades responsables de los programas federales, información actualizada y periódica sobre la utilización de los recursos asignados, los avances y el logro de sus resultados.

El sistema representa un proceso de recopilación y análisis continuo y sistemático de información de las dependencias y entidades, el cual permitirá conocer el desempeño de los programas federales; e incorporará información proveniente de los indicadores de resultados, servicios y gestión de las evaluaciones y de los esquemas de recopilación y análisis de información de cada programa federal, de tal forma que contribuye al mejoramiento de la gestión, la toma de decisiones y el logro de resultados de cada programa federal, tanto en su ámbito interno, como para efectos de la rendición de cuentas y la transparencia.

En complemento, también encontramos que en **la evaluación del desempeño gubernamental en el Presupuesto de Egresos de la Federación**, se precisa que

las evaluaciones de los programas federales se llevarán a cabo en términos del programa anual de evaluación, para lo cual las dependencias y entidades responsables de los programas deberán *revisar y en su caso, actualizar los indicadores de resultados, servicios y gestión de los programas; continuar y concluir con lo establecido en el programa anual de evaluación; iniciar la evaluación externa de acuerdo con lo establecido en el programa anual de evaluación y presentar los resultados de las evaluaciones; cubrir el costo de las evaluaciones de los programas operados o coordinados por ellas con cargo a su presupuesto y conforme al mecanismo de pago que se determine*<sup>69</sup>.

Las evaluaciones deberán realizarse por instituciones académicas y de investigación, personas físicas o morales especializadas o por organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas.

Por último, el propio sistema obliga a las dependencias y entidades a difundir a través de sus respectivas páginas electrónicas de Internet: la matriz de indicadores; sus metas y avances; todas las evaluaciones existentes de sus programas en donde se resalte con claridad la evaluación más reciente; los datos generales del equipo evaluador; el periodo de análisis; las bases de datos e instrumentos del trabajo de campo realizado, así como un apartado específico en donde se establezcan los principales resultados de la evaluación y el plan de trabajo del programa para dar atención a los puntos señalados en él; esta difusión deberá promoverse de la forma más accesible y comprensible para la sociedad, incluyendo en las páginas de Internet.<sup>70</sup>

Otro ente que participa en la acción de evaluar dentro del esquema mexicano es el **Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social**

---

<sup>69</sup> Artículo 27. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009. Diario Oficial de la Federación. 28 de noviembre de 2009. p. 22.

<sup>70</sup> Ídem.

**(CONEVAL)**<sup>71</sup>, el cual nace a partir de la Ley General de Desarrollo Social para garantizar la efectividad de las acciones emprendidas. Este documento rector establece como tareas del consejo *incrementar la satisfacción de las necesidades básicas en cantidad y calidad, medir los avances en aspectos tales como educación, salud, vivienda, infraestructura y reducción de la pobreza; con la finalidad de mejorar la efectividad de las acciones gubernamentales y dar cumplimiento a los objetivos y ejes rectores de la política de desarrollo social y humano*<sup>72</sup>.

También, este consejo tiene como principales tareas: revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social; normar y coordinar la evaluación de esta política así como los programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas en la materia; y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza que garanticen la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad<sup>73</sup>.

Para lograr lo anterior, el CONEVAL ha establecido métodos para llevar a cabo la evaluación de las políticas públicas<sup>74</sup>:

Método experimental. Construye directamente el contra-factual a través de la creación de grupos de tratamiento y control elegidos de manera aleatoria de entre la población elegible para participar en un programa. Este tipo de método es el *benchmark* de los métodos de evaluación de impacto.

Método cuasi experimental. Construye de manera indirecta el contra-factual cuando éste no se ha construido de manera experimental.

Experimentos naturales. Este tipo de método busca encontrar grupos de comparación que posean las propiedades de un grupo de control de un experimento

---

<sup>71</sup> El CONEVAL es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social. Sus esfuerzos se enfocan a diseñar una Institución que tenga la capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza y que forme parte de un esquema institucional que permita que la información sea de utilidad para mejorar la toma de decisiones en la materia. Referencia: [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

<sup>72</sup> <http://www.coneval.gob.mx>

<sup>73</sup> Ídem.

<sup>74</sup> Ídem

social. Estos experimentos surgen de cambios institucionales, legales, sociales o naturales exógenos que implican la aplicación de una intervención a un grupo y no a otro.

Método de comparaciones apareadas (matching methods). Este método es de utilidad cuando no se cuenta con un grupo de control. En éste se aparea participantes y no participantes de un programa con las mismas características observables. Un supuesto básico es que no hay sesgo de selección por factores no observables.

Métodos instrumentales. Tratan de resolver el problema de sesgo de selección a través de técnicas econométricas que limpian la correlación que existe entre la variable de tratamiento y el término de error en una regresión. El estimador que se obtiene es de carácter local, es decir, que calcula el efecto solo para aquellos que cambian su conducta con el instrumento.

Regresión discontinua. Este método utiliza la discontinuidad en la regla de asignación del tratamiento para evaluar el impacto. Sin embargo, este estimador sólo es local, es decir, que mide el impacto de los individuos que se encuentran en los alrededores de la línea de corte de la regla de asignación del tratamiento.

Diferencias en Diferencias. Este método utiliza datos de encuestas longitudinales y permite comparar el cambio en la variable de interés en el grupo de tratamiento con el cambio en el grupo de control. El método supone que las tendencias de la variable de interés son parecidas para ambos grupos y requiere de 3 puntos en el tiempo (dos mediciones pre-intervención y una post-intervención).

#### **2.4. Premios y reconocimientos a prácticas exitosas como mecanismo de evaluación de políticas públicas nacionales y locales**

Derivado de las necesidades que se presentan en los propios gobiernos nacionales y subnacionales, en los últimos años éstos han buscado alternativas para prestar servicios de manera diferente algunas bajo esquemas de autogestión otras, mediante

la concesión a organismos privados o de acuerdos intergubernamentales sin embargo no todas han funcionado.

De la mano de la evaluación que permite, como ya se ha mencionado, aprender de la experiencia y extraer lecciones sobre lo que ha funcionado bien, lo que ha fallado y las razones de éxitos y fracasos propios y ajenos, aparece la innovación entendida como *generación y aprovechamiento de la creatividad y de nuevas ideas tendientes a incrementar el valor público y que constituye un factor esencial para la mejora de la gestión pública y la implementación de prácticas nuevas*<sup>75</sup>.

Sin embargo, la evaluación aún es percibida como una amenaza. Esto ha propiciado que en algunos casos se reemplace el término *evaluación* por el de *revisión* lo que no necesariamente resuelve el problema. La dificultad tiene que ver en parte, con el uso anticipado de la evaluación para la rendición de cuentas que suele enfatizarse a expensas del uso de este término como instrumento de aprendizaje.

No obstante la resistencia que se presenta a una evaluación, se considera que es importante desarrollar una cultura de la evaluación en la cual los errores sean percibidos como oportunidades para el aprendizaje y el aprendizaje como una fuente importante del crecimiento y desarrollo.

Por tanto, *resulta necesaria la discusión de alternativas novedosas para extender el debate desde el ámbito académico al político, ámbito que hasta hace diez años sólo ha centrado la discusión entre prestación directa o indirecta sin preocuparse por explorar a profundidad cualquiera de las dos sendas y replantear la discusión en términos de la comparación de experiencias que pueden haber resultado exitosas en otras latitudes*<sup>76</sup>.

Como complemento, los medios de comunicación masiva y las conferencias internacionales ayudan a facilitar este proceso de difusión de las políticas y ayudan a sus diseñadores en un determinado país a la emulación de los éxitos de sus pares en el extranjero.

---

<sup>75</sup> Muñoz, Gutiérrez Ramón. *Innovación Gubernamental*. México. Fondo de Cultura Económica. 2004. p. 59.

<sup>76</sup> Ídem. p. 65.



En este sentido, junto con la evaluación, la innovación gubernamental y el buen gobierno se han constituido en una alternativa para que los gobiernos en sus diferentes ámbitos respondan de forma más efectiva y oportuna a la globalización y los cambios del entorno, [...] éstos requieren de una brújula que les permita orientarlos para saber conducir el timón del barco y navegar hacia aguas menos turbulentas que los lleve hacia el progreso, generar valor agregado a los ciudadanos y contribuir significativamente a la solución de sus problemas sociales y económicos <sup>77</sup>.

Renovar el gobierno para mejorar su capacidad de gobernar hoy en día es fundamental para los países que deseen buenos gobiernos. Por ello, se puede afirmar que la innovación gubernamental, en expresión de Guido Bertolucci<sup>78</sup>, es algo obligado y no solo está en los marcos del deber sino en los parámetros de la urgencia. Asimismo, destaca que innovar es mejorar, cambiar, transformar o reinventar en cada caso según sea necesario el contexto, las necesidades y los antecedentes<sup>79</sup>, esto resulta fundamental porque cada país tiene sus peculiaridades, sus realidades internas, sus equilibrios de poder y por lo mismo sus tiempos.

Desde hace casi dos décadas se inicia en el mundo toda una corriente de innovación gubernamental o de reinención del gobierno sustentada en principios de eficiencia, competitividad y calidad pero sobre todo democráticos. Pero no es sino hasta después de una década de iniciado el proceso que la reinención o innovación gubernamental se vuelve una tendencia que crece en el mundo entero<sup>80</sup>.

Los cambios instrumentados tienen un doble objetivo, por un lado disminuir rezagos y responder a las urgencias a la vez atienden lo cotidiano y por el otro, cambiar métodos, procesos, sistemas y estructuras para darle a la ciudadanía el gobierno que requiere. A su vez, estos mismos cambios buscan impactar hacia el interior de los

---

<sup>77</sup> López Plascencia, José Abraham. Evaluación de la excelencia gubernamental. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala. 2006. p 3.

<sup>78</sup> Guido Bertolucci es Director de la División para la Economía y Administración Pública del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU.

<sup>79</sup> López Plascencia, José Abraham. Evaluación de la excelencia gubernamental. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala. 2006. p 2.

<sup>80</sup> ídem Op. Cit. p. 4.

gobiernos para hacerlos más eficientes, ágiles, honestos, transparentes y competitivos, pero también impactan al exterior pues obtienen mayores y mejores beneficios al recibir respuestas de manera más expedita y menos burocratizada<sup>81</sup>.

*La innovación gubernamental significa sujetar las instituciones nacionales y locales a una mayor competencia a fin de aumentar su eficiencia. Significa mejorar el desempeño de las instituciones del estado. También, significa hacer al estado más sensible a las necesidades de la gente, acercarlo más a la gente por medio de una mayor participación y descentralización<sup>82</sup>.*

Si se toma como punto de partida lo antes señalado, el referente internacional que apoya la generación de premios y reconocimientos a las políticas públicas en sus diferentes órdenes de gobierno y que además sirve como una forma de evaluación a las mismas nace en la Organización de las Naciones Unidas, mediante el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual considera que *las buenas prácticas son contribuciones de excelencia destinadas a mejorar las condiciones de vida de la población en general<sup>83</sup>.*

Derivado de esto la ONU define como iniciativas exitosas a aquellas que<sup>84</sup>:

- Tienen un impacto palpable y tangible en mejorar la calidad de vida de las personas;
- Son el resultado de un efectivo trabajo en conjunto entre los sectores públicos, privados y cívicos de la sociedad;
- Son social, cultural, económica y ambientalmente sostenibles.

También la ONU y la comunidad internacional estimulan y utilizan las buenas prácticas como medio para:

- Mejorar la política pública basándose en lo que funciona;

---

<sup>81</sup> Ídem. p.5.

<sup>82</sup> Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental (2004). Memorias del 5to. Foro Global sobre Reinversión del Gobierno. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. p. 23.

<sup>83</sup> Referencia: <http://www.undp.org>

<sup>84</sup> Referencia: <http://www.bestpractices.org/bp2008>

- Aumentar el grado de conciencia de quienes toman decisiones a todo nivel y del público sobre soluciones potenciales a los problemas sociales, económicos y medio ambientales comunes.
- Compartir y transferir conocimientos, destrezas y experiencia por medio de redes de comunicación y aprendizaje colega-a-colega.

Al aterrizar el tema que nos ocupa, se considera que la instauración de premios o reconocimientos a la implementación de políticas públicas ha sido un incentivo para mejorar la calidad de los objetos de evaluación, por lo que esta actividad ya no es mal vista y sí motiva a los políticos y la sociedad a mantener estándares de cumplimiento y seguimiento a las mismas.

Derivado de lo anterior, la producción y adecuada difusión de este esquema de evaluación inicia un círculo virtuoso y fortalece la participación y el intercambio de políticas públicas innovadoras dentro y fuera de un territorio específico.

Los reconocimientos que diferentes organismos o los propios gobiernos nacionales otorgan a las buenas prácticas están destinados a reconocer y recompensar a las organizaciones públicas que se hayan distinguido en ámbitos como la excelencia de su rendimiento global por comparación a modelos de referencia reconocidos; la innovación en la gestión de la información, del conocimiento o de las tecnologías; la calidad e impacto de las iniciativas singulares de mejora implantadas, entre otros.

En pocas palabras, la instauración de premios para las mejores políticas públicas pueden ser incentivos para mejorar su calidad y atender las demandas hechas por la propia población.

A fin de ejemplificar un poco el impacto que han tenido los premios y reconocimientos a las políticas públicas en los ámbitos internacional y local a continuación se explican algunos de ellos, los cuales se han seleccionado con base

en la experiencia obtenida a través del programa de intercambio de experiencias desarrollado por la Asociación de Municipios de México, A.C. desde el año 2001.<sup>85</sup>

#### **2.4.1. Premio Internacional de Dubai para las Mejores Prácticas**<sup>86</sup>

La convocatoria original a las Buenas Prácticas fue hecha en 1996 durante la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Habitat II) como un mecanismo que permitiera identificar lo que funciona en lo relativo a la mejora de las condiciones de vida de forma sostenible; en consecuencia la Conferencia adoptó la Declaración de Dubai y estableció el Premio Internacional de Dubai a Buenas Prácticas para Mejorar las Condiciones de Vida.

Este premio fue creado con el propósito de reconocer y realzar el grado de conciencia acerca de los logros sostenibles y excelentes al mejorar las condiciones de vida según los criterios básicos establecidos en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Habitat II) y la Declaración de Dubai.

En cada emisión del premio, un comité internacional independiente de peritos técnicos llamado Comité Consultivo Técnico identifica buenas y mejores prácticas y prepara una lista a partir de la cual un jurado internacional selecciona a los ganadores del premio.

---

<sup>85</sup> El programa de intercambio de experiencias de la Asociación de Municipios de México, A.C. fue consolidado en el año 2001 con el objetivo de promover el intercambio y la vivencia de experiencias que permiten a los municipios mexicanos alcanzar su desarrollo y modernización así como acercar a los municipios mexicanos las oportunidades que impulsan organismos internacionales y gobiernos de otros países para presentar los casos de éxito de las administraciones locales y, en su caso, obtener el reconocimiento de la comunidad internacional.

<sup>86</sup> Referencia: <http://www.dubaiaward.ae>

<b>Categorías que evalúa en Premio Dubai</b>		
<p><b>Vivienda sustentable y desarrollo comunitario:</b></p> <p>Suministro de agua saludable y saneamiento</p> <p>Vivienda asequible, servicios e infraestructura comunitarias</p> <p>Acceso a la tierra, seguridad de tenencia y financiamiento</p> <p>Planificación y participación con bases en la comunidad en toma de decisiones y distribución de recursos</p> <p>Renovación y rehabilitación del corazón de las zonas urbanas, vecindarios y asentamientos</p> <p>Tecnologías y materiales de construcción seguros y saludables.</p>	<p><b>Desarrollo urbano y regional sostenible:</b></p> <p>Generación de empleo y erradicación de la pobreza</p> <p>Reducción de la contaminación y mejora de la salud ambiental</p> <p>Mejor acceso al transporte público y comunicaciones</p> <p>Mejor recolección, reciclaje y uso efectivo de la basura</p> <p>Reverdecimiento de la ciudad y uso efectivo del espacio público</p> <p>Mejores ciclos de producción y consumo, incluyendo sustitución/reducción de recursos no renovables</p> <p>Protección y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente</p> <p>Uso y producción más eficaz de la energía</p> <p>Preservación de los lugares históricos/culturales más importantes</p> <p>Formulación y puesta en práctica de estrategias de desarrollo urbano integradas y globales.</p>	<p><b>Gestión sustentable, eficaz, responsable y transparente de asentamientos:</b></p> <p>Sistemas de gestión, administración e información más eficaces y efectivos</p> <p>Igualdad y equidad de género en la toma de decisiones, distribución de recursos y diseño y puesta en práctica de programas.</p>

Referencia: <http://www.dubaiaward.ae>

Como resultado de seis ciclos del premio en 1996, 1998, 2000, 2002, 2004 y 2006, actualmente hay más de 2.700 buenas y mejores prácticas de 140 países en la base de datos creada para la consulta y seguimiento del premio.

El Premio de Dubai es el más reconocido internacionalmente y ha servido como punto de referencia para el desarrollo de prácticas similares.

Esta experiencia nos da la razón cuando se dijo que la evaluación no es sólo un caso de fiscalización y sanciones, pues siguiendo la metodología que utiliza se ha vuelto un espacio de aprendizaje, intercambio y continuidad de acciones implementadas por los gobiernos.

#### **2.4.2. Reconocimientos en el caso español<sup>87</sup>**

En el caso español se estableció desde el gobierno central un marco general para la mejora de la calidad en la administración pública que, como consecuencia, trajo la instauración del Premio a la Calidad e Innovación en la Gestión Pública.

Este premio, está abierto a todas las administraciones públicas y los departamentos de la administración general del estado y procura desarrollar en sus correspondientes ámbitos un primer nivel de premios alineados con los instituidos en a nivel central, con esto se busca configurar una suerte de sistema que permita vertebrar la diversidad de premios existentes en las distintas administraciones públicas españolas<sup>88</sup>, en beneficio mutuo de todas ellas, sobre la base de la participación voluntaria de los tres órdenes de administración pública y del aprovechamiento de las experiencias existentes.

El premio cuenta con dos categorías<sup>89</sup>:

- La de *gestión del conocimiento*, reconoce a aquellas organizaciones que se hayan distinguido en la implantación de iniciativas o medidas que aseguran la gestión de sus activos intangibles a través de procesos de captación,

---

<sup>87</sup> Referencia: <http://www.aeval.es>

<sup>88</sup> De acuerdo a lo que establece la Agencia de Evaluación y Calidad de España, las administraciones públicas españolas son: los órganos, organismos y unidades administrativas de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, de la Administración Local y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, así como otros Entes de Derecho Público.

<sup>89</sup> Referencia: <http://www.aeval.es>

estructuración y transmisión del conocimiento dentro de un marco de aprendizaje e innovación organizacional.

- La *TECNIMAP* busca incentivar el desarrollo de servicios innovadores, simplificadores y eficaces basados en las tecnologías de la información. Las acciones registradas bajo esta categoría, significan un respaldo oficial a las buenas prácticas en materia de administración electrónica y son consideradas un complemento a la acción divulgadora y de intercambio de ideas y referencias.

### ***Fases del proceso de evaluación y concesión***

El proceso general consta de dos fases<sup>90</sup>:

En la primera se evalúan las memorias y complementariamente, si así lo acuerda la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, los equipos técnicos que se designen visitan los órganos u organismos candidatos para elaborar el correspondiente informe de evaluación.

La segunda fase consiste en la concesión del Premio y del Accésit, que es resuelta por orden del Ministro de Administraciones Públicas, a propuesta del jurado. La resolución del premio se publica en el Boletín Oficial del estado.

### ***Equipos de evaluación***<sup>91</sup>

Para la realización de la evaluación se constituyen los equipos precisos, integrados por funcionarios y en su caso otros profesionales. Los integrantes de los equipos son expertos en el modelo de excelencia, designados por el presidente de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios de entre quienes estuvieran acreditados como evaluadores del modelo por la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (EFQM) o por el Club Excelencia en Gestión vía

---

<sup>90</sup> Idem

<sup>91</sup> Idem

Innovación, socio de la citada Fundación en España o por otras entidades licenciatarias.

Los equipos de evaluación elaboran un informe sobre cada una de las candidaturas derivado de la Memoria presentada y en su caso, la visita realizada a la organización. Una vez concluidos los informes se remiten al jurado por conducto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

El jurado está constituido por seis miembros designados por el Ministro de Administraciones Públicas, entre personas de reconocida experiencia en la Administración o en la gestión de calidad. La presidencia y la secretaría del Jurado recaen en los miembros que el Ministro determine al efectuar la designación.

Este premio se ha seleccionado como ejemplo, pues las organizaciones premiadas se comprometen a participar en las acciones de difusión –presencial, gráfica o audiovisual – del Premio a la Calidad e Innovación en la Gestión Pública y en general de los programas para la mejora de la calidad de los servicios que se realicen por el Ministerio de Administraciones Públicas y por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

### **2.4.3. Premio INNOVA<sup>92</sup>**

En el caso mexicano los reconocimientos siguen la tendencia del contexto internacional pues respetan los principales preceptos establecidos por la ONU.

Desde el gobierno federal, durante el sexenio de Vicente Fox, nace el Premio INNOVA, el cual tiene como principal propósito identificar, evaluar y reconocer las prácticas de innovación en la gestión pública.

A través de la implementación de este premio, hasta el año 2006, el gobierno federal impulsó la participación creativa de los servidores públicos a través de la incorporación de sus aportaciones en la innovación de los servicios públicos a fin de

---

<sup>92</sup> Referencia: <http://innova.fox.presidencia.gob.mx>



fortalecer la gestión del conocimiento e incrementar el capital intelectual del país en administración pública.

Esta experiencia permitió reconocer, difundir, compartir y transferir casos exitosos de innovación en los tres ámbitos de gobierno. Asimismo, al interior de las administraciones públicas federal y locales permitió realizar un ejercicio de introspección a fin de estar en condiciones de evaluar sus propias políticas públicas para determinar su carácter de innovadoras y ser parte del proceso de potenciación de la Agenda de Buen Gobierno en la Administración Pública que en su momento impulsó el gobierno federal.

### ***Proceso de evaluación***<sup>93</sup>

#### Primera Etapa

Elaboración del resumen ejecutivo en el cual se describe la práctica de innovación con base en el formato especificado en la Guía de Participación del Reconocimiento INNOVA.

#### Segunda Etapa

Entrevista ejecutiva. Los responsables de la práctica de innovación son entrevistados por los representantes de las seis estrategias de Buen Gobierno para obtener información adicional que les permita sustentar con mayor precisión la práctica y evaluar los resultados señalados.

#### Tercera Etapa

Visita de campo. El grupo evaluador efectúa una visita a las dependencias y/o entidades que logren avanzar a esta etapa con el objeto de corroborar y ampliar a través del uso del servicio la práctica de innovación; resolver cuestionamientos que pudieran haber surgido durante las etapas anteriores y conocer en la operación real, el impacto de la práctica de innovación.

---

<sup>93</sup> Ídem

### **Grupo evaluador**<sup>94</sup>

Cada práctica participante apoyó la participación de un mínimo de dos servidores públicos que cumplieran con el perfil solicitado para participar como evaluadores del premio. A estos servidores públicos se les capacitó por medio de talleres de formación de evaluadores. La selección de los evaluadores estuvo a cargo de la Oficina del Premio Nacional de Calidad.

Todas las dependencias y entidades participantes, independientemente del avance que lograron durante los procesos de evaluación, recibieron un *reporte de retroalimentación* con las áreas sólidas y de oportunidad en las que se fundamentaban sus resultados. Esta información se emitió con la finalidad de proporcionarles elementos útiles de mejora continua que a su vez les diera elementos para verificar avances sustantivos en su propio modelo de calidad.

### **Compromisos de los ganadores**<sup>95</sup>

Las dependencias o entidades que resultaron ganadoras del Premio y Reconocimiento INNOVA en su momento asumieron los compromisos de mantener y superar constantemente los méritos por los que fueron reconocidas; compartir y proporcionar información sobre su práctica; apoyar la participación de al menos un representante de la organización que, conforme al perfil requerido, participara como evaluador durante la siguiente edición del Reconocimiento INNOVA y apoyar en el posicionamiento del Premio y Reconocimiento INNOVA con de la definición y puesta en marcha de una estrategia de difusión en la que se incluyera el uso generalizado del logotipo distintivo en las pautas de difusión institucionales, así como en los materiales impresos correspondientes a la imagen institucional.

---

<sup>94</sup> Ídem

<sup>95</sup> Ídem

#### **2.4.4. Premios y reconocimientos nacionales a la Innovación, Modernización y Desarrollo Administrativo (IMDA)<sup>96</sup>**

La práctica de los premios también ha sido replicada a nivel local. En este caso, el gobierno del estado de Chihuahua retoma la experiencia del gobierno federal y en el año 2007 promueve los Premios y Reconocimientos Nacionales a la Innovación, Modernización y Desarrollo Administrativo (IMDA).

Este reconocimiento está dirigido a los gobiernos estatales, el Distrito Federal sus delegaciones y demás entidades, así como a los gobiernos. Cada quien en su ámbito de competencia, podrá participar a través de la presentación de:

- Proyectos implementados y en operación que reformen la administración hacia dentro del estado, municipio o gobierno del Distrito Federal.
- Proyectos implementados y en operación que benefician principalmente a la población.
- Proyectos implementados y en operación cuyo alcance impacte en todo el estado, municipio o en el Distrito Federal.

#### ***Proceso de evaluación***

Para identificar el impacto de las prácticas de innovación, modernización y desarrollo administrativo se aplicarán como marco de referencia los factores de evaluación enfocados a los objetivos de las estrategias de la metodología aprobada por el Comité de Evaluación y Premiación IMDA.

---

<sup>96</sup> Referencia: <http://www.chihuahua.gob.mx/imda/formatos.asp>

El Proceso de Evaluación se desarrolla en dos etapas<sup>97</sup>:

#### Primera etapa

Evaluación documental. El grupo de evaluadores con base en la metodología para la Innovación en la Administración Pública Estatal y Municipal determina el grado de madurez del proyecto participante.

#### Segunda etapa

Visita de campo. El Comité de Evaluación y Premiación con base en los dictámenes de los grupos evaluadores y en las puntuaciones registradas por lo proyectos, determina la puntuación mínima necesaria para continuar en esta segunda etapa.

Los proyectos que califiquen son notificados y deben aceptar la visita del grupo de evaluador.

Después de esto, el Comité de Evaluación emite su veredicto.

#### ***Reporte de retroalimentación***<sup>98</sup>

Todos los participantes reciben por medio electrónico el reporte de retroalimentación en el que se destacan las áreas sólidas y de oportunidad en las que se fundamentan sus resultados. Esta información se envía con la finalidad de proporcionar a las entidades participantes elementos útiles para la mejora continua.

#### **2.4.5. Premio Gobierno y Gestión Local**<sup>99</sup>

Este premio es una iniciativa de un conjunto de instituciones académicas, fundaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales que participan en la discusión de los temas municipales del país.

---

<sup>97</sup> Ídem

<sup>98</sup> Ídem

<sup>99</sup> Fuente: [www.premiomunicipal.org.mx](http://www.premiomunicipal.org.mx)

Este premio busca contribuir a la institucionalización de las experiencias exitosas de buen gobierno en municipios de México, así como promover el desarrollo de mejores prácticas democráticas y de gestión. El premio se enfoca al *reconocimiento de programas y políticas gubernamentales municipales que en el transcurso de por lo menos un año hayan mostrado un impacto positivo y sobresaliente en su diseño, implementación y reporte de resultados*<sup>100</sup>.

La División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) asume la responsabilidad de la organización y ejecución del Premio apoyada por tres comités compuestos por miembros de instituciones académicas, sociales y por destacados expertos y estudiosos de la realidad municipal nacional.

El premio con apoyo de diversas instituciones académicas, organismos de promoción municipal, organismos no gubernamentales e institutos de cooperación internacional, tiene por objetivo identificar, analizar, reconocer y difundir las mejores experiencias de gobierno local, para contribuir a su institucionalización y al desarrollo de mejores prácticas democráticas y de gestión.

### ***Proceso de selección***<sup>101</sup>

En la primera etapa el Comité Técnico de Evaluación, conformado por académicos y miembros de instituciones enfocadas al fortalecimiento municipal, elige entre todas las experiencias inscritas a un grupo de semifinalistas. A las experiencias seleccionadas como semifinalistas se les solicita información más detallada de modo que se cuente con mayores elementos para el análisis de sus resultados.

En la segunda etapa el Comité apoyado por especialistas en los temas particulares de las experiencias semifinalistas realiza visitas a los municipios para calificar los programas y seleccionar entre ellos a las diez prácticas finalistas.

---

<sup>100</sup> Ídem  
<sup>101</sup> Ídem

En la tercera y última etapa el Jurado del Premio, compuesto por miembros de diferentes sectores de la sociedad civil, atiende en un evento organizado para tal fin, una presentación con duración máxima de diez minutos a cada representante de las experiencias finalistas.

Una vez que el jurado deliberará conoce las presentaciones y obtiene la mayor información posible de cada una de las experiencias, elige a las cinco mejores experiencias y designa a los ganadores.

Este reconocimiento se considera una buena práctica pues a lo largo de ocho años ha logrado conjuntar un acervo de más de 3,000 experiencias exitosas de los tres ámbitos de gobierno las cuales han servido como base para la elaboración de estudios o nuevas propuestas que permitan el mejor desempeño de los gobiernos locales.

En la actualidad los gobiernos estatales y municipales se encuentran activos, intentan ser eficientes en su operación, precisos en sus acciones y confiables en su relación con la ciudadanía.

Los premios y reconocimientos que se han desarrollado en México y en otras partes del mundo son una iniciativa global que busca contribuir a la institucionalización de las experiencias de buen gobierno nacional o local así como a la promoción y desarrollo de mejores prácticas democráticas. Mediante esta práctica no formal de evaluación de las políticas públicas desarrolladas por los gobiernos, se instala poco a poco un ambiente de sana competencia en el que se busca mostrar los mejores resultados ante las instituciones, otros gobiernos y los ciudadanos.

Es cierto que no se trata todavía de un panorama generalizado, pero sí de un esquema que va cobrando importancia y que permite tener un observatorio de la innovación de los gobiernos locales en donde el reconocimiento público genera incentivos, fomenta la cultura de la evaluación, promueve la correcta aplicación de recursos y fortalece el intercambio y la continuidad de experiencias que directa o indirectamente benefician a la sociedad en general.



### **Capítulo III**

#### **La experiencia en el Estado de México:**

#### **Premio "Políticas Públicas Innovadoras 2008"**

Como hemos tratado páginas antes, las políticas públicas locales se han convertido en un tema que ya no es ajeno en la agenda de los gobiernos nacionales y organismos internacionales.

En la actualidad sabemos de un mundo globalizado acompañado de cambios acelerados que condicionan la actividad de la gerencia pública y en donde la evaluación y la innovación aparecen como instrumentos claves, al verse obligado el mismo estado a transformar sus enfoques estratégicos y su propia institucionalidad normativa en su esfuerzo necesario de adaptación a las demandas de los ciudadanos.

La organización del estado, en tanto que formación orientada a la consecución de fines u objetivos concretos de carácter social, precisa no sólo de la legitimación institucional sino también de lo que podría denominarse la legitimación por los resultados, entendida como la valoración positiva de la acción gubernamental en la provisión de bienes y servicios públicos ofertados a los ciudadanos<sup>1</sup>.

En este sentido, la valoración debe responder a criterios de evaluación de lo público en términos de equidad, eficiencia, eficacia, pertinencia y calidad y en la que debe sustentarse la capacidad de las instituciones públicas para dar respuestas a las necesidades sociales y ser efectivas en sus actuaciones o interacciones con la sociedad<sup>2</sup>.

La evaluación para las propias organizaciones públicas más allá de una acción coercitiva debe ser considerada como instrumento de modernización y aprendizaje

---

<sup>1</sup> Garde Roca, Juan Antonio. Nueva gerencia pública: evaluación, calidad e innovación. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile. 2006. p 2.

<sup>2</sup> Ídem



de la acción pública tendientes a la mejora de la eficiencia, al incremento de la orientación al ciudadano y a la reorganización y reestructuración de sus instituciones.

En este escenario la innovación se hace presente y permite el reconocimiento público a los esfuerzos de mejora de la gestión a través de los concursos o premios, ya que la participación de las entidades nacionales o locales implica una rigurosa evaluación externa realizada con todos los requisitos y metodología de un modelo de calidad o excelencia.

De este modo, el reconocimiento a aquellas prácticas consideradas innovadoras es una acción que desde hace más de diez años se ha practicado con el objetivo de difundir las acciones brindan mayores beneficios a la población en un territorio o sector determinado y que pueden ser un marco de referencia para la mejora del quehacer de los gobiernos municipales en otras regiones.

Sin embargo, antes de entrar de lleno a la experiencia desarrollada por el estado de México, es necesario hacer un recuento de cómo está integrada esta entidad federativa, cuáles son las características que la hacen *sui generis* y cuáles son las relaciones que ha desarrollado en el contexto nacional e internacional.

### **3.1. El nacimiento de una nueva propuesta para los gobiernos locales del Estado de México**

En las últimas dos décadas los cambios económicos y políticos han redimensionado el papel de los Gobiernos Locales en el contexto internacional y nacional; pasaron de ser un ente que sólo ejecuta o fomenta las políticas a un actor capaz de formular propuestas, instrumentarlas e incluso evaluarlas. Esta evolución ha propiciado una mayor interacción entre la sociedad y sus gobiernos locales, transformándolos en una instancia creativa, estimulada y preparada para aportar nuevos modelos de gestión, más adecuados, pertinentes y oportunos que atiendan los diferentes retos que impactan a sus comunidades y propician oportunidades de mejora continua.

Ahora bien, si se considera que en el municipio convergen una pluralidad de propuestas, la planeación se ha convertido en el mejor camino para atender las prioridades de la agenda municipal, misma que se ve permeada de la innovación, el diseño y la implementación de políticas públicas eficientes.

Estas experiencias permiten mejorar la calidad de vida de las personas, son el resultado de un efectivo trabajo entre los diferentes sectores públicos que concurren en un municipio y siguen el impacto que en el contexto internacional se ha dado al reconocimiento público de las mismas.

Derivado de lo anterior, en el Estado de México, desde el Congreso Estatal, se tomó la decisión de crear un espacio de reflexión en donde las prácticas de gobierno sean analizadas y estimuladas para posicionar su contribución en el mejoramiento de la acción pública. De este modo la Junta de Coordinación Política<sup>3</sup> de la LVI Legislatura del Estado de México decidió implementar un reconocimiento a las políticas públicas innovadoras de los municipios del estado, que aportan nuevos modelos de administración, gestión y estrategias adecuadas, pertinentes y oportunas para atender y solucionar los diferentes retos que impactan a las comunidades así como propiciar las oportunidades de mejora.

### **3.1.1. Algunas consideraciones político-administrativas**

Para poder concretar el premio referido, el Congreso del Estado de México tomó en cuenta algunas consideraciones de carácter político-administrativo que dan vigencia al tema de las políticas públicas.

---

<sup>3</sup> De acuerdo a lo que se establece en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano del Estado de México, la Junta de Coordinación Política se constituye como el órgano colegiado facultado para desempeñar la tarea de concertación política de las fuerzas representadas en el Poder Legislativo. La Junta de Coordinación Política funcionará para todo el ejercicio constitucional y estará integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios reconocidos y autorizados en términos de esta Ley, los cuales gozarán de voz y voto ponderado de acuerdo con el número de legisladores que integran el grupo parlamentario que representan. Para su organización interna contará con un Presidente y un Secretario, los demás integrantes fungirán como Vocales.

Al visualizarlas en su conjunto pudo establecer la relación entre estado y sociedad, amparada por la interrelación de los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales que se manifiestan en un espacio y tiempo determinados.

De lo anterior se desprenden dos ideas<sup>4</sup>:

*La primera destaca que el rasgo principal de la política pública en un ámbito estatal puede ser un espacio social en tanto que se presenta como proceso socio-político con carácter heterogéneo, diferenciado por los actores que pueden intervenir en ese diseño, ejecución, apropiación y uso, cuyas peculiaridades en cada caso se transforman en tiempo y espacio.*

*La segunda señala que en la medida en que se aplica una política pública, la tarea se asume como espacio no sólo administrativo sino también político, desplegado en las relaciones gobierno-ciudadanía en el proceso de gestión institucional.*

En relación con el papel del estado, la política pública es un elemento estratégico para sociedad y gobierno, en el propósito de establecer relaciones entre actores involucrados en programas, muchos de ellos con carácter social, a partir de criterios compartidos, que no es otra cosa que la idea de participación social e institucional, donde pueden confluir los poderes legislativo y ejecutivo, así como la sociedad civil organizada<sup>5</sup>.

En este sentido, las políticas públicas forman parte de un tema de discusión dentro del debate sobre el estado, donde aparece la descentralización como tendencia dominante en las iniciativas de reforma estatal de las últimas dos décadas.

Por eso, en la estructura de la propuesta se tomaron en cuenta tres supuestos de orden general, relacionados entre si y que son el punto de partida para elaborar los criterios de evaluación que motivan la propuesta del Congreso del Estado de México.

---

<sup>4</sup> Guadarrama Flores, Marco Antonio. Documento base para la instrumentación del premio “Políticas Públicas Innovadoras 2008”. Abril 2008. p. 4.

<sup>5</sup> Ídem.

*El primero señala que, desde finales de los años ochenta y en la década de los noventa, la descentralización de las políticas públicas, de sus recursos y funciones, constituye un componente fundamental en el proceso de reestructuración de las instituciones del estado; en materia de políticas públicas innovadoras en el ámbito municipal, ello se traduce en el impulso que se da a la participación de Ayuntamientos en la actualidad.*

*El segundo, establece que las limitaciones financieras en que trabaja un gobierno municipal y de recursos humanos con los que opera, restringen las posibilidades de atender de manera eficaz y eficiente cualquier demanda social, comunitaria o grupal.*

*Y el tercero afirma que, en el caso del Estado de México, por la diversidad al interior del conjunto de sus municipios y la magnitud de los retos en materia de atención a la demanda social, ejemplifica este tipo de limitaciones o restricciones; sin embargo, el objetivo de gobierno estatal de avanzar en materia de fortalecimiento institucional, unido al propósito de la actual legislatura del Congreso local por colaborar en ese rubro, para el desarrollo social, puede constituirse en el punto de partida para mejorar la forma de actuación gubernamental y legislativa y así orientar esfuerzos comunes para ampliar las posibilidades de incrementar la acción pública a fin de atender las necesidades de la población mexiquense <sup>6</sup>.*

### **3.1.2. ¿Por qué el Estado de México?**

El Estado de México cuenta con una ubicación estratégica al situarse en el centro de la República Mexicana, pues colinda con siete estados y con el D.F.

Demográficamente es una de las 14 entidades más pobladas del país y dado el flujo de población y su cercanía con la capital posee un desarrollo económico y urbano importante.

---

<sup>6</sup> Ídem. p. 5

Otro rasgo a destacar es la división regional que tiene. Debido a su extensión territorial y la complejidad de la conformación de sus municipios se puede encontrar al más desarrollado y con un PIB muy alto o a localidades con una pobreza extrema. En este sentido el Estado de México se divide en 8 grandes regiones que corresponden a diferentes zonas, más o menos integradas geográficamente y posteriormente, en 16 regiones más operativas desde el punto de vista geográfico-político<sup>7</sup>.

El Estado de México está constituido por 125 municipios<sup>8</sup>, los cuales tienen administraciones gobernadas por partidos políticos diferentes.

Dadas las características geográficas, demográficas y políticas, debido al interés de los gobernantes en la administración estatal y municipal y al impulso que en los últimos 10 años se ha dado a la gestión pública el Estado de México ha sido una de las entidades que más actividad hacia el exterior ha tenido.

Como se mencionó al principio de este documento, uno de los reflejos de la participación de los gobiernos locales en el exterior es la creación de oficinas que atienden específicamente el tema y en este caso encontramos que existe una Coordinación de Asuntos Internacionales del gobierno del estado, la cual ha logrado que se suscriban un total de 87 convenios internacionales de los cuales 53 corresponden a los municipios y 20 de a las distintas dependencias del gobierno estatal, entre los cuales destacan: 4 con Asia, 6 con Norteamérica, 6 con países de Latinoamérica y 4 con Europa (ver anexo 1).<sup>9</sup>

Con la inercia de esta actividad hacia el exterior el Estado de México se planteó entre sus objetivos la atracción de inversiones, la promoción comercial, la coordinación de la vinculación internacional de los municipios y el posicionamiento a través del intercambio de experiencias de acciones que reflejan la buena gestión desde el gobierno estatal y municipal.

---

<sup>7</sup> Enciclopedia de los Municipios de México. [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Enciclopedia](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Enciclopedia)

<sup>8</sup> Idem

<sup>9</sup> Martínez Justo Manuel. La acción exterior del Estado de México, presentación realizada durante el II Foro Nacional sobre los asuntos internacionales de los gobiernos locales. Octubre de 2007.

Ahora bien, no hay que dejar de lado que debido al desarrollo y cierto grado de autonomía que los municipios han alcanzado hay una tendencia al acercamiento con el gobierno estatal; pero descartan una desvinculación con el objeto de buscar alternativas a sus propias problemáticas sin el control del ejecutivo estatal o incluso para promover sus proyectos locales. De esta forma, encontramos que los municipios que conforman el Valle de México y Toluca han logrado establecer vínculos a través de los hermanamientos de ciudades (ver anexo 2) para atraer inversiones, lograr asesoría para atender problemas específicos o intermunicipales y se han posicionado en foros internacionales con el objetivo de promover los intereses locales<sup>10</sup>.

### **3.2. Premio “Políticas Públicas Innovadoras 2008”**

Debido a la actividad que presentan los gobiernos locales del Estado de México y la tendencia de los gobiernos subnacionales y organismos internacionales de generar mecanismos que permiten identificar lo que funciona en lo relativo a la mejora de las condiciones de vida de la población de forma sostenible en un territorio determinado, nace este premio, desde la Junta de Coordinación Política de la LVI Legislatura del Estado de México, con la finalidad reconocer a los gobiernos locales del territorio estatal que han evolucionado creativamente y aportado estrategias de gestión innovadoras que benefician directamente a la población.

#### **3.2.1. Participantes**

El premio “Políticas Públicas Innovadoras 2008”, está dirigido a los 125 municipios del Estado de México.

Debido a que los municipios del estado guardan características singulares debido a su conformación y ubicación geográfica y con el objetivo de dar igualdad de

---

<sup>10</sup> Ídem.

oportunidades a todos los interesados en este premio, la Junta decidió clasificar a los municipios según su población<sup>11</sup>:

<b>Grupo 1</b> <b>Municipios entre los 3,000 y 30,000 habitantes</b>			
Acambay	Ixtapan del Oro	San Antonio la Isla	Timilpan
Aculco	Ixtlahuaca	San Felipe del Progreso	Tianguistenco
Almoloya de Alquisiras	Jiquipilco	San José del Rincón	Tlatlaya
Almoloya de Juárez	Jocotitlán	San Mateo Atenco	Tonatico
Almoloya del Río	Joquicingo	San Simón de Guerrero	Valle de Bravo
Amanalco	Lerma	Santo Tomás	Villa de Allende
Amatepec	Luvianos	Soyaniquilpan de Juárez	Villa Guerrero
Atizapán	Malinalco	Sultepec	Villa Victoria
Atlacomulco	Mexicalzingo	Tejupilco	Xalatlaco
Calimaya	Morelos	Temascalcingo	Xonacatlán
Capulhuac	Ocuilan	Temascaltepec	Zacazonapan
Chapa de Mota	Ocoyoacac	Temoaya	Zacualpan
Chapultepec	El Oro	Tenancingo	Zinacantepec
Coatepec Harinas	Otzoloapan	Tenango del Valle	Zumpahuacán
Donato Guerra	Otzolotepec	Texcaltitlán	
Ixtapan de la Sal	Rayón	Texcalyacac	

Cuadro creado con base en la información disponible en la Enciclopedia de los Municipios de México.

<b>Grupo 2</b> <b>Municipios entre los 30,001 y 100,000 habitantes</b>			
Acolman	Coyotepec	Nextlalpan	Teotihuacan
Amecameca	Cuautitlán	Nopaltepec	Tepetlaoxtoc
Apaxco	Ecatzingo	Otumba	Tepetlixpa
Atenco	Huehuetoca	Ozumba	Tepozotlán
Atlautla	Hueypoxtla	Papalotla	Tequixquiac
Axapusco	Isidro Fabela	Polotitlán	Tezoyuca
Ayapango	Jaltenco	San Martín de las	Tlalmanalco

<sup>11</sup> Acuerdo Operativo del concurso "Políticas Públicas Innovadoras 2008". Junta de Coordinación política de la LVI Legislatura del Congreso del Estado de México. Gaceta de Gobierno. Marzo de 2008. pp. 1 y 2.

		Pirámides	
Chiautla	Jilotepec	Temamatla,	Tonanitla
Chicoloapan	Jilotzingo	Temascalapa	Villa del Carbón
Chiconcuac	Juchitepec	Tenango del Aire	Zumpango
Cocotitlán	Melchor Ocampo	Teoloyucan	
Cuadro creado con base en la información disponible en la Enciclopedia de los Municipios de México			

<b>Grupo 3</b> <b>Municipios más de 100,000 habitantes</b>			
Atizapán de Zaragoza	Ecatepec	Naucalpan	Tlalnepantla
Chalco	Huixquilucan	Nezahualcóyotl	Toluca
Chimalhuacán	Ixtapaluca	Nicolás Romero	Tultitlán
Coacalco de Berriozábal	La Paz	Tecámac	Valle de Chalco Solidaridad
Cuautitlán Izcalli	Metepec	Texcoco	
Cuadro creado con base en la información disponible en la Enciclopedia de los Municipios de México			

### 3.2.2. Organización y seguimiento al premio

Debido al origen de esta propuesta cuyo esquema general se sustenta en la experiencia que otros eventos similares han dejado en México y en otras partes del mundo, se consideró necesaria la creación de grupos de trabajo que atendieran puntualmente, de manera transparente e imparcial el desarrollo del premio, es por ello que se crearon dos comités los cuales estuvieron encargados de la organización y evaluación respectivamente<sup>12</sup>.

El Comité de Organización fue integrado por la Junta de Coordinación Política de la LVI Legislatura del Estado de México, la cual se encargó de la planeación, la programación, el diseño y la ejecución de todas las actividades relacionadas con la organización del concurso, desde la convocatoria hasta la ceremonia de premiación.

<sup>12</sup> Acuerdo Operativo del concurso "Políticas Públicas Innovadoras 2008". Junta de Coordinación política de la LVI Legislatura del Congreso del Estado de México. Gaceta de Gobierno. Marzo de 2008.



<b>Miembros de la Junta de Coordinación Política</b>	
Presidente	Dip. Eruviel Ávila Villegas
Secretario	Dip. Higinio Martínez Miranda
Vocal	Dip. Juan Carlos Núñez Armas
Vocal	Dip. Alejandro Agundis Arias
Vocal	Dip. Sergio Velarde González
Vocal	Dip. Máximo García Fabregat
Fuente: <a href="http://www.cddiputados.gob.mx">www.cddiputados.gob.mx</a>	

A fin de dar transparencia y equidad a la evaluación de las políticas públicas registradas, se acordó integrar un Comité Técnico de Evaluación en el cual estuvieran representados el Congreso del Estado e instituciones públicas y privadas de reconocida trayectoria, con experiencia en la evaluación de políticas públicas de acuerdo con los temas que éstas representan:

<b>Entidad</b>	<b>Representantes</b>
Congreso del Estado – LVI Legislatura	<p>Dip. Eduardo Alfredo Contreras y Fernández, representante del grupo parlamentario del PAN</p> <p>Dip. Caritina Sáenz Vargas, representante del grupo parlamentario del PRI</p> <p>Dip. José Francisco Vázquez Rodríguez, representante del grupo parlamentario del PRD</p> <p>Dip. José Salvador Neme Sastré, representante del grupo parlamentario del PVEM</p> <p>Dip. Luis Antonio Guadarrama Sánchez, representante del grupo parlamentario del PT</p> <p>Dip. José Suárez Reyes, representante del grupo parlamentario de Convergencia</p>

Entidad	Representantes
Instituciones Públicas	Dr. Marco Antonio Guadarrama Flores, representante de la Facultad de Estudios Superiores de Acatlán – UNAM Lic. Julio César Ponce Quitzaman, representante de la Facultad de Estudios Superiores de Aragón – UNAM Mtro. Julián Salazar Medina, representante de la Universidad Autónoma del Estado de México L.A.E. Fernando Raúl Portilla Sánchez, representante del Instituto Hacendario del Estado de México

Entidad	Representantes
Instituciones Privadas	Lic. Isidro Muñoz Rivera y Lic. Adriana Bazán Trousselle, representantes del Instituto de Administración Pública del Estado de México Dr. Luis Carlos Longares Vidal, representante del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey Dr. Carlos Germán Cabrera Beck, representante de la Universidad Anáhuac Dr. Carlos Muñoz Rocha, representante de la Universidad Tecnológica de México Dr. Edgar Hernández Muñoz, representante de El Colegio Mexiquense, A.C.

Fuente: Acuerdo Operativo del concurso “Políticas Públicas Innovadoras 2008”. Junta de Coordinación política de la LVI Legislatura del Congreso del Estado de México. Gaceta de Gobierno. Marzo de 2008

Este comité, dada su composición, fue el encargado de<sup>13</sup>:

- a) Evaluar el impacto social y los beneficios generados a la población por las políticas públicas registradas.
- b) Determinar los lineamientos para deliberar y los métodos y técnicas de análisis y evaluación.

<sup>13</sup> Ídem. p. 4.

- c) Solicitar a los participantes registrados la información complementaria que consideren pertinente.
- d) Dictaminar tres ganadores de cada grupo, para otorgar el primero, segundo y tercer lugar.

### 3.2.3. Etapas del premio

El premio “Políticas Públicas Innovadoras 2008” se realizó en tres grandes etapas mismas que se ejecutaron siguiendo el calendario establecido:

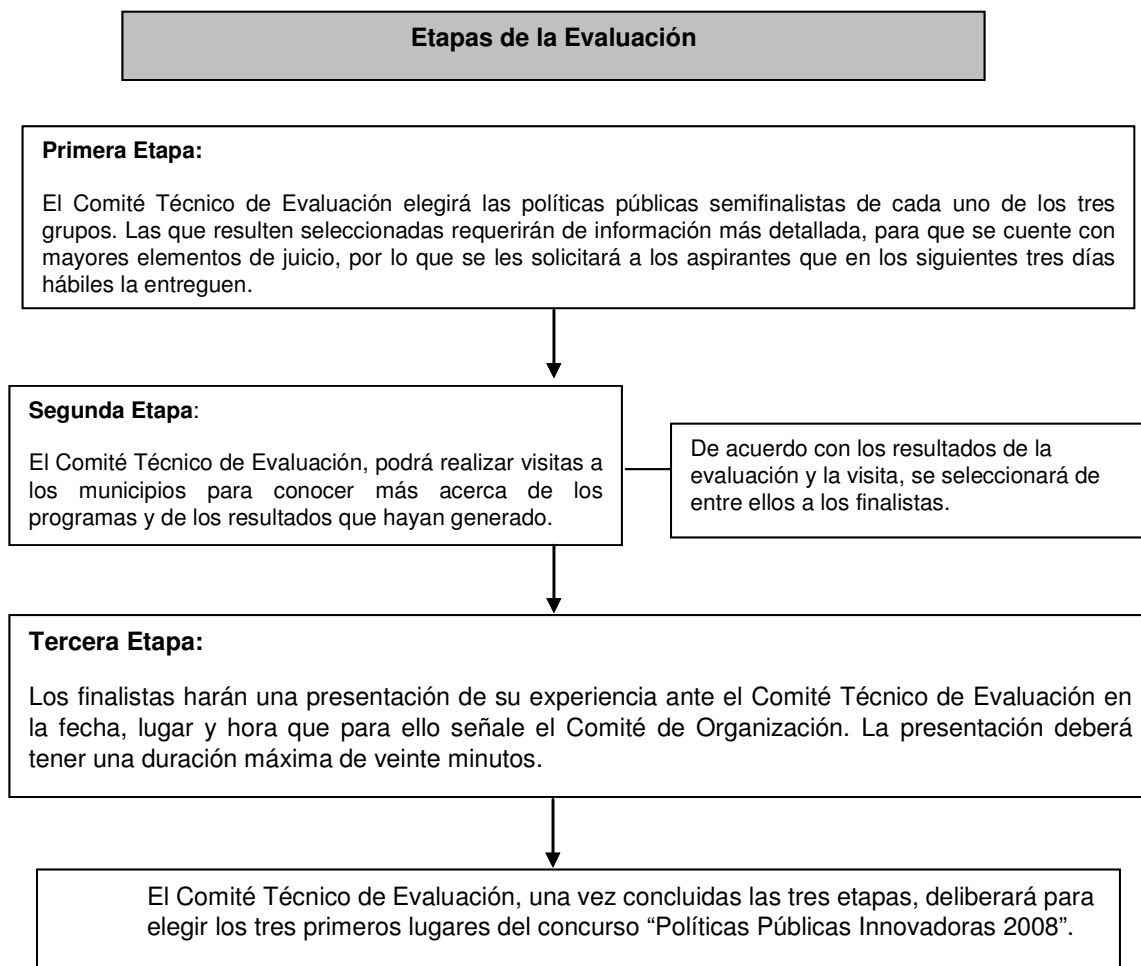
Actividad	Fecha programada
I. Registro de participantes	Del 31 de marzo al 15 de abril
II. Proceso de evaluación	Del 22 de abril al 29 de mayo
III. Premiación	En la segunda quincena de junio

Fuente: Calendario de acuerdo con la convocatoria publicada en la Gaceta de Gobierno el 11 de marzo de 2008

Antes de dar paso a la descripción de las etapas que se siguieron para la evaluación de las políticas públicas es importante destacar el trabajo realizado por el Comité de Organización y el Comité de Evaluación, quienes llevaron a cabo un ejercicio de reflexión para poder establecer el mecanismo a seguir para lograr la correcta evaluación y dictaminación de las políticas públicas inscritas.

Lo que tuvo como resultado el siguiente bosquejo:

## Primera Etapa: Registro de las políticas públicas



Fuente: Guadarrama Flores, Marco Antonio. Documento base para la instrumentación del Premio "Políticas Públicas Innovadoras 2008". Abril 2008.

Para los municipios que decidieron participar en el premio, el ejercicio de autoevaluación fue muy interesante pues, previo al envío de las cédulas de información, el trabajo interno contempló una reflexión del quehacer del gobierno y de la respuesta que ha dado a lo largo de su gestión a la propia ciudadanía.

De este modo se motivó la formación de equipos de trabajo que tuvieran al alcance la información necesaria para presentar el impacto directo en los ciudadanos y usuarios de los servicios o proyectos consolidados, cuyos resultados estuvieran

insertados en un proceso de evaluación interna y mejora continua en el que se privilegia lo sustantivo por encima de lo adjetivo.

En este ejercicio de reflexión interna, cada municipio tuvo que considerar que sus prácticas innovadoras:

- Favorecen la participación ciudadana, que promueva la vinculación entre la ciudadanía y su gobierno municipal.
- Fomentan el desarrollo económico del municipio.
- Impulsan la calidad en la prestación de los servicios públicos municipales.
- Promueven el uso sustentable de los recursos naturales.
- Eficientan la planeación municipal.
- Promueven mecanismos eficaces para la rendición de cuentas.
- Impulsan la asociación entre municipios para promover el desarrollo regional
- Promueven el uso racional, eficiente y productivo de los recursos públicos para atender, en un marco de innovación, las diversas necesidades de la población.
- Favorecen el ahorro de los recursos, el saneamiento financiero y el incremento en la recaudación de los recursos propios.

Una vez realizada la reflexión e identificados los posibles casos de éxito, los municipios concursantes requisitaron la cédula de registro (ver anexo 3) en la cuál proporcionaron los datos generales del municipio, identificaron la fecha de inicio de la experiencia, establecieron la forma de financiamiento y describieron la política pública seleccionada destacando los objetivos y metas propuestas en la implementación de la misma, los compromisos con la ciudadanía, las acciones que se han realizado para llevar a cabo la política pública, el impacto y beneficio hacia la

población, el aprendizaje que otros municipios pueden tener de esta experiencia, entre otros rubros<sup>14</sup>.

### Segunda Etapa: Evaluación de las políticas públicas registradas

Una vez cerrada la etapa de registro el Comité Técnico de Evaluación comenzó la revisión de las 127 prácticas, para ello el total de los registros fue dividido en 9 paquetes, con el objetivo de poder dictaminar correctamente cada uno de los expedientes.

Para la revisión de los 9 paquetes, se integraron igual número de grupos de trabajo, según los criterios de especialidad de los miembros del comité, quienes bajo la coordinación del Secretario Técnico del Comité Técnico de Evaluación, revisaron las experiencias con base en la cédula de evaluación individual diseñada específicamente para este premio y otorgaron una calificación de sobresaliente, satisfactorio, aceptable o deficiente cada una de las políticas públicas registradas (ver anexos 4 y 5).

### ***Criterios de evaluación***

<b>1. Legalidad.</b> Apego al marco de actuación jurídica municipal.	La política instrumentada está dentro del marco de actuación constitucional del municipio
<b>2. Legitimidad.</b> Respaldo ciudadano.	La participación social se refleja como insumo (aporte de algún tipo) en la definición, implementación, control o evaluación de la política
<b>3. Congruencia.</b> Adecuación entre medios con relación a los fines.	Los objetivos y metas de la política corresponden con los medios y posibilidades del municipio

<sup>14</sup> De acuerdo a la convocatoria cada municipio realizó el registro de sus prácticas tomando en cuenta que: En el llenado de la cédula, se debía responder a todas y cada una de las preguntas, de manera clara, precisa y concisa, sin exceder el límite de páginas especificado para cada pregunta, con base en las recomendaciones que se incluyen en el formato. El registro debía efectuarse a más tardar el 15 de abril de 2008 en las oficinas de la presidencia de la Junta de Coordinación Política de la LVI Legislatura del Estado de México.

<b>4. Pertinencia.</b> Adecuación al contexto de la intervención.	La política constituye por sí misma un esfuerzo de creatividad e innovación de una actividad gubernamental y/o práctica ciudadana. Su documentación constituye un aporte al estudio o desarrollo de la administración pública
<b>5. Eficacia.</b> Cumplimiento de objetivos.	Respecto a la etapa de ejecución de la política, el resultado es: sobresaliente, satisfactoria, aceptable, deficiente
<b>6. Eficiencia.</b> Relación entre recursos y resultados.	Los recursos empleados (humanos, financieros, materiales y sociales) guardan una relación “positiva” con los resultados obtenidos
<b>7. Impacto.</b> Resultados (esperados y no esperados).	Los efectos positivos producidos por la intervención mejoran la calidad de vida o maximizan la capacidad de desarrollo del municipio, localidad, organización o institución (su valoración incluirá la ponderación de efectos negativos, si los hubiere)
<b>8. Viabilidad.</b> Posibilidad de continuidad una vez concluida la política.	En términos legales, económicos, administrativos y de capital social, la política está diseñada para subsistir al cambio de administración municipal

Fuente: Guadarrama Flores, Marco Antonio. Documento base para la instrumentación del Premio “Políticas Públicas Innovadoras 2008”. Abril 2008.

Una vez realizada esta primera evaluación, el Comité Técnico eligió las políticas públicas semifinalistas de cada uno de los tres grupos inicialmente señalados, de las 127 registradas, 29 se eligieron como semifinalistas, a las cuales, con el objetivo de contar con mayores elementos de juicio se les requirió información más detallada.

Número de políticas públicas seleccionas por cada grupo	
Grupo 1	13 trabajos
Grupo 2	5 trabajos
Grupo 3	11 trabajos

Una vez entregada la información requerida a los municipios<sup>15</sup>, el Comité Técnico efectuó una segunda evaluación, de la cual seleccionó un total de 19 políticas públicas como finalistas. (Ver anexo 6)

### Tercera Etapa: Declaración de finalistas y premiación

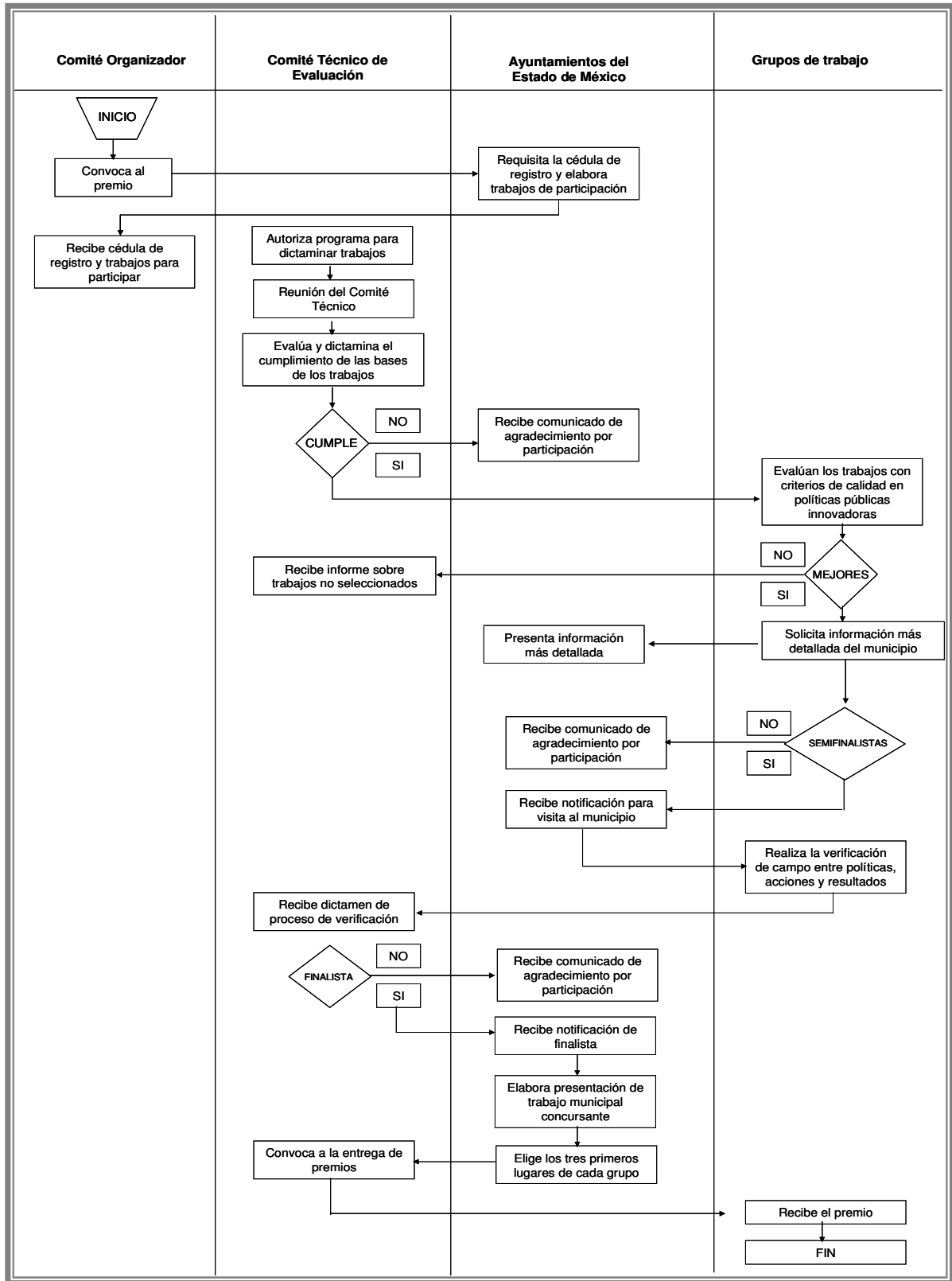
Una vez que los municipios semifinalistas entregaron la información detallada requerida por el Comité Técnico de Evaluación, los miembros de este grupo colegiado realizaron una segunda revisión en términos de la evidencia que sustentaba el cumplimiento de los criterios antes mencionados, misma que permitió a cada grupo de trabajo complementar los criterios de evaluación con los aspectos tangibles de la experiencia a través de la evidencia documental, esta última etapa se vio reforzada con la presentación que realizaron los presidentes municipales en la que aportaron aun más elementos acerca de la experiencia inscrita.

---

<sup>15</sup> La información adicional requerida a los municipios debía ser medible y comprobable estadística y físicamente por los integrantes del Comité Técnico de Evaluación.



Esquema de la implementación del Premio "Políticas Públicas Innovadoras 2008"\*



### **Entrega de Reconocimientos.**

Una vez realizadas las etapas de evaluación el Comité Técnico de Evaluación procedió a dictaminar a los tres primeros lugares de cada grupo, los cuales fueron acreedores a los reconocimientos económicos aprobados<sup>16</sup>.

Primer Lugar.	\$ 1, 000,000. 00 (Un millón de pesos 00/100 m.n.)
Segundo Lugar.	\$ 600,000. 00 (Seiscientos mil pesos 00/100 m.n.)
Tercer Lugar.	\$ 300,000. 00 (Trescientos mil pesos 00/100 m.n.)

### **Municipios ganadores.**

#### **Grupo 1**

<b>LUGAR</b>	<b>MUNICIPIO</b>	<b>TRABAJO</b>
Primero	San Mateo Atenco	Programa integral para el control de inundaciones y desbordamientos del Río Lerma 2007
Segundo	Villa Guerrero	Política de control sanitario en la producción y abasto de productos cárnicos en el Municipio de Villa Guerrero
Tercero	Temoaya	Construcción de letrinas secas aboneras en comunidades con alto grado de marginación indígena, como políticas para la conservación del medio ambiente

De acuerdo con los resultados señalados en el acta de la última sesión del Comité Técnico de Evaluación del concurso.

<sup>16</sup> El recurso dispuesto para el reconocimiento económico de este premio fue ejercido de acuerdo a los conceptos previstos en los capítulos 4000 y 5000 de los presupuestos de egresos municipales.

\* Fuente: Guadarrama Flores, Marco Antonio. Documento base para la instrumentación del Premio "Políticas Públicas Innovadoras 2008". Abril 2008.

### Grupo 2

LUGAR	MUNICIPIO	TRABAJO
Primero	Juchitepec	Constitución de intermunicipalidad para la construcción y operación de relleno sanitario
Segundo	Zumpango	Tecnología de punta en el manejo del recurso hídrico
Tercero	Amecameca	Programa integral de separación y aprovechamiento de basura

De acuerdo con los resultados señalados en el acta de la última sesión del Comité Técnico de Evaluación del concurso

### Grupo 3

LUGAR	MUNICIPIO	TRABAJO
Primero	Toluca	Recuperación de espacios públicos ocupados por el comercio ambulante en la zona Terminal-mercado Lic. Benito Juárez (Mercado Juárez-Mercado Aviación Autopan)
Segundo	Texcoco	Centro de apoyo con capacidades DIFerentes
Tercero	Coacalco de Berriozábal	Programa financiero de ahorro y uso eficiente de energía eléctrica

De acuerdo con los resultados señalados en el acta de la última sesión del Comité Técnico de Evaluación del concurso

Adicionalmente a los reconocimientos económicos, debido a que muchos de los trabajos, aun cuando no cumplían a cabalidad con los criterios establecidos, resultaron ser políticas públicas destacas, se aprobó otorgar menciones honoríficas a aquellas cuyo impacto haya sido trascendental en las comunidades de los municipios<sup>17</sup>.

Es así como el 11 de julio de 2008 se llevó a cabo la premiación y tras recibir el reconocimiento económico los presidentes municipales y el propio Congreso del

<sup>17</sup> Acuerdo aprobado en la tercera sesión ordinaria del Comité Técnico de Evaluación, celebrada el 9 de mayo de 2008.

Estado manifestaron su compromiso por utilizar el recurso para dar continuidad al desarrollo de esa política pública exitosa y brindar una mejor calidad de vida a sus ciudadanos.

### **3.3. Impacto y tareas pendientes**

Es importante reconocer el esfuerzo de los municipios mexiquenses por mejorar su administración pública al incorporar elementos que les permitan su modernización.

Los 127 proyectos presentados por los ayuntamientos en temas como participación ciudadana, desarrollo económico, prestación de servicios, uso sustentable de los recursos naturales, planeación municipal, rendición de cuentas, desarrollo regional, ahorro de recursos y uso eficiente de los recursos públicos destaca el interés de los gobiernos locales por instrumentar mejoras en sus administraciones para brindar mayores beneficios a la población.

Con este ejercicio se pone de manifiesto que este tipo de evaluación de políticas públicas resulta un método amable para quienes son los encargados de rendir cuentas en las administraciones municipales; el resultado fue la participación del 64% de los municipios (ver anexo 7) por lo tanto, es importante no dejar que la experiencia termine.

Con el objetivo de motivar a los municipios del Estado de México a mantenerse actualizados en cuanto al desarrollo de políticas públicas eficientes y eficaces; promover la continuidad de programas de éxito; fomentar el intercambio de experiencias; y no perder el interés de posicionarse en los foros nacionales e internacionales a través de la promoción de estas prácticas, el Congreso del Estado actualmente trabaja para consolidar el éxito del concurso y promover una ley o decreto que formalice este mecanismo.

Esta experiencia y las referidas a lo largo del documento, son evidencia de la gama de acciones que se pueden realizar para que las políticas públicas desarrolladas en cada uno de los ámbitos de gobierno sean evaluadas objetivamente y no solamente

fiscalizadas. Si la participación de los gobiernos locales en foros y reconocimientos se fortalece, así como el movimiento municipalista y los gobiernos locales ahora son reconocidos en el contexto internacional, en pocos años la continuidad de los programas de gobierno y el intercambio de experiencias será un mecanismo que dé herramientas para la mejorar las condiciones de vida de cualquier parte del mundo.

## Conclusiones

Es un hecho que desde hace poco más de diez años, la actividad de los gobiernos locales en el ámbito internacional se ha incrementado considerablemente. Esta participación se detona ante la necesidad de los estados nacionales de enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad y de garantizar su competitividad en el escenario internacional.

Para llegar a este punto, los estados tuvieron que adecuar su organización y funcionamiento a las nuevas realidades, aprender de los errores y aciertos de las diversas experiencias recientes y adoptar nuevos enfoques de gestión pública como instrumentos útiles y efectivos al servicio del bien común o interés general de sus respectivas comunidades.

Actualmente las ciudades juegan un papel primordial en la era de la globalidad como áreas donde se concentra la infraestructura física y tecnológica necesaria para la acción financiera, como crisol de la diversificación étnica y racial, como lugar de heterogeneidad estructural y disgregación social, como lugar de los intercambios económicos, sociales y culturales, y también como lugar de encuentro de problemas de carácter mundial (migración, medio ambiente, transculturización de elementos culturales globales).<sup>1</sup>

Todo lo anterior, provoca que las municipalidades tengan que asumir mayores responsabilidades, tanto a la hora de enfrentar los costos como a la hora de dar respuestas, lo que también conlleva a que las mismas amplíen sus radios de acción en la búsqueda de respuestas, ya que sin importar la forma de gobierno, todas por igual enfrentan retos cada vez más complejos que les han requerido fuertes transformaciones, reformas e innovaciones que eleven su calidad de gestión.

En este contexto, los gobiernos locales tienen una dimensión internacional que debe ser entendida en una doble dirección, desde su actividad hacia exterior propiamente

---

<sup>1</sup> Ponce Adame, Esther. La dimensión internacional de los municipios mexicanos: marco teórico, normativo y práctica de una realidad, en Dávila Consuelo, Schiavon, Jorge A. y Velázquez Rafael (coord.). Diplomacia Local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas. UNAM. México, 2009. p. 414

dicha y desde el papel que juega el medio externo hacia el interior. Esta dualidad, hoy en día es referida por los estudiosos como un actuar “glolocal” (actuar globalmente y pensar localmente) de los municipios.

En México, esta dimensión internacional de los municipios tiene que ver no sólo con cada uno de los aspectos y temas en los cuales participan más allá de las fronteras nacionales, sino también con el nivel de implicación que lo externo, caracterizado por la globalización, la interdependencia y la desjerarquización de los gobiernos centrales, juega en el ámbito local.

Es así que en el contexto de lo “glolocal” el municipio, como la instancia más cercana de los intereses de los ciudadanos y de la sociedad civil, tiene un rol cada vez más participativo en el ámbito de las relaciones internacionales.

En este sentido, la internacionalización se convierte en una herramienta de los municipios frente a la globalización, al tiempo que resulta ser un instrumento para actuar frente a las demandas económico-sociales de sus ciudadanos. Sobre el particular es importante hacer notar que en los últimos años diversos municipios en el mundo adoptan un papel cada vez más dinámico en el sistema internacional y en la formulación de las propias políticas exteriores de sus países.<sup>2</sup>

El por qué de lo anterior, tiene que ver con la creciente conciencia de los retos que plantea un mundo globalizado e interdependiente y la oportunidad de reaccionar ante ellos de manera local, por ser los municipios el ámbito más cercano a los individuos y en consecuencia, un espacio indispensable para dar respuestas tanto a los problemas globales que se han introducido en las comunidades, como a las demandas de participación, desarrollo, seguridad y bienestar de una ciudadanía inserta en los procesos sociales, económicos, tecnológicos y políticos de la globalidad.<sup>3</sup>

Aunado a lo anterior, la inmersión de los gobiernos en la vorágine de la globalización provocó que tuvieran que incursionar en el campo de la innovación en donde el

---

<sup>2</sup> Ídem. p. 399.

<sup>3</sup> Ídem. p. 401

deben adoptar estrategias de mejora de la gestión pública que permita la formulación de soluciones creativas con el fin de cumplir al máximo las expectativas de la su población.

En consecuencia, los gobiernos centrales abren el campo de acción a los nuevos actores, los cuales con el fin de alcanzar sus propios requerimientos internos en un momento de competencia económica global, se ven emplazados no sólo a innovar en materias de su competencia sino también a perseguir la prolongación exterior de sus competencias internas.

Para afrontar este reto se hizo imprescindible desarrollar políticas públicas innovadoras que significaron algo más que dejar explícita la obsolescencia de prácticas existentes o hacer simples variaciones.

Con la participación de los gobiernos locales en el contexto internacional, se abrieron las opciones para producir o diseñar nuevos escenarios capaces de unir a los municipios y desafiar constantemente la maquinaria burocrática con nuevas concepciones y acciones organizativas.

Para el caso mexicano, a pesar de que los principios doctrinarios tradicionales de la política exterior se encuentran intactos y plasmados en la Constitución (Art. 89, frac. X), la práctica internacional se ha dinamizado caracterizada por: una nueva percepción de las relaciones internacionales que han pasado de un carácter reactivo a uno proactivo; la transformación de su naturaleza legalista por una más pragmática; la transición de una posición de aislamiento relativo a una apertura al mundo; y un proceso de balcanización en materia de política exterior donde otros poderes y órdenes de gobierno buscan crecientemente participar en el área de la política exterior.<sup>4</sup>

Bajo esta perspectiva, poco a poco se ha ido abriendo un nuevo flujo de ideas que despiertan en los administradores nuevos temas y estimulan su espíritu de iniciativa y como resultado, la definición de conceptos básicos como el de políticas públicas y

---

<sup>4</sup> Ídem. pp. 74 y 75.



el de evaluación también se replantean y dan paso a nuevos esquemas que han apoyado a los gobiernos locales para crear sinergias internas y externas que posibiliten el intercambio de experiencias.

Sin embargo, aunque el panorama expuesto en este documento nos indique que la presencia de los gobiernos locales en el contexto internacional es un movimiento con éxito y que se fortalece día con día, no hay que perder de vista que en la actualidad la mayor parte de los proyectos reconocidos como políticas públicas exitosas no son al cien por ciento programas auténticos de modernización, sino actuaciones de mejora muy concretas de determinados servicios o procesos transmitidos de una región a otra.

Con respecto al tema de la evaluación de las políticas públicas, una vez establecido el escenario internacional, es importante recordar que el objetivo de toda política pública es el bienestar de las personas y que para fortalecer las capacidades institucionales públicas que dan satisfacción a los requerimientos ciudadanos, es necesario impulsar criterios universales que atiendan su diversidad y complejidad.

Las políticas públicas han servido como guía para el diseño, regulación, implantación, desarrollo, mejora y consolidación de planes en la gestión pública. Al mismo tiempo, se consolidan y forman parte de una cultura transformadora del servicio público y su capacidad de innovar y adaptarse continuamente a los requerimientos sociales ha permitido a los municipios incrementar la credibilidad y confianza de los ciudadanos sobre su quehacer.

De este modo la innovación gubernamental se ha constituido en una alternativa para que los gobiernos respondan de forma más efectiva y oportuna a la globalización y los cambios del entorno. También ha llevado a replantear al interior de los gobiernos locales y en los foros internacionales estrategias y políticas para mejorar la capacidad de gobernar.

Las experiencias compartidas entre los actores y que hoy por hoy, debido a la globalización de las telecomunicaciones pueden conocerse en lapsos muy cortos de

tiempo, demuestran que se han podido disminuir rezagos, atender las urgencias, desahogar lo cotidiano y cambiar métodos, procesos, sistemas y estructuras para hacer a los gobiernos, en mayor medida, eficientes, ágiles, transparentes y competitivos.

Otro factor que se ha hecho presente en esta dinámica es la evaluación, la cual más allá de fiscalizar la utilización de los recursos utilizados en la ejecución de programas y proyectos, se ha enfocado a la relevancia o pertinencia de lo que se evalúa, el grado de logro de los objetivos y el uso de los medios para alcanzarlos.

Asimismo, la evaluación ha sido encaminada para aprender de la experiencia, extrayendo lecciones que puedan aplicarse con el fin de mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas que puedan, en principio, aplicarse en contextos similares.

El reto de forjar gobiernos eficaces, eficientes e innovadores demanda un trabajo serio y profundo y requiere sobre todo generar nuevas actitudes y conductas en los gobiernos y es por eso que tanto éstos como los organismos e instituciones nacionales e internacionales han propuesto nuevos mecanismos de evaluación: premios y reconocimientos a las políticas públicas en diferentes modalidades.

En este sentido, se destaca que el reconocimiento e intercambio de las mejores prácticas facilita la implantación del cambio y coadyuva de forma efectiva a transformar la administración pública y focalizar sus resultados pues ninguna solución es definitiva ni permanente.

La institucionalización y el otorgamiento de reconocimientos y premios nacionales e internacionales ha proporcionado favorables resultados, pues en la actualidad existen gran cantidad de éstos y con diversas temáticas, lo que ha motivado a los gobiernos locales a procurar la eficiencia, competitividad y calidad en sus modelos de gestión.

Los premios y reconocimientos están siendo considerados como una nueva forma de evaluación al propiciar y dejar evidencia del esfuerzo de los municipios por mantener un aprendizaje institucional y una mejora continua.

Después de la revisión de varios sistemas de evaluación y de formatos de diversos concursos se ha podido concluir que el impacto de esta nueva práctica es positivo ya que a partir de la identificación de los resultados positivos en la evaluación comienza a fortalecerse porque en la medida en que las bases y los requisitos para la evaluación y el otorgamiento de premios se ha armonizado con los intereses locales se ha constituido una motivación para aspirar a escalar en el nivel de reconocimiento.

Esta práctica ha trascendido y México no ha sido la excepción. Además de los premios impulsados desde el gobierno federal como el de Innovación Gubernamental o por instituciones académicas como el que anualmente organiza el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), los gobiernos estatales también han replicado la experiencia como es el caso del premio INNOVA. Sin embargo, el Estado de México decidió ir más allá y desde el Congreso del Estado en el año 2008 se impulsó el Premio "Políticas Públicas Innovadoras 2008" el cual buscó hacer visible y reconocer el esfuerzo de la mejora de las administraciones y del servicio público de los gobiernos locales.

Este premio es único ya que nunca se había impulsado algo así desde el poder legislativo estatal y se considera una experiencia de éxito porque además de haber tenido una fuerte participación e los municipios, otorgó un reconocimiento económico y sentó las bases para que las administraciones pugnen por la continuidad y mejora de las experiencias premiadas y la generación de nuevas prácticas con calidad que aprueben la metodología de evaluación propuesta.

Además, el premio no sólo habrá de quedarse en un ejercicio de un año, los legisladores se han propuesto trabajar en una propuesta que instituya el premio y le otorgue los suficientes recursos para mantener los estándares de calidad en la aplicación de la metodología de la evaluación y otorgar el estímulo económico a los

municipios para que se creen los compromisos necesarios que faciliten, más allá de un periodo de gobierno, la continuidad de las prácticas exitosas.

Considero que ningún estudio de la historia política y administrativa de cualquier país tendría sentido si se obviara el papel que han ejercido los entes locales en el desarrollo de los mismos, es por eso que al escribir *Un balance de la evaluación de las políticas públicas y los reconocimientos a las prácticas exitosas gubernamentales en el contexto internacional y en México. Premio "Políticas públicas innovadoras 2008" promovido por el Congreso del Estado de México* me quedo con una gran experiencia pues además de la reflexión, he podido retomar lo aprendido en la práctica y reafirmar mi convicción sobre la importancia que tienen los gobiernos locales en el ámbito nacional e internacional, pues al ser entes que no pueden estar aislados, la necesidad de expandir sus relaciones y tener voz propia ha ayudado a fomentar procesos de asociación que en un futuro permitan el crecimiento homogéneo de las regiones y por tanto mejoren la calidad de vida de la sociedad.



**BIBLIOGRAFÍA  
CONSULTADA**



## Bibliografía

Aguilar, María José y Ezequiel Ander- Egg. Evaluación de servicios y programas sociales. Ed. Siglo XXI. España. 1992.

Aguilar Villanueva, Luis, F. El estudio de las políticas públicas (estudio introductorio y edición). Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2ª Ed. México 1996.

Albrow Martin y King Elizabeth (editores). Globalization, Knowledge and Society. London. 1990.

Arámbula Reyes, Alma. Las relaciones internacionales de las autoridades locales. Centro de Documentación, Información y Análisis. Cámara de Diputados. LX legislatura. Marzo, 2008. pp 35

Arias, Fernando. Introducción a la técnica de investigación en ciencias de la administración y del comportamiento. 3ª. Edición Ed. Trillas 1980.

Bresser-Pereira, et. al. Política y gestión pública. Fondo de Cultura Económica. 2004. pp. 215.

Bernard Ehrenzeller, Rudolk Herbek, et. al. Theme I. Federalism and Foreing Relations, en Blindernbacher, Raoul y Arnold Keller (eds.), Federalism in a Changing World – Learning from Each Other, Sankt Gallen, Internationale Föderalismuskonferentz. 2002. pp. 47-84.

Castells, Manuel. La Sociedad Red. La era de la información: economía, sociedad y cultura. Madrid. Alianza Editorial. 1998. pp. 27-28.

Dahl, Robert A. La Poliarquía. Ed. Tecnos S.A., Madrid. 1989. p. 170.

David, Held. La Democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita. Barcelona, España. Ed. Paidós. 1997. pp. 41-44.

David Held, Anthony Mcgrew, et. al. Global Transformations. Politics, Economics and Culture. Gran Bretaña. Polity Press, 1999.

Dávila Consuelo, Schiavon, Jorge A. y Velázquez Rafael (coord.). Diplomacia Local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas. UNAM. México, 2009. pp.457.

De la Cueva, Mario. La idea del Estado. México. Fondo de Cultura Económica, 1996.



Duchacek, Ivo D. The Territorial Dimensions of Politics: Within, Among and Across Nations. Boulder y Londres. Westview Press. 1986.

Franco, Rolando y Lanzaro Jorge (coordinadores). Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina. FLACSO. 2006. pp. 446.

Garde Roca, Juan Antonio. Nueva gerencia pública: evaluación, calidad e innovación. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile. 2006. pp.11.

Keating, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias, en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.). Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones. Marcial Pons. Madrid. 2000.

Keohane, R.O. & Nye, J.S. 1997. Interdependence in World Politics. In Crane, G.T. & Amawi, A. The Theoretical evolution of international political economy: a reader. New York: Oxford University Press.

López Plascencia, José Abraham. Evaluación de la excelencia gubernamental. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala. 2006. pp. 16.

M. Clarke. The Foreign Policy System: A Framework for Analysis, en M. Clarke and B. White (eds.) Understanding Foreign Policy. Cheltenham: Edward Elgar 1989. Pp.27–59.

Monroy Luna, Rubén. Federalismo y las relaciones internacionales. Secretaría de Gobernación. 2007.

Moreno, L. & Ziglio, E. (1992). Evaluación y Maximización de Políticas Sociales, en Moreno, L. & Pérez-Yruela, M. (comps.), Política Social y Estado del Bienestar, pp. 79-106. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales. Patton, M.Q. (Ed) (1985), Culture and Evaluation. San Francisco: Jossey-Bass

Münch, Lourdes y Ernesto Ángeles. Métodos y Técnicas de Investigación. Ed Trillas. México 1994.

Muñoz, Gutiérrez Ramón. Innovación Gubernamental. Fondo de Cultura Económica. 2004. pp. 33-87.

Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental (2004). Memorias del 5to. Foro Global sobre Reinención del Gobierno. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. pp. 91.

Olga Nirenberg, Josette Brawerman, Violeta Ruiz. Programación y Evaluación de Proyectos Sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia. Paidós. Ed. 2006. pp.215.

Parsons, Wayne. Políticas Públicas. Introducción a la teoría práctica del análisis de políticas públicas. FLACSO. 2007. pp. 817.

Piñón Gaytán, Francisco. La filosofía del poder: Maquiavelo y Hobbes, en Ávalos Gerardo Tenorio y Dolores París María (coords.) Política y Estado en el pensamiento moderno.

Ponce Adame, Esther. La dimensión internacional de los municipios mexicanos: marco teórico, normativo y práctica de una realidad, en Dávila Consuelo, Schiavon, Jorge A. y Velázquez Rafael (coord.). Diplomacia Local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas. UNAM. México, 2009. pp. 457.

Schiavon, Jorge A. La Proyección de las entidades federativas; México ante el mundo. Instituto Matías Romero. SRE. México. 2006. pp10

## **Hemerografía**

Aguilar Villanueva, Luis F. Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio. Revista del Departamento de Sociología. UAM. Año19. Número 54. Enero-abril. 2004. pp. 15-37.

Feinstein, Osvaldo. Evaluación pragmática de políticas públicas, en Información Comercial Española. Revista de Economía. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Nº 836 (Mayo-Junio). Madrid. 2007. pp. 19-31.

González, Guadalupe. Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización, en Foro Internacional, Vol. XLI, Tomo 4. 2001. pp. 619-667.

Hernández Rodríguez, Rogelio. Cambio político y renovación institucional, en Foro Internacional. Vol. XLIII. Tomo 4. pp. 789-821.

Ibarra, Jorge Luis. ¿Una solución para todos o una para cada quién?. Revista Política Digital. Número 46. Octubre-Noviembre. 2008. pp10-12.

Isunza Vera, Ernesto. Participación ciudadana para el control y vigilancia del Estado. Revista Ciencia y Desarrollo. CONACYT. Volumen 34. Número 224. Octubre 2008. pp. 62-68.

Torres, Blanca. La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México. Instituto Matías Romero. Pp. 19-13.

### **Documentos oficiales**

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría. Diario Oficial de la Federación. Última Reforma 31 de diciembre de 2008. pp. 66.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. 28 de noviembre de 2008. pp. 69.

Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal. Diario Oficial de la Federación. 30 de marzo de 2007. pp. 12.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009. Diario Oficial de la Federación. 28 de noviembre de 2009. pp. 128.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

### **Otros documentos**

Acta de la tercera sesión ordinaria del Comité Técnico de Evaluación del concurso “Políticas Públicas Innovadoras 2008”. Comité Técnico de Evaluación. 2008.

Acuerdo Operativo del concurso “Políticas Públicas Innovadoras 2008”. Junta de Coordinación política de la LVI Legislatura del Congreso del Estado de México. Gaceta de Gobierno. Marzo de 2008.

Consejo Económico para América Latina – CEPAL. Globalización y Desarrollo. Brasilia. 2002.

Guadarrama Flores, Marco Antonio. Documento base para la instrumentación del Premio “Políticas Públicas Innovadoras 2008”. Abril 2008.

Martínez Justo Manuel. La acción exterior del Estado de México, presentación realizada durante el II Foro Nacional sobre los asuntos internacionales de los gobiernos locales. Octubre de 2007.

### **Páginas Web consultadas:**

<http://www.aeval.es>

[http://www.anuies.mx/servicios/p\\_anuies/publicaciones/revsup/res083/txt9.htm](http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/res083/txt9.htm)

<http://www.bancomundial.org/evaluacion>

<http://www.bestpractices.org/bp2008>

<http://catedras.fsoc.uba.ar/toer/articulos/txt-castells.html> Castells, Manuel. Los Estados ya no pueden gobernar; sólo negociar.

<http://www.chihuahua.gob.mx/imda/formatos.asp>

<http://www.coneval.gob.mx>

<http://www.dipres.cl>

<http://www.dubaiaward.ae>

<http://www.esonora.gob.mx/imda/SesionInformativa.asp>

<http://www.focal.ca/pdf/aguilar.pdf>

<http://www.iadb.org>

<http://www.letraseartes.com.br>

<http://www.oas.org>

<http://www.oem.com.mx/elsoldetoluca/>

<http://www.premiomunicipal.org.mx>

<http://www.undp.org>

<http://www.un.org>

<http://www.unfpa.org>

<http://www1.worldbank.org>



# **ANEXOS**



## ANEXO 1

### ACUERDOS DE HERMANDAD, COOPERACIÓN Y CARTAS DE INTENCION SIGNADOS POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

PAÍS	CIUDAD, PROVINCIA U ORGANISMO	TIPO DE ACUERDO	LUGAR Y FECHA DE SU FIRMA	SIGNATARIOS	MATERIAS
REINO UNIDO, GRAN BRETAÑA		ACUERDO DE COOPERACION	CD. DE MÉXICO, DISTRITO FEDERAL 05 / MARZO / 2001	CHAIRMAN OF DARWIN INSTRUMENTS LIMITED  LIC. TOMÁS RUIZ PÉREZ, SECRETARIO DE EDUCACION, CULTURA Y BIENESTAR SOCIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• • EDUCACIÓN</li> </ul>
REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA	BAVIERA	ACUERDO DE COOPERACIÓN	CD. DE TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO 25/OCTUBRE/2000	SR. HANS SPITZNER, VICEMINISTRO DE ECONOMÍA, TRANSPORTES Y TECNOLOGÍA DEL ESTADO DE BAVIERA  LIC. CARLOS RELLO LARA, SECRETARIO DE DESARROLLO ECONOMICO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• • INDUSTRIA</li> <li>• • PROVEEDORA DE PIEZAS AUTOMOVILISTICAS</li> <li>• • INDUSTRIA ELECTRICA Y ELECTRONICA</li> <li>• • CONSTRUCCIÓN DE MAQUINAS E INSTALACIONES</li> <li>• • TECNOLOGIA</li> <li>• • ENERGETICA</li> <li>• • PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE</li> <li>• • TELECOMUNICACIÓN</li> <li>• • TRANSPORTE</li> <li>• • COMUNICACION</li> <li>• • ENERGIA</li> </ul>
CLUB DE LAS REGIONES	GRUPO BOLIVAR	CARTA DE INTENCION	JUNIO DE 2000	SR. HUGO VARSKY, SECRETARIO GENERAL DEL GRUPO BOLIVAR  LIC. CARLOS RELLO LARA, SECRETARIO DE DESARROLLO ECONOMICO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO	<ul style="list-style-type: none"> <li>•• TECNOLOGIA</li> <li>•• INFORMÁTICA</li> <li>•• ÁMBITO GERENCIAL</li> <li>•• COOPERACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL</li> </ul>
FEDERACIÓN DE RUSIA	MOSCÚ	ACUERDO DE COOPERACION	CD. DE TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO 11/OCTUBRE/1999	C. NIKOLAI I. SVISTUNOV, MINISTRO DE RELACIONES ECONOMICAS EXTERIORES DE LA REGION DE MOSCÚ  LIC. CARLOS RELLO LARA, SECRETARIO DE DESARROLLO ECONOMICO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• • COMERCIO</li> <li>• • INVERSIÓN</li> <li>• • INDUSTRIA</li> <li>• • CIENCIA</li> <li>• • TECNOLOGÍA</li> <li>• • COMUNICACIONES</li> <li>• • TRANSPORTE</li> <li>• • AGRICULTURA</li> <li>• • EDUCACIÓN</li> <li>• • CULTURA</li> <li>• • DEPORTE</li> </ul>
ARGENTINA	BUENOS AIRES	HERMANAMIENTO	CD. DE LA PLATA, PROVINCIA DE BUENOS AIRES 18 / ABRIL / 1997	SR. EDUARDO DUHALDE GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES  LIC. CESAR CAMACHO QUIROZ GOBERNADOR DEL ESTADO DE MÉXICO	<ul style="list-style-type: none"> <li>•• COMERCIO</li> <li>•• INVERSIÓN</li> <li>•• INDUSTRIA</li> <li>•• CIENCIA</li> <li>•• TECNOLOGIA</li> <li>•• COMUNICACIONES</li> <li>•• TRANSPORTE</li> <li>•• AGRICULTURA</li> </ul>
REPÚBLICA DE CHILE	VALPARAISO	HERMANAMIENTO	CD. DE VALPARAISO, REPUBLICA DE CHILE 15 / ABRIL / 1997	SR. LUIS BORK VEGA, INTENDENTE DE LA QUINTA REGION DE VALPARAISO  LIC. CESAR CAMACHO QUIROZ, GOBERNADOR DEL ESTADO DE MÉXICO	<ul style="list-style-type: none"> <li>•• COMERCIO</li> <li>•• INVERSIÓN</li> <li>•• INDUSTRIAL</li> <li>•• CIENTIFICO</li> <li>•• TECNOLÓGICO</li> <li>•• COMUNICACIONES</li> <li>•• TRANSPORTE</li> <li>•• AGRICULTURA</li> </ul>
REPÚBLICA DE COREA	KYONGGI	HERMANAMIENTO	CD. DE TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO 13 / MAYO / 1996	SR. IN-JE RHEE, GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE KYONGGI  LIC. CESAR CAMACHO QUIROZ, GOBERNADOR DEL ESTADO DE MÉXICO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• • COMERCIO</li> <li>• • INVERSIÓN</li> <li>• • INDUSTRIAL</li> <li>• • CIENTIFICO</li> <li>• • TECNOLÓGICO</li> <li>• • COMUNICACIONES</li> <li>• • TRANSPORTE</li> <li>• • AGRICULTURA</li> <li>• • ASISTENCIA TÉCNICA</li> <li>• • TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA</li> </ul>
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	WISCONSIN	CARTA DE INTENCION	30 / ENERO / 1996	SR. WILLIAM J. MCCOSHEN, SECRETARIO DE DESARROLLO DEL ESTADO DE WISCONSIN  SR. ERNESTO H. MONROY YURRIETA, DIRECTOR GENERAL DE INDUSTRIA, MINAS Y PROMOCION EXTERIOR DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• • COMERCIO</li> <li>• • INVERSIÓN</li> <li>• • INDUSTRIA</li> <li>• • MANUFACTURA</li> <li>• • ASISTENCIA TÉCNICA</li> <li>• • TRANSPORTE</li> <li>• • NEGOCIOS</li> <li>• • TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA</li> <li>• • COMUNICACIONES</li> <li>• • AGRICULTURA</li> <li>• • CULTURA</li> </ul>



**ACUERDOS DE HERMANDAD, COOPERACIÓN Y CARTAS DE INTENCIÓN SIGNADOS  
POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO**

<b>PAIS</b>	<b>CIUDAD, PROVINCIA U ORGANISMO</b>	<b>TIPO DE ACUERDO</b>	<b>LUGAR Y FECHA DE SU FIRMA</b>	<b>SIGNATARIOS</b>	<b>MATERIAS</b>
CANADÁ	ONTARIO	CARTA DE INTENCIÓN	CD. DE TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO 22/FEBRERO/1994	SR. PETER BARNES, MINISTRO ADJUNTO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y COMERCIAL DEL GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ONTARIO  PROFRA. LAURA PAVÓN JARAMILLO, SECRETARIA DE ECOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO	• • TECNOLOGÍA • • SERVICIOS • • PROTECCIÓN AMBIENTAL
CANADÁ	QUÉBEC	ACUERDO DE COOPERACIÓN	CD. DE TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO 27/FEBRERO/1991	SR. JOHN CIACCIA, MINISTRO DE ASUNTOS INTERNACIONALES DEL GOBIERNO DE QUÉBEC  LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA, GOBERNADOR DEL ESTADO DE MÉXICO	• • FORESTAL • • MEDIO AMBIENTE • • ECONOMÍA • • EDUCACIÓN • • CULTURA • • ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	ILLINOIS	HERMANAMIENTO	SPRINGFIELD, ILLINOIS 17 / MAYO / 1990  CD. DE TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO 02 / MAYO / 1990	SR. JAMES R. THOMPSON, GOBERNADOR DE ILLINOIS  LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA, GOBERNADOR DEL ESTADO DE MÉXICO	• • COMERCIO • • INVERSIÓN • • INDUSTRIA • • CIENCIA • • TECNOLOGÍA • • COMUNICACIONES • • TRANSPORTE • • AGRICULTURA • • CULTURA • • EDUCACIÓN
REPÚBLICA DE JAPÓN	SAITAMA	HERMANAMIENTO	02 / OCTUBRE / 1979	SR. YAMARA HATA, GOBERNADOR DE LA PREFECTURA DE SAITAMA  DR. JORGE JIMÉNEZ CANTÚ, GOBERNADOR DEL ESTADO DE MÉXICO	• • CULTURA • • ECONOMÍA • • DEPORTE • • SOCIAL • • EDUCACIÓN • • COMERCIO • • TÉCNICO

## ANEXO 2

Municipio	Ciudad Hermanada
Acolman	Mettmann, Dusseldorf, Alemania
Atizapán de Zaragoza,	Barcelona, España
Cuautitlán Izcalli	Campinas, Brasil La Habana, Cuba Detroit, EEUU Viry-Chantillon, Región de Ile de France, Francia Oslo, Noruega
Ecatepec de Morelos	Ciudad de Chipre
Huixquilucan	Alajuela, Costa Rica.
Naucalpan de Juárez	Cantón de Goicoechea, San José, Costa Rica Milwaukee, Wisconsin, EEUU Des Moines, Iowa, EEUU
Nezahualcóyotl	La Habana, Cuba Plaza de la Revolución, Cuba
Nicolás Romero	Belén, Heredia, Costa Rica
Tecámac	Pueyehue, Osorno, Chile
Teotihuacán	Delfox, Grecia
Texcoco	Ocala, Condado de Marion, Florida
Huixquilucan	Alajuela, Costa Rica.
Tlalnepantla de Baz.	La Serena, Chile 10 de Octubre, La Habana, Cuba Ourense, Galicia, España Tenerife, Islas Canarias España
Toluca Santa Fe	Santa Fé, Argentina São Paulo, Brasil Nanchang, China Cartago, Costa Rica Matanzas, Cuba Indianápolis, EEUU Dijon, Francia Toulouse, Francia

### **ANEXO 3**

#### **Cédula de Registro**

##### **Descripción de las políticas públicas municipales**

Nombre de la Política Pública:

Municipio:

Población municipal:

Filiación política del Gobierno Municipal:

Objetivo de la política pública:

Acciones efectuadas:

Participantes:

Beneficiarios e Impacto:

Evidencia:

Enseñanza o Aporte:

## ANEXO 4

Información general	
Proyecto:	
Municipio:	Grupo:

### Cédula de Verificación de Bases

1. Documentos que integran la política pública municipal registrada				
1.1. Cédula de registro	Sí		No	
1.2. Anexos (cuadernillo de respuestas de la cédula de registro)	Sí		No	
1.3. Otros	Sí		No	
Describalos:				

2. Verificación de requisitos				
2.1. La política pública propuesta se incluye en una de las 9 vertientes consideradas en la base segunda de la convocatoria	Sí		No	
En caso de incluirse señale la o las vertiente(s) :				
2.2. La política se implantó (o comenzó a implantarse) durante el año 2007	Sí		No	
2.3. La descripción de la política pública señalada en el punto 6 de la cédula de registro incluye:				
2.3.1. Desarrollo de la política pública (máximo dos cuartillas)	Sí		No	
2.3.2. Antecedentes de la política pública (máximo una cuartilla)	Sí		No	
2.3.3. Alcances de la política pública (máximo dos cuartillas)	Sí		No	
2.3.4. Evaluación de la política pública (máximo tres cuartillas)	Sí		No	
2.3.5. Conclusiones (máximo una cuartilla)	Sí		No	

3. Dictamen				
Avanza a la primera etapa de evaluación	Sí		No	
En caso de NO avanzar a la primera etapa de evaluación, señale el motivo:				

<hr style="width: 80%; margin: 0 auto;"/> <b>Nombre y firma del revisor</b>
---

## ANEXO 5 "Políticas Públicas Innovadoras 2008"

<b>Información general</b>	
Proyecto:	
Municipio:	Grupo:
Vertiente en la que participa:	

### Cédula de evaluación individual

Factores a evaluar		
1. <b>Legalidad.</b> Apego al marco de actuación jurídica municipal.	5 Pts.	5. <b>Eficacia.</b> Cumplimiento de objetivos. 20 Pts.
2. <b>Legitimidad.</b> Respaldo ciudadano.	5 Pts.	6. <b>Eficiencia.</b> Relación entre recursos y resultados. 20 Pts.
3. <b>Congruencia.</b> Adecuación entre medios con relación a los fines.	10 Pts.	7. <b>Impacto.</b> Resultados (esperados y no esperados). 15 Pts.
4. <b>Pertinencia.</b> Adecuación al contexto de la intervención.	15 Pts.	8. <b>Viabilidad.</b> Posibilidad de continuidad una vez concluida la política. 10 Pts.
<b>Total</b>		<b>100 Pts.</b>

Evaluación de la Política Pública					
<b>1. Legalidad</b>	Sobresaliente (5.0)	Satisfactorio (3.7)	Aceptable (2.5)	Deficiente (1.2)	Subtotal
La política instrumentada está dentro del marco de actuación constitucional del municipio.					
<b>2. Legitimidad</b>	Sobresaliente (5.0)	Satisfactorio (3.7)	Aceptable (2.5)	Deficiente (1.2)	Subtotal
La participación social se refleja como insumo (aporte de algún tipo) en la definición, implementación, control o evaluación de la política.					
<b>3. Congruencia</b>	Sobresaliente (10.0)	Satisfactorio (7.5)	Aceptable (5.0)	Deficiente (2.5)	Subtotal
Los objetivos y metas de la política corresponden con los medios y posibilidades del municipio.					
<b>4. Pertinencia</b>	Sobresaliente (15.0)	Satisfactorio (11.3)	Aceptable (7.5)	Deficiente (3.7)	Subtotal
La política constituye por sí misma un esfuerzo de creatividad e innovación de una actividad gubernamental y/o práctica ciudadana. Su documentación constituye un aporte al estudio o desarrollo de la administración pública.					
<b>5. Eficacia</b>	Sobresaliente (20.0)	Satisfactorio (15.0)	Aceptable (10.0)	Deficiente (5.0)	Subtotal
Respecto a la etapa de ejecución de la política, el resultado es:					
<b>6. Eficiencia</b>	Sobresaliente (20.0)	Satisfactorio (15.0)	Aceptable (10.0)	Deficiente (5.0)	Subtotal
Los recursos empleados (humanos, financieros, materiales y sociales) guardan una relación "positiva" con los resultados obtenidos					
<b>7. Impacto</b>	Sobresaliente (15.0)	Satisfactorio (11.3)	Aceptable (7.5)	Deficiente (3.7)	Subtotal
Los efectos positivos producidos por la intervención mejoran la calidad de vida o maximizan la capacidad de desarrollo del municipio, localidad, organización o institución (su valoración incluirá la ponderación de efectos negativos, si los hubiere).					
<b>8. Viabilidad</b>	Sobresaliente (10.0)	Satisfactorio (7.5)	Aceptable (5.0)	Deficiente (2.5)	Subtotal
En términos legales, económicos, administrativos y de capital social, la política está diseñada para subsistir al cambio de administración municipal.					
Nota: El Total corresponde a la suma de los ocho Subtotales y representa la calificación con la que se evaluó la política pública municipal. La calificación más alta será de 100 puntos.					<b>Total</b>
Nombre(s) y firma del revisor(es)					

## ANEXO 6

### Concurso “Políticas Públicas Innovadoras 2008”

### Cédula de Calificación por Grupo

#### GRUPO I

**INTEGRANTES:**

1. Mtro. Julián Salazar Medina.
2. Dr. Carlos Cabrera Breck.
3. Dr. Luis Carlos Longares Vidal.

**RECINTO:**

Salón Narciso Bassols Batalla

MUNICIPIO	DENOMINACIÓN	Calificación
1. Almoloya de Juárez	Reforma hacendaria municipal, construyendo un Almoloya de Juárez sólida y firme.	
2. Ocoyoacac	Modelo de conversión estratégica para el desarrollo municipal.	
3. Ocuilan	De la tala clandestina a proyecto productivo sustentable.	
4. San José del Rincón	Recuperación y protección a la biosfera de la mariposa monarca.	
5. San Mateo Atenco	Programa integral para el control de inundaciones y desbordamientos del Río Lerma 2007	
6. Temoaya	Construcción de letrinas secas aboneras en comunidades con alto grado de marginación indígena, como política para la conservación y protección del medio ambiente.	
7. Tianguistenco	Centro de formación catastral de Tianguistenco.	
8. Villa Guerrero	Política de control sanitario en la producción y abasto de productos cárnicos en el Municipio de Villa Guerrero.	

Mtro. Julián Salazar Medina

Dr. Carlos Cabrera Breck

Dr. Luis Carlos Longares Vidal

Concurso “Políticas Públicas Innovadoras 2008”

Cédula de Calificación por Grupo

**GRUPO 2**

<b>INTEGRANTES:</b> 1. Dr. Edgar Hernández Muñoz. 2. Dr. Marco Antonio Guadarrama Flores. 3. Lic. Adriana Bazán Trousselle. <b>RECINTO:</b> Salón de la Antigua Biblioteca		
<b>MUNICIPIO</b>	<b>DENOMINACIÓN</b>	<b>Calificación</b>
1. Acolman	Centro de incubación de empresas del Municipio de Acolman.	
2. Amecameca	Programa integral de separación y aprovechamiento de la basura.	
3. Juchitepec	Constitución de intermunicipalidad para la construcción y operación de relleno sanitario.	
4. Tlalmanalco	Actos preventivos para no incurrir en responsabilidades administrativas.	
5. Zumpango	Programa municipal de acopio y traslado de llantas de desecho para su co-procesamiento en la industria	

\_\_\_\_\_  
Dr. Edgar Hernández Muñoz.

\_\_\_\_\_  
Dr. Marco Antonio  
Guadarrama Flores.

\_\_\_\_\_  
Lic. Adriana Bazán  
Trousselle.

Concurso “Políticas Públicas Innovadoras 2008”

Cédula de Calificación por Grupo

**GRUPO 3**

<b>INTEGRANTES DEL GRUPO:</b> 1. Lic. Fernando Portilla Sánchez. 2. Lic. Julio César Ponce Quitzaman. 3. Dr. Carlos Muñoz Rocha. <b>RECINTO:</b> Sala Luis Donaldo Colosio		
<b>MUNICIPIO</b>	<b>DENOMINACIÓN</b>	<b>Calificación</b>
1. Tlalnepantla de Baz	Proyecto educativo municipal para la excelencia educativa.	
2. Chimalhuacán	Rehabilitación e Integración Social	
3. Coacalco de Berriozábal	Programa financiero de ahorro y uso eficiente de energía eléctrica.	
4. Tecámac	Tecámac, municipio seguro.	
5. Texcoco	Centro de apoyo con capacidades DIFerentes.	
6. Toluca	Recuperación de espacios públicos ocupados por el comercio ambulante en la zona Terminal-mercado Lic. Benito Juárez (Mercado Juárez-Mercado Aviación Autopan).	

---

Lic. Julio César Ponce  
Quitzaman.

---

Dr. Carlos Muñoz Rocha.

---

Lic. Fernando Portilla Sánchez.



## ANEXO 7

Municipios inscritos en el premio.

MUNICIPIO		POLITICAS PÚBLICAS REGISTRADAS
1.	ACAMBAY	1
2.	ACOLMAN	1
3.	ACULCO	1
4.	ALMOLOYA DE JUAREZ	3
5.	AMANALCO	1
6.	AMECAMECA	1
7.	ATENCO	1
8.	ATIZAPÁN DE ZARAGOZA	2
9.	ATLACOMULCO	3
10.	AXAPUSCO	1
11.	AYAPANGO	1
12.	CAPULHUAC	2
13.	COACALCO	2
14.	COATEPEC HARINAS	1
15.	COYOTEPEC	1
16.	CUAUTITLAN IZCALLI	1
17.	CHIAUTLA	1
18.	CHICONCUAC	1
19.	CHIMALHUACAN	3
20.	DONATO GUERRA	1
21.	ECATZINGO	1
22.	HUIXQUILUCAN	1
23.	ISIDRO FABELA	1
24.	IXTAPÁLUCA	1
25.	IXTAPAN DE LA SAL	1
26.	IXTLAHUACA	1
27.	JALTENCO	1
28.	JILOTEPEC	3
29.	JOCOTITLAN	1
30.	JUCHITEPEC	2
31.	LERMA	1
32.	MALINALCO	1
33.	MELCHOR OCAMPO	1
34.	METEPEC	2
35.	MEXICALTZINGO	1
36.	MORELOS	4
37.	NAUCALPAN	1
38.	NEXTLALPAN	1
39.	NICOLAS ROMERO	1
40.	OCOYOACAC	1
41.	OCUILAN	1
42.	EL ORO	1
43.	OTUMBA	1
44.	LA PAZ	1
45.	POLOTITLAN	1

MUNICIPIO		POLITICAS PÚBLICAS REGISTRADAS
46.	SAN ANTONIO LA ISLA	1
47.	SAN FELIPE DEL PROGRESO	1
48.	SAN MATEO ATENCO	3
49.	TECAMAC	1
50.	TEMASCALCINGO	2
51.	TEMASCALTEPEC	1
52.	TEMOAYA	1
53.	TENANCINGO	1
54.	TENANGO DEL VALLE	1
55.	TEOTIHUACAN	1
56.	TEPETLAOXTOC	1
57.	TEPOZOTLAN	1
58.	TEXCOCO	11
59.	TEZOYUCA	1
60.	TIANGUISTENCO	2
61.	TLALMANALCO	2
62.	TLALNEPANTLA	1
63.	TLATLAYA	1
64.	TOLUCA	8
65.	TONATICO	1
66.	TULTEPEC	1
67.	TULTITLAN	1
68.	VALLE DE BRAVO	1
69.	VILLA DE ALLENDE	1
70.	VILLA DEL CARBON	1
71.	VILLA GUERRERO	3
72.	VILLA VICTORIA	1
73.	XONACATLAN	1
74.	ZACAZONAPAN	1
75.	ZINACANTEPEC	1
76.	ZUMPAHUACAN	1
77.	ZUMPANGO	6
78.	SAN JOSE DEL RINCON	4
79.	TONANITLA	1
<b>TOTAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS REGISTRADAS:</b>		<b>127</b>

